

Einleitung

Erschöpfter Sozialstaat

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Die Reformstauthese

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Relative Autonomie – Entautonomisierung – Erschöpfung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Folgen für die Politikanalyse

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

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

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

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

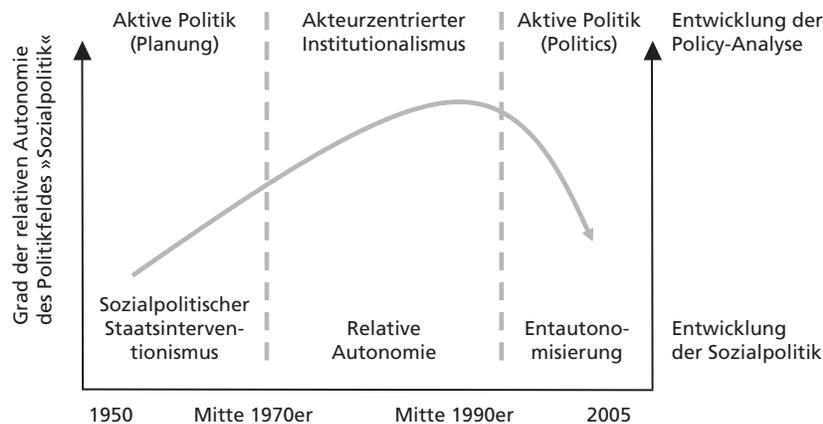
auf die Entwicklung von sozialen Konflikten um Macht und Interesse Einfluss nehmen. Während Mayntz und Scharpf davon ausgingen, dass der moderne Interventionsstaat »problemlösungsfähig« sei und durch Reformpolitik (Staats-tätigkeiten) systemische und damit soziale Integration gewährleisten könne, hob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

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

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

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

Abbildung 1 Die Entwicklung der Sozialpolitik und der Policy-Analyse



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

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

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

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

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

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

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

Endogene versus exogene Ursachen des Wandels

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

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

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

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

Methode und eigener Ansatz

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Zusammenfassung und Struktur des Buches

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

22 In der Arbeitsmarktpolitik gilt demgegenüber die Nettolohnanpassung.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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