

Susanne Lütz  
Roland Czada (Hrsg.)

# Wohlfahrtsstaat – Transformation und Perspektiven

Auszug: Czada, Roland, 2004: Die neue  
deutsche Wohlfahrtswelt. Sozialpolitik  
und Arbeitsmarkt im Wandel, S. 127 - 154



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

*Roland Czada*

# Die neue deutsche Wohlfahrtswelt

## Sozialpolitik und Arbeitsmarkt im Wandel

### 1. Einleitung

Der westdeutsche Wohlfahrtsstaat der frühen 80er Jahre galt als ein institutionell segmentiertes, von breitem Parteienkonsens und kooperativer Selbstverwaltung getragenes, insgesamt leistungsfähiges System sozialer Sicherung (Katzenstein 1987: 168-192). Auf den ersten Blick hat sich daran im Verlauf der folgenden Jahrzehnte nicht viel geändert. Die institutionelle Segmentierung ist nach der 1995 eingeführten separaten Pflegeversicherung noch ausgeprägter. Zur Differenzierung nach Risiken (Alter, Krankheit, Arbeitsunfall, Arbeitslosigkeit, Pflegebedürftigkeit) kommen weiterhin solche nach Status und Region. Arbeiter, Angestellte, Bergleute und Beamte sind verschiedenen Alterssicherungssystemen zugeordnet. Mehrere Landesversicherungsanstalten (LfA) sind mit der Altersversorgung von Arbeitern betraut, wohingegen die Renten der Angestellten von einer Bundesversicherungsanstalt (BfA) getragen werden. Daneben gibt es mit den Knappschaftskassen eine getrennte Alterssicherung für Bergleute. Beamtenpensionen werden aus den Staatshaushalten der Länder und des Bundes finanziert. Die Krankenversicherung ruht nach wie vor auf einer Vielzahl von lokalen, regionalen und nationalen Institutionen. Seit 1996 ist die Wahl des gesetzlichen Krankenversicherungsträgers freigestellt, so dass sich die Trennung nach Arbeitern und Angestellten, örtlichen und überörtlichen sowie betriebseigenen Krankenkassen abschwächt. Gleichzeitig wurde ein Risikostrukturausgleich eingeführt, um Versicherungen mit schlechten Risiken vor dem einsetzenden Wettbewerb zu schützen. Nutznießer sind vor allem die mit den größten Risiken belasteten Allgemeinen Ortskrankenkassen (AOKs), die Ende des 19. Jahrhunderts im Rahmen der Bismarckschen Wohlfahrtsinitiative gegründet worden waren, um Arbeiter von gewerkschaftlichen Kassen wegzuführen (Katzenstein 1987: 1972).

Noch kommen Arbeitnehmer und Arbeitgeber je zur Hälfte für den Großteil der Kosten auf. Daneben steigen die staatlichen Zuweisungen stetig. So wurde 1999 eine Energiesteuer eingeführt, um daraus die defizitären Rentenkassen zu sanieren. Neben den überwiegend beitragsfinanzierten Systemen der gesetzlichen Sozialversicherung gibt es eine nicht unbeträchtliche Anzahl steuerfinanzierter Sozialprogramme, um jene sozialen Notlagen abzudecken, die aus den gesetzlichen Versicherungssystemen herausfallen. Abgesehen von

den sozial Schwachen, den Langzeitarbeitslosen und den Asylsuchenden profitiert, wie schon von Katzenstein (1987: 186) beschrieben, fast jeder Bundesbürger von staatlichen Zuwendungen für Kinder, Wohnung, Hausbau, Bildungsausgaben oder Sparzulagen. Erst unter dem Eindruck einer eskalierenden Fiskalkrise werden ab 2003 Teile des Sozialbudgets ernsthaft zur Disposition gestellt. Der Staatsanteil an den Sozialleistungen stieg von 29,6% (1991) auf 32,5% (2000) an, während der Anteil der Versicherungsbeiträge der Arbeitnehmer bei rund 28% konstant blieb und der Arbeitgeberanteil von 42,5% auf 36,9% absank (Eurostat 2003: 7). Trotz steigender Staatszuschüsse flossen ab Mitte der 90er Jahre mehr als 40 Prozent eines Durchschnittseinkommens in die gesetzliche Sozialversicherung. Deutschland ist das einzige OECD-Land, in dem Sozialbeiträge dieser Höhe anfallen. Diese Lohnnebenkosten zu senken wurde daher ein Hauptziel sozialpolitischer Reformbemühungen.

Bereits in der ersten Hälfte der 90er Jahre geriet der deutsche Wohlfahrtsstaat in erhebliche Turbulenzen. Kurzfristige Sanierungsmaßnahmen bestanden aus Kosteneinsparungen und Leistungskürzungen bei deutlich zunehmender Steuerfinanzierung. Trotz unveränderter Grundstrukturen hat sich die Betriebsweise des Wohlfahrtsstaates den neuen Knappheitsbedingungen angepasst. Dies betrifft nicht nur die Art der Finanzierung, sondern vor allem auch die Leistungsspektren der einzelnen Versicherungs- und Versorgungszweige sowie den konzeptuellen Rahmen und die politischen Machtstrukturen der Sozialpolitik. Im Vergleich zu Peter Katzensteins Schilderung von 1987 deuten insbesondere das wachsende politische Konfliktniveau und beachtliche Leistungskürzungen auf einen Wohlfahrtsstaat im Übergang hin. Obwohl dieser Prozess in keiner Weise abgeschlossen ist, sind seine treibenden Kräfte, wie sie im nächsten Abschnitt dargestellt werden, deutlich erkennbar.

## 2. Rahmenbedingungen der Sozialpolitik: Industrielle Modernisierung und deutsche Vereinigung

Um die jüngeren politischen Veränderungen verstehen zu können, müssen wir uns zunächst einigen kontextuellen Faktoren zuwenden. Unter diesen stechen zwei Sachverhalte hervor, die als besondere Herausforderungen auf den deutschen Wohlfahrtsstaat einwirken. Der eine betrifft das so genannte *Modell Deutschland*, der andere entstammt der deutschen *Vereinigung*. Gewiss wird der deutsche Wohlfahrtsstaat darüber hinaus auch mit Zwängen konfrontiert, die aus der Globalisierung und den demografischen Veränderungen resultieren; auf Grund ihres eher allgemeinen Charakters sollen diese jedoch erst später behandelt werden.

Seit Mitte der 70er Jahre werden die deutschen Sozialversicherungskassen dazu benutzt, einen Großteil jener Arbeitskräfte zu entschädigen, die

von industriellen Modernisierungspolitiken betroffen sind. Deutschland hat im Gegensatz zur amerikanischen und britischen *workfare statt welfare* Politik oder den skandinavischen aktiven Reintegrationsmaßnahmen seine weniger produktiven Arbeitskräfte auf Dauer in die Wohlfahrtsysteme abgehoben. Eine Produktivitätskoalition aus Gewerkschaften, Arbeitgebern und Staat nutzte sie dazu, Auflösungsverträge mit älteren Arbeitnehmern zu finanzieren und die Entlassung gering qualifizierter Arbeitnehmer zu erleichtern – eine industrielle Modernisierungsstrategie, die als „Modell Deutschland“ bekannt wurde (Esser/Fach/Väth 1978; Czada 2003b). 1984 wurde ein Vorruhestandsgesetz, 1988 ein Altersteilzeitgesetz erlassen, zu deren Umsetzung Arbeitgeber und Betriebsräte maßgeblich beitrugen. Beide Maßnahmen waren zunächst durch Mittel aus der Arbeitslosenversicherung und staatliche Zuwendungen finanziert worden. Als die Finanzierung durch die Bundesanstalt für Arbeit 1988 auslief, sahen sich die Rentenversicherungsträger bald vor einer doppelten Herausforderung: Sie mussten zum einen eine große Zahl westdeutscher Frührentner und zum anderen – nach der deutschen Vereinigung – sämtliche Rentner Ostdeutschlands auffangen (Tabelle 1).

Tabelle 1: Zunahme und Ausmaß von Frühpensionierungen (1975-1999)

Jahr	Durchschnittsalter von arbeitslos gewordenen Neurentnern		Neurenten von Arbeitslosen in Prozent aller Neurenten				Rente nach Arbeitslosigkeit in Prozent aller Renten	
			Westdeutschland		Ostdeutschland		West	Ost
			Männlich	Weiblich	Männlich	Weiblich		
1975	56.3	59.2	3.7	0.7			3.5	
1980	54.7	57.7	8.4	1.6			4.8	
1985	54.8	54.3	11.9	1.1			7.9	
1990	53.9	52.6	13.7	1.8			10.7	
1995	53.5	51.4	24.2	3.4	60.2	6.4	8.7	10.2
1999	52.9	50.8	26.9	2.1	54.5	1.8	14.4	31.4

Quelle: Hagen/Strauch 2001: 17; Verband der Rentenversicherer

Die Zunahme von Arbeitslosen und Frührentnern hatte zur Folge, dass ein wachsender Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter Sozialleistungen beanspruchte, die von immer weniger Beitragszahlern finanziert werden mussten. Diese Scherenentwicklung aus Leistungsansprüchen und Versicherungsbeiträgen ist in Deutschland besonders ausgeprägt. Da die deutsche Rentenversicherung die Beiträge der Versicherten nicht anspart, sondern direkt an die Leistungsempfänger weiterleitet (Umlagesystem), gerät sie bei einer relativen Abnahme beitragspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse in eine Finanzierungslücke.

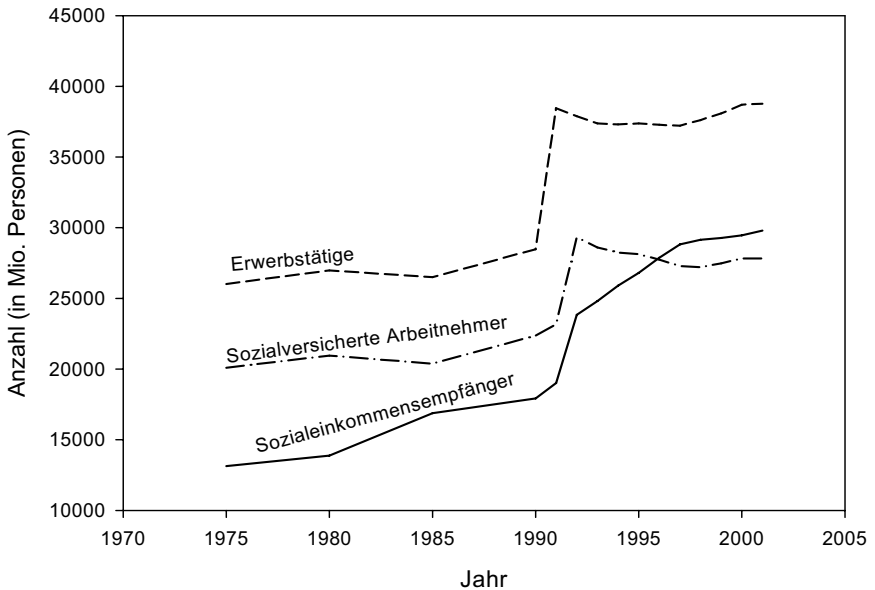
Bereits 2001 standen 27,817 Millionen sozialversicherungspflichtigen lohnabhängigen Beschäftigten nur noch 29,161 Millionen Einwohner gegenüber, die offiziell ausschließlich von Sozialeinkommen lebten (BMGS 2003, Schaubild 1). Ihre Zahl setzt sich zusammen aus 23,26 Millionen Altersrentnern (Arbeiter-, Angestellten- und Knappschaftsrenten), 3,22 Millionen Empfängern von Arbeitslosengeld oder -hilfe, 2,7 Millionen Sozialhilfeempfängern und 318.000 Beziehern von Leistungen nach dem Asylbewerbergesetz. Nicht enthalten sind 1,133 Millionen Empfänger von Unfallrenten und 670.000 von der Bundesanstalt für Arbeit aus Beiträgen der Arbeitslosenversicherung und Bundeszuschüssen finanzierte Personen in Umschulungsmaßnahmen und Beschäftigungsgesellschaften. 1985 zeigte die entsprechende Gegenüberstellung 20,378 Millionen sozialversicherungspflichtige Lohnempfänger und 13,485 Millionen Menschen, die von der Wohlfahrt lebten.<sup>1</sup> Somit ist von 1985 bis 2001 der Quotient aus Lohnkommens- und Sozialleistungsempfängern von 1,5 auf 1 zurückgegangen.

Die Abnahme von sozialbeitragspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen resultiert nicht allein aus einer widrigen Wirtschaftsentwicklung, sondern auch aus Besonderheiten des deutschen Wohlfahrtsstaates. Bis in die jüngste Vergangenheit stand eine forcierte Reintegration in den Arbeitsmarkt (*workfare for welfare*) nicht auf der politischen Agenda. Sie erschien nicht vordringlich, solange die sozialen Sicherungssysteme Arbeitslose ohne nennenswerte Probleme aufnehmen konnten. Und selbst als Finanzierungslücken absehbar wurden, verharteten die maßgeblichen Akteure bei der auf arbeitsmarktpolitische Ausgrenzung angelegten Strategie des „selektiven Korporatismus“. Dies mag daran gelegen haben, dass die Sozialhaushalte seit dem Wirtschaftswunder der 50er Jahre zumeist ohne besonderes Zutun der Politik gewachsen waren. Dies führte nun aber nicht etwa zu sporadischen Kürzungen der Beitragslast. Vielmehr gefiel sich die Sozialpolitik vermutlich aus wahlpolitischen Gründen vor allem darin, neue soziale Aufgaben zu entdecken, den Leistungsumfang auszuweiten und Einnahmen wie Lasten zwischen den verschiedenen Sozialversicherungshaushalten hin und her zu schieben. Dauerhafte Einnahmeausfälle in allen Sozialhaushalten waren im eingetübten Handlungsrepertoire der Sozialpolitiker nicht vorgesehen (vgl. auch den Beitrag von Christine Trampusch in diesem Band).

---

1 Wohlfahrtsempfänger sind die in keinem Erwerbsarbeitsverhältnis stehenden Empfänger von Leistungen der gesetzlichen Sozialversicherungen und der allgemeinen Wohlfahrtspflege (bes. Sozialhilfe). Um den Besonderheiten einer „gemischten Wohlfahrtsökonomie“ (Pedersen 2003: 109; Rein/Rainwater 1986) gerecht zu werden, müssten streng genommen auch Empfänger privater und betrieblicher Versicherungssysteme sowie von Transfers und Dienstleistungen innerhalb von Familienverbänden hinzugerechnet werden. Infolge des hohen Deckungsgrades der gesetzlichen Sozialversicherung spielen diese Vorsorgeformen in Deutschland aber nur eine ergänzende Rolle. Daher ändert zum Beispiel die Einbeziehung von betrieblichen und privaten Renten nichts an der Zahl der Leistungsempfänger.

Schaubild 1: Erwerbstätige, sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und Sozialeinkommensempfänger (1975 - 2002)



Anmerkungen:

- \* Erwerbspersonen (abhängig Beschäftigte und Selbständige) nach Mikrozensus (1% Stichprobe über die Bevölkerung und den Arbeitsmarkt; BMGS 2003, Tabelle 2.3).
- \*\* Beitragszahler in der gesetzlichen Sozialversicherung nach Daten der gesetzlichen Rentenversicherung (BMGS 2003, Tabelle 2.6A).
- \*\*\* Personen, die von Sozialeinkommen leben. Eingeschlossen sind Rentner der Arbeiter-, Angestellten und Knappschaftsrentenversicherung, Empfänger von Arbeitslosengeld- und -hilfe, Sozialhilfeempfänger und Empfänger von Asylbewerberleistungen. Nicht einbezogen sind die Empfänger von Beamtenpensionen und Unfallrenten sowie BaFöG-Empfänger und Arbeitslose in Umschulungsmaßnahmen und öffentlich finanzierten Beschäftigungsgesellschaften (BMGS 2003, Tabellen 8.1 – 8.18).

Quelle: BMGS (Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung): Statistisches Taschenbuch. Arbeits- und Sozialstatistik, 2000, 2002, 2003. Berlin

Die aktive Beschäftigungspolitik konnte auch in den 90er Jahren im Wesentlichen nur Maßnahmen zur Verbesserung der Qualifikation und – vor allem in Ostdeutschland – der zeitlich befristeten Aufnahme in Beschäftigungsgesellschaften. Die Schaffung von Arbeitsplätzen mit geringer Qualifikation und geringem Einkommen blieb demgegenüber gänzlich reaktiv: Es bedurfte eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts von 1996, um Steuerermäßigungen für Geringverdienende einzuführen. Halbherzige Regelungen der Teilzeitarbeit, insbesondere von Mini-Jobs waren stets nur eine Antwort auf eigendynamische Entwicklungen des Angebots geringfügiger Beschäftigung und der großen Nachfrage nach einem Nebeneinkommen.

So entstand ein vor allem von Jugendlichen, Hausfrauen und Rentnern in Anspruch genommener Teilzeitarbeitsmarkt. Indessen sind keine speziellen Anreize zur Arbeitsaufnahme von Sozialhilfeempfängern geschaffen worden. Für sie bedeuten Arbeitseinkommen nach wie vor den Verlust von Sozialleistungsansprüchen. Eine Arbeitsaufnahme erhöht in diesem Fall das effektive Einkommen nur unwesentlich und kann im Falle größerer Familien sogar zu Einkommensverlusten führen.

Trotz der Abnahme von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen ist die erwerbstätige Bevölkerung insgesamt gestiegen. Ursache dafür ist – neben im Verlauf der 90er Jahre abklingenden vereinigungsbedingten Effekten – die Zunahme von *Mini-Jobs* und der *Scheinselbständigkeit*. Seit Mitte der 90er Jahre waren geringfügige Teilzeitjobs mit einer Arbeitszeit von unter 15 Stunden pro Woche und einem Gehalt von nicht mehr als 620 DM – seit April 2003 400 Euro – von der Besteuerung und von sozialversicherungsrechtlichen Verpflichtungen und Berechtigungen ganz oder (seit April 2000) teilweise freigestellt. Folgt man den Angaben des Kölner Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG 1999), so hat sich die Anzahl der „Mini-Jobber“ zwischen 1987 und 1992 auf 4,4 Millionen verdoppelt und stieg dann weiter auf 5,6 Millionen (1997) und 6,5 Millionen (1999) an. Davon sind 70% weiblich und zumeist Hausfrauen. Mehr als 50% sind jünger als 25 oder älter als 55 (die Zahlen beziehen sich auf 2002, Bundesanstalt für Arbeit, Referat für Beschäftigungsstatistik). Obwohl Mini-Jobs zur Finanzierung der Sozialversicherungssysteme nur wenig beitragen und kaum nennenswerte Leistungsansprüche generieren, stützen sie durch den Zuverdienst von Familienangehörigen letztendlich das mit dem Bismarckschen Sozialversicherungsstaat verbundene Haupternährermodell.

Im Verlauf der 90er Jahre haben immer mehr Scheinselbständige die Sozialversicherung umgangen. Obwohl formell selbständig, bleiben sie von einem Arbeitgeber abhängig. So wurden zum Beispiel LKW-Fahrer formal Besitzer eines LKWs, der von einem Speditions- oder Fuhrunternehmen finanziert und in dessen Auftrag eingesetzt wird. Ähnliches findet sich in vielen Dienstleistungsbereichen (Verlage, Zeitungen, Konstruktion, Design, IT-Dienstleistungen etc.). Trotz gesetzlicher Einschränkungen wächst die Scheinselbständigkeit weiter an. Schätzungen für 2001 variieren zwischen einer und 1,4 Millionen Scheinselbständiger. Die Gesamtzahl von sieben Millionen Mini-Jobbern und Scheinselbständigen kann als eine Folge der stufenweise ansteigenden Lohnnebenkosten in Nachwirkung der deutschen Vereinigung betrachtet werden (ISG 1999).

Die disproportionale Zunahme von Wohlfahrtsempfängern und der damit einhergehende Anstieg der Lohnnebenkosten begannen 1992. Schaubild 1 zeigt deutlich, dass es sich dabei um eine unmittelbare Auswirkung des so genannten *Vereinigungsschocks* (Sinn/Sinn 1993; Schluchter/Quint 2001) handelt. Am 3. Oktober 1990 trat die frühere Deutsche Demokratische Republik der Bundesrepublik Deutschland bei. Am selben

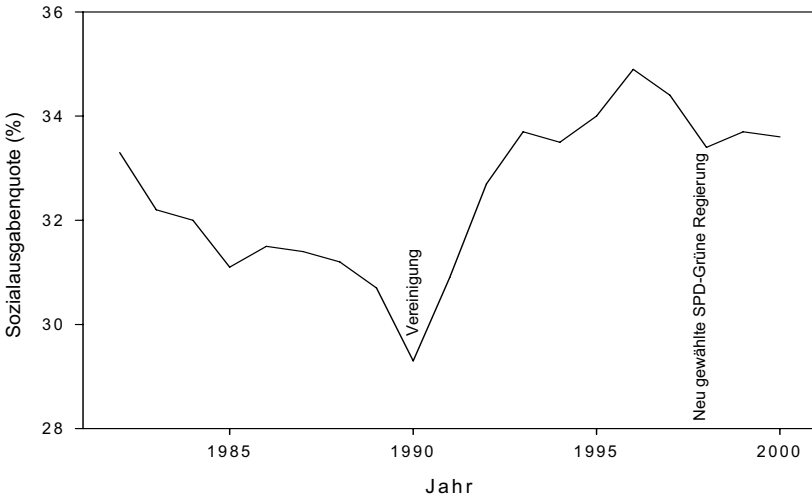
Tag fiel das deutsche BIP/Einwohner um etwa DM 6.000 auf DM 34.990 als Folge dessen, dass die Anzahl der Einwohner stärker anstieg als die wirtschaftliche Leistung. Hinzu kam, dass in Ostdeutschland ein historisch einmaliger Deindustrialisierungs- und Modernisierungsprozess massive Arbeitsplatzverluste verursacht hatte, deren soziale Kosten von der westdeutschen Wirtschaft geschultert werden mussten. Der Gesamtnettotransfer in die neuen Bundesländer (Föderaler Finanzausgleich, Sonderprogramme des Bundes, EU-Beihilfen, Bundesergänzungszuweisungen, und Sozialversicherungsbeiträge abzüglich der im Osten erhobenen – und dabei nur teilweise erwirtschafteten – Steuern und Sozialversicherungsbeiträge) stieg in den frühen 90er Jahren auf nahezu zehn Prozent des Bruttoinlandsproduktes und pendelte sich zum Ende des Jahrzehntes auf vier Prozent des BIP ein. Sinn und Westermann (2001) berichten von einem Leistungsbilanzdefizit der neuen Länder in Höhe von 50 Prozent ihres eigenen Bruttoinlandsproduktes. Somit ist ihre Abhängigkeit von Ressourcenzuflüssen wesentlich höher als die des süditalienischen Mezzogiorno, welcher häufig als klassisches Beispiel einer parasitären Wirtschaft bezeichnet wird (Sinn/Westermann 2001: 36-37). Zwei Drittel des ostdeutschen Leistungsbilanzdefizits wurden bislang über *öffentliche* Transfers finanziert, ein Drittel durch *private* Investitionen und Einkommensübertragungen ausgeglichen. Dabei entfielen die Hälfte der öffentlichen Transfers auf die Sozialausgaben und nur zwölf Prozent auf öffentliche Infrastrukturinvestitionen (Sinn 2000). Folglich stieg der Sozialleistungsquotient (d.h. der Anteil der öffentlichen Wohlfahrtsausgaben am BIP) nach der Vereinigung deutlich an (Schaubild 2). Vor der Vereinigung waren die Sozialversicherungskassen gefüllt und schienen gut vorbereitet, die direkten volkswirtschaftlichen Kosten der Vereinigung zu tragen. So verfügten die Rentenkassen 1989 über den historischen Höchststand einer Dreimonatsreserve. 2003 ist die Reserve auf die Rentenzahlungen eines halben Monats abgesunken und geriet damit in einen für ein Umlagesystem kritischen Zustand. Die Kassenstände wurden niedriger, obwohl die Sozialversicherungsbeiträge in Deutschland mehrfach angehoben wurden – und dies in einer Zeit, in der es allen europäischen Nachbarländern gelang, die Sozialbeiträge zu senken.

1999 blieb einem Fabrikarbeiter weniger als die Hälfte dessen als Einkommen, was an Lohnkosten für ihn anfallen. Zum Vergleich: In Großbritannien oder in den Vereinigten Staaten sind es 70 Prozent und mehr. Die ansteigenden Wohlfahrtsausgaben und dadurch steigenden Lohnkosten verlangsamten die Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt. Während das Ausmaß dieses unmittelbaren Beschäftigungseffektes zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern umstritten blieb, ist die durch steigende Lohnnebenkosten bedingte Stagnation des verfügbaren Einkommens offenkundig. Im Verlauf der 90er Jahre stieg der Reallohn pro Beschäftigten vor Steuern und Abgaben um 2 Prozent; jedoch betrug der Anstieg nach Steuern und Abgaben nur 0,3 Prozent. Infolgedessen schlug sich die maßvolle Lohnpolitik der Gewerkschaften in der zweiten Hälfte der 90er Jahre nicht, wie erwartet, in



höheren Beschäftigtenzahlen nieder, sondern bremste das Wachstum des verfügbaren Einkommens. Auf diese Weise wurde der private Verbrauch gedrosselt; sein jährliches Wachstum lag deutlich unter dem vergleichbarer Industriestaaten.

Schaubild 2: Entwicklung der Sozialausgabenquote (1980-2000)



Quelle: BMGS 2003

### 3. Zwischen Reparatur und Umbau des Sozialstaates

Vor der Vereinigung waren ernsthafte Bemühungen um eine Reform des Wohlfahrtsstaates kaum ersichtlich. Die konservativ-liberale Regierung startete einige Versuche, den Arbeitsmarkt zu flexibilisieren und mäßige Einschnitte in der Sozialversicherung auf den Weg zu bringen. Eine dezidierte Reformpolitik kam dagegen nicht zustande. Dies ist mit den hohen Konsenszwängen des politischen Systems erklärt worden, wie sie insbesondere aus der legislativen Vetomacht des Bundesrats und dem Verbände-Korporatismus herrühren (Lehbruch et al. 1988). Seit Gründung der Bundesrepublik ist insbesondere die Sozialpolitik stark von bipartistischen (Gewerkschaft, Arbeitgeber), tripartistischen (Staat, Gewerkschaften, Arbeitgeber) und anderen intermediären Akteuren (Versicherungsträger, Dienstleistungsanbieter, Sachverständigenräte, berufsständische Organisationen) zwischen Staat und Markt geprägt worden.

Bereits seit Mitte der 70er Jahre dienen institutionelle Besonderheiten des politischen Systems als Erklärung für politische Fehlentwicklungen. Ger-

hard Lehmsbruch betont die Unvereinbarkeit von Parteienwettbewerb und kooperativem Föderalismus (Lehmsbruch 1976; 2002). Ähnlich bietet auch Fritz W. Scharpfs Forschung zur „Politikverflechtung“ und zur „Politikverflechtungsfälle“ eine Schlüsselerklärung für Hindernisse und Versäumnisse bei der Formulierung und Ausführung von Reformprogrammen (vgl. Scharpf 1985). Auch Peter Katzenstein (1985) betont den hohen politischen Konsensbedarf im „semisouveränen“ Staat der Bundesrepublik, obgleich er mit dem Hinweis auf die institutionelle Bevorzugung inkrementeller Problemlösungen eben das als eine Tugend preist, was Lehmsbruch und Scharpf als Konstruktionsfehler beschrieben haben. Ungeachtet der großen Erklärungskraft dieser Theorien ist es fraglich, ob sie den sozialpolitischen Kurs der Politik in den 80er Jahren zureichend erklären können. Immerhin verfügte die damalige konservativ-liberale Regierung über eine große Mehrheit im Bundesrat. Im Blick auf institutionelle Vetopotenziale war die Kohl-Regierung der 80er Jahre souveräner als alle ihre Vorgänger und Nachfolger. Selbst die Regierung Adenauer verlor in den 50er Jahren ihre Mehrheit im Bundesrat für einige Monate (März 1956-Januar 1957). Das Problem gegenläufiger Mehrheiten in einer faktischen Zwei-Kammer-Legislative trat historisch nicht vor dem Ende der Großen Koalition 1972 auf und verschärfte sich nach 1976. Im Vergleich dazu verfügte die CDU/CSU-FDP Koalition von 1982 über die gesamten 80er Jahre bis zur Niedersachsen-Wahl 1990 über eine Mehrheit von fünf bis 13 Stimmen. Dies und eine solide Bundestagsmehrheit sowie geschwächte Gewerkschaften (nachdem die Arbeitslosenzahl nach 1981 auf über eine Million geklettert war) machte Kohl zum mutmaßlich mächtigsten Kanzler nach Adenauer.

Um die Politik während der 80er Jahre erklären zu können, muss der Fokus auf einige Zusammenhänge außerhalb des Bereichs konstitutioneller Vetostrukturen gerichtet werden. Zohnhöfer (2001) weist auf die Befürchtung der konservativ-liberalen Kohl-Regierung hin, durch wohlfahrtsstaatliche Reformen, die notwendigerweise Einschnitte beinhaltet hätten, die Wählermehrheit zu verlieren. Ein zweiter wichtiger Grund war der starke Einfluss des Arbeitnehmerflügels in der CDU. Geführt wurde er von Norbert Blüm, einem ausgewiesenen Vertreter des wohlfahrtsstaatlichen Konsensmodells. Der christdemokratische, katholische Minister agierte vom Beginn der Kohl-Regierung 1982 bis zur Machtübernahme durch die Schröder-Regierung 1998 als mächtiger und treuer Anhänger des Bismarckschen Wohlfahrtsstaates. Hinzu kommt, dass die wirtschaftliche und fiskalische Lage während der 80er Jahre nicht allzu schlecht war. Die Haushaltszahlen und das Steueraufkommen hatten sich zum Ende des Jahrzehntes spürbar verbessert. Trotz langsamen Wachstums und einer mäßigen Beschäftigungslage waren die Unternehmensgewinne stark angestiegen. 1989 verzeichneten die Rentenversicherungskassen die höchsten Finanzreserven seit Einführung des Umlageverfahrens. Somit befanden sich die Regierungspläne, Steuern und Sozialabgaben spürbar zu senken, im Einklang mit der fiskalischen und makroökonomischen Situation der ausgehenden 90er Jahre. Wie optimistisch die Aussichten

waren, wird aus dem Bericht des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung erkennbar, der 1989 einige wenige Wochen vor dem Fall der Berliner Mauer veröffentlicht wurde (SVR 1989). Die „fünf Wirtschaftsweisen“, zumeist neoliberale Gewerkschaftskritiker, legten den Gewerkschaften nahe, von einer Strategie qualitativer Forderungen abzurücken und stattdessen Gehaltsforderungen zu stellen, um an den vorangegangenen Steigerungen der Unternehmenseinkommen teilzuhaben. Der Vorschlag zielte auf eine Erhöhung der Massenkaukraft, wobei die Regierung niedrigere Steuern, niedrigere Sozialversicherungsbeiträge und höhere Löhne gegen die Bereitschaft der Gewerkschaften zur Deregulierung des Arbeitsmarktes tauschen wollte – eine korporatistische Strategie, die an ähnliche, später erfolgreiche Wachstumskonzepte in den Niederlanden und in Schweden erinnert.

Wirtschaftspolitische Kurswechsel in Großbritannien, Schweden und den Niederlanden zeigen, dass ein zunehmender Problemdruck die entscheidende Voraussetzung für politische Veränderungen sein kann. Die Leidensschwelle, bei deren Überschreitung Regierungen sich ungeachtet ihres ideologischen Hintergrundes bemüßigt fühlen zu handeln, war in Deutschland selbst während der „Vereinigungskrise“ der Jahre 1992/92 noch nicht erreicht. Wenn man all dies berücksichtigt – die bis 1991 bestehende solide Mehrheit der Kohl-Regierung in beiden Kammern, vorherrschende Wahlkampferrwägungen bei Fragen von Leistungskürzungen, ein starker, den Wohlfahrtsstaat befürwortender Flügel innerhalb der Union und der mäßige Problemdruck in dieser Zeit – so können konstitutionelle Vetopotenziale das Ausbleiben einer Wohlfahrtsstaatsreform in den 80er Jahren nicht erklären. Dies wird noch deutlicher, wenn man diese Periode mit der nachfolgenden vergleicht.

Unmittelbar nach der deutschen Vereinigung konnte die Regierung die zu geplante Senkung der Einkommensteuern und Sozialabgaben ebenso wenig umsetzen wie eine Reform des Arbeitsmarktes. Vetopotenziale können das Ausbleiben dieses 1989 als Wachstumsprogramm konzipierten Reformpakets nicht erklären. Im Gegenteil: Die Vereinigungspolitik der frühen 90er Jahre kann als „letzter Triumph“ von Korporatismus, Parteienkonkordanz und kooperativem Föderalismus in Deutschland bezeichnet werden (Sally/Webber 1994; Czada/Lehmbruch 1998). Die politische Konsensbereitschaft war umfassend, und die parlamentarische Position der Regierung Kohl wurde in Folge ihres Wahlsieges von 1990 sogar noch stärker. Zur gleichen Zeit verzichteten die Länder auf die Ausübung ihre verfassungsmäßigen Rechte, um die Vereinigung rasch und flexibel zu bewältigen (Lehmbruch 1990). Das alte westdeutsche Modell wurde zum Beispiel wieder belebt, als die Bundesregierung im März 1990 die *Grundsätze zur Zusammenarbeit von Bund, neuen Ländern und Treuhänderanstalt für den Aufschwung Ost* veröffentlichte. Zeitgleich trafen sich in der Kanzlerrunde zum Aufbau-Ost führende Vertreter von Unternehmen, Gewerkschaften und der parlamentarischen Opposition über mehrere Jahre hinweg regelmäßig zur wechselseitigen Information und Abstimmung von Maßnahmen der Vereinigungspolitik und des Aufbaus-Ost.

Ogleich die SPD sowohl im Bundestag als auch im Bundesrat in der Minderheit war, wurde sie in die Netzwerke der Vereinigungspolitik mit der Treuhandanstalt als zentrale Einrichtung<sup>2</sup> eingebunden. Prominente Sozialdemokraten wie von Dohnanyi, Gohlke, Rohwedder und Gewerkschaftsführer wie Rappe, Steinkühler und Schulte wurden in führende Positionen innerhalb der exekutiven, überwachenden und operativen Struktur der THA berufen. Die frühen 90er Jahre waren durch die Wiederbelebung eines weit gefächerten Parteienkonsens und korporativer Entscheidungsfindung gekennzeichnet. Die segmentierte Politikstruktur konnte für eine Weile überbrückt werden – zumindest bis 1992, als die ersten Zeichen einer ernststen wirtschaftlichen Krise die ursprünglichen Konzepte des Institutionentransfers und marktgeleiteten Transformationsprozesses in Frage stellten.

In der Vereinigungspolitik war man zunächst allgemein davon ausgegangen, dass die westdeutsche institutionelle *governance*-Struktur bei ihrer Übertragung in die neuen Bundesländer nicht verändert werden sollte (Schäuble 1991: 115-116). Demnach sollte das gesamte westdeutsche System – Gesetze, untergesetzliche Regelwerke und informelle Praktiken, Behörden und Verbände – einschließlich ihrer wohlbekannten Defizite in Ostdeutschland implementiert werden. Der Institutionentransfer gelang mehr oder weniger (Czada/Lehmbruch 1998). Indessen waren die westdeutschen Institutionen den außerordentlichen Aufgaben der Vereinigung und des Aufbaus-Ost nicht gewachsen. Es gelang nicht, die sozialistische Kommandowirtschaft rasch in eine erfolgreiche kapitalistische Marktwirtschaft zu verwandeln. Als dies absehbar wurde, kam es zur Novellierung einer Reihe von Gesetzen, die den Erfordernissen des Aufbaus-Ost angepasst wurden (Arbeitsförderungsgesetz, Vermögensgesetz, Treuhandanstalt-Kreditaufnahmegesetz, Teile des Sozialgesetzbuchs etc.). Höchst bemerkenswert ist, dass alle diese Reparaturgesetze mit großen, oft nahezu einstimmigen parlamentarischen Mehrheiten verabschiedet wurden, obwohl sie weit reichende Umverteilungen nicht nur zwischen Ost und West, sondern auch zwischen Gruppen von Einkommensbeziehern in die Wege leiteten. Im folgenden sollen drei Teilbereiche der Sozialpolitik – Beschäftigung, Gesundheit und Renten – im Einzelnen behandelt werden.

#### 4. Beschäftigungspolitik

Abgesehen von kleineren Veränderungen des *Arbeitsmarktförderungsgesetzes* (AFG) blieb der generelle Kurs im Bereich der Beschäftigungspolitik während der 80er Jahre relativ stabil. Die Arbeitslosenzahlen in Westdeutschland hielten sich auf einem mäßig hohen Niveau, während sie in den neuen Bundesländern nach der Vereinigung 1990 rapide anstiegen. Zwischen

---

2 Die Treuhandanstalt (THA) wurde im April 1990 als institutioneller Treuhänder vom Rang einer Bundesbehörde eingerichtet, um mehr als 13.000 Firmen mit mehr als 4 Millionen Beschäftigten in Ostdeutschland zu privatisieren, zu sanieren oder aufzulösen.

1992 und 1995 kam es statt der ursprünglich ins Auge gefassten Liberalisierungen des Arbeitsmarktes zu einer protektiven Arbeitsgesetzgebung, die es beispielsweise erlaubte, Beiträge der Arbeitslosenversicherung in groß angelegte Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Ostdeutschland zu lenken. In der Folge mussten die Beitragssätze zur Arbeitslosenversicherung mehrfach erhöht werden. Die korporatistisch verwaltete Bundesanstalt für Arbeit (BA) konnte im Zuge des Aufbaus-Ost ihren Einfluss auf die Arbeitsmarktpolitik merklich erweitern. Sie war die einzige Bundesbehörde, die im gesamten Gebiet der neuen Länder durchgängig neue Zweigstellen bei nur beschränkter Einflussnahme der jeweiligen Landesregierungen einrichten konnte. Obwohl auch die THA eine Bundesbehörde war, verfügte sie nicht über die Erfahrung und die räumliche Substruktur der BA. Abgesehen davon rekrutierte sich das Personal der Arbeits- und Beschäftigungsabteilung hauptsächlich aus Arbeitskräften der BA sowie aus Gewerkschaften und Arbeitsgerichten, d.h. die arbeitsmarktpolitische Schnittstelle der Treuhandanstalt war eine kleine Kolonie der Bundesanstalt für Arbeit.

Vor 1995 bemerkten nur wenige die redistributive Funktion der Sozialversicherung und deren langfristige Folgen. Mackscheidt (1993) berichtet, dass die interregionale Umverteilung durch das Sozialversicherungssystem den Umfang des Länderfinanzausgleichs schon vor der deutschen Vereinigung seit langem weit überstieg. Während letzteres stets ein kontrovers diskutiertes Thema war, handelte es sich bei der Umverteilung von Sozialversicherungsgeldern aus wohlhabenden Regionen in ärmere Teile des Landes um eine verborgene Agenda der Nicht-Entscheidung. In der Tat ist über die Ausweitung der interregionalen Umverteilung über die Sozialversicherungshaushalte nie parlamentarisch oder administrativ entschieden worden. Sie war eine automatische Folge des Institutionentransfers von West- nach Ostdeutschland, durch den Leistungsansprüche der ostdeutschen Bevölkerung entstanden waren.

In der Regierungszeit Kohls vor und nach der Vereinigung blieben Arbeitsmarktreformen ein Prozess der inkrementellen Bewältigung kurzfristiger finanzieller Probleme (vgl. Blancke/Schmid 2003: 217). Im Gegensatz dazu versuchte sich die neu gewählte rot-grüne Regierung an einem umfassenden Reformprogramm. Schröder reanimierte die während Kohls Kanzlerschaft mehrfach gescheiterte Idee eines korporatistischen Bündnisses. Das *Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit* – ein tripartistisches Gremium von Regierung, Arbeitgeber- und Unternehmerverbänden und Gewerkschaften – verfehlte seine ursprünglichen Ziele. 2003 erklärten die Gewerkschaften die Gespräche für gescheitert. Als Grund nannten sie unüberbrückbare Differenzen zwischen ihren eigenen Politikkonzepten und denen der Arbeitgeber. Tatsächlich waren die Differenzen durch den allumfassenden Charakter der Gespräche verstärkt worden. Während Gewerkschaften und Arbeitgeber über einige Reformschritte einig waren, verursachten andere zunehmend Kontroversen. Ebenso zeigte sich, dass die zergliederte Wohlfahrtsverwaltung nicht in der Lage war, sich selbst mit dem auf

höchster politischer Ebene angesiedelten Bündnis für Arbeit zu koordinieren. Hinzu kam, dass die Regierung ihre Mehrheit im Bundesrat einbüßte, kurz nachdem das Bündnis für Arbeit eingerichtet worden war. Somit litt die Allianz nicht nur unter einer umfassenden politischen Zielsetzung, die mit der institutionellen Segmentierung des Wohlfahrtsstaates inkompatibel war (Lehmbruch 2000: 98). Sie scheiterte ebenso an der Unfähigkeit der von gegenmajoritären Vetokräften gebremsten Regierung, als dritte Partei die Einhaltung und Umsetzung korporatistischer Vereinbarungen garantieren zu können (Czada 2003a). War in der Korporatismusforschung lange Zeit die interne Verpflichtungsfähigkeit von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften bezweifelt worden, so zeigte sich jetzt, dass eine mit der Blockadedrohung der Oppositionsmehrheit im Bundesrat konfrontierte Bundesregierung zum unsicheren Partner wurde, an dessen Handlungsfähigkeit die Verbände begründete Kritik übten (z.B. Henkel 1997).

Schon vor dem Ende der Bündnisgespräche wurde ein neuer Gesprächskreis ins Leben gerufen. Die *Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* (Hartz Kommission), der Peter Hartz, Betriebsratsvorsitzender von Volkswagen, vorstand, sollte Vorschläge für neue Dienstleistungen der Arbeitsämter und für Beschäftigungsprogramme entwickeln, die mehr Wettbewerb und unternehmerische Initiative ermöglichten. Von 13 vorgeschlagenen Maßnahmen gehören der Umbau der Bundesanstalt für Arbeit und die Einführung von „Personalserviceagenturen“ (PSA) in allen 181 deutschen Arbeitsämtern zu den bedeutsameren. Arbeitslose, die innerhalb eines halben Jahres keine neue Beschäftigung finden, durchlaufen nun spezielle Vermittlungsmaßnahmen. Der Einsatz von Zeitarbeitsfirmen soll den traditionell rechtlich stark abgesicherten Kündigungsschutz aufweichen. Darüber hinaus schlug die Kommission vor, Arbeits- und Sozialämter in so genannten Job-Centern zusammenzuführen und Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfeleistungen zu einem Leistungssystem zu verbinden. Letzteres ist wesentlicher Bestandteil der so genannten Agenda 2010, ein weit reichendes wirtschafts-, sozial- und arbeitsmarktpolitisches Reformprogramm, das Ende 2003 nach erheblichen Vermittlungsbemühungen zwischen Regierung und Opposition beschlossen wurde.

Ein weiterer, bereits 2002 umgesetzter Vorschlag der Hartz-Kommission zielt darauf ab, den Übergang von der Arbeitslosigkeit in die Selbständigkeit zu erleichtern. Hierzu führte die Kommission die Begriffe „Ich-AG“ beziehungsweise „Familien-AG“ ein. Bei einem jährlichen Einkommen zwischen 15.000 und 20.000 Euro zahlen die Gründer einer Ich-AG/Familien AG einen Steuersatz von 10 bis 15 Prozent. Außerdem können sie für maximal drei Jahre Zuschüsse aus der Arbeitslosenversicherung beanspruchen. Tatsächlich sind einige Vorschläge der Hartz-Kommission ureigene Vorstellungen eines modernisierungsorientierten Gewerkschaftsflügels. Walter Riester, vormals stellvertretender Vorsitzender der IG Metall und dann Bundesarbeitsminister, hatte die Kommission ins Leben gerufen. Der Leiter der Kommission, Peter Hartz, seit über 40 Jahren Mitglied der

gleichen Gewerkschaft, war 25 Jahre als Arbeitsdirektor des Stahlkonzerns Dillinger-Hütte-Saarstahl AG (DHS) tätig. Eine weitere bedeutende Gewerkschaft, Ver.di, war ebenso in der Hartz Kommission vertreten. In der Kommission fanden sich auch Manager von DaimlerChrysler, BASF und der Deutschen Bank sowie der Unternehmensberatungen Roland Berger und McKinsey. Des Weiteren gehörten Peter Gasse, Landesvorsitzender der IG Metall in Nordrhein-Westfalen, und Harald Schartau, sein Vorgänger und späterer Arbeitsminister in NRW, der Kommission an.

Deutlich erkennbar wird hier der Wechsel von makro-korporatistischen Verhandlungen auf höchster Ebene von Regierung und Arbeitsmarktverbänden zu einem Politiknetzwerk, das auf SPD-Nähe, Erfahrung und Fachwissen beruht. Gleichzeitig wurde der breit gefächerte Themenkatalog der vormals korporatistischen Arena auf eine engere Themenauswahl konzentriert. Die rot-grüne Regierung war nach dem Scheitern des umfassenden Bündnisprojektes offenkundig um einen auf spezielle Probleme konzentrierten und offenen Stil der Konsensmobilisierung bemüht. Im Gegensatz dazu hatte Helmut Kohl sein persönliches Netzwerk, die so genannte „Kohl-Maschine“ genutzt und „Kamingespräche“ mit Spitzenvertretern von Industrie und Arbeit geführt. Schröder schien nach seinem Wahlsieg 1998 zunächst einen ähnlichen Stil vorzuziehen, was ihm in den Medien die Bezeichnung „Genosse der Bosse“ einbrachte. Die schlechten Erfahrungen mit dem Bündnis für Arbeit und der abrupte Wechsel der Spitzenunternehmer in das Lager seines Herausforderers Stoiber (CSU) im Vorfeld der Wahlkampagne 2002 verletzten Schröder nach Aussagen aus seinem persönlichen Umfeld so stark, dass er seine Aufmerksamkeit wieder verstärkt auf ausgewiesene Experten aus Partei und Wissenschaft lenkte.

Im Rahmen der Agenda 2010 wird die Bezugsdauer für Arbeitslosengeld gekürzt und die Arbeitslosenhilfe mit der Sozialhilfe verschmolzen. Damit entsteht eine neue, bislang undefinierte Schnittstelle zwischen dem Arbeitsmarkt und der kommunalen Sozialhilfe. Dies kann zu weiteren Reformschritten nicht zuletzt in Richtung auf eine umfassende Neugestaltung der kommunalen Finanzverfassung führen. Erste Schritte sind durch die Gründung je einer Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen und des föderativen Systems unternommen worden.

## 5. Gesundheitswesen

Das deutsche Gesundheitswesen ist ein typisches Beispiel für Politikverflechtung. Politikentwicklung und Administration sind zwischen Bundes- und den Landesregierungen aufgeteilt. Hinzu kommen viele öffentliche, halböffentliche und private Verbandsakteure, die oft über rechtlich abgesicherte Vetopositionen verfügen. Neben Verwaltungen, Kammern und Trägern der gesetzlichen Sozialversicherung beherrscht eine große Anzahl anderer Akteure das Feld. Hierzu gehören diverse Interessen- und Dienstleis-

tungsorganisationen der Versicherer, der Ärzte und Krankenhäuser, der Pharmahersteller und der Verbraucher mit ihren jeweiligen Spitzenverbänden.

Die Politikformulierung obliegt spezialisierten Netzwerken, die mit den Spitzenverbänden verbunden sind. Eine Unzahl von Sachverständigenräten, Kommissionen und Anhörungen sind Bestandteil des Entscheidungsfindungsprozesses. Das inkrementelle „muddling-through“ der meisten Reformen im Gesundheitswesen beginnt gewöhnlich schon in einer frühen Phase des *policy cycle* und reicht bis in die Phase der Implementation. Trotz wiederholter Versuche ist es nicht gelungen, eine institutionelle Umstrukturierung in den Beziehungen von Krankenversicherungen, Dienstleistungsanbietern und Versicherten durchzusetzen.

Im Rahmen von Gesundheitsreformen wurden 1982 moderate Zuzahlungen für Medikamente, zahnärztliche Behandlungen und Krankenhausaufenthalte eingeführt. Sie sind durch das Gesundheitsreformgesetz 1989 und dann noch einmal durch das Gesundheitsstrukturgesetz 1992 erhöht worden. Neue Regelungen zu Umfang und Art ärztlicher Dienstleistungen und die Reorganisation der Krankenkassen sowie Höchstbetragsregelungen für die Arzneimittel- und Krankenhausaufenthaltskosten waren weitere Gegenstände der Reform. Gleichzeitig wurde es den Versicherten ermöglicht, ihre Krankenkasse frei zu wählen (Blanke/Perschke-Hartmann 1994). Das Gesetz beruhte auf dem *Lahnstein-Kompromiss*, der in Lahnstein zwischen Christdemokraten und Sozialdemokraten ausgehandelt worden war. Die oft als Ärzte- und Pharmapartei agierende FDP war hierbei ausgeschlossen worden, obwohl sie im Bund mitregierte. Die Reform stellte einen teilweise erfolgreichen Versuch dar, die Rechte und die Verhandlungsmacht der Verbände von Ärzten und Pharmaindustrie einzudämmen.

Die meisten gesundheitspolitischen Reformen der Jahre 1980 bis 2000 bewirkten eine Neuverteilung der steigenden Kosten unter den verschieden Beteiligten. Anders als bei der Rentenpolitik wurde hier aber kein Ansatz verfolgt, der die Versicherten zur Ergänzung ihrer gesetzlichen Krankenversicherung durch private Versicherungsmodelle aufforderte. Obwohl der Gesundheitssektor durch einen starken Wettbewerb zwischen Krankenhäusern, Ärzten und Pharmaherstellern gekennzeichnet ist, und obwohl durchaus einige Wettbewerbselemente eingeführt wurden, hat sich im deutschen Gesundheitswesen bislang kein Markt mit privat finanzierten Gütern und Dienstleistungen entwickelt. Die klassischen Probleme nichtmarktlicher und gemischter, teilregulierter Leistungserbringung (*moral hazard*, *Informationsasymmetrien* und *Rosinenpicken*) wurden sogar noch gravierender, als 1992 die streng korporative Ordnung gelockert wurde und sowohl Krankenkassen als auch Versicherungsnehmer größere Wahlfreiheiten erhielten.

Mittlerweile herrscht Einigkeit darüber, dass institutionelle Fragmentierung und eine redundante Zuständigkeitsstruktur zur Ineffizienz des Gesundheitswesens geführt haben. Allgemeinärzte und örtlich zugelassene Spezialisten werben sich gegenseitig die Patienten ab. Offiziell beschränken sich



Krankenhäuser auf die stationäre Pflege, obwohl sie in Einzelfällen (wie etwa der Chirurgie) auch ambulante Behandlungen vornehmen dürfen. Hinzu kommt, dass eine Kooperation zwischen den örtlich niedergelassenen Ärzten und Krankenhäusern nicht stattfindet. Ambulante Behandlungen und Rehabilitationsmaßnahmen sind institutionell nicht nur auf verschiedene Versorgungseinrichtungen, sondern ebenso auf verschiedene Finanzierungssysteme (Krankenversicherer, Rentenversicherer und Berufsgenossenschaften) gegründet. Die jüngsten Reformgesetze im Gesundheitswesen haben versucht, die verschiedenen Ebenen und Bereiche der Versorgung zu integrieren. Zwischen Krankenkassen und Reha-Kliniken wurden freie Vertragsvereinbarungen erlaubt und sogar ermutigt, um einen Teil der Zersplitterung aufzubrechen.

Die Gesundheitspolitik geht weiterhin davon aus, dass jeder Bürger Zugang zu allen notwendigen Leistungen erhält und Ärzte darüber entscheiden, was ihren Patienten nützt. Die Krankenversicherung formuliert kein klar umrissenes Leistungspaket, sondern arbeitet mit Allgemeinbegriffen (wie Krankenhausversorgung, Beratung, Medikament etc.). Erst in jüngster Zeit wurden Qualitätssicherung und Prioritätensetzung zum Thema. Der *Bundesausschuss Ärzte-Krankenkassen* soll neuerdings bindende Maßnahmen zur Qualitätssicherung ausarbeiten und Kriterien für die Angemessenheit bestimmter diagnostischer und therapeutischer Maßnahmen entwickeln. Allerdings sind seine pharmazeutischen Direktiven nach einer Klage der Pharmaindustrie per EuGH-Urteil vorübergehend ausgesetzt, weil sie europäisches Kartellrecht verletzen. Zum Jahresende 2000 wurde ein ähnliches Komitee zur Erarbeitung von Qualitätsstandards für den Krankenhausesektor eingerichtet. Ein weiteres vordringliches Thema war die Planung der Kapazitäten im Gesundheitswesen, insbesondere die Anzahl von Zulassungen für niedergelassene Ärzte, die mittlerweile von den Ländern reguliert werden. Neuere Pläne, ein *Deutsches Zentrum für Qualität in der Medizin* zu errichten, sind bei Ärzten und Pharmaherstellern 2003 auf scharfen Widerstand gestoßen, da sie dies als Rückfall in den Staatssozialismus der DDR ansehen.

Die Einführung von Höchstausgaben (Budgetierung) wurde von den Ärzten ebenfalls als verkappte Prioritätensetzung verstanden. Sie argumentieren, dass dies zu Rationierungen und Qualitätsverschlechterungen führen würde. In der Vergangenheit wurden Qualitätsfragen sowohl von einzelnen Ärzten als auch von deren Verbänden behandelt. Das politische Ziel einer individuellem Urteil und zunftmäßiger Selbstregulierung entzogenen Qualitätskontrolle muss im Kontext eines kontinuierlichen Kostenanstiegs im Gesundheitswesen gesehen werden. Der Anstieg der durchschnittlichen Beitragssätze der Krankenversicherung von 13,5% auf 14% des Vorsteuereinkommens brachte 2002 erneut Kostendämpfungsmaßnahmen auf die Tagesordnung. 2003 entstand vor diesem Hintergrund eine neue informelle große Gesundheitskoalition aus den regierenden Sozialdemokraten und der oppositionellen Union. Gewerkschaften und Arbeitgeber sprachen sich in

seltener Einmütigkeit sogar für die Abschaffung der Kassenärztlichen Vereinigungen aus, die als Abrechnungsstelle zwischen den einzelnen Ärzten und den Krankenkassen fungieren und somit eine direkte Kontrolle der Gesundheitsdienstleister durch die Kassen verhindern. Wie der *Kompromiss von Lahnstein* 1992 gezeigt hat, kann eine große Koalition in der Gesundheitspolitik das legislative Veto des Bundesrates überwinden und die Einflussnahme von gut organisierten Gruppierungen wie etwa den Krankenkassen, Ärzten und Pharmaherstellern minimieren. Der neuerliche zwischenparteiliche Konsens reichte aber wiederum nicht zu einer institutionellen Reform oder zu einer Prioritätensetzung bei bestimmten Behandlungen und Arzneimitteln. Stattdessen werden neue, marktkonforme Anreizsysteme eingeführt. Das Krankengeld soll zur Entlastung der Arbeitgeberseite künftig nur noch aus Versicherungsbeiträgen der Arbeitnehmer finanziert werden. Patienten müssen für die allgemeinärztliche Versorgung eine Zuzahlung von zehn Euro pro Quartal an den Hausarzt leisten. Es wird erwartet, dass dadurch die Eingangskontrolle der Hausärzte verstärkt wird, zumal weitere Zuzahlungen von Spezialärzten erhoben werden, sofern sie keine Überweisung des Hausarztes vorliegt. Die Pläne beinhalten auch weitere Zuzahlungen für Zahnprothesen, Einschnitte in Mutterschafts- und Sterbegeld sowie eine Senkung der Leistungen für Eltern, die ihre kranken Kinder betreuen.<sup>3</sup>

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die maßgeblichen Akteure in der Gesundheitspolitik überwiegend auf inkrementelle Maßnahmen wie Budgetierungen, Zuzahlungen und Wettbewerbsanreize gesetzt haben. Erst neuerdings fordern führende Politiker aller Parteien radikalere Reformschritte wie etwa eine allgemeine Bürgerversicherung oder ein „Kopfprämienmodell“, die um private Versicherungsleistungen ergänzt werden.

## 6. Rentenpolitik

In der Rentenpolitik überwiegen seit Gründung der Bundesrepublik Parteinonkonkordanz und Korporatismus. Erst ab Mitte der 90er Jahre kam es zu erheblichen, letztlich nicht auflösbaren rentenpolitischen Kontroversen. Auslöser waren akute Finanzkrisen aufgrund der Abnahme der Beitragszahler bei gleichzeitiger Zunahme der Rentenempfänger in Ostdeutschland. Der Vereinigungseffekt lässt sich daran ablesen, dass hohe Überschüsse im Westen bis weit über das Jahr 2016 hinaus Defizite im Osten ausgleichen müssen (Tabelle 2). Das Ausmaß des Rentendefizits im Osten in Höhe von

---

3 Gemäß § 45 SGB werden Eltern beurlaubt, um ihre kranken Kinder zu betreuen. Für jedes Kind, das behindert oder unter 12 Jahre ist, können beide Elternteile jeweils zehn Tage bezahlte Beurlaubung beanspruchen, wenn das Kind krank ist. Alleinerziehende sind zu 20 Tagen Beurlaubung berechtigt. Die Krankenkassen zahlen 70% des Bruttoverdienstes, aber nicht mehr als 90% des Nettoverdienstes. Wenn der Arbeitsvertrag Elternbeurlaubung nicht ausschließt, kommt die Lohnfortzahlung zum Tragen.

mehr als 13 Milliarden Euro im Jahre 2003 wird daran deutlich, dass im selben Jahr Ersparnisse von fünf Milliarden Euro ausgereicht hätten, um die Beiträge der Gehaltsempfänger 2004 unterhalb von 20 Prozent zu stabilisieren, ohne die realen Renteneinkommen zu kürzen. Neben vereinigungsbedingten, kurzfristigen Stabilisierungsmaßnahmen machen auch die demographischen Veränderungen größere Modifikationen im etablierten Bismarckschen Modell erforderlich. Die Reformen von 1997, 1998, 1999, 2001 und 2003 bedeuten beachtliche Einschnitte in zukünftige Rentenanprüche und ebnen so den Weg für ein neues System, das die gesetzliche Rentenversicherung mit privaten Altersrücklagen kombiniert.

Tabelle 2: West-Ost Transferbilanz der Rentenversicherungsträger\*

Jahr	Ausgaben minus Einnahmen (Mrd. €)		
	Westen	Osten	Gesamt
1999	9,3	-4,4	4,9
2000	6,5	-5,9	0,6
2001	6,5	-6,5	0,1
2002	9,7	-13,4	-3,8
2003	14,5	-13,2	1,3
2004	15,4	-13,6	1,8
2005	15,2	-14,0	1,3
2006	15,1	-14,2	0,9
2007	15,1	-14,2	0,9
2008	15,6	-14,5	1,1
2009	16,0	-14,9	1,0
2010	16,7	-15,3	1,4
2011	16,6	-16,0	0,6
2012	15,8	-16,7	-0,9
2013	17,4	-17,1	0,3
2014	18,8	-17,7	1,1
2015	19,4	-18,4	1,0
2016	20,9	-19,1	1,8

\* 2002 – 2016 Expertenschätzungen

Quelle: Rentenversicherungsbericht 2002. Deutscher Bundestag, Drucksache 15/110, S. 62; 111, 112.

Die Rentenreform von 1989, die 1992 in Kraft trat, wurde noch von einer großen Koalition der Parteien, Gewerkschaften und Arbeitgeber unterstützt und folgte somit dem Konsensmodell. Um Finanzierungsprobleme zu lösen, die aus dem demographischen Wandel in Westdeutschland folgen, wurden Rentensteigerungen nicht mehr nach dem Zuwachs der Bruttover-

dienste, sondern nach dem Nettoeinkommen bemessen. Diese Maßnahme bewirkte, dass künftige Renten langfristig auf 70 Prozent des durchschnittlichen Nettoverdienstes begrenzt werden. Wie sich später zeigte, war dies nur der Anfang aufeinander folgender Einschnitte. 1996 wurde die Kommission *Fortentwicklung der Rentenversicherung* ins Leben gerufen. Den Empfehlungen dieser Kommission folgend wurden die Rentenbezüge zwischen 1999 bis 2030 schrittweise von 70 auf 64 Prozent des Nettoverdienstes abgesenkt. Auf diese Weise wollte man den Auswirkungen von Vereinigung, Arbeitslosigkeit und Frühverrentung entgegenwirken.<sup>4</sup> Diesmal leistete die sozialdemokratische Opposition mit Unterstützung der Gewerkschaften erheblichen Widerstand – nicht zuletzt aufgrund der Bundestagswahl, die nur zehn Monate später stattfand. Am 11. September 1997 verabschiedete der Bundestag eine Rentenreform erstmals seit Gründung der Republik lediglich mit der Kanzlermehrheit. Nach ihrem Wahlsieg 1998 hob die neue rot-grüne Regierung die Rentenreform von 1997 wieder auf. Auch dies war ein Novum in der Sozialpolitik der Nachkriegsära und widerlegt Katzensteins (1987: 4, 35) Schilderung, wonach die Sozialpolitik in der Nachkriegsrepublik auch im Falle von Regierungswechseln stets unverändert fortgesetzt wurde.

Die Rentenpolitik von 1997/98 war indessen nur das Vorspiel eines verschärften Parteienwettbewerbs und programmatischer Sprunghaftigkeit: 1999 zwangen Steuermindereinnahmen die SPD-Regierung, zur Sparpolitik ihrer konservativen Vorgängerin zurückzukehren. Im Gegensatz zu ihren Wahlversprechen plante sie, für eine gewisse Zeit von der nettolohnbezogenen Rente abzuweichen und die Rentenhöhe von der Preisentwicklung abhängig zu machen. 2000 wurde dann ein Reformvorschlag verwirklicht, der nicht nur die Kürzungen der Kohl-Regierung überstieg, sondern die Grundprinzipien des Systems verändern könnte. Die nach dem Minister für Arbeit und Soziales benannte *Riester-Rente* führt eine privat angesparte zusätzliche Altersvorsorge ein. Sie stieß bei CDU/CSU und Gewerkschaften auf herbe Kritik. Die Gewerkschaften sperrten sich vehement gegen die Tatsache, dass der Übergang zu einer gesetzlich vorgeschriebenen privaten Rentenversicherung das traditionelle Prinzip der je hälftigen Finanzierung durch Arbeitnehmer und Arbeitgeber verletzt. Die parlamentarische Opposition verweigerte sogar jenen Vorschlägen die Zustimmung, die ihren eigenen, vor den Wahlen formulierten Plänen entsprachen. In der Konsequenz musste die Regierung das Paket erheblich reduzieren, um den Bundesrat umgehen zu können. Die SPD musste zudem dem linken Flügel ihrer eige-

---

4 Die seit 1992 hinzugekommenen Frührentner verursachen eine jährliche Mehrbelastung von 20 Milliarden DM. Die gesetzliche Rente für vier Millionen Ruheständler in den östlichen Bundesländern betrug zwischen 1992 und 1997 jährlich an die 75 Milliarden DM. Die Finanzierung dieser durch Frühverrentung und Vereinigung entstandenen Leistungsansprüche mussten zwischen den beitragszahlenden Beschäftigten, allen Rentnern (durch Leistungskürzungen) und dem Staat bzw. allen Steuerzahlern aufgeteilt werden.

nen Partei gegenüber substanzielle Zugeständnisse machen, um überhaupt eine Bundestagsmehrheit zu erreichen.

Die Rentenreform 2000/2001 kann als Beispiel für *Semisouveränität ohne Konsens* gelten. Diese Konstellation macht die Regierung für alle Arten von politischen Einflussnahmen erpressbar. Trotzdem konnte der Einstieg in ein gemischtes Rentensystem erreicht werden, das sich aus einem modifizierten Umlageverfahren und der privaten *Riester*-Rente zusammensetzt. Bezüglich der privaten Komponente sind die Beschäftigten aufgefordert, bis zu vier Prozent ihres Einkommens (mit steigenden Raten von 0,5% für 2001 bis zu 4,0% für 2008) für die private Vorsorge oder Betriebsrente aufzuwenden. Die privaten Rentenversicherungsträger müssen gewissen Kriterien genügen, um entsprechende Policen anzubieten. Im Gegensatz zur Bismarckschen Tradition sind Bezüge künftig zu versteuern. Auch führte die Regierung Reformen ein, um die Alterssicherung von Frauen zu verbessern. Dabei werden die Jahre geringen Verdienstes aufgrund der Kindererziehung neu bewertet. Müttern, die keiner Teilzeitbeschäftigung nachgehen konnten, werden dennoch Rentenansprüche für diese Zeit gewährt.

Trotz ihrer Abweichungen vom bisherigen Modell konnte die Rentenreform 2000 die langfristigen finanziellen Probleme, die sich aus dem demografischen Wandel ergeben, nicht lösen. Ende 2001 wurde die so genannte *Rürup Kommission* (Kommission für Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme) eingerichtet, um die langfristigen finanziellen Aspekte der Renten- und Krankenversicherungskrise erneut anzugehen. Ihre Empfehlungen beinhalteten die schrittweise Heraufsetzung des Rentenalters von 65 auf 67 Jahre im Zeitraum von 2011 bis 2035, finanzielle Abstriche bei Frühverrentung und eine weitere Absenkung der jährlichen Rentensteigerungen. Die Mehrheit der 26 Kommissionsmitglieder – hauptsächlich aufgrund ihres Fachwissens und ihrer Affinität zur SPD oder den Grünen ausgewählt – unterstützten die Empfehlungen des Abschlussberichts zur Sicherstellung der Gerechtigkeit zwischen den Generationen und zur Begrenzung zukünftiger Belastungen der sozialen Sicherungssysteme. Lediglich jene Kommissionsmitglieder, die den Gewerkschaften nahe standen, sprachen sich gegen diese Vorschläge aus.

Im August 2003 berichtete die Rürup-Kommission, dass die Rentenreform von 1989/1992 bereits Leistungseinschnitte von effektiv 30 Prozent bezogen auf das Leistungsniveau im Jahr 2030 mit sich gebracht habe. Die Riester-Reform von 2000 bewirkt zusätzliche Einschnitte von sieben Prozent. Weitere Veränderungen wie die Heraufsetzung des Rentenalters würden noch einmal Einschnitte von drei Prozent ausmachen. Wenn man den Leistungsanspruch der Rentengesetzgebung von 1989 mit dem aus dem Jahre 2003 vergleicht, zeigt sich, dass die gesetzlichen Renten des Jahres 2030 bereits um insgesamt 40 Prozent gekürzt wurden (Berliner Zeitung 2003: 29) Deshalb ist die private Zusatzversicherung für jeden Bürger unter der Altersgrenze von 50 Jahren de facto obligatorisch geworden. Die Leistungseinschnitte im Zusammenhang mit der zunehmenden Steuerfinanzie-

rung bedeuten auf der anderen Seite, dass die Versicherten weniger in die gesetzliche Rentenversicherung einzahlen müssen. Anstelle von 30% des Bruttoverdienstes im Jahr 1992 sind es nunmehr 22 Prozent für das Jahr 2003. Die Ersparnisse sollen verbunden mit staatlichen Ergänzungen in private oder unternehmensbezogene Rentenpläne einfließen. Damit befindet sich der Bismarcksche Wohlfahrtsstaat mit seiner allumfassenden, arbeitsbezogenen, gesetzlichen Sozialversicherung langfristig auf dem Rückzug. Noch ist sich die Öffentlichkeit der neuen Mischung aus privater und gesetzlicher Absicherung nicht bewusst geworden, zumal sie in ihrem vollen Ausmaß erst zukünftige Generationen von Rentnern betrifft.

## 7. Schlussfolgerungen

Über die Zukunft der Sozialpolitik in Zeiten der Globalisierung und neoliberalen Wohlfahrtsstaatskritik ist viel geschrieben worden. Es gibt fast ebenso viele Interpretationen wie Wissenschaftler.<sup>5</sup> In der Auseinandersetzung mit Reformpolitiken in verschiedenen europäischen Ländern wurde insbesondere die relative Stabilität nationalstaatlicher wohlfahrtspolitischer Handlungsmuster und institutionelle Persistenz zum Streitpunkt. Cox (2001) zeigt in einem Vergleich der dänischen und niederländischen mit den deutschen Sozialreformen, dass deren Erfolg nicht nur von den institutionellen Handlungsbedingungen und politischen Kräfteverhältnissen, sondern auch von der Wahrnehmung des Problemdrucks bei den relevanten Akteuren abhängt.

Alber (2000) unterscheidet sechs Ansätze zur Erklärung der Triebkräfte und Richtung des Wandels in Deutschland. Eine Interpretation behauptet eine *konservative Transformation* des Wohlfahrtsstaates, wonach in den vergangenen Jahrzehnten Verantwortlichkeiten vom Staat auf den Markt und die Familie übertragen wurden. Folgt man Borchert (1995) und Lessenich (1996), so geht diese Entwicklung von neuen politischen Prioritäten aus, die sich aus der Vereinigung und der *Standortpolitik* (die auf die Attraktivität für Unternehmensinvestitionen abzielt) ergeben. Ähnlich äußert sich auch Seeleib-Kaiser (2002) und lenkt den Blick auf eine Tendenz zur vermehrten Reintegration und neue *workfare* statt *welfare* Politiken, die aus den Folgen des globalen Wettbewerbs resultieren. Den genannten Analysen zufolge haben sich die auf Erwerbsarbeit beruhenden, beitragsfinanzierten, korporatistischen Versicherungssysteme als viel widerstandsfähiger bewiesen als die Systeme der allgemeinen Sozialfürsorge. Nullmeier/Rüb (1993) stellen heraus, dass das Bemühen um *steuerliche Konsolidierung* redistributive Themen von der politischen Agenda verdrängt habe. Insbesondere wurden

---

5 Pierson 1996; Leibfried/Pierson 1995; Esping-Andersen 1996; Leibfried/Obinger 2003; Schmidt (Hg.) 2001; Rieger/Leibfried 2002; Scharpf/Schmidt 2000; Wilensky 2002; Leibfried/Wagschal 2000.

aus ihrer Sicht postindustrielle Themen wie Geschlechtergerechtigkeit oder Mindestlohnregelungen vernachlässigt. Andere Autoren machen eine Verlagerung von nachfrageorientierten Politiken hin zu einer budgetgesteuerten Leistungsstruktur (Rothgang 1994) aus, die von neuen Managementinstrumentarien begleitet werde (Blanke 2001).

Zweifelsohne waren sozialpolitische Reforminitiativen in den 90er Jahren besonders zahlreich und – mit Ausnahme der Gesundheitspolitik – von geringem Erfolg gekennzeichnet (Kania/Blanke 2000). Nach Jahrzehnten korporatistischer Politikgestaltung und ihrem letzten Triumph in der Zeit kurz nach der Vereinigung sind die nachfolgenden Jahre durch eine Krise der Konsensdemokratie und der sektoralen Selbstregulierung gekennzeichnet. Aus politikwissenschaftlicher Perspektive ist der deutsche Wohlfahrtsstaat im Jahre 2003 stärker von staatlicher Intervention und Wettbewerbselementen geprägt, als es Katzenstein (1987) für die frühen 80er Jahre beschrieben hatte. Staatliche Regulierungen und steuerfinanzierte öffentliche Beihilfen nahmen ebenso zu wie Belastungen der Versicherungsnehmer. Trotzdem ist der Anteil der gesetzlichen Sozialbeiträge an der Gesamtfinanzierung abgesunken – und dies trotz einer Serie von Beitragsanhebungen.

Insgesamt erscheint besonders bemerkenswert, wie rapide die Fähigkeiten zu sektoraler Selbststeuerung und die entsprechenden Selbstorganisationspotenziale abgenommen haben. Das deutsche Modell ist nicht mehr „Beispiel dafür, wie die Regierung Gesetze auf den Weg bringt und dann ohne größere Einmischung Ärzten und Krankenkassen zur Ausführung überlassen kann“ (Glaser zit. n. Katzenstein 1987: 184). Aufgrund zunehmender Konflikte unter den beteiligten Verbänden über die Verteilung eines schrumpfenden Kuchens gilt dies ähnlich für alle Bereiche der Sozialpolitik.

Noch immer „beschränkt ein eng gewobenes institutionelles Netz die Durchsetzung von politischen Initiativen, die nur von einem Akteur getragen werden“ (Katzenstein 1987: 1992). Ob der daraus folgende Konsenszwang auch heute noch zu angemessenen inkrementellen Problemlösungen führt wie in den Zeiten des Wachstums, muss dagegen bezweifelt werden. Die 90er Jahre sind mehr durch die Abfolge „Versuch, Scheitern und Kurswechsel“ sowie eine Ausdehnung des staatlichen Einflusses geprägt als von korporatistischem Inkrementalismus. Der Zusammenhang von Semi-souveränität und inkrementellen Problemlösungen setzt die politische Einbindung von Spitzenverbänden und die Fähigkeit zur Selbstregulierung auf Seiten der Organisationsgesellschaft voraus. Dies betrifft auch die binnenorganisatorische Integration der Verbände. Wenn die Spitzenverbände nicht mehr in der Lage sind, die Ressourcen ihrer Mitgliedsverbände oder individuellen Mitglieder für die Unterstützung einer korporatistisch ausgehandelten Politik zu mobilisieren, wird der Elitenkonsens funktionslos. In dieser Hinsicht erscheint die schleichende Dezentralisierung der Beziehung zwischen den Sozialpartnern als ein Hauptproblem.

Während der 90er Jahre fiel der Organisationsgrad in den DGB-Gewerkschaften von 28,1 (1990) auf 17,3 (2000) Prozent (Netto-Organisationsgrad ohne die Mitglieder im Ruhestand, Ebbinghaus 2002). Gleichzeitig sank der Anteil junger Mitglieder (unter 25) am Gesamtbestand von 11,5 auf 5,3 Prozent. Die Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden hat ähnlich abgenommen. Sie fiel in der Metall- und Elektroindustrie von 45,2 (1991) auf 30,9 (2000) Prozent. In Ostdeutschland lag sie 2000 sogar nur bei 12,1 Prozent. Wenn man nicht die Anzahl der Firmen, sondern die Mitarbeiterzahlen zugrunde legt, so decken die Unternehmerverbände allerdings immer noch 63,3 Prozent der Belegschaften im Westen und 28,9 Prozent im Osten ab. Gleichzeitig nahm der Geltungsbereich von Flächentarifverträgen ab. 2000 unterlagen weniger als die Hälfte und im Osten nur ein gutes Viertel aller in der Metall- oder Elektrobranche Beschäftigten einem Flächentarifvertrag (Ruppert/Koch 2002: 25). Die industriellen Beziehungen entwickeln sich in Deutschland zu einem dezentralisierten System mit stärkerer Verankerung auf Unternehmensebene (Schroeder 2000; 2001). Dieser Übergang bringt Konflikte innerhalb und zwischen den Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden mit sich und verursacht einen Verlust an Verhandlungsmacht und politischem Einfluss.

Diese Entwicklung der industriellen Beziehungen lässt vermuten, dass die deutsche Verbindung eines „dezentralisierten Staates“ mit einer „zentralisierten Gesellschaft“, wie sie von Katzenstein (1987) zurecht hervorgehoben wird, nicht mehr gilt. Im Hinblick auf die Arbeitsmarktverbände lässt der organisierte Kapitalismus in Deutschland starke Dezentralisierungstendenzen erkennen. Als Gründe lassen sich sowohl die Dauerkrise im Osten als auch eine neue Funktionärgeneration innerhalb der Unternehmens- und Gewerkschaftseliten anführen (vgl. dazu den Beitrag von Schroeder/Weinert in diesem Band). Analysen, die stattdessen auf Postmodernismus, Individualisierung und Globalisierungseffekte, also auf allgemeine Auflösungstendenzen von Organisationsfähigkeit verweisen (Beck 1996), mögen zu einer Erklärung beitragen, werden aber einigen Besonderheiten des deutschen Falls nicht gerecht. Zunächst vernachlässigen diese allgemeinen Erklärungen die Reformpläne der Regierung Kohl vor der Vereinigung, die den niederländischen und schwedischen Konzepten ähnelten, aber in der Nachvereinigungsphase nicht realisiert werden konnten. Es ist durchaus vorstellbar, dass das korporatistische „Modell Deutschland“ bei einer Realisierung dieser Wachstumskonzepte und ohne die zusätzliche Belastung der Vereinigung von zunächst zehn und später vier Prozent des BIP eine anhaltende Wiederbelebung erfahren hätte.

Zum zweiten haben globale Marktwänge in anderen Ländern (Schweden, Niederlande) weitreichende korporatistisch ausgehandelte Reformen erleichtert, weil sich unter dem Druck eines verschärften internationalen Wettbewerbs der dazu notwendige innenpolitische Konsens leichter herstellen ließ. Zum dritten ging die Krise der deutschen Sozialpartnerschaft gerade nicht von global operierenden Firmen, sondern von kleinen und mittle-



ren Unternehmen aus. Die Exportindustrie ist nach wie vor stark am Erhalt des Flächentarifvertrages interessiert, da er sie vor hohen betrieblichen Gehaltsforderungen schützt. Im Gegensatz dazu können sich kleine Unternehmen die Gehälter, die in der Exportindustrie gezahlt werden, nicht leisten und ziehen deshalb Verhandlungen auf der Ebene des Unternehmens vor. Daher haben sich die Flächentarifverträge in den großen Firmen gehalten und decken nach wie vor die Mehrheit der Beschäftigten ab.

Anders als in Schweden, Österreich oder den Niederlanden konnte die korporatistische Politik in Deutschland nicht zuletzt deshalb so schnell erodieren, weil der semisouveräne Staat nicht in der Lage war, den Wohlfahrtsstaat und die Beziehungen zwischen den Sozialpartnern auf die aus Vereinigung und Globalisierung resultierenden neuen Herausforderungen einzustellen (vgl. die Beiträge von Jochem, Schroeder/Weinert und Aust/Leitner in diesem Band). Anders als in Schweden, den Niederlanden und Österreich gelang es der Bundesregierung nicht, ein korporatistisches Bündnis mit den Spitzenverbänden der Sozialpartner zu schmieden. Vor allem war sie angesichts gegenläufiger Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat nicht in der Lage, die gesetzgeberische Umsetzung eines solchen Arrangements zu gewährleisten (Czada 2003a). Gegen Ende der 90er Jahre war Gewerkschaften und Arbeitgebern bewusst geworden, dass Paketlösungen, die in Spitzenverhandlungen diskutiert wurden, angesichts eines verschärften Parteienwettbewerbs im anschließenden Gesetzgebungsprozess jederzeit scheitern konnten.<sup>6</sup> Nie zuvor standen sich nämlich entgegengesetzte Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat über so lange Zeit und so wenig kompromissbereit gegenüber wie in der zweiten Hälfte der 90er Jahre. Darüber hinaus war es im Zweieinhalbparteiensystem der ersten Nachkriegsjahrzehnte mit nur drei möglichen Koalitionen einfacher, verlässliche strategische Kompromisse zu finden. Nach 1990, mit einem System von fünf maßgeblichen Parteien in 16 Bundesländern und unter dem Eindruck eines Dauerwahlkampfes, waren die Rahmenbedingungen komplizierter und polarisierter.

Ab Mitte der 90er Jahre litt der korporatistische Inkrementalismus unter der institutionellen Segmentierung des politischen Systems und der abnehmenden Handlungsfähigkeit der Bundesregierung und der Spitzenverbände. In der Konsequenz suchte die Regierung Schröder nach neuen Pfaden, um nicht nur Unberechenbarkeiten der korporatistischen Arena, sondern auch legislative Vetopositionen zu umgehen. Darüber hinaus versuchte sie, die etablierten Netzwerke in den Politikfeldern Gesundheit, Rente, Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe aufzulockern. Die neue Strategie strebte eine Konsensmobilisierung durch eigens eingerichtete Kommissionen an. Ihr Einsatz als Sachverständigengremium ist für das bundesdeutsche politische System bei weitem nichts Neues. Bislang sind alle größeren wohlfahrtsstaat-

---

6 So mancher Verbandsführer wie z.B. Olaf Henkel (BDI) scheint zum ersten Mal die Erfahrung gemacht zu haben, was Semisouveränität in einer Situation bedeutet, in der nur geringe Chancen bestehen, institutionellen Glaubenseifer durch zwischenparteilichen Konsens zu umschiffen (Lehmbruch 2000: 93).

lichen Reformen durch Kommissionen unterstützt worden. Die Regierung Schröder jedoch nutzt diese nicht nur als Beratungsgremien, sondern als zeitlich begrenzte Arenen, in die politische Debatten um- und abgeleitet werden, wo die öffentliche Meinung ausgetestet wird und über die Druck auf Opposition, Landesregierungen und Interessenverbände ausgeübt werden kann. In Zeiten institutioneller und konzeptioneller Ungewissheit mag die Verwendung der von der Regierung eingesetzten Experten- und Stakeholder-Kommissionen einen gangbaren Weg darstellen, die Autorität der Regierung zu sichern. Wenn man sich die Implementierung der Hartz-Vorschläge oder den Einfluss der Hartz- und Rürup-Kommissionen auf die Reformdebatte zur Agenda 2010 ansieht, so wirken diese ähnlich wie zum Beispiel die frühere Bundesbank als politische „Stoßdämpfer“, die zur legitimatorischen Entlastung der Regierung beitragen. Darüber hinaus gibt das Recht zur Einsetzung, Berufung und Auflösung von Kommissionen der Bundesregierung viel stärkere Möglichkeiten, die Fäden in der Hand zu halten, als dies in korporativen Verhandlungen möglich war. Das Regieren über Kommissionen kommt auch Schröders Neigung zu populistischen Wendungen und einem ganz auf seine Person bezogenen Regierungsstil entgegen. Schröder kultiviert sein Image als Macher und Kommunikator. Dieser Ansatz ist allerdings mit den Imperativen des Regierens in einem semisouveränen Staat nur schwer vereinbar. Wie Grande (2000) herausstellt, ist die Mediendemokratie kaum mit der Intimität und Diskretion korporativer Politikgestaltung zu vereinbaren. Insofern mag das Regieren durch Kommissionen nicht nur aus den Notwendigkeiten einer weniger organisierten und zentralisierten Gesellschaft entstanden sein, sondern entspricht auch dem neuen Stil der politischen Konsensmobilisierung in einer „Mediendemokratie“.

Studien über die „neue“ Wohlfahrtspolitik (Pierson 1994; Esping-Andersen 1990, 1996) betonen die politischen Grenzen, die umfassenden Strukturreformen und Sozialausgabenkürzungen entgegenstehen. Sie gehen davon aus, dass institutionelle Pfadabhängigkeiten und die Popularität wohlfahrtsstaatlicher Programme eine Politik der kleinen Schritte erforderlich machen. Selbst vergleichsweise handlungsfähige Mehrheitsregierungen zögern, die alleinige Verantwortung für große sozialpolitische Einschnitte zu übernehmen, weil dies ihre Wiederwahlchancen schmälern würde. Das Zusammenspiel von Semisouveränität, Parteienkonkordanz und korporatistischer Interessenvermittlung, wie sie Katzenstein (1987) für die „Bonner Republik“ beschreibt, begünstigte einen insgesamt reibungslosen, berechenbaren Inkrementalismus. Die neue „Berliner Republik“ ist demgegenüber von einem Verfall der Sozialpartnerschaft, abnehmender sektoraler Selbstregulierung und einem intensivierten Parteienkonflikt geprägt. Zudem ist der Parteienwettbewerb mit dem Aufkommen der Grünen und der PDS und der Vielzahl unterschiedlicher Koalitionen in nun 16 Bundesländern komplizierter geworden. Das politische Blockadepotenzial des Bundesrates hat überdies zur Folge, dass jede Landtagswahl bundespolitisches Gewicht ge-

winnt, mit dem Ergebnis eines nationalen Dauerwahlkampfes. Die Mobilisierung von Reformkonsens ist vor diesem Hintergrund ungleich schwieriger als in der alten „Bonner Republik“. Auch wenn der institutionelle Konsenszwang und die hergebrachte Konsensorientierung in Parteien und Verbänden fortwirken, gestaltet sich die inkrementalistische Politikentwicklung nun weniger reibungslos und weniger berechenbar.

*(Übersetzung aus dem Englischen von Thomas R. Eimer)*

## Literatur

- Alber, Jens, 2000: Der deutsche Sozialstaat in der Ära Kohl: Diagnosen und Daten, in: Stephan Leibfried/ Uwe Wagschal (Hg.), *Der deutsche Sozialstaat - Bilanzen - Reformen - Perspektiven*, Frankfurt, 235-275.
- Beck, Ulrich, 1996: Die Subpolitik der Globalisierung. Die neue Macht der multinationalen Unternehmen, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 47, 673-680.
- Berliner Zeitung (BZ), 2003: Arbeitsbienen und Drohnen. Interview mit Bernd Rürup, in: *Berliner Zeitung* vom 9. August 2003, 29.
- Blanke, Susanne/Josef Schmid, 2003: Bilanz der Bundesregierung Schröder im Bereich der Arbeitsmarktpolitik 1998 – 2002: Ansätze zu einer doppelten Wende, in: Christoph Egle/ Tobias Ostheim/Reimut Zohlhörer (Hg.), 2003: *Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002*, Wiesbaden, 215-238.
- Blanke, Bernhard, 2001: Verantwortungsstufung und Aktivierung im Sozialstaat – Steuerungsfragen der Modernisierung, in: Hans-Peter Burth/Axel Görlitz (Hg.): *Politische Steuerung in Theorie und Praxis*, Baden-Baden, 147-166.
- Blanke, Bernhard/ Christiane Perschke-Hartmann, 1994: The 1992 Health Reform: Victory over Pressure Group Politics, in: *German Politics* 3, 233-248.
- Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (BMGS), 2003: *Statistisches Taschenbuch. Arbeits- und Sozialstatistik 2002*. Berlin.
- Borchert, Jens, 1995: Die konservative Transformation des Wohlfahrtsstaates. Großbritannien, Kanada, die USA und Deutschland im Vergleich. Frankfurt/New York.
- Czada, Roland, 2003a: Der Begriff der Verhandlungsdemokratie und die vergleichende Politikforschung, in: Renate Mayntz/Wolfgang Streeck (Hg.), *Die Reformierbarkeit der Demokratie: Innovationen und Blockaden*, Frankfurt am Main, 173-204.
- Czada, Roland, 2003b: Der „selektive Korporatismus“ als institutionelles Arrangement, in: Sonja Buckel/Regina Dackweiler/Ronald Noppe (Hg.), *Formen und Felder politischer Intervention: Zur Relevanz von Staat und Steuerung*. Festschrift für Josef Esser, Münster, 69-87.
- Czada, Roland/Gerhard Lehmruch (Hg), 1998: *Transformationspfade in Ostdeutschland*, Frankfurt am Main.
- Cox, Robert H., 2001: The social construction of an imperative - Why welfare reform happened in Denmark and the Netherlands but not in Germany, in: *World Politics* 53(3), 463-498.
- Ebbinghaus, Bernhard, 2002: Dinosaurier der Dienstleistungsgesellschaft? Der Mitgliederschwund deutscher Gewerkschaften im historischen und internationalen Vergleich, MPIfG Working Paper 02/3. Max-Planck Institut für Gesellschaftsforschung Köln.
- Esser, Josef/Wolfgang Fach/Werner Väth, 1983: *Krisenregulierung. Zur politischen Durchsetzung ökonomischer Zwänge*, Frankfurt am Main.

- Esping-Andersen, Gøsta, 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, MA.
- Esping-Andersen, Gøsta (Hg.), 1996: *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*, London.
- Eurostat, 2003: *Statistics in focus: Population and Social conditions*, in: Theme 3, Luxemburg.
- Grande, Edgar, 2000: Charisma und Komplexität. Verhandlungsdemokratie, Mediendemokratie und der Funktionswandel politischer Eliten, in: *Leviathan* 28, 122-141.
- Hagen, Jürgen von/Rolf R. Strauch, 2001: *German Public Finances: Recent Experiences and Future Challenges*, Working Paper B 13. Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Bonn.
- Henkel, Hans-Olaf, 1997: Für eine Reform des politischen Systems, in: Manfred Bissinger (Hg.), *Stimmen gegen den Stillstand*, Hamburg, 87-90.
- Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG), 1999: *Geringfügig Beschäftigte nach der Neuregelung des 630-DM-Gesetzes*. Studien der ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik 27. Köln/Düsseldorf.
- Kania, Helga/Bernhard Blanke, 2000: Von der "Korporatisierung" zum "Wettbewerb". Gesundheitspolitische Kurswechsel in den Neunzigerjahren, in: Roland Czada/Hellmut Wollmann (Hg.) *Von der Bonner zur Berliner Republik. 10 Jahre Deutsche Einheit*, Wiesbaden, 567-591.
- Katzenstein, Peter J., 1985: *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*, Ithaca/London.
- Katzenstein, Peter J., 1987: *Policy and Politics in West Germany: The Growth of a Semisovereign State*, Philadelphia.
- Lehmbruch, Gerhard, 1990: *Die improvisierte Vereinigung: Die Dritte deutsche Republik*, in: *Leviathan* 18 (4), 462-486.
- Lehmbruch, Gerhard, 2000: Institutionelle Schranken einer ausgehandelten Reform des Wohlfahrtsstaates: Das Bündnis für Arbeit und seine Erfolgsbedingungen, in: Roland Czada/Hellmut Wollmann (Hg.), *Von der Bonner zur Berliner Republik: 10 Jahre deutsche Einheit*, Wiesbaden, 89-112.
- Lehmbruch, Gerhard, 2002: *Parteienwettbewerb im Bundesstaat (Erste Auflage 1976)*, Wiesbaden.
- Lehmbruch, Gerhard/Otto Singer/Edgar Grande/Marian Döhler, 1988: Institutionelle Bedingungen ordnungspolitischen Strategiewechsels im internationalen Vergleich, in: Manfred G. Schmidt (Hg.), *Staatstätigkeit*. Opladen, 251-285.
- Leibfried, Stephan/Herbert Obinger, 2003: The state of the welfare state: German social policy between macroeconomic retrenchment and microeconomic recalibration, in: *West European Politics* 26 (4), 199-218.
- Leibfried, Stephan/Paul Pierson, 1995: Standort Europa. Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration, Frankfurt am Main.
- Leibfried, Stephan/Uwe Wagschal (Hg.), 2000: *Der deutsche Sozialstaat. Bilanzen – Reformen – Perspektiven*, Frankfurt am Main.
- Lessenich, Stephan, 1996: Umbau, Abbau, Neubau? Der deutsche Sozialstaat im Wandel, in: *Leviathan* 24, 208-221.
- Mackscheidt, Klaus, 1993: Die Transferaktivität der Bundesanstalt für Arbeit nach der Deutschen Einigung - Dynamik und Effizienz, in: Karl-Heinrich Hansmeyer (Hg.), *Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit II*, Berlin, 113-153.
- Nullmeier, Frank/Friedbert W. Rüb, 1993: *Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat*, Frankfurt am Main.
- Pedersen, Axel W., 2003: Der Mix aus privaten und staatlichen Quellen der Einkommenssicherung im Alter im internationalen Vergleich, in: Christian Toft (Hg.), *Politische*

- Ansätze und Trends der gegenwärtigen Reform des Wohlfahrtsstaates, Wiesbaden, 109-133.
- Pierson, Paul, 1994: Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment, Cambridge, MA.
- Pierson, Paul, 1996: The New Politics of the Welfare State, in: *World Politics* 48, 143-179.
- Rein, Martin/Lee Rainwater, 1986: *Public/private Interplay in Social Protection*, New York.
- Rieger, Elmar/Stephan Leibfried, 2002: *Grundlagen der Globalisierung: Perspektiven des Wohlfahrtsstaates*, Frankfurt am Main.
- Rothgang, Heinz, 1994: Die Einführung der Pflegeversicherung – Ist das Sozialversicherungsprinzip am Ende?, in: Barbara Riedmüller/Thomas Olk (Hg.), *Grenzen des Sozialversicherungsstaates*. Leviathan Sonderheft 14, Opladen, 164-187.
- Ruppert, Burkhard/Thomas Koch, 2002: *Herausforderungen für den Flächentarifvertrag in Ostdeutschland*, Otto Brenner Stiftung, Berlin.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage (SVR), 1989: *Weichenstellungen für die neunziger Jahre. Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage*, Stuttgart.
- Sally, Razeen/Douglas Webber, 1994: The German Solidarity Pact: A Case Study in the Politics of the New Germany, in: *German Politics* 3, 19-46.
- Schäuble, Wolfgang, 1991: *Der Vertrag: Wie ich über die deutsche Einheit verhandelte*, Stuttgart.
- Scharpf, Fritz W., 1985: Die Politikverflechtungsfälle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: *Politische Vierteljahresschrift* 26 (4), 323-356.
- Scharpf, Fritz W./Vivien A. Schmidt, 2000: *Welfare and Work in the open Economy. From Vulnerability to Competitiveness*. Vol.1, Oxford.
- Schluchter, Wolfgang/Peter E. Quint (Hg.), 2001: *Der Vereinigungsschock. Vergleichende Betrachtungen zehn Jahre danach*, Weilerswist.
- Schmidt, Manfred G. (Hg.), 2001: *Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil*, Opladen.
- Schroeder, Wolfgang, 2000: *Das Modell Deutschland auf dem Prüfstand. Zur Entwicklung der Industriellen Beziehungen in Ostdeutschland*, Wiesbaden.
- Schroeder, Wolfgang, 2001: Die deutschen Gewerkschaften und der Wandel der Erwerbsarbeit. Zögerliche und ambivalente Anpassung an veränderte Umweltbedingungen, in: *SOWI* 4, 82-93.
- Seeleib-Kaiser, Martin, 2002: A Dual Transformation of the German Welfare State?, in: *West European Politics* 25: 25-48.
- Siegel, Nico A., 2002: *Baustelle Sozialpolitik. Konsolidierung und Rückbau im internationalen Vergleich*, Frankfurt am Main/New York.
- Sinn, Hans-Werner, 2000: *Germany's Economic Unification. An assessment after Ten Years*, IFO-Institut, München.
- Sinn, Hans-Werner/Gerlinde Sinn, 1993: *Jumpstart. The Economic Unification of Germany*, Cambridge, MA./London.
- Sinn, Hans-Werner/Frank Westermann, 2001: Two Mezzogiornos, in: *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza de la Finanze* LX: 29-54.
- Wilensky, Harold L., 2002: *Rich democracies. Political economy, public policy and performance*, Berkeley u.a.
- Zohlnhöfer, Reimut, 2001: Parteien, Vetospieler und der Wettbewerb um Wählerstimmen: Die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik der Ära Kohl, in: *Politische Vierteljahresschrift* 42: 655-682.