

Verbände und Parteien: Die Dynamik von Parteikonflikten und die Erosion des Korporatismus¹

Anke Hassel und Christine Trampusch

Wie im wirklichen Leben gibt es auch in Gesellschaftsordnungen wenig Licht ohne Schatten. Und noch seltener gibt es gesellschaftliche Modelle, die als gegensätzlich empfundene Ziele und Interessen verschiedener gesellschaftlicher Gruppen ohne Kosten für andere miteinander vereinbaren können. Das deutsche Nachkriegsmodell der politischen Ökonomie, das im Mittelpunkt von Wolfgang Streecks wissenschaftlichem Interesse steht, schien jedoch eines von der seltenen Sorte zu sein: Es verband hohe Wettbewerbsfähigkeit in internationalen Märkten mit starker sozialer Kohäsion und relativ geringer wirtschaftlicher Ungleichheit (Streeck 1995). Es versprach ein arbeitnehmerfreundliches Leben im Kapitalismus: Die Arbeitszeiten waren kürzer, das Lohnniveau relativ ausgeglichen und die Dauer der Beschäftigungsverhältnisse länger als im englischsprachigen Raum. Das Leben war entspannter und die Arbeit besser verteilt. Gleichzeitig wuchs der Lebensstandard der Bevölkerung kontinuierlich. Wolfgang Streeck hat das deutsche Modell beschrieben als ein

Resultat einer Reihe typischer sozioökonomischer Institutionen ..., insbesondere sozial institutionalisierter und umschriebener Märkte; durch Aushandlung geregelter Unternehmen, deren Kapital und Arbeit langfristig an sie gebunden sind; einen unterstützenden Staat, der sich vornehmlich indirekter Interventionsformen bedient; weit verbreiteter verbandlicher Selbstregulierung organisierter gesellschaftlicher Gruppen; und institutionalisierter kultureller Muster, die langfristige Bindungen und Kontinuität fördern. Diese Institutionen begründen und unterstützen eine bestimmte Art wirtschaftlicher Produktion, die als diversifizierte Qualitätsproduktion bezeichnet worden ist und in den siebziger und achtziger Jahren zugleich hohe Löhne und eine geringe Dispersion von Löhnen und Einkommen ermöglicht hat. (Streeck 1995: 2)

¹ Die hier vorgestellten Interpretationen des Scheiterns des Bündnisses für Arbeit unter Kohl wie auch der Hintergründe der Entstehung des Bündnisses für Arbeit unter Schröder beruhen zum großen Teil auf einer empirischen Analyse und offenen Interviews mit Funktionsträgern, die Christine Trampusch zusammen mit Wolfgang Streeck in dem gemeinsamen Forschungsprojekt »Transformation des deutschen Korporatismus« durchgeführt hat. Aufgrund der geheimen »Kommandosache Festschrift« konnten wir Wolfgang Streeck über die Verwendung des empirischen Materials für diesen Beitrag nicht vorher informieren und danken ihm daher nun nachträglich für sein Einverständnis, von dem wir hofften, dass wir es auch *ex post* sicherlich bekommen würden.

Abgesehen davon, dass das deutsche Modell den Klassegegensatz stark relativierte, die politischen Konflikte dementsprechend entschärfte und im Innern stabilisierend wirkte, war es auch nach Außen gut in die internationale Lage eingepasst. Deutschland als semisouveräner Staat, wie es Katzenstein 1978 beschrieb, hatte die Selbstbeschränkung auch gegenüber seinen außenpolitischen Partnern institutionalisiert (Katzenstein 1978). Rapide und schwer vorhersehbare Handlungen waren von der deutschen Regierung nicht zu erwarten. Ein in seiner Handlungsfähigkeit beschränkter Staat neigt zu inkrementellen Anpassungen an die politische Realität und ist davor gefeit, große Schritte zu tun, die oftmals tiefe Spuren hinterlassen (Katzenstein 2005: 284).

Aber genau diese Selbstbeschränkung, die dem Modell durch das hohe Maß an Selbstregulierung gesellschaftlicher Gruppen und durch den schwachen, nur indirekt agierenden Staat auferlegt wurde, ist in den letzten Jahren zunehmend ins Zentrum der Kritik von Wolfgang Streeck an dem deutschen Modell gerückt. Angesichts der rapide wachsenden Zahl und Bedeutung politischer und ökonomischer Probleme – ausgedrückt durch die hohe strukturelle Arbeitslosigkeit, niedrige Wachstumsraten, steigende Verschuldung und die zunehmenden Herausforderungen von Globalisierung und Europäisierung – schienen inkrementelle Anpassungen nicht nur zu langsam auf die Probleme zu reagieren, sondern die Akteure waren auch am Ende ihre Problemlösungsfähigkeit angekommen.

In seiner Analyse des Endes der Problemlösungsfähigkeit des deutschen Korporatismus lenkt Wolfgang Streeck den Blick hauptsächlich auf das Verbandssystem, also auf die sich in den neunziger Jahren verstärkende Organisationskrise der Verbände der Arbeitnehmer und Arbeitgeber (Streeck/Hassel 2003). Was die gesellschaftliche Seite des deutschen Modells angeht, machen Wolfgang Streecks Analysen deutlich, wie in der Tarif- und Sozialpolitik die innerverbandliche Solidarität und Verpflichtungsfähigkeit zunehmend nachlässt (Streeck/Rehder 2003; Streeck/Hassel 2003). Auf beiden Seiten weisen die Verbände mittlerweile eine schiefe Mitgliederstruktur in ihrer Interessenpolitik auf. Sind es auf Arbeitgeberseite Konflikte zwischen großen und kleinen Unternehmen, die ihre Interessenpolitik partikularistischer machen, so sind auf Arbeitnehmerseite zunehmend Polarisierungen zwischen den Einzelgewerkschaften sowie zwischen In- und Outsidern des Arbeitsmarktes erkennbar.

Darüber hinaus stellt er zunehmend die politische Seite in den Mittelpunkt seiner Analysen. Das sind zum einem die der deutschen Verhandlungsdemokratie immanenten institutionellen Entscheidungsblockaden, zum anderen aber auch das Verhalten der staatlichen und parteidemokratischen Akteure. Auf der politischen Seite sieht Wolfgang Streeck eine Reihe von institutionellen Verstrickungen, die den Staat zu einem Gefangenen seiner selbst machen und ihn seit geraumer Zeit geradewegs in eine fundamentale Finanz- und Beschäftigungs-

krise führen. Insbesondere in der Sozialpolitik erkennt Wolfgang Streeck eine permanente Blockadesituation, die sich nicht nur aus dem Parteienwettbewerb und den Konsenserfordernissen aufgrund starker Vetospieler, wie der Bundesrat, ergibt, sondern ebenso aus einer Kumulation von Problemen, die wegen der Indienstrahmung der Sozialkassen zur Abfederung von Strukturproblemen und die deutsche Wiedervereinigung hausgemacht sind und durch die Beschränkung der nationalen Handlungsfähigkeit infolge der Europäischen Integration zusätzlich verschärft werden (Streeck 2003, 2005a; Streeck/Trampusch 2005).

In seinen Analysen des gescheiterten Bündnisses für Arbeit der Regierung Schröder kommt Wolfgang Streeck so zu dem Ergebnis, dass die Ursachen für das Ende des Bündnisses weniger (oder nicht nur) in der »Schwäche der korporatistischen Großverbände« (Streeck 2003: 5) zu verorten sind, sondern vielmehr ein »fundamentales Versagen von Parteiensystem, Bundesstaat und Regierungsapparat« (Streeck 2003: 3) eine erfolgreiche Problemlösungspolitik durch das Bündnis verhinderte. Dabei geht Wolfgang Streeck sogar so weit zu argumentieren, dass sich im Kontext des Bündnisses »das Verhalten der Verbände lediglich als Funktion des tatsächlichen und möglichen Verhaltens staatlicher und parteidemokratischer Akteure« (Streeck 2003: 5) beschreiben ließe.

Es ist die staatliche Seite und ihr Verhalten gegenüber den Verbänden, die wir im Folgenden näher betrachten wollen. Dabei versteht sich der folgende Beitrag vor allem als Bestätigung des in den letzten Jahren deutlich gewordenen Insistierens Wolfgang Streecks, in der Analyse des deutschen Modells die Besonderheiten des deutschen Parteiensystems gesondert hervorzuheben. Anhand einer historischen Rekonstruktion des Scheiterns des Bündnisses für Arbeit unter der Regierung Kohl, der Gründung des Bündnisses für Arbeit unter der Regierung Schröder sowie der sozialpolitischen Entscheidungsprozesse im Rahmen der Hartz-Kommission und der Agenda 2010 möchten wir Wolfgang Streecks Hinweis auf die Bedeutung der parteidemokratischen Akteure zu der allgemeinen These verdichten, dass seit Mitte der neunziger Jahre die Staat-Verbände-Beziehung durch die Dynamik des Parteienwettbewerbs und der innerparteilichen Auseinandersetzungen überlagert wird.

Diese Überlagerung wird von innerparteilichen Auseinandersetzungen der beiden Volksparteien vorangetrieben, die dazu führen, dass den Verbänden nicht mehr berechenbare parteipolitische Akteure gegenüberstehen. Als treibende Kraft dieses Prozesses sehen wir die Entflechtung der Beziehung von Verbänden und Parteien, die zu Machtverteilungskonflikten sowohl innerhalb der Parteien, und damit auch im Regierungssystem führen. Dabei zeigen wir für die drei von uns untersuchten Fälle, dass sich im Rahmen der Machtverteilungskonflikte neue Akteurkonstellationen herausgebildet haben. Die Differenzierung zwischen Parteien und Verbänden hat die Verbände in der Politikformulierung zur Seite gedrängt.

Insgesamt bestätigen wir somit Wolfgang Streecks Vermutung, dass seit Mitte der neunziger Jahre nicht nur die zunehmenden Konflikte und nachlassenden Loyalitäten innerhalb des Verbändesystems zum sukzessiven Zerfall der korporatistischen Ordnung beigetragen haben, sondern auf der Seite des Parteiensystems ein ähnlicher Prozess stattgefunden hat.

Darüberhinaus möchten wir Wolfgang Streecks Analyse in folgende Richtung weiterführen: Wenn es stimmt, dass der derzeitige Zerfall der korporatistischen Ordnung durch die Polarisierung des Parteiensystems vorangetrieben und dass dieser Prozess wiederum sehr stark durch die Entflechtung der Verbände-Parteien-Beziehungen beeinflusst wird, dann stellt sich die Frage, inwieweit die Interdependenzen und Beziehungsstrukturen zwischen Parteien und Verbänden nicht eine bedeutendere Rolle für das deutsche Modell spielten, als bisher in der Forschung anerkannt wurde. In der Analyse der Hochphase des deutschen Modells wurde sehr stark die funktionale Bedeutung der gesellschaftlichen Seite, also des Verbändesystems, betont und auf die Steuerungsleistung neokorporatistischer Politik verwiesen. Die Verflechtung mit dem Parteiensystem wurde dabei nicht systematisch erfasst. Jetzt – bei der Analyse des Zerfalls des deutschen Korporatismus – rückt dieser Aspekt jedoch als zentraler Faktor in den Mittelpunkt der Betrachtung. Damit greifen wir Gerhard Lehnbruchs (1979) Verweis auf die Bedeutung des Elitenkonsens und der Elitenverflechtung für neokorporatistische Politikentwicklung auf: Enge Bindungen zwischen Parteien und Verbänden können zu einer Zielharmonisierung führen und so zentrale Ankerpunkte korporatistischer Politik darstellen. Zerfallen diese Bindungen, so erodieren auch korporatistische Arrangements. Im Folgenden wollen wir diese Argumentation anhand von drei Beispielen sozialpolitischer Entscheidungsfindungen illustrieren.

1 Der Verfall des sozial- und wirtschaftspolitischen Konsenses der christlich-liberalen Koalition 1995 bis 1998 und der sich zuspitzende parteipolitische Wettbewerb

Mitte der neunziger Jahre addierten sich die fiskal- und sozialpolitischen Probleme Westdeutschlands, die bereits vor der Wiedervereinigung sichtbar geworden waren, mit den Auswirkungen der Finanzierung der Einheit über die Sozialkassen unter Beibehaltung der tradierten Strukturen. Die Stilllegungs- und Frühverrentungsprogramme auf dem Arbeitsmarkt, deren Problematik längst erkannt war, waren nochmals auf den ostdeutschen Arbeitsmarkt angewandt worden, um die sozialen Auswirkungen der raschen Wirtschafts- und Währungsunion abzufef-

dern. Das Sozialbudget war zwischen 1991 und 1995 von 28,4 auf 31,2 Prozent des BIP² angestiegen; die Sozialversicherungsbeiträge von 35,5 auf knapp 40 Prozent (Streeck/Trampusch 2005: 177). Die Zuschüsse an die Sozialkassen aus dem Bundeshaushalt, die im Jahr 1990 rund 24 Mrd. Euro betrug, waren 1995 auf 51 Mrd. Euro angestiegen (Streeck/Trampusch 2005: 178, Tabelle). Damit war erstmals seit 1960 der steuerfinanzierte Anteil an den Sozialleistungen, der bis 1990 kontinuierlich gesunken war, wieder angestiegen, und zwar von 31,6 auf 34,3 Prozent zwischen 1990 und 1995 (Hassel 2005). Die Konsolidierung des Haushalts hatte bereits 1993 mit dem Solidaritätspakt begonnen und wurde 1995 durch die Wiedereinführung des Solidaritätszuschlags weitergeführt. Nichtsdestotrotz stieg das Haushaltsdefizit auf neue Rekordhöhen und betrug 1996 40 Mrd. Euro. Diese Lage war umso bedrohlicher, da spätestens 1997 der Bundeshaushalt den Maastricht-Kriterien genügen musste (Zohlhöfer 2005: 6).

In dieser fiskalpolitisch angespannten Lage bahnte sich ein Grundsatzkonflikt der sozialpolitischen Entwicklung innerhalb der Regierung an, bei dem die Sozialpolitiker der Union auf der einen Seite und die Wirtschaftspolitiker der Koalition auf der anderen Seite sich unversöhnlich gegenüberstanden. Im Ergebnis konterkarierten sich die Ziele auf beiden Seiten in weiten Bereichen gegenseitig. Während die Sozialpolitiker sich noch in der Pflegeversicherung durchsetzen konnten, siegten die Wirtschaftsliberalen in der Frage der Lohnfortzahlung. Das Bündnis für Arbeit, das im November 1995 vom IG Metall-Vorsitzenden Klaus Zwickel der Regierung angeboten wurde, blieb in dieser Auseinandersetzung auf der Strecke. Die Konflikte innerhalb der Regierung, die zusätzlich durch Machtansprüche der CDU/CSU-Bundestagsfraktion und des Koalitionspartners FDP angeheizt wurden, überlagerten deren Position gegenüber den Verbänden und machten ein koordiniertes Vorgehen der Regierung innerhalb des ersten Bündnisses unmöglich.

Wirtschaftsminister Günter Rexrodt (FDP) war bereits Ende Oktober vom Bundeskabinett beauftragt worden, in Zusammenarbeit mit dem Finanz-, Arbeits-, Verkehrs-, Umwelt und Zukunftsministerium ein Maßnahmenpaket für mehr Beschäftigung und zur Verbesserung des Standortes Deutschland zu entwickeln. Bezugspunkt sollte hierbei der Standortbericht vom September 1993 sowie das »Aktionsprogramm für mehr Wachstum und Beschäftigung« vom Januar 1994 sein. Das neue Programm, später »Aktionsprogramm für Investitionen und Arbeitsplätze« genannt, sollte die im Standortbericht angekündigten, bisher jedoch noch nicht umgesetzten Maßnahmen vorbereiten. »Harte« sozialpolitische Themen, wie die Senkung der Lohnkosten, die Lohnfortzahlung, die Frühverrentung, die Zumutbarkeitskriterien für die Arbeitsaufnahme von Arbeitslosen,

2 <www.bpb.de/files/6AZ3G0.pdf> (Juni 2006).

die »Überversorgung« von Rentnern sowie die Entlastung der Sozialversicherungen von versicherungsfremden Leistungen, sollten im neuen Programm nun Priorität erlangen (*Handelsblatt* vom 25.10.1995 und vom 9.11.1995).

Das Aktionsprogramm wurde am 30. Januar 1996 von der Bundesregierung beschlossen. Zeitgleich fand die erste Erklärung des Bündnisses für Arbeit der Regierung Kohl im Januar 1996 statt. Auf dem Gewerkschaftstag der IG Metall im November 1995 hatte Gewerkschaftsvorsitzender Klaus Zwickel der Bundesregierung und den Arbeitgebern eine langfristige Lohnzurückhaltung zugesagt, wenn die andere Seite im Gegenzug Angebote im Bereich Ausbildung und Beschäftigungszusagen machen würde. Dieser Ankündigung folgten formale Gespräche zwischen Regierung und den Sozialpartnern, die jedoch sehr schnell durch parteipolitische Konflikte überlagert wurden.

Bereits im Januar war es zu Unstimmigkeiten zwischen der CDA und der FDP aufgrund des Aktionsprogramms gekommen. Um die Kanzlerrunde am 23. Januar nicht zu gefährden, gab Bundeskanzler Kohl Anweisung, zunächst keine konkreten Entscheidungen zu Sozialkürzungen zu treffen (*Wirtschaftswoche* vom 11.1.1996). Die FDP setzte jedoch die CDU unter Druck. Ende Januar warf die CDU der FDP Erpressung vor: Die CDU habe der Senkung des Solidaritätszuschlags zustimmen müssen; ansonsten hätte die FDP die Verabschiedung des Jahreswirtschaftsberichts verhindert (*FAZ* vom 1.2.1996).

Das Bündnis für Arbeit geriet derweil von zwei Seiten in die Zange. Zum einen durch die FDP, die sich im Frühjahr 1996 aufgrund der guten Wahlergebnisse der Landtagswahlen gestärkt fühlte. In Baden-Württemberg und in Rheinland-Pfalz endeten die Wahlen in einer Regierungsbeteiligung der FDP. Das führte zu einem neuen Selbstbewusstsein der FDP, das durch die knappen Mehrheitsverhältnisse im Bundestag weiter gestärkt wurde. Zum anderen durch die CDU/CSU-Bundestagsfraktion, die sich durch das Bündnis nicht in der Politikformulierungskompetenz entmachten lassen wollte. Insbesondere Wolfgang Schäuble, der sich nicht nur als Nachfolger Helmut Kohls positionieren wollte, sondern zudem zu den Gewerkschaften keine besondere Beziehung hatte, sah die Kanzlerrunden mit Skepsis.

Der Konflikt zwischen beiden Seiten eskalierte schließlich, als das Aktionsprogramm zum Thema der 9. Kanzlerrunde am 23. April 1996 vorgestellt wurde. Die Gewerkschaften kündigten ihren Rückzug aus den Kanzlerrunden an, falls das Programm tatsächlich zur Vorlage gesetzlicher Reformen werden würde. Insbesondere die Änderungen der gesetzlichen Bestimmungen zur Lohnfortzahlung wurden zur Bruchstelle für den DGB. Die DGB-Spitze hatte bereits im März 1996 von den gewerkschaftsnahen Staatssekretären im Arbeitsministerium erfahren, dass Arbeitsminister Blüm sich den Änderungen in der Lohnfortzahlung nicht mehr in den Weg stellen würde. Sie hatten gehofft, den Bundeskanz-

ler auf dem Treffen im April nochmals umstimmen zu können. Das gelang ihnen jedoch nicht. In der Fraktionsspitze der CDU und innerhalb der FDP war die Entscheidung schon in die andere Richtung gefallen.

Der Konflikt um die Lohnfortzahlung illustriert die Mobilisierung des Wirtschafts- und Mittelstandsflügels in den Unionsparteien und in der FDP, die nicht erst mit dem Aktionsprogramm begann. Vielmehr ist sie auf die Einführung der Pflegeversicherung 1995 zurückzuführen. Die Pflegeversicherung erhöhte den Gesamtsozialbeitrag nochmals um 1 Prozentpunkt im Jahr 1995, im Jahr 1996 nochmals um 0,7 Prozentpunkte. Die Einführung der Pflegeversicherung, die bereits 1992 beschlossen worden war, mobilisierte den Mittelstand und den Wirtschaftsflügel in den Parteien, weil der Mittelstand sich durch die stete Erhöhung der Gesamtbelastung der Sozialbeiträge zunehmend bedroht fühlte. Die Wirtschaftsverbände begannen, massiv dagegen zu protestieren. Die FDP schloss sich den Positionen der Wirtschaft an und organisierte öffentliche Veranstaltungen gegen die Pflegeversicherung gemeinsam mit den Spitzenverbänden des Handwerks und des Mittelstands. In der parlamentarischen Auseinandersetzung trat sie für eine kapitalgedeckte Lösung ein, Arbeitsminister Blüm jedoch für eine umlagefinanzierte Versicherung.

Vor diesem Hintergrund wurde für den Mittelstand und für die FDP die Änderung der Lohnfortzahlung zu einer expliziten Revanche für die Einführung der Pflegeversicherung. Zeitweise wurde die gesetzliche Änderung der Lohnfortzahlung auch mit der Möglichkeit eines staatlichen Eingriffs in die Tarifautonomie verbunden. Die Wirtschaftsliberalen in der Koalition wollten daran ihren Widerspruch gegen die Tarifpolitik der Sozialpartner verdeutlichen. Durch Gesetz wollte die Regierung die Tarifpartner zwingen, den Tarifvertrag zu ändern. Innerhalb der Koalition waren die FDP und ein großer Teil der CDU für einen solchen Eingriff. Der Landesverband NRW der CDU – der als Bastion der Sozialpolitiker galt – konnte dies nicht verhindern. Damit stand die Frage der Lohnfortzahlung auch auf Seiten der Wirtschaftsliberalen für einen grundsätzlichen Wechsel der Position gegenüber den Gewerkschaften. Zugleich waren damit auch die Möglichkeiten des Arbeitsministers Blüm, den Konflikt zu entschärfen und damit das Bündnis für Arbeit weiter fortzusetzen, begrenzt.

Trotz der absehbaren Folgen für das Verhältnis zwischen CDU und Gewerkschaften war es auch dem Bundeskanzler nicht mehr möglich, zwischen beiden Seiten zu moderieren. Hinzu kam, dass die CDU/CSU-Fraktion sich durch das Bündnis in ihren Politikformulierungskompetenzen entmachtet sah. Schäuble nahm dies zum Anlass, sich und die Fraktion durch das Thema Lohnfortzahlung zu profilieren und die Fraktion gegenüber der Regierung zu stärken. Aufgrund der knappen Mehrheitsverhältnisse konnte das Kanzleramt diesen Profilierungsversuchen wenig entgegensetzen. Das Lohnfortzahlungsgesetz

wurde am 25. September 1996 verabschiedet und die Gewerkschaften wandten sich der SPD zu. Im weiteren Verlauf führte die Auseinandersetzung auch zu einer generellen Kritik an der Konsensorientierung der Regierung Kohl, wobei insbesondere der Fraktionsvorsitzende der CDU/CSU-Fraktion Wolfgang Schäuble immer wieder öffentlich die Notwendigkeit und Richtigkeit des Lohnfortzahlungsgesetzes verteidigte, auch unter Inkaufnahme von Konflikten mit den Gewerkschaften (vgl. Schäuble 1996).

Das Ende des ersten Bündnisses für Arbeit steht somit in direktem Zusammenhang mit innerparteilichen Konflikten und einer Radikalisierung der Positionen innerhalb des Parteiensystems. Das Bündnis wurde für innerparteiliche Machtausgleichsmaßnahmen instrumentalisiert und wurde somit zum Spielball für andere Zwecke. Es war für die Verbände, insbesondere für die Gewerkschaften, nicht berechenbar, ob und inwieweit das Interesse der Bundesregierung am Bündnis authentisch oder nicht.

2 Das zweite Bündnis für Arbeit schont die Autonomie des Kanzleramtes und moderiert innerparteiliche Konflikte 1998 bis 2002

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

Unter diesen Bedingungen erschienen die Probleme des Arbeitsmarktes in einem anderen Licht. Für das zweite Bündnis für Arbeit, das nach dem Regierungswechsel 1998 mit hoch formalen Strukturen etabliert worden war, hatte die optimistische Grundstimmung zu Beginn der Regierungsübernahme durch Bundeskanzler Gerhard Schröder fatale Auswirkungen. Obwohl das Bündnis offiziell zum wichtigsten Instrument zur Erhöhung der Beschäftigung und Reduzierung der Arbeitslosigkeit ausgerufen wurde, stand es während des Wahlkampfes und in den ersten Wochen nach den Wahlen voll und ganz unter dem Primat der Parteipolitik.

Dass es überhaupt zu einem weiteren Bündnis für Arbeit kam, ist mit dem Scheitern des Bündnisses für Arbeit unter der Regierung Kohl im Frühjahr 1996

und der Dynamik des Bundestagswahlkampfes 1998 zu erklären. Nachdem die Gewerkschaften aus Protest gegen die Änderung der Lohnfortzahlung die Gespräche mit dem Kanzleramt abgebrochen hatten, verschlechterte sich ihr Verhältnis zur Regierung Kohl erheblich. Ein Jahr später im Mai 1997 war auch das »Bündnis Ost« gescheitert. Ab diesem Zeitpunkt engagierten sich die Gewerkschaften in der restlichen Legislaturperiode dafür, gemeinsam mit der SPD die Ablösung der christlich-liberalen Koalition einzuleiten (vgl. dazu und zum Folgenden Müller/Wilke 1999: 78–112). Auch wenn innerhalb der Gewerkschaften Unstimmigkeiten darüber auftraten, ob die Strategie der politischen Parteinahme nicht zu riskant sei und man daher nicht alle Brücken zur Union abbrechen durfte, wurde die Idee eines neuen Bündnisses für Arbeit zum Zugpferd der Sozialdemokratie für die Bundestagswahlen 1998.

Mit der Ankündigung eines Bündnisses setzte die Sozialdemokratie im Wahlkampf auf die Polarisierung zwischen CDU und Gewerkschaften. Das Bündnis für Arbeit war damit zunächst und ausschließlich ein Bündnis zwischen Sozialdemokratie und Gewerkschaften für einen Regierungswechsel.

So nahm selbst der DGB-Vorsitzende Dieter Schulte, der aufgrund seiner Rolle als gewerkschaftlicher Ansprechpartner der Bundesregierung eigentlich parteipolitische Zurückhaltung hätte üben müssen, Anfang 1997 ungewöhnlich deutlich für eine neue Regierungsmehrheit Stellung:

Wir brauchen eine andere Politik. Wir brauchen soziale Gerechtigkeit. Und dafür brauchen wir eine politische Mehrheit, die ich momentan nur außerhalb der derzeitigen Regierungskoalition sehe. (Schulte: »Gewerkschaften werden notfalls für Rot-Grün kämpfen.«, dpa 0217 vom 6.1.1997; zit. nach Müller/Wilke 1999: 80)

Der Schulterschluss zwischen Gewerkschaften und Sozialdemokratie stärkte jedoch den linken Flügel in der Partei und mobilisierte eine Stimmung innerhalb der SPD, dass nun endlich sozialdemokratische Wünsche Wirklichkeit werden könnten. Folgerichtig erfolgte die Kommunikation zwischen Gewerkschaften und SPD in erster Linie über den dem linken Flügel zugerechneten Parteivorsitzenden Lafontaine, nicht jedoch mit dem Kanzlerkandidaten und späteren Kanzler Gerhard Schröder.

Die Koalition von Gewerkschaften und den Traditionalisten in der SPD führte zu den entsprechenden Forderungen; hauptsächlich zur Rücknahme der Kohl-Reformen (Lohnfortzahlung, Kündigungsschutz, Rentenreform, Arbeitnehmerentendegesetz). Diese Forderungen wurden auch in den ersten Monaten nach Regierungsübernahme umgesetzt. Da jedoch das Bündnis das wichtigste Thema im Wahlkampf gewesen war, musste an dieser Stelle gehandelt werden. Der Vorschlag von Bundeskanzler Schröder, das Bündnis und die Gespräche mit den Gewerkschaften an den Arbeitsminister Riester zu delegieren,

scheiterte am Widerstand der Gewerkschaften. Dies war weniger eine inhaltliche Frage, sondern eine des Stils. Die Gewerkschaften wollten nicht mit einem ehemaligen Vizevorsitzenden einer Gewerkschaft verhandeln, sondern mit dem Kanzler selbst. Daraufhin gab der Bundeskanzler das Bündnis in die Hände von Kanzleramtsminister Bodo Hombach, der als parteipolitischer Modernisierer und späterer Autor des Schröder-Blair-Papiers jedoch nicht das Vertrauen der Gewerkschaften hatte.

Gleichzeitig bauten die Gewerkschaften auf ihre Unterstützer in der SPD-Fraktion. Vorsitzende des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung wurde die ehemalige Rechtssekretärin der ÖTV, Doris Barnett, zu der die Gewerkschaften in engem Kontakt standen. Parlamentarische Staatssekretärin im Arbeitsministerium wurde die ehemalige Betriebsrätin Ulrike Mascher.

Das Bündnis hingegen verkümmerte zum Nebenschauplatz, das mit dem erfolgten Regierungswechsel spätestens mit dem Abgang von Lafontaine von der bundespolitischen Bühne seinen Zweck schon weitgehend erfüllt hatte. Gleichwohl gab es mit dem Kanzleramtsminister Bodo Hombach innerhalb der Regierung auch Kräfte, die das Bündnis zu einem Ausgleich zu den Linken in der Bundestagsfraktion etablieren wollten. Die Themen, die im Bündnis debattiert wurden und später im Benchmarking-Bericht aufgegriffen und analysiert wurden, waren zumindest ein Schritt hin zur Legitimierung wohlfahrtsstaatlicher Reformen. Auch wenn kein Konsens über den von Wolfgang Streeck maßgeblich verfassten Benchmarking-Bericht innerhalb der Bundesregierung erzielt werden konnte, war die sozialpolitische Debatte nun von einem Reformdiskurs dominiert und nicht mehr von einem Diskurs der sozialpolitischen Expansion.

Der Bundeskanzler hätte sich vom Bündnis vor allem vielerlei Entlastungseffekte erhoffen können – unter anderem durch gemeinsame sozialpolitische Initiativen der Sozialpartner. Er hätte das Bündnis als Instrument betrachten können, um das eigene Lager, die Fraktion, die Ministerien, die Traditionalisten der Partei und den Selbstverwaltungskomplex der Bundesanstalt für Arbeit zu domestizieren (Streeck 2003). Richtig genutzt hat der Kanzler das Bündnis für Arbeit jedoch zu keinem der genannten Zwecke (Trampusch 2004a).

Vielmehr wurde im Verlauf des Bündnisses schnell deutlich, dass die Verbände stärkere Verbündete in den Fraktionen hatten. Damit wurden die Bündnisverhandlungen entwertet. In den beiden großen Fraktionen bildeten sich die beiden Lager klar ab: Die CDU konnte weiter ihren wirtschaftsliberalen Flügel pflegen, während in der SPD die Gewerkschaften ein- und ausgingen. Die traditionelle Links-rechts-Verteilung der Positionen spiegelte sich in den Fraktionen wider; das Ergebnis war ein sozialpolitischer Stillstand.

Für die Regierung war jedoch die entscheidende Variable die eingangs erwähnte Problemumwelt, aufgrund deren sich die Bundesregierung von 1998

bis 2000 in dem Glauben währte, den Konjunkturaufschwung für eine Belebung des Arbeitsmarktes und der Staatsfinanzen nutzen zu können, ohne dass Strukturreformen erforderlich seien. Der Konjunkturaufschwung 1997 bis 2000 ermöglichte drei Senkungen der Sozialversicherungsbeiträge in Folge von 42,1 Prozent im Jahr 1998 auf 40,9 Prozent im Jahr 2001.

Daraus erklärt sich die Politik der »ruhigen Hand«, die der Kanzler auch dann noch verfolgte, als die Konjunktur im zweiten Halbjahr 2001 wieder einbrach. Auch in der Haushaltssanierung war das Ende der Probleme mit der Entschuldung von 50 Mrd. Euro über die Versteigerung der UMTS-Lizenzen schon in greifbarer Nähe.

Während das erste Bündnis für Arbeit 1995 bis 1996 zum Spielball der Machtkämpfe innerhalb der CDU-Fraktion wurde, vermied Bundeskanzler Schröder diese Konfrontation mit der SPD-Fraktion und ließ stattdessen das Bündnis ins Leere laufen. Die Verbände hingegen sahen das Bündnis von Beginn an als zweitrangiges Forum. In beiden Fällen standen Konflikte zwischen Exekutive und Fraktion und etablierte Kanäle der Interessenwahrnehmung der Verbände in den Ministerien und im Parlament einer ernsthaften Verhandlung einer sozialpolitischen Reformagenda im Wege.

3 Die Hartz-Kommission bricht die Verflechtung zwischen Sozialpartnern und Parteien auf und entmachtet die Sozialpartner in der Sozialpolitik

Der Konjunkturunbruch Ende 2001 erhöhte wieder den Druck auf die Regierung. Sie war mittlerweile in einer ähnlichen Situation wie die Regierung Kohl fünf Jahre zuvor. Die Vorzeichen in der Beschäftigungsentwicklung hatten sich wieder umgekehrt. Die Arbeitslosenquote stieg zwischen 2001 und 2002 um 1 Prozentpunkt; die Jugendarbeitslosigkeit um 1,5 Prozentpunkte. In der Folge musste die Regierung die Sozialversicherungsbeiträge 2002 zum ersten Mal seit der Regierungsübernahme wieder erhöhen.

Auch der Bundeshaushalt lief ab 2001 wieder aus dem Ruder. Unmittelbar nach der Wiederwahl 2002 legte die rot-grüne Regierung ein neues Konsolidierungsprogramm vor. Dem wachsenden Haushaltsdefizit wurde durch steigende Privatisierungserlöse begegnet. Allein im Bundeshaushalt 2005 wurden 15 Mrd. Euro aus Privatisierungserlösen eingestellt (Zohlhöfer 2005: 11). Allerdings reichten diese Anstrengungen nicht, um das Defizitkriterium des Stabilitäts- und Wachstumspaktes einzuhalten.

Die Bundesregierung reagierte auf die Hiobsbotschaften, indem sie den Stillstand in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, der sich – mit Ausnahme der Einführung einer kapitalgedeckten Zusatzrente (Riester-Rente) – trotz des Bündnisses für Arbeit etabliert hatte, in Angriff nahm. Der Vermittlungsskandal der Bundesanstalt für Arbeit, die ihre Vermittlungsstatistiken gefälscht hatte, war das Gelegenheitsfenster für einen radikalen Wandel. Der Skandal im Februar 2002 führte zunächst zu den Rücktritten des damaligen BA-Präsidenten Bernhard Jagoda und des für die Bundesanstalt im Arbeitsministerium zuständigen Staatssekretärs Werner Tegtmeier. Sodann erklärte der Bundeskanzler Gerhard Schröder die Reform auf dem Arbeitsmarkt zur Chefsache der Regierung.

Der Anfang vom Ende des Bündnisses für Arbeit war die 15-köpfige Hartz-Kommission, die Bundeskanzler Schröder neben dem formal noch immer tätigen Bündnis installierte. Im Unterschied zum strikt tripartistischen Bündnis besetzte der Kanzler die Hartz-Kommission mit sieben prominenten Unternehmensvertretern und -beratern, während auf Verbandsseite nur IG Metall, Verdi und der Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) vertreten waren. Die Verbände hatten zudem kein Vorschlagsrecht bei der Besetzung der Kommissionsmitglieder, sondern die Mitglieder wurden von der Bundesregierung einseitig benannt.

Anfang Juli 2002 und mitten im Wahlkampf verblüffte der Bundeskanzler Gewerkschaften wie CDU/CSU gleichermaßen mit seiner Ankündigung, die Vorschläge aus der Hartz-Kommission zu umfangreichen Leistungskürzungen noch vor (!) den Wahlen umsetzen zu wollen (*Die Welt* vom 5.7.2002; *EAZ* vom 4.7.2002: 1). Damals diskutierte die Kommission die Verkürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld und -hilfe auf 12 Monate sowie eine Pauschalierung des Arbeitslosengeldes.

Nicht nur gegenüber seiner eigenen Partei, sondern auch gegenüber Teilen der Union, und vor allem gegenüber deren Kanzlerkandidaten Edmund Stoiber vertrat Schröder damit eine radikalere Position in der Reform der Arbeitsmarktpolitik. Kanzlerkandidat Stoiber geißelte die Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes als »sozial ungerecht« (zit. nach *Die Welt* vom 5.7.2002). Die Begrenzung auf 12 Monate hielt er auch im September 2002 noch für »falsch« (*Stern*, 2002, Nr. 37: 32).

Damit hatten sich die Fronten im Parteienwettbewerb verkehrt: Die Union verteidigte das alte System und versank im innerparteilichen Konflikt zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitikern, und der Kanzler konnte währenddessen auf die Kommission verweisen. Das verunsicherte die Union während des Wahlkampfes extrem (vgl. dazu Hartwich 2003: 129–132 und *Der Spiegel* vom 1.7.2002: 20–23).

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. Bereits vor der Veröffentlichung des Hartz-Berichts im August 2002 veränderte die Regierung durch ein Schnellgesetz die Leitungsstrukturen der BA nachhaltig: Der Verwaltungsrat wurde von 51 auf 21 Mitglieder verkleinert und das Amt des Präsidenten und des Vizepräsidenten sowie der Vorstand in seiner alten Form wurden abgeschafft. An die Stelle von Präsident und Vorstand trat ein dreiköpfiger Vorstand auf Vertragsbasis, der fortan von der Bundesregierung berufen wurde.

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

Die Überlegungen zu weiteren Sozialreformen nach den beiden ersten Hartz-Gesetzen begannen bereits im Dezember 2002. Das Kanzleramtspapier »Auf dem Weg zu mehr Wachstum, Beschäftigung und Gerechtigkeit« (Bundeskanzleramt 2002) tauchte am 20. Dezember 2002 erstmals in den Medien auf (*ta_x* vom 21.12.2002: 6). In seiner Regierungserklärung kündigte Bundeskanzler Schröder »weitreichende Strukturreformen« (Schröder 2003: 2481[D]) in der Arbeitsmarktregulierung und in den sozialen Sicherungssystemen an, unter anderem die Lockerung des Kündigungsschutzes, die Begrenzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes auf 12 Monate für die unter 55-jährigen, die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf Sozialhilfeniveau, die Herausnahme des Krankengeldes aus der Gesetzlichen Krankenversicherung, die Beseitigung von Monopolstrukturen im Gesundheitssystem und Nachjustierungen in der Rentenversicherung durch Anpassungen der Rentenformel sowie die Drohung mit gesetzlichen Öffnungsklauseln und der Einführung einer Ausbildungsabgabe.

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

Die Hartz-Kommission – wie auch später die Rürup-Kommission zur Reform des Rentensystems – lag in ihrer Arbeitsweise als auch in ihrer Zusammensetzung quer zu den etablierten Strukturen der Monopolisierung von Parteipositionen durch die Verbände, die ironischerweise durch das Bündnis für Arbeit weiter verstärkt worden war. Sie wurde zudem von der Bundesregierung als eigenständiger politischer Akteur instrumentalisiert, um die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung zu stärken, die sie gegenüber den Fraktionen nicht hatte. Damit hebt sich die Hartz-Kommission sowohl von der bestehenden Tradition von Expertenkommissionen ab³ als auch von der Beratung durch Experten im Rahmen des Bündnisses für Arbeit. Die Einrichtung der Hartz- und 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).

Diese Funktionen fehlten beim Bündnis für Arbeit. Die Benchmarking-Gruppe im Bündnis für Arbeit, an der Wolfgang Streeck maßgeblich mitarbeitete, litt an den fehlenden politischen Rahmenbedingungen für Politikwandel. Diese wurden erst durch die Hartz-Kommission hergestellt. Dabei wurden viele der Vorschläge, die die Hartz-Kommission machte, bereits zuvor von der Benchmarking-Gruppe des Bündnisses für Arbeit oder in Papieren der CDU/CSU oder FDP thematisiert und diskutiert. Anstatt sich jedoch mit den Vetopositionen der Sozialpartner auseinandersetzen zu müssen 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, 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(partner) ein Ende bereitet.

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

3 Kommissionen, die die Regierung beraten (Expertenkommissionen), hat es in der Bundesrepublik immer gegeben. So macht Siefken (2003: 489, Abb. 1) 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 (Siefken 2003: 485, Tab. 1).

Im Unterschied zu beiden Bündnissen, in denen die Verbandsinteressen in den Fraktionen verankert waren und Abweichungen von den Verbandsinteressen innerhalb der Parteien zu Konflikten führten, wurde durch die Hartz-Kommission und die Agenda 2010 die bestehende Parteien-Verbände-Dynamik außer Kraft gesetzt. Der politische Prozess wurde damit weit mehr durch die Bundesregierung kontrolliert und gesteuert, als es durch die Bündnisse zuvor möglich war. Die Voraussetzung für diese Bemächtigung eines zentralen Politikfeldes durch das Kanzleramt war die Ausdifferenzierung des Parteien- und Verbändesystems, die sich bereits seit Langem abzeichnete.

4 Die Ausdifferenzierung des Parteien- und Verbändesystems

Das Parteien- und das Verbändesystem haben sich auseinanderentwickelt. Sozialpolitiker sind heute mehr auf ihre politische Karriere konzentriert und weisen weniger Bindungen zu den Verbänden auf (vgl. hierzu Trampusch 2004b). Aufgrund der Organisationsprobleme der Verbände klafft zwischen Parteien und Sozialpartnern mittlerweile eine Lücke (Trampusch 2005; Hassel 2006). Sowohl CDU/CSU als auch SPD fühlen sich in der Sozialpolitik heute weniger den Interessen der Gewerkschaften und Arbeitnehmerbewegung verpflichtet. CDA, CSA und AfA haben innerparteilich erheblich an Einfluss verloren. Das unter anderem von Ottmar Schreiner, Vorsitzender der AfA, 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, hat die CDA stetig an Bedeutung verloren. Hatte die CDA bis Mitte der siebziger Jahre mehr als 120.000 Mitglieder, so sind es heute maximal 25.000 (*Handelsblatt* vom 9.12.2004: 4).

Während der CDA-Vorsitzende Norbert Blüm wie seine Vorgänger Katzer in den Kabinetten von Erhard, Kiesinger und Kohl noch ein Vetorecht besaß (*Handelsblatt* vom 9.12.2004: 4), hat die CDA heute nur noch den Auftrag, die Arbeitnehmerorientierung der CDU dem Wähler zu präsentieren, diesen auch zu vermitteln, aber nicht mehr. 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 Strom bezog; Seehofer ging im Konflikt über den Gesundheitskompromiss der Union zur »gemischt-lohnabhängigen, arbeitgeberbeitragsfondssteuerergänzungsfinanzierten Teilpauschalprämie« (Dieter Hundt [BDA], zit. nach *Spiegel Online* vom 18.11.2004). 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).

Noch stärker haben sich die Anhänger von Sozialdemokratie und Gewerkschaften auseinanderentwickelt. Hieraus resultieren Interessenkonflikte, die sich schwer überbrücken lassen (vgl. dazu und zum Folgenden Lösche 2003: 7). Die SPD muss zunehmend in der politischen Mitte Wählersegmente mobilisieren und »heterogene Wählerkoalitionen schmieden« (Lösche 2003), wenn sie Wahlen gewinnen will; die Gewerkschaften auf der anderen Seite sind noch auf die Arbeiter der Industriegesellschaft konzentriert und nur schlecht im tertiären Bereich organisiert. Lösche (2003: 7) konstatiert: »Das Dilemma: Aus der je unterschiedlichen Klientel resultieren Interessengegensätze, die sich nicht durch gut gemeinte Gipfeltreffen im Kanzleramt oder bei einem Gespräch in der bayrischen Staatskanzlei beheben lassen.«

Die Schwäche der traditionellen Beziehungen zwischen Parteien und Verbänden in der Sozialpolitik hat in den Parteien den Wirtschaftsflügel gestärkt. Dies führte dazu, dass es in den letzten Jahren zu erheblichen Auseinandersetzungen zwischen den traditionellen Sozialpolitikern und den Wirtschaftspolitikern kam, an denen einige politische Karrieren litten (neben Arentz und Seehofer auch: Rudolf Dressler, Oskar Lafontaine, Friedrich Merz). In beiden Volksparteien haben die Parteiführungen in den letzten zwei Jahren sehr viel Mühe gehabt, den Wirtschafts- und Sozialflügel in ihrer Partei zusammenzuhalten. In der SPD-Fraktion kam es zu erheblichen Spannungen im Zuge der Hartz-Reformen; in der Union zu den Fragen des Prämienmodells zur Finanzierung der Krankenversicherung, des Kündigungsschutzes und der Kürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes.⁴

Im Hinblick auf das Staat-Verbände-Verhältnis ist durch diesen Prozess der Ausdifferenzierung des Parteien- und Verbändesystems ein wichtiger Mechanismus verändert worden. Konnten zuvor die klar strukturierten Flügel in den Parteien gemeinsam mit den verbundenen Interessen der Verbände die Regierungen zwingen, sich innerhalb des Möglichkeitsraumes der Flügel aufzuhalten und zudem einen Ausgleich zwischen den Flügeln durch Kompensationsgeschäfte herzustellen, wurden durch die Kommissionen das Politikmonopol der Sozialpartner in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik aufgebrochen.

4 Zu Konflikten innerhalb der Unionsparteien seit 1998 vgl. Schmid (1999) mit zahlreichen Literaturverweisen; zu Konfliktkonstellationen in der SPD seit Ende der neunziger Jahre vgl. Walter (2004); zur regionalen Differenzierung von Interessen und Konflikten vgl. Detterbeck/Renzsch (2002).

5 Die Dynamik von Verbändesystem und Korporatismus

In allen drei Fällen zeigt sich, dass die Staat-Verbände-Beziehung durch Konflikte und Polarisierungen im Parteiensystem beeinflusst wurde. Dabei war einerseits das Verhalten der Verbände eine Funktion des Verhaltens staatlicher Akteure, wie es Wolfgang Streeck herausgearbeitet hat. Andererseits gilt aber auch, dass die Strategien der Parteien eine Antwort auf das Verhalten der Verbände waren. Das Verhalten beider Akteurguppen – der Verbände und der Regierung – war aufeinander bezogen. Die Verbände haben ihren Handlungsspielraum optimiert, soweit wie es die Regierung zuließ, während die Regierungen zunächst im Fall der beiden Bündnisse ihre etablierte Rolle der Integration beider Flügel spielte. Dass die Regierungen beide Bündnisse für Arbeit nicht für durchgreifende Reformen des Wohlfahrtsstaates nutzen konnten, hängt nach unserer Analyse auch mit der Überlagerung der Staat-Verbände-Beziehung durch parteipolitische Konflikte zusammen.

Nach der heftigen Kritik an der Pflegeversicherung sah Bundeskanzler Helmut Kohl wenig Möglichkeiten, sich der Ansprüche der wirtschaftsliberalen Fraktion zu erwehren und entschied sich gegen Absprachen mit den Gewerkschaften. Bundeskanzler Gerhard Schröder sah hingegen keinen Grund, sich gegen den Gewerkschaftsflügel seiner Fraktion durchzusetzen – solange es nicht notwendig war. Erst als die Beschäftigungs- und Haushaltskrise wieder massiv einsetzte, griff der Kanzler zu ähnlichen Maßnahmen, wie sie bereits Wirtschaftsminister Rexrodt in seinem Aktionsplan 1996 formuliert hatte. Als er damit begann, setzte er zugleich Hebel in Bewegung, die die Verschränkung zwischen Parlament, Ministerialbürokratie und Verbänden schwächen sollten: Er fusionierte das Wirtschafts- und Arbeitsministerium, schwächte den Verwaltungsrat der BA und umging die Fraktion durch die Einsetzung der Hartz-Kommission.

In allen drei Fällen spielten die Beziehungsstrukturen zwischen Parteien und Verbänden die wesentliche Rolle – sie definierten den Handlungsspielraum der Regierung. Dies wirft die Frage nach der Bedeutung enger Beziehungsstrukturen zwischen Parteien und Verbänden für die Funktionsweise des deutschen Modells auf. Obwohl zwischen Parteien und Verbänden seit jeher enge Verbindungen bestehen und das Parteiensystem und das Verbändesystem in demokratischen Systemen als die beiden zentralen Systeme der Willensbildung und Entscheidungsfindung betrachtet werden, werden Parteien und Verbände in der politikwissenschaftlichen Forschung in der Regel separat analysiert. Bislang ist noch wenig in die analytische und theoretische Verbindung der Konzepte der Parteien- und Verbändeforschung investiert worden (Schmid 1993: 172). Symptomatisch dafür ist sicherlich die in den fünfziger und sechziger Jahren geführte Diskussion um den Parteienstaat (Leibholz 1958) auf der einen und

den Verbändestaat (Eschenburg 1955) auf der anderen Seite. So war es mehr die Frage der Abgrenzung von Parteien(system) und Verbände(system), die die Literatur beherrschte (Schmid 1993), als die Frage, welche Interdependenzen es in der Genese und Entwicklung der beiden Systeme gibt und wie beide Systeme zusammen zu jeweils spezifischen und kontingenten Formen der Willensbildung und Entscheidungsfindung in demokratischen Systemen führen.

Eine Ausnahme stellt neben der Elitenforschung die neokorporatistische Literatur dar. Dabei war die Diskussion jedoch oftmals eher normativ als empirisch-analytisch ausgerichtet. Jessop (1979) bezeichnete Neokorporatismus als das »höchste Stadium der Sozialdemokratie« und Pahl und Winkler (1976) warfen sehr früh die Frage auf, ob korporatistische Politikformen Systemcharakter aufweisen und so parlamentarisch-parteienstaatliche Formen der Demokratie ablösen (Schmid 1993: 176).

Es war Gerhard Lehbruch (1979), der sich gegen diese normative Debatte wandte, indem er sie zunächst funktionalistisch wendete und Neokorporatismus als einen Ausdruck funktionaler Differenzierung begriff. Dabei formulierte er die These, dass zwischen parlamentarischer Demokratie und Neokorporatismus ein »symbiotisches Verhältnis« bestehe, weil sie zwei spezialisierte Systeme der Interessenvermittlung darstellen, die jeweils dem anderen in bestimmten Politikbereichen überlegen sind. Lehbruch betonte, dass neokorporatistische Politikformen dem Parteiensystem in der Einkommenspolitik überlegen sind, aufgrund ihrer »Fähigkeit zur Konsensbeschaffung« und ihrer »Flexibilität des Zeithorizontes« (1979: 598–601).

Dieses funktionalistische Argument wurde auch von Wolfgang Streeck betont, etwa als er Gewerkschaften als »Vollzugsträger öffentlicher Politik« bezeichnete (Streeck 1983) und auf die Steuerungsleistung des Verbändesystems als »private Interessenregierung« und auf seine Leistungsfähigkeit gegenüber staatlichen oder marktlichen Lösungen verwies (vgl. auch Streeck/Schmitter 1999 [1985]). Streeck erinnerte an den Wahlkampf von Edward Heath 1974, der unter dem Motto »Who governs?« die Wähler aufforderte, sich zwischen den Gewerkschaften oder der Demokratie zu entscheiden. Die Briten wählten die Labour Party, die anschließend mit den Gewerkschaften einen Sozialen Pakt abschloss. Streeck bemerkt dazu:

Für die Neo-Korporatisten löste dies das Problem der Vereinbarkeit von Demokratie und Korporatismus, wenn nicht theoretisch, so doch empirisch: ohne (»liberalen« oder »Neo-«) Korporatismus war Demokratie möglicherweise demokratisch, jedenfalls aber nicht regierbar. Da Demokratien, um solche zu sein, auch effektiv sein müssen, war der neue Korporatismus, der soziale Regulierungsleistungen erbrachte, ohne die die Regierungsfähigkeit des parlamentarischen Staates nicht gewährleistet war, fast definitionsgemäß ein demokratischer. (Streeck 1994: 22)

Um den Wandel korporatistischer Ordnungen zu analysieren, bedarf es jenseits der normativen oder funktionalistischen Ableitung der Bedeutung des Verbändesystems in korporatistischen (und auch postkorporatistischen) Politikformen auch der Analyse der konkreten Beziehungsstrukturen zwischen Parteien- und Verbändesystem und deren Entwicklung. Dabei schließen wir uns Gerhard Lehmbruch an, der als einer der wenigen Autoren der neokorporatistischen Literatur die Bedeutung der Verflechtung zwischen Parlamentarismus und Korporatismus aufgrund von Elitennetzwerken hervorhob.

Lehmbruch (1979) verwies darauf, dass personelle Verflechtungen einen Elitenkonsens generieren und Elitenverflechtungen so zu einer Harmonisierung der Zielformulierung führen können. Er betonte aber auch, dass es in korporatistischen Systemen zu erheblichen Friktionen kommen kann, wenn »redistributive Konflikte von der sozialen Basis auf das Parteiensystem durchschlagen«.

Es sind genau diese Verteilungskonflikte zwischen Sozialpolitikern und Wirtschaftspolitikern, die über verschärfte Auseinandersetzungen in den Parteien den Weg des deutschen Modells in den Postkorporatismus (Streeck 2005b) ebnen und es ermöglichen, dass die Handlungsoptionen in der Reform des Wohlfahrtsstaates variabler geworden sind. Sie umfassen insbesondere die Option einer umfassenden Liberalisierung der Sozialpolitik (Trampusch 2005), die bereits in anderen Kernbereichen des deutschen Modells wie dem Finanzierungssystem, dem Bereich der Unternehmenskontrolle und den industriellen Beziehungen zu beobachten sind (Deeg 2005; Höpner 2003; Streeck/Rehder 2003).

Im Unterschied zu der Situation in Großbritannien in den siebziger Jahren ist heute Demokratie auch ohne Korporatismus effektiv. Die Leistungen der großen Verbände auf dem Arbeitsmarkt sind nicht mehr Voraussetzung für Wachstum und Produktivität. Ihr Rückzug aus der Politik ermöglicht die Austragung von Verteilungskonflikten innerhalb des Parteiensystems, die zuvor von einem korporatistischen Elitenkonsens verhindert wurden.

Literatur

- 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 (MdB). Unveröffentlichtes Manuskript.
- Bundeskanzleramt, 2002: *Auf dem Weg zu mehr Beschäftigung und Gerechtigkeit*. Thesenpapier für die Planungsklausur am 5. Dezember 2002, Berlin.

- Czada, Roland, 2004: Die neue deutsche Wohlfahrtswelt. Sozialpolitik und Arbeitsmarkt im Wandel. In: Susanne Lütz/Roland Czada (Hrsg.), *Wohlfahrtsstaat – Transformation und Perspektiven*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 127–178.
- Deeg, Richard, 2005: The Comeback of Modell Deutschland? The New German Political Economy in the EU. In: *German Politics* 14(3), 332–353.
- Detterbeck, Klaus/Wolfgang Rensch, 2002: Politischer Wettbewerb im deutschen Föderalismus. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2002*. Tübingen/Baden-Baden: Nomos, 69–81.
- Dyson, Kenneth, 2005: Binding Hands as a Strategy for Economic Reform: Government by Commission. In: *German Politics* 14(2), 224–247.
- Eichhorst, Werner/Stefan Proft/Eric Thode, 2000: *Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking und der Bertelsmann Stiftung*. Berlin: Springer.
- Eschenburg, Theodor, 1955: *Herrschaft der Verbände?* Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Hartwich, Hans-Hermann, 2003: Arbeitsmarktreform im Bundestagswahlkampf 2002. Eine Fallstudie zum Thema »Demokratie und Arbeitslosigkeit«. In: *Gesellschaft – Wirtschaft – Politik (GWP)* 2(1), 113–142.
- Hassel, Anke, 2005: *Trade Unions as Political Actors: Decline and Transformation in Germany*. Vortrag, gehalten auf dem Workshop »Modell Deutschland revisited«, 10.–11. November 2005, Berlin.
- , 2006: Zwischen Politik und Arbeitsmarkt: Zum Wandel gewerkschaftlicher Eliten in Deutschland. In: Herfried Münkler/Grit Straßenberger/Matthias Bohlender (Hrsg.), *Deutschlands Eliten im Wandel*. Frankfurt a.M.: Campus, im Erscheinen.
- Höpner, Martin, 2003: Der Organisierte Kapitalismus in Deutschland und sein Niedergang. Unternehmenskontrolle und Arbeitsbeziehungen im Wandel. In: Roland Czada/Reinhard Zintl (Hrsg.), *Politik und Markt*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 34, 300–321.
- Jessop, Bob, 1979: Corporatism, Parliamentarism and Social Democracy. In: Philippe C. Schmitter/Gerhard Lehmbruch (Hrsg.), *Trends toward Corporatist Intermediation*. London: Sage, 185–212.
- Katzenstein, Peter J., 1978: Conclusion. Domestic Structures and Strategies of Foreign Economic Policy. In: Peter J. Katzenstein (Hrsg.), *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*. Madison, WI: University of Wisconsin Press, 295–336.
- , 2005: Semisovereignty in United Germany. In: Simon Green/William E. Paterson (Hrsg.), *Governance in Contemporary Germany*. Cambridge: Cambridge University Press, 283–306.
- Lehmbruch, Gerhard, 1979: Parteiensystem und Interessenverbände in der Politikentwicklung. In: Joachim Matthes (Hrsg.), *Sozialer Wandel in Westeuropa. Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages*. Frankfurt a.M.: Campus, 591–610.
- Leibholz, Gerhard, 1958: *Strukturprobleme der modernen Demokratie*. Karlsruhe: C.F. Müller.
- Lösche, Peter, 2003: Verhältnis Gewerkschaften und SPD. Gipfeltreffen sind kein Ausweg. In: *einblick* 21/03, 7.
- Müller, Hans-Peter/Manfred Wilke, 1999: *Rückkehr in die politische Arena: Die deutschen Gewerkschaften und das Bündnis für Arbeit*. Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Pahl, Ray E./Jack T. Winkler, 1976: Corporatism in Britain. In: Center for Studies in Social Policy (Hrsg.), *The Corporate State – Reality or Myth? A Symposium, September 1976*. London, 5–25.

- Schäuble, Wolfgang, 1996: *Das ist unser Ziel: Niedriger, einfacher, gerechter – durch weniger Steuern mehr Arbeitsplätze*. Rede auf dem Bundesparteitag der CDU vom 20. bis 22. Oktober 1996.
- Schmid, Josef, 1993: Parteien und Verbände. Konstitution, Kontingenz und Koevolution im System der Interessenvermittlung. In: Roland Czada/Manfred G. Schmidt (Hrsg.), *Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit. Festschrift für Gerhard Lehbrunck*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 171–190.
- , 1999: Die CDU/CSU nach dem September 1998. Von der Wende zum Ende? In: Oskar Niedermayer (Hrsg.), *Die Parteien nach der Bundestagswahl 1998*. Opladen: Leske+Budrich, 63–82.
- Schröder, Gerhard, 2003: *Mut zum Frieden und Mut zur Veränderung*. Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, 32. Sitzung, 14. März 2003, 2479(A)-2493(C).
- Siefken, Sven T., 2003: Expertengremien der Bundesregierung – Fakten, Fiktionen, Forschungsbedarf. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 34(3), 483–504.
- Streeck, Wolfgang, 1983: Interessenverbände als Hindernisse und Vollzugsträger öffentlicher Politik. In: Fritz W. Scharpf/Marlene Brockmann (Hrsg.), *Institutionelle Bedingungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik*. Frankfurt a.M.: Campus, 179–198.
- , 1994: Einleitung des Herausgebers. Staat und Verbände: Neue Fragen. Neue Antworten? In: Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Staat und Verbände*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 25. Opladen: Westdeutscher Verlag, 7–34.
- , 1995: *German Capitalism: Does it Exist? Can it Survive?* MPIfG Discussion Paper 95/5. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
<www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp95-5.pdf>
- , 2003: *No Longer the Century of Corporatism: Das Ende des »Bündnisses für Arbeit«*. MPIfG Working Paper 03/4. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
<www.mpifg.de/pu/mpifg_wp/wp03-4.html>
- , 2005a: Industrial Relations: From State Weakness as Strength to State Weakness as Weakness. Welfare Corporatism and the Private Use of the Public Interest. In: Simon Green/William E. Paterson (Hrsg.), *Governance in Contemporary Germany: The Semisovereign State Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press, 138–164.
- , 2005b: *Nach dem Korporatismus: Neue Eliten, neue Konflikte*. MPIfG Working Paper 05/4. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
<www.mpifg.de/pu/mpifg_wp/wp05-4.html>
- Streeck, Wolfgang/Anke Hassel, 2003: The Crumbling Pillars of Social Partnership. In: Herbert Kitschelt/Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Germany: Beyond the Stable State*. London: Frank Cass, 101–124.
- Streeck, Wolfgang/Britta Rehder, 2003: Der Flächentarifvertrag: Krise, Stabilität und Wandel. In: *Industrielle Beziehungen* 10(3), 341–362.
- Streeck, Wolfgang/Philippe Schmitter, 1999 [1985]: Gemeinschaft, Markt und Staat – und Verbände? Der mögliche Beitrag von privaten Interessenregierungen zu sozialer Ordnung. In: Wolfgang Streeck, *Korporatismus in Deutschland: Zwischen Nationalstaat und Europäischer Union*. Frankfurt a.M.: Campus, 191–222.
- Streeck, Wolfgang/Christine Trampusch, 2005: Economic Reform and the Political Economy of the German Welfare State. In: *German Politics* 14(2), 174–195.

- Trampusch, Christine, 2004a: Das Scheitern der Politikwissenschaft am Bündnis für Arbeit: Eine Kritik an der Problemlösungsliteratur über das Bündnis für Arbeit. In: *Politische Vierteljahresschrift* 45(4), 541–562.
- , 2004b: Von Verbänden zu Parteien: Der Elitenwechsel in der Sozialpolitik. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 35(4), 646–666.
- , 2005: Sozialpolitik in Post-Hartz Germany. In: *WeltTrends* 47/2005, 77–90.
Download einer Langfassung über: <www.mpifg.de/people/tr/>, *Publications*.
- Walter, Franz, 2004: *Abschied von der Toskana: Die SPD in der Ära Schröder*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wiesendahl, Elmar, 2004: Parteien und die Politik der Zumutungen. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B40/2004, 19–24.
- Zohlnhöfer, Reimut, 2005: *The Politics of German Economic Policy Reform: Electoral Competition under Institutional Pluralism*. Vortrag, gehalten auf dem Workshop »Modell Deutschland revisited«, 10.–11. November 2005, Berlin.