

Christine Trampusch

Status quo vadis?

Die Pluralisierung und Liberalisierung der „Social-Politik“: Eine Herausforderung für die politikwissenschaftliche und soziologische Sozialpolitikforschung

Viele soziologische und politikwissenschaftliche Studien haben für die Sozialpolitik das Vorhandensein einer gegenüber ihrer Umwelt relativ autonomen und stabilen Konstellation von Akteuren, Interessen und Machtverhältnissen identifiziert, die eine intermediäre Stellung zwischen Staat und Gesellschaft einnimmt (Social-Politik). Gegenwärtige Tendenzen der Pluralisierung und Liberalisierung werfen jedoch die Frage auf, ob diese Beschreibung der Sozialpolitik noch plausibel ist. Der Beitrag stellt zur Diskussion, in der soziologischen und politikwissenschaftlichen Forschung die Erklärung dieses Wandels zu thematisieren und dabei eine gesellschaftstheoretische Perspektive zu verfolgen.

1. Einleitung

Sowohl in der Soziologie als auch in der Politikwissenschaft gibt es eine Reihe von Studien, die für die Sozialpolitik das Vorhandensein einer gegenüber ihrer Umwelt (Ökonomie und politisch-administratives System) relativ autonomen bzw. verselbstständigten Konfiguration von Akteuren, Interessen und Machtverhältnissen identifiziert haben, die sich strukturell als stabil erweist und zwischen Staat und Gesellschaft eine intermediäre Stellung einnimmt. In der Politikwissenschaft wird dieser Befund vor allem in Studien der Policy-Forschung herausgestellt. Diese interessiert sich für die Sozialpolitik als Politikfeld, worunter jene institutionelle, prozessuale und materielle Politik gezählt wird, die sich darauf richtet, die soziale Sicherheit der Bevölkerung gesamtgesellschaftlich verbindlich zu regeln (Schmidt 2004: 654). In der Soziologie tragen zu dieser Phänomenologie der Sozialpolitik Studien bei, die die Sozialpolitik unter dem Gesichtspunkt der Genese und Entwicklung eines Sektors thematisieren (Kaufmann 2005: 231). Der Begriff des „Sektors“ spricht dabei „Prozesse institutioneller Verselbstständigung im umstrittenen Grenzbereich zwischen Staat einerseits und Gesellschaft andererseits“ (ebd.) an, was, wie Kaufmann (ebd.) konstatiert, genau dem „Gedanken“ entspricht, „der das früheste Konzept von Social-Politik¹ geprägt hat“.

1 Unter den Begriff *Social-Politik*, der Mitte der 19. Jahrhunderts aufkam, wurde sowohl Staats- als auch Selbsthilfe gefasst (Kaufmann 1987: 9; Pankoke 1970: 167–201). Zur begriffsgeschichtlichen Verortung des Begriffs *Social-Politik* schreibt Pankoke (1970: 167): „Das um die Mitte des vorigen Jahrhunderts neu gebildete Kompositum ‚Social-Politik‘ sollte die vom bürgerlichen Rationalismus strikt getrennten Problembereiche des ‚Politi-

Dieser Beitrag nimmt den gemeinsamen Befund soziologischer und politikwissenschaftlicher empirischer Forschung zur Sozialpolitik zum Ausgangspunkt. Er fragt, ob die Beschreibung der Sozialpolitik als Politikfeld- bzw. Sektorkonfiguration mit subsystemischem Charakter den *Status quo* der Sozialpolitik immer noch plausibel skizziert.² Zum Anlass dieser Fragestellung werden dabei Veränderungen in den Bereichen der Arbeitsmarkt-, Renten- und Gesundheitspolitik³ genommen, die sich seit geraumer Zeit abzeichnen und darauf hindeuten, dass dieses Bild einer Sozialpolitik als Prototyp eines selbstständigen Politikfeldes einer Differenzierung bedarf.

Hinsichtlich der empirischen Veränderungen, die die These eines Endes der „*Social-Politik*“ als relativ autonome Politikfeld- bzw. Sektorkonfiguration begründen sollen, führe ich die Folgenden auf: auf der einen Seite Veränderungen im Parteiensystem und in der Interessenvermittlung und auf der anderen Seite Tendenzen der Vermarktlichung und des Strukturwandels der Selbstverwaltung. Die eine Seite zeigt die Pluralisierung der Sozialpolitik, also die Ausdifferenzierung und Fragmentierung von sozialen Interessen, ihren Trägern und Vermittlern; die andere Seite betrifft ihre Liberalisierung, also die Schaffung und Ausbreitung von Märkten in vorher nicht marktlich regulierten Beziehungen durch Regulierung, De-Regulierung und Re-Regulierung.⁴

Die Tendenzen der Pluralisierung und Liberalisierung verändern das Politikfeld sowohl auf der Input- als auch auf der Output-Seite. Die Input-Seite wandelt sich, indem sich neue Akteurs- und neue Interessenkonstellationen formieren. Die Output-Seite verändert sich, weil Märkte geschaffen werden und Tarifverträge mittlerweile soziale Sicherung regulieren und finanzieren. Die Veränderungen werfen die Frage auf, in welche Richtung soziologische und politikwissenschaftliche Forschung

schen‘ und des ‚Socialen‘ in Beziehung setzen. Nachdem das ‚moderne Trennungdenken‘ (O. Brunner) die in der alteuropäischen Tradition vorausgesetzte Identität von ‚societas‘ und ‚res publica‘ in den Dualismus von ‚Staat‘ und ‚Gesellschaft‘ zerlegt hatte, sollte nun mit der programmatischen Fügung ‚Social-Politik‘ jene Polarisierung in marktgesehliche ‚Privatsphäre‘ und rechtsstaatliche ‚Öffentlichkeit‘ wiederaufgehoben werden.“

- 2 Was im Folgenden also nicht systematisch geprüft werden soll, ist die Frage, inwieweit der in der Forschung der Sozialpolitik zugeschriebene „subsystemische“ Charakter für die Vergangenheit die Sozialpolitik treffend beschrieb. Das Verhältnis zwischen Sozialstaat und Ökonomie war in den 1970er Jahren Gegenstand einer intensiven theoretischen Debatte, innerhalb derer die neomarxistische Staatstheorie eine Autonomie der Sozialpolitik gegenüber der Ökonomie gerade bestritt. Im Neomarxismus reichten die Thesen von „Sozialstaatsillusion“ – wie bei Müller/Neusüß (1970), die den Sozialstaat als Instrument der kapitalistischen Verwertungsinteressen betrachteten, – bis hin zur komplexeren Argumentation wie von Offe (1972), der Sozialpolitik als Folge und Beschleuniger von Strukturproblemen des kapitalistischen Staates begriff.
- 3 Dies impliziert, dass im Folgenden der Fürsorgebereich (Sozialhilfe) und der Bereich der sozialen Dienstleistungen nicht systematisch thematisiert werden sollen, sondern Akteure dieser Bereiche nur insofern angesprochen werden, als sie für Veränderungen in den Bereichen der Sozialversicherung von Bedeutung sind. Zum selbstregulativen Charakter des Sektors der sozialen Dienstleistungen und der korporatistischen Verflechtung zwischen Sozialstaat und Wohlfahrtsverbänden vgl. Backhaus-Maul (2000).
- 4 An anderer Stelle wurde der gegenwärtige Strukturwandel des Politikfeldes auch als eine Tendenz hin zum Postkorporatismus beschrieben (Trampusch 2006b).

zur Sozialpolitik zu entwickeln ist, um diesen Veränderungsprozess zu analysieren. Hierbei stellt der Beitrag zur Diskussion, soziologische und politikwissenschaftliche Forschung gesellschaftstheoretisch auszurichten.

Es folgen vier weitere Abschnitte. Der nächste Abschnitt stellt den „*Status quo*“ des Schnittpunktes soziologischer und politikwissenschaftlicher Forschung zum subsystemischen Charakter der Sozialpolitik mit Bezug auf konkrete Studien vor. Die darauf folgenden zwei Abschnitte sind empirisch und bieten eine unter die Begriffe Pluralisierung und Liberalisierung gefasste Interpretation der gegenwärtigen Veränderungsprozesse in der Sozialpolitik. Der letzte Abschnitt fragt nach dem „*Quo vadis*“ der soziologischen und politikwissenschaftlichen Forschung zur Sozialpolitik.

2. Status quo

Prima facie ist es sicherlich nicht übereilt und gibt es wenig Anlass zu einer Kontroverse festzustellen, dass politikwissenschaftliche und soziologische empirisch-analytische Forschungen über die Sozialpolitik verschiedene Schwerpunkte setzen. Offensichtliche Unterschiede, die sich in spezifischen Fragestellungen, analytischen wie theoretischen Perspektiven und Methoden begründen, sollten jedoch nicht Gemeinsamkeiten zwischen den Disziplinen verdecken. Eine solche Gemeinsamkeit stellt dar, dass sowohl politikwissenschaftliche als auch soziologische Studien für die Sozialpolitik das Vorhandensein einer relativ autonomen bzw. verselbstständigten⁵ Konfiguration von Akteuren, Interessen und Machtverhältnissen identifiziert haben, die sich als strukturell stabil erweist. In beiden Disziplinen gibt es eine Reihe von Studien, die Sozialpolitik als „*Social-Politik*“ beschreiben.

In der Politikwissenschaft wurde diese Phänomenologie der Sozialpolitik vor allem im Rahmen von Studien der *Policy*-Analyse thematisiert, und dabei insbesondere im Zuge der Netzwerkanalyse, der korporatistischen Diskussion und Verbändeforschung sowie der steuerungstheoretisch ausgerichteten Studien, die vom Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung und ihren ehemaligen Direktoren Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf ausgingen. Für die Soziologie warf die Bielefelder Sozialpolitikforschung um Franz-Xaver Kaufmann eine den Politikfeldstudien der Politikwissenschaft entsprechende Forschungsrichtung auf, wobei Bielefeld an Spezialstudien der 1950er bis 1970er Jahre anschloss (Achinger 1959; Liefmann-Keil 1972; Bethusy-Huc 1976; von Ferber 1977). Zu betonen ist dabei, dass sich diese Beschreibung eines

5 Im Folgenden werden relative Autonomie und Verselbstständigung synonym gebraucht. Mit Renate Mayntz (1988: 36; Hervorhebung im Original) kann Verselbstständigung bzw. relative Autonomie als „die Fähigkeit zur Abwehr von externen Interventionen, zur Neutralisierung von Umwelteinflüssen“ definiert werden, „so daß es anderen Teilsystemen nicht mehr gelingt, ihre Interessen, sei es als Betroffene oder als Abnehmer von Systemleistungen, geltend zu machen. Diese Art von Verselbstständigung, die einerseits auf strukturellen Voraussetzungen wie organisierter kollektiver Handlungsfähigkeit beruht, andererseits von Umweltbedingungen abhängt, darf nicht mit Autonomie im Sinne der Unabhängigkeit von externen Ressourcen und auch nicht mit Autopoiesis gleichgesetzt werden [...] Ein *verselbstständigtes* Teilsystem kann [...] externe Einflüsse besser abwehren oder verarbeiten als Teilsysteme, die in diesem Sinne weniger Autonomie besitzen.“

subsystemischen Charakters der Sozialpolitik vor allem auf die drei Kernbereiche der Sozialversicherung, also die Renten-, Arbeitsmarkt- und Gesundheitspolitik bezog.

Bereits Achinger (1959: 50) hatte ein „Stadium der entfalteten Institutionen und Verrechtlichung“ in der Sozialpolitik konstatiert. Dabei erklärte er den „gewaltige[n] bestehende[n] Apparat, das vorhandene Geflecht der Verbände, die sich dem Apparat entsprechend zu bilden pflegen, die Eigengesetzlichkeit dieser großen Körperschaften“ (Achinger 1959: 51) zu einem „hochbedeutende[n] Gegenstand der Soziologie“ (Achinger 1959: 51). Von Ferber (1977: 19) verdichtete diese Einschätzung angesichts der Verrechtlichung der Sozialpolitik und des Haushaltsvolumens der Sozialhaushalte zu der Feststellung einer „sozialpolitischen Machtelite‘ [...], die sich aus einem relativ kleinen, d.h. überschaubaren Personenkreis zusammensetzt.“ Zu dieser Machtelite rechnete von Ferber „die sozialpolitischen Experten der Bundestagsparteien, der Tarifparteien, die Geschäftsführer und Vorstände der Spitzenverbände, die Richter am Bundessozialgericht“ (ebd.). Dabei konstatierte er:

Die Oligarchie pluralistischer Verbandsmacht ist nun gerade nicht ‚der Staat‘, sondern ein in der Sozialpolitik auch institutionell (nämlich in der Verbände-selbstverwaltung bzw. in der Kommunalverwaltung) vergesellschafteter Staatsapparat. Dieser Oligarchie von Verbandsmacht nicht primär das Interesse der eigenen Machtsicherung zuzuerkennen, sondern ihr von vornherein eine Inpflichtnahme durch ihr zunächst fremde Kapitalverwertungsinteressen zu unterstellen, überspringt einen unverzichtbaren Schritt soziologischer Problemdifferenzierung und -verarbeitung (von Ferber 1977: 22, Hervorhebung im Original; vgl. auch von Ferber 1977: 21, 30).

Zur gleichen Zeit betonte Gräfin von Bethusy-Huc (1976: 256) in ihrer damals aufsehenerregenden Studie über das „Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland“ die „Autonomie sozialpolitischer Institutionen“ und die „Diktatur des bürokratischen Apparates der sozialen Sicherheit“ (1976: 285). Die Ökonomin Liefmann-Keil (1972: 26) fragte nach den Ursachen des „Zwang[s] zur Perpetuierung der Sozialpolitik“ und nach den Gründen „für das Streben nach immer weiterer Befriedigung des Sicherheitsbedürfnisses und der dadurch entstehenden Kosten“ (Liefmann-Keil 1972: 25).

Die 1978 in der Deutschen Gesellschaft für Soziologie auf Betreiben von Kaufmann gegründete Sektion „Sozialpolitik“ setzte diese Studien in den 1980er Jahren mit dem DFG-Schwerpunktprogramm „Gesellschaftliche Bedingungen sozialpolitischer Intervention: Staat, intermediäre Instanzen und Selbsthilfe“ sowie ihren Arbeitsgruppen zur Gesundheitspolitik und kommunalen Sozialpolitik fort (Kaufmann 1982, 2004, 2005). Kaufmann hebt den Charakter der verselbstständigten Sozialpolitik deutlich hervor:

Im Vergleich zu andern [sic!] Politikbereichen zeichnet sich die Struktur der Sozialpolitik durch das Vorherrschen von Akteuren aus, die weder dem Staat im engeren Sinne noch dem Bereich privater Organisationen wie Wirtschaftsunternehmen oder Vereine [sic!] zuzurechnen sind. Sie haben teils einen öffentlich-rechtlichen Status, wie die Sozialversicherungen oder Kammern, sie sind teils privatrechtlich organisiert, wie die Gewerkschaften, Unternehmerverbände und Wohlfahrtsverbände. Wir bezeichnen sie daher in Anlehnung an den älteren Begriff ‚*corps intermédiares*‘ als *intermediäre Instanzen* (Kaufmann 1987: 9, Hervorhebung im Original).

Der Soziologie entsprechend hat die empirisch-analytische Politikwissenschaft die „besonders ausgeprägte institutionelle Segmentierung“ des Wohlfahrtsstaates (Lehmbruch 2000: 98) identifiziert. Lehmbruch (2000: 98, 99) spricht von „institutionell ausdifferenzierte[n] Politikfelder[n]“, die von je „spezifischen Diskursformen und Spielregeln gesteuert werden“ und in denen sich „sektorspezifische Konfliktlinien konsolidiert“ haben. Schmidt (2005: 170) konstatiert für das Parteiensystem das Vorhandensein von „zwei Sozialstaatsparteien“ (Schmidt 2005: 170). Das Arbeitsministerium definiert er als „Stätte der großen Koalition christdemokratischer und sozialdemokratischer Sozialpolitiker“ (Schmidt 2005: 119), das „mehr als jedes andere Ministerium eine Art Verbändeherzogtum der Gewerkschaften“ (Schmidt 2005: 119) darstellt. Peter Katzensteins Studie (1987) über den semisouveränen deutschen Staat verdeutlicht die aufgrund von Verfassungsrecht, Föderalismus, Verbändeeteiligung, Selbstverwaltung und Koalitionsregierungen nach innen eingeschränkte Handlungsfähigkeit des Staates, wobei er die Sozialversicherung als einen der „institutionellen Knoten“ der Semisouveränität bezeichnet (Katzenstein 1987: 35). Schmidt beschreibt die Sozial- und Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik als einen „mittleren Weg“, der sich unter anderem durch die „Delegation von gemeinschaftlich zu regelnden Aufgaben an Assoziationen der Gesellschaft“ (Schmidt 2000: 493) auszeichne. Die *Policy*- und Verbändeforschung hat in zahlreichen Studien deutlich gemacht, dass die Renten-, Arbeitsmarkt- und Gesundheitspolitik ein Paradebeispiel von Selbstregulierung durch Verbände darstellt. Die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände nahmen in diesem Politikbereich zahlreiche öffentliche Aufgaben und Funktionen wahr und agierten so als „private Interessenregierung“ im Sinne von Schmitter/Streeck (1999 [1985]) und Streeck (2003).

Ausgehend von der Annahme einer Differenzierung in ein renten-, ein arbeitsmarkt- und ein gesundheitspolitisches Teilsystem analysierten die Studien sozialpolitische „Subarenen“ oder „Netzwerke“ (von Winter 1997: 22, 455), „*Politiknetzwerke der sozialen Sicherung*“ (Lehmbruch 2000: 103; Hervorhebung im Original), „Politikfeldnetze“ (Pappi et al. 1995) oder „sektorale Korporatismen“ (Czada 2000: 9). Nullmeier/Rüb (1993: 301) sprechen von einer „Gemeinschaft der ‚Rentenmänner‘“, die den rentenpolitischen Entscheidungsprozess dominiere. Neben den „Rentenexperten“ führen diese beiden Autoren die Verselbstständigung des Teilsystems „Rentenpolitik“ auf die Selbstverwaltung der Rentenversicherungsträger und den VDR (Verband Deutscher Rentenversicherungsträger) zurück (vgl. hierzu Nullmeier/Rüb 1993: 293-351). Im VDR drücke sich „der Wille nach Autonomie und Autonomiesteigerung der Rentenversicherung gegenüber dem politischen System aus“ (Nullmeier/Rüb 1993: 322). Die Studien von König (1992), Pappi et al. (1995), von Winter (1997) und Heintel/Weck (1998) heben die Eigentümlichkeit der Akteurskonstellationen und des Politikfeldnetzes in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik hervor. Döhler/Manow (1997: 28) stellen den „Prozeß zunehmender Sektoralisierung und eben Differenzierung“ der Gesundheitspolitik dar. Renate Mayntz (1990: 303) konstatiert für die Gesundheitspolitik eine „sektorale Organisationsstruktur“, die auf „Verbandsmacht“, „korporatistischer Entscheidungsverflechtung“ und „Selbstregelung“ beruht. Noch jüngst konstatierte ferner von Winter (2000: 542):

Trotz Zunahme der Konfliktintensität zeichnet sich in der monetären Sozialpolitik bislang jedoch keine generelle Destabilisierung der staatlich-verbandlichen

Beziehungen ab [...] Auch in den verschiedenen Sozialversicherungszweigen erscheint trotz sich häufender Drohgebärden der Arbeitgeber ein Aufbrechen der institutionell abgestützten Interessenvermittlungsstrukturen nur schwer vorstellbar (von Winter 2000: 542).

Einige Entwicklungen im Politikfeld deuten nun jedoch auf einen grundlegenden Strukturwandel hin, der die Frage aufwirft, inwieweit diese Beschreibung der Sozialpolitik als ein verselbstständigtes Subsystem noch plausibel ist. Die Entwicklungen zeigen nämlich, dass sich dieser Politikbereich sowohl auf der Input- (Akteure, Interessen in der Sozialpolitik) als auch auf der Output-Seite (Aufgaben und Funktionen der Sozialpolitik) öffnet.

3. Die Pluralisierung der Sozialpolitik

In der Sozialpolitik findet ein Prozess der Pluralisierung statt, d.h. der Ausdifferenzierung und Fragmentierung sozialer Interessen, ihrer Träger und Vermittler. Im Parteiensystem offenbart sich ein Elitenwandel, der Parteien von Verbänden distanziert, oder anders formuliert, eine Ausdifferenzierung von Parteiensystem und Verbändesystem darstellt. Die Interessenvermittlung pluralisiert sich gleichermaßen, wobei sich Pluralisierung hier zum einen als eine Fragmentierung von Gewerkschaften und den Verbänden der Wirtschaft vollzieht und zum anderen auch durch das Auftreten neuer interessenpolitischer, funktional spezialisierter Wettbewerber entsteht.

3.1 Elitenwandel im Parteiensystem

Als eines der charakteristischen Merkmale des sozialpolitischen Politikfeldes galt lange Zeit die wechselseitige Integration von Parteien- und Verbändesystem. Bereits Lehmbruch (1979) hat auf die Bedeutung von Elitenverflechtungen für selbstregulative Politikformen in funktional differenzierten Gesellschaften verwiesen und dabei betont, dass Beziehungsstrukturen zwischen Parteien- und Verbändesystem zu Harmonisierungen in der Zielformulierung führen können. In der bundesdeutschen Sozialpolitik galten die Konfliktstrukturen und ideologischen Distanzen zwischen den Parteien lange Zeit als gering. In beiden großen Parteien war dieser Sozialstaatskonsens ideologisch wie sozialstrukturell fest verwurzelt. Dies hing auch damit zusammen, dass die Selbstverwaltungs- und Sozialversicherungsinstitutionen sowohl für parteidemokratische Akteure als auch für Verbandsfunktionäre ehemals wichtige Karrierestationen darstellten (Heidenheimer 1969, 1980; Katzenstein 1987: 35; Trampusch 2004: 8).

Verschiedene Studien zeigen, dass die Verflechtung zwischen den sozialen Interessen und dem Parteiensystem in der deutschen Sozialpolitik verschiedene Formen angenommen hat (Weßels 1987; Trampusch 2003, 2004; Hassel 2006). So lassen sich nicht nur Vorstandsverflechtungen zwischen Parteien und Verbänden sowie Verbindungen durch parteiinterne Organisationen⁶ feststellen. Auch waren das Parteien-

6 Sowohl in CDU/CSU als auch in der SPD gibt es mit der CDA (Christlich-Demokratische Arbeitnehmerschaft), der CSA (Christlich-Soziale Arbeitnehmerschaft), der AfA (Arbeits-

und Verbändesystem in diesem Politikbereich durch Verbandsmitgliedschaften von Bundestagsabgeordneten und Arbeitsministern, aber vor allem auch durch Bindungen von Abgeordneten des für die Sozialpolitik federführenden Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung⁷ mit sozialpolitischen Interessenträgern eng miteinander verflochten.

Eine längerfristige Betrachtung dieser Verflechtungsformen zeigt nun jedoch, dass sich die Beziehungsstrukturen zwischen Parteien und Verbänden in den 1990er Jahren abgeschwächt haben. Dies hat dazu geführt, dass das Parteiensystem gegenüber dem Verbändesystem insgesamt an Autonomie gewonnen hat (Trampusch 2003, 2004; Hassel 2006).

Die Karrieren der Abgeordneten im Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung spiegeln diese Ausdifferenzierung in der Sozialpolitik deutlich wider (vgl. zum Folgenden Trampusch 2004). Während in den 1970er und 1980er Jahren die Abgeordneten dieses Ausschusses aufgrund von Mitgliedschaften, der Verknüpfung von Führungspositionen und der beruflichen Herkunft mit den Organisationen sozialpolitischer Interessen eine starke Verflechtung aufwiesen, so hat sich diese Verflechtung in den 1990er Jahren abgeschwächt. Das zeigt sich am deutlichsten bei den Unionsabgeordneten. Bei diesen ist vor allem hinsichtlich ihrer beruflichen Herkunft und Mitgliedschaft in sozialpolitischen Organisationen sowie arbeitgeber- und wirtschaftsnahen Verbänden eine Abnahme der Verflechtung mit sozialpolitischen Interessenträgern festzustellen. So ist bei der Unionsfraktion der Anteil derjenigen Abgeordneten, die vor ihrem Bundestagsmandat in der Sozialpolitik hauptberuflich tätig waren, indem sie Verbandsfunktionär waren oder in der Sozialverwaltung arbeiteten, bis zum Jahr 2002 auf Null gesunken. Die SPD-Abgeordneten weisen ebenso einen Rückgang der Berufssozialpolitiker auf, also der Abgeordneten mit beruflicher Erfahrung in der Sozialpolitik. Der Entflechtungstrend findet hier in den letzten Jahren aber stärker hinsichtlich ihrer Mitgliedschaften in Gewerkschaften und in Betriebs- und Aufsichtsräten sowie hinsichtlich ihrer Führungspositionen in den sozioökonomischen Interessengruppen statt. Sowohl bei den Unions- als auch bei den SPD-Abgeordneten ist der Trend einer zunehmenden Professionalisierung des Politikerberufes erkennbar. Bei beiden ist der Anteil derjenigen, die über die politische Karriere in den Bundestag wechselten, angestiegen; bei der Union seit Ende der 1990er Jahre, bei der SPD bereits Mitte der 1980er Jahre. Die Eliten der Sozialpolitik werden nun eher über die Parteien als über die Verbände rekrutiert.

Die Entwicklung, die sich im Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung zeigt, ist für das Politikfeld Sozialpolitik deswegen so bedeutsam, weil in diesem Ausschuss gewissermaßen die sozialpolitische Kompetenz der Parteien heranreifte. Die zentrale Rolle, die der Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung für die Interessenvermittlung in der Sozialpolitik spielte, wurde dadurch verstärkt, dass er eine Rekrutierungsfunktion im Hinblick auf staatliche Organisationen in der Renten- und Arbeitsmarktpoli-

gemeinschaft für Arbeitnehmerfragen) und dem SPD-Gewerkschaftsrat, der sich aus den Parteimitgliedern unter den DGB-Vorsitzenden zusammensetzt, parteiinterne Organisationen, die die Repräsentanz von Arbeitnehmerinteressen in den Parteien garantieren sollen.

7 Der Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung wurde 1969 gegründet. Bis dahin waren der Ausschuss für Arbeit für die Arbeitsmarktpolitik und der Ausschuss für Sozialpolitik für die Rentenpolitik zuständig.

tik hatte: Zahlreiche Arbeitsminister, Staatssekretäre des Arbeitsministeriums wie auch Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit waren im Laufe ihrer politischen Karriere Mitglied in diesem Ausschuss (vgl. Trampusch 2003: Tab. 16). Auf der anderen Seite kumulierten die Sozialpolitiker aus den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, die in den Öffentlichen Anhörungen des Ausschusses als Sachverständige gehört wurden, Ämter. Sie waren zugleich Verbandsfunktionäre wie auch Mitglied im Sozialbeirat, in den BA-Selbstverwaltungsorganen oder im VDR (Trampusch 2003: Tab. 17). Aufgrund dieser zahlreichen personellen Verknüpfungen fungierte der Ausschuss daher als eine Art Stellwerk für die Elitenverflechtung zwischen Staat und Verbänden in der Sozialpolitik.

Die Abschwächung der Beziehungsstrukturen zwischen Parteien und Verbänden hat langfristige Folgen. Im Parteiensystem werden in und zwischen den Parteien die Konflikte in der Sozialpolitik größer (Trampusch 2005b). Den Verbänden steht somit auf lange Sicht ein Parteiensystem gegenüber, in dem der Parteienwettbewerb und damit Konflikte um Einflusszonen erheblich zunehmen. Die Auflösung der ehemals kompakten Allianz zwischen Parteisozialpolitikern und Verbandsexperten erklärt auch, warum die wichtigsten Grundentscheidungen in der Sozialpolitik heute nicht mehr an die Sozialpolitiker in den zuständigen Ministerien und den Bundestagsfraktionen sowie an die Sozialpartner delegiert sind. Vielmehr fungieren die politischen Führungen in den Parteien und der Regierung in Grundsatzfragen der Sozialpolitik viel stärker als früher als *agendasetter* (Trampusch 2005b). An die Stelle der Sozialpolitiker tritt das Bundeskanzleramt (Agenda 2010). Es zeigen sich neue Organisationsformen der Politikformulierung wie Reformkommissionen (Hartz, Rürup, Herzog). Spiegel der nachlassenden Bindung der parteipolitischen Akteure an die sozialpolitischen Interessen ist ebenso, dass die Ressortgrenzen (und damit auch die Ausschussgrenzen) und die Besetzung des Arbeitsministeriums, das sowohl in der Weimarer Republik als auch in der Bundesrepublik bis hin zu Walter Riester immer mit einem gewerkschaftsnahen Minister geführt wurde, variabel geworden sind und sich seit 2002 nach situativen (partei)politischen Opportunitäten zu Beginn der Legislaturperioden bestimmen.

3.2 Fragmentierung der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände

Die Fragmentierung der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände zeigt sich zum einen in der seit Mitte der 1990er Jahre sich verstärkenden Polarisierung zwischen den Einzelgewerkschaften wie auch zwischen den Spitzenverbänden der Wirtschaft. Zum anderen nutzen beide Seiten zunehmend neue Organisationsformen, um sich Domänen und Einfluss im sozialpolitischen Politikfeld zu sichern. Bei den Gewerkschaften sind dies beispielsweise ihre punktuellen Allianzen mit sozialen Bewegungen in Fragen des Widerstands gegen Leistungskürzungen. Die Wirtschafts- und Arbeitgeberinteressen hingegen gründen neue private Lobbyorganisationen, wie die „Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft“, die Lobbying für eine Deregulierungs- und Liberalisierungsoffensive auf dem deutschen Arbeitsmarkt betreibt. Diesbezüglich kann sogar davon gesprochen werden, dass sich auf der Wirtschaftsseite ein Trend zeigt, Interessenvertretung an private *Consulting*-Firmen auszulagern. Interessenvertretung wird so zu einem an Agenten übertragenen, singulären Ereignis und gestaltet sich

nicht mehr als ein formalisierter staatlich-verbandlicher Leistungsaustausch (von Winter 2003: 39-40).

Sowohl bei den Gewerkschaften als auch bei den Arbeitgebern hat sich in den 1990er Jahren das Konfliktpotenzial erheblich erhöht. Auf Gewerkschaftsseite haben wegen der Dauerhaftigkeit der Arbeitslosigkeit, des Verbetrieblungsdrucks, der auf dem System des Flächentarifvertrages lastet, und der öffentlichen und politischen Debatte über den Reformbedarf in der Sozialpolitik die Konflikte zwischen streikfähigen und nicht streikfähigen, zwischen konfliktorientierten und konsensorientierten Gewerkschaften zugenommen: Die unterschiedlichen Reaktionen von IG Metall, verdi und IG BCE auf das Bündnis für Arbeit und die Agenda 2010 haben dies deutlich gezeigt. Auf Seiten der Arbeitnehmer nimmt die Spaltung zwischen denen, die Arbeit haben, und denen, die Arbeit suchen, ständig zu. Während die einen unwillig sind, sich für alle Arbeitnehmer, für Flächentarif und Umverteilung zu organisieren (Cockpit-Syndrom), sind die anderen zu schwach, sich überhaupt zu organisieren (Streeck 2005b). Dabei haben Gewerkschaften auch Probleme, ihre Mitglieder für Protest gegen die Sozialkürzungen zu aktivieren. So hatte sich beispielsweise am Arbeitnehmerbegehren der IG Metall gegen die Agenda 2010 nur jedes zehnte Mitglied beteiligt (FAZ vom 24.02.2005: 15).

Zwischen den deutschen Gewerkschaften haben schon immer Konflikte bestanden, was beispielhaft an den regelmäßigen Auseinandersetzungen in sozial- und tarifpolitischen Fragen zwischen der Chemie- und der Metallgewerkschaft illustriert werden kann (z.B. Lebensarbeitszeit- versus Wochenarbeitszeitverkürzung, Wiesenthal 1987; Sparprogramm der Regierung Schmidt 1982). Die jetzigen Konflikte stellen insofern jedoch eine neue Qualität dar, als die Gewerkschaften nun in einem politischen Umfeld stehen, in dem ihre Veto-Position nicht nur geschwächt ist und sie grundlegende sozialpolitische Strukturreformen – wie die Einführung der privaten Rente und die Absenkung der Arbeitslosenhilfe auf Sozialhilfeniveau – nicht mehr verhindern können. Zudem müssen sich die Gewerkschaften zunehmend mit anderen Akteuren in der sozialpolitischen Interessenvermittlung auseinandersetzen (vgl. dazu Abschnitt 3.3). Anders als in den 1970er und 1980er Jahren haben die Gewerkschaften ihre stabile Integration in die zwei Volksparteien („Sozialstaatsparteien“) verloren, weshalb gewerkschaftsinterne Konflikte dem politischen Durchsetzungspotenzial der Gewerkschaften in der Sozialpolitik noch weniger zuträglich sind als es schon in früheren Zeiten der Fall gewesen ist.

In den letzten Jahren sind die Gewerkschaften dahingehend aktiv geworden, zur Stärkung ihrer politischen Einflussnahme Koalitionen mit anderen Akteuren einzugehen. So fordert der verdi-Vorsitzende Franz Bsirske (2004: 8) „eine Öffnung der Gewerkschaften in die Gesellschaft hinein“, unter anderem hin zu attac, den Kirchen und den Sozialverbänden, damit sich die Gewerkschaften dem „sozialpolitische[n] ‚race to the bottom‘“ entgegenstellen können. Wenn Gewerkschaften Allianzen mit anderen im Politikfeld tätigen Organisationen (wie den Sozialverbänden, den Wohlfahrtsverbänden oder sozialen Bewegungen) nutzen, um auf politische Entscheidungen Einfluss zu nehmen, so hat dies heute einen anderen Charakter als in den 1980er Jahren. Im Gegensatz zu damals ist die Organisationskraft der Gewerkschaften nämlich erheblich zurückgegangen. Die Zahl ihrer Mitglieder ist rückläufig, außerhalb ihres Kernbereiches der Großindustrie und des öffentlichen Dienstes haben sie Pro-

bleme in der Mitgliederrekrutierung (Ebbinghaus 2003) und die Beziehungsstrukturen zu den Parteien haben sich, wie eben dargestellt wurde, abgeschwächt. All diese Entwicklungen führen dazu, dass Gewerkschaften ihre Interessen nunmehr eher situativ durchsetzen müssen und nicht mehr wie zuvor formalisiert und eingebunden in ein festes Austauschnetzwerk mit politischen Parteien und dem Staat. Allianzen mit anderen Akteuren sind dabei nicht frei von Konflikten, wie die Auseinandersetzungen zwischen attac und dem DGB im April 2004 während des gemeinsam organisierten Protestes gegen die Agenda 2010 gezeigt haben (*taz* vom 19.4.2004: 11).

Auf Arbeitgeberseite haben unter der Rahmenbedingung verschärfter internationaler Preiskonkurrenz (globaler Standortvergleich!) Auseinandersetzungen zwischen den großen und kleinen Unternehmen sowie zwischen Zulieferern und Abnehmern zugenommen, wobei sich diese Konflikte seit Mitte der 1990er vor allem in der Tarifpolitik und der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik manifestieren. Der Widerstand der kleinen und mittleren Unternehmen gegen den Flächentarif, ABM, Frühverrentung und Altersteilzeit haben dies deutlich gemacht. Dabei ist zu betonen, dass das eigentlich Neue auch hier nicht die Interessensegmentierung an sich ist, denn Konflikte zwischen kleinen und großen Unternehmen sind seit Gründung der Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände ein stetig wiederkehrendes Phänomen, das vor allem den Metallbereich prägt. Das eigentlich Neue ist vielmehr, dass der Konflikt zwischen kleinen und großen Unternehmen so intensiv geworden ist, dass er sich zunehmend in verbandspolitischen Strategien der Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände niederschlägt.

Den Interessen der kleinen und mittleren Unternehmen wird in den Verbänden zunehmend Rechnung getragen. So werden seit den 1990er Jahren in den Wirtschafts- und Arbeitgeberverbänden die Verbandsspitzen zunehmend mit Vertretern mittelständischer Interessen besetzt (vgl. dazu Trampusch 2005a: 214), während auf der anderen Seite die Großunternehmen zunehmend eine partikulare Interessenpolitik betreiben. So betont auch von Winter (2003: 39), dass die Dachorganisationen der Wirtschaftsverbände zunehmend Schwierigkeiten haben, strategische Koalitionen zwischen den Interessen ihrer Mitgliederverbände zu schmieden, und sich Interessenvertretung individualisiert, weil Großunternehmen zunehmend eigenständiges Lobbying betreiben. In der Tarifpolitik zeigt sich diese Individualisierung auf Seiten der kleinen und mittleren Unternehmen in der Gründung der OT-Verbände, durch die Unternehmen aus der Tarifbindung fliehen (Streeck/Rehder 2005), was es in den 1980er Jahren schlichtweg nicht gab. Kinderman (2005: 433-435) betont in seiner jüngsten Analyse der Veränderungen im Verbandswesen auf Seiten der Wirtschaft daher auch, dass die deutschen Arbeitgeberverbände das Modell Deutschland mittlerweile sowohl durch veränderte Strategien in der politischen Arena („Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft“) als auch in der Arena der Arbeitsbeziehungen (OT-Verbände) in Frage stellen. Sowohl die „Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft“ als auch die OT-Verbände, dies zeigt seine Analyse, sind aufgrund der Spannungen zwischen kleinen und großen Unternehmen entstanden. Als Folge des Standortwettbewerbs und des damit verbundenen Kostendrucks, den die großen auf die kleinen Unternehmen ausüben, hatten sich diese Spannungen Mitte der 1990er Jahre an der Schnittstelle von Tarif- und Sozialpolitik intensiviert (Kinderman 2005: 441).

3.3 Neue sektorale Wettbewerber

Der zweite Moment der Pluralisierung der Interessenvermittlung ist, dass Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände – bedingt durch die Schaffung von Märkten im Politikfeld sowie die Sozialkürzungen und die Restrukturierung der Sozialleistungen (z.B. Zusammenlegung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe) – mit neuen sektoralen Wettbewerbern um Einfluss und Domänen im Politikfeld ringen. Drei Gruppen von Akteuren stellen dabei für Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände (neue) sektorale Wettbewerber dar: (1) privatgewerbliche Dienstleistungsunternehmen und ihre Interessenorganisationen, (2) Klientelorganisationen wie Sozialverbände (Rentnerverbände), Patientenorganisationen und Arbeitslosenorganisationen sowie (3) die Freien Wohlfahrtsverbände.

In der Arbeitsmarktpolitik entsteht die Pluralisierung nicht nur durch kommerzielle Dienstleister im Bereich der Zeitarbeit und Arbeitsvermittlung, sondern auch durch etablierte und gefestigte Akteure, wie Klientelorganisationen und Wohlfahrtsverbände, die durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe noch stärker als bisher in die Arbeitsmarktpolitik eintreten. Die Wohlfahrtsverbände sind zwar schon lange in die Arbeitsmarktpolitik involviert, weil sie als Träger von Maßnahmen der Arbeitsförderung (v.a. ABM) und in der Beratung von Arbeitslosen tätig sind.⁸ Durch die Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik (Optionskommunen) und die Ein-Euro-Jobs können sich die Wohlfahrtsverbände jedoch aufgrund ihrer traditionell stark ausgeprägten Kooperationsbeziehungen mit den Kommunalverwaltungen neue Geschäftsfelder sichern und so auch die Position der Gewerkschaften in der Interessenpolitik erheblich untergraben.

Für die Gewerkschaften hat dies zur Konsequenz, dass sie im Politikfeld Arbeitsmarktpolitik bei der Interessenrepräsentation in Konkurrenz zu Verbänden der Fürsorgepolitik treten müssen. Solange Sozialhilfeempfänger in der Regel als nicht erwerbsfähige oder nicht erwerbstätige Personen galten, konnten die Gewerkschaften die Fürsorgepolitik und deren Verbände relativ vernachlässigen. Mit den Hartz-Reformen wurden nun jedoch von einem Tag auf den anderen mehr als eine Million Sozialhilfeempfänger erwerbsfähig und zu ALG II-Empfängern (*FTD* vom 19.5.2005: 13). Dies kann zur Folge haben, dass Verbände der Fürsorgepolitik – wie die Wohlfahrtsverbände, die Kommunalen Spitzenverbände und der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge – deutlicher als bisher in der Arbeitsmarktpolitik als Interessenvertreter auftreten. Dauerkonflikte zwischen diesen und den Gewerkschaften können daraus resultieren. Die Grenzen der traditionell voneinander abgeschlossenen Politiksektoren Arbeitsmarktpolitik und Fürsorgepolitik (vgl. dazu von Winter 2001) werden sich möglicherweise verwischen.⁹

8 Die Wohlfahrtsverbände sind in die Arbeitsmarktpolitik stärker involviert (Behindertenwerkstätten) als in die anderen Bereiche der Sozialversicherung (von Winter 2000: 533).

9 Interessenkonflikte zeigten sich bereits in der Anhörung zu Hartz IV und dem Optionsmodell (BT-Drks. 15/2997), in der sich der Deutsche Landkreistag mit seinem Ziel, die Trägerschaft für ALG II zu übernehmen, auf Seite der Befürworter einer Zerschlagung der Bundesagentur für Arbeit stellte und in der sich die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege für eine grundlegende Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik aussprach.

In der Rentenpolitik ist das Bild nicht viel anders. Auch hier zeigt sich Pluralisierung nicht nur in Form einer Konkurrenz durch Vertreter kommerzieller Unternehmen, sondern auch in Form klientelistischer Organisationen, z.B. in den Sozialverbänden. Verbände privat-gewerblicher Interessen, die verstärkt als Lobbyisten in der Rentenpolitik auftreten, stellen dabei nicht nur die Organisationen von Anbietern privater oder betrieblicher Rentenversicherungen dar, wie die Arbeitsgemeinschaft für betriebliche Altersversorgung oder der Arbeitgeberverband der finanzdienstleistenden Wirtschaft, sondern auch Verbände der Immobilien- und Wohnungsunternehmen, die durch die private Altersvorsorge ihre Geschäftsfelder bedroht sehen. Zudem verhalten sich die Kirchen seit den Rentenreformen zusehends als Lobbyisten, und zwar in ihrer Eigenschaft als Betreiber kirchlicher Altersvorsorgeeinrichtungen.¹⁰

Gerade die Sozialverbände (Sozialverband VdK, Sozialverband Deutschland) stellen Gewerkschaften vor neue Herausforderungen. Die arbeitsmarkt- und rentenpolitischen Strukturreformen der letzten Jahre haben den Sozialverbänden viele Neumitglieder beschert. Aus der IG Metall sind zur selben Zeit zahlreiche Mitglieder ausgetreten, wobei der im Sommer 2003 verlorene Streik in Ostdeutschland, die sich daran anschließende Führungskrise sowie die Unzufriedenheit der Mitglieder über den erfolglosen Kampf gegen die Agenda 2010 eine zentrale Rolle für die Mitgliederverluste der IG Metall gespielt haben (*FTD* vom 29.8.2003: 23). VdK sowie der Sozialverband Deutschland hatten demgegenüber 2004 – trotz der biologisch bedingt regelmäßig hohen Abgänge – ein Mitgliederplus von 7 Prozent (*Der Spiegel* vom 13.12.2004: 102).¹¹ Dieser Mitgliederzuwachs ist dabei den Sozialkürzungen im Renten- und Gesundheitsbereich zuzurechnen, zumal die Mitglieder für einen monatlichen Mitgliedsbeitrag von nur fünf Euro Rechtsschutz in allen Instanzen erhalten (so beim VdK, *Die Welt* vom 7.4.2004: o.S.). Für die Gewerkschaften stellen die Sozialverbände so auch zunehmend eine Konkurrenz auf dem Gebiet der Rechtsschutzleistungen dar. „Was vor 20 Jahren die Gewerkschaften waren, sind heute die Sozialverbände“, so ein Münchner Sozialrichter (zit. nach *SZ* vom 31.12.2004: 10). Es ist also zu betonen, dass die Sozialkürzungen der letzten Jahre nicht nur die materielle Lage der Leistungsempfänger verschlechtert haben. Sie gehen auch mit steigenden Partizipationsansprüchen auf Seiten der Rentner, Arbeitslosen und Patienten einher; diese Partizipationsansprüche stärken die Sozialverbände.

Das Wachstum der Sozialverbände wird von den Gewerkschaften zunehmend mit Skepsis betrachtet. So erklärte auch Ursula Engelen-Kefer (DGB):

Der VdK oder der Sozialverband [...] verzeichnen enorme Mitgliederzuwächse. Also müssen die Gewerkschaften sich die Frage stellen, ob ihre Aussagen klar genug sind. In den letzten Jahren waren die Gewerkschaften nicht einig genug.

10 Früher erhoben die Kirchen allenfalls bei den großen Reformvorhaben ihr Wort (von Winter 2000: 530).

11 Für 2006 bahnt sich ferner eine Fusion der beiden Sozialverbände an, was dazu führen wird, dass den Gewerkschaften dann ein Konkurrent mit über 2 Mio. Mitgliedern gegenübersteht (*Der Spiegel* vom 13.12.2004: 102), während die IG Metall Anfang 2006 nur noch 2,38 Millionen Mitglieder hatte (*FAZ* vom 25.1.2006: 13). 2005 konnte die IG Metall immerhin den Mitgliederschwund gegenüber 2004 von 4 auf 2 Prozentpunkte reduzieren (*FAZ* vom 30.01.2006: 15).

Vielleicht waren die Menschen nicht mehr sicher, was sie von uns zu erwarten hatten. Das müssen wir ändern (*Die Welt* vom 6.3.2005: o.S.).

Angesichts dieser Situation wird in den Gewerkschaften schon darüber diskutiert, einen eigenen gewerkschaftlichen Rentnerverband zu gründen, um so die sozialanwaltschaftliche Funktion in der Rentenpolitik zu professionalisieren und aus der gewerkschaftlichen Kernorganisation auszugliedern.

Aufgrund des Strukturwandels in der Interessenvermittlung und im Parteiensystem befindet sich das Politikfeld im Übergang zu lobbyistischer Politikgestaltung mit pluralisierten Konfliktlinien. Es ist zu erwarten, dass es in der Arbeitsmarktpolitik zu einer besonderen Häufung von neuen Konfliktlinien kommt: Zur traditionellen, wenn auch insbesondere nach 1945 lange Zeit gemäßigten Konfliktlinie der Gewerkschaften mit den Arbeitgeberverbänden, kommen in diesem Bereich für die Gewerkschaften neue Wettbewerber auf der Seite der Repräsentation der Interessen der Leistungsempfänger hinzu. Gewerkschaften müssen sich ferner zu den Verbänden von privaten Anbietern (Zeitarbeit, Arbeitsvermittlung) positionieren, die auf noch mehr Marktliberalisierung drängen. Parteien stehen Verbänden gegenüber, die zur Lobby von Partialinteressen werden, was sich bereits sehr deutlich bei den Wirtschafts- und Arbeitgeberverbänden abzeichnet. Auf Gewerkschaftsseite zeigt sich derzeit ferner auch die Tendenz einer parteipolitischen Pluralisierung (Teile der IG Metall und Linke/PDS; IG BCE und SPD).

4. Die Liberalisierung der Sozialpolitik

In der Sozialpolitik findet ein Prozess zunehmender Liberalisierung statt, d.h. Märkte werden geschaffen und breiten sich aus, und zwar durch Regulierung, also die Einführung von Regeln, die Märkte konstituieren, durch De-Regulierung, mithin die Verlagerung allokativer Funktionen von politischen und bürokratischen Entscheidungen hin zum Markt, aber auch durch Re-Regulierung, folglich Maßnahmen, die versuchen, Marktergebnisse zu korrigieren.¹² Zu letzteren zählen nicht nur Maßnahmen der verstärkten Förderung von Kinderbetreuung, sondern auch die staatliche Förderung von tariflicher Sozialpolitik wie im Falle der Altersteilzeit und der Altersvorsorge (vgl. dazu Trampusch 2006a). Die Vermarktlichung der Sozialpolitik geht mit einer beschleunigten Erosion der Selbstverwaltungsstrukturen einher, die der Staat zum Teil aktiv vorantreibt. Durch die Liberalisierung des Politikfeldes wird die Pluralisierung der Sozialpolitik zudem weiter verstärkt.

4.1 Tendenzen der Vermarktlichung

Die Sozialpolitikforschung weist seit geraumer Zeit auf Tendenzen der Vermarktlichung im Bereich der sozialen Dienstleistungen hin (Nullmeier 2002, 2004; Bode 2004; Boeßenecker 2005). Auch die Sozialversicherungen sind nun jedoch zunehmend von dieser Vermarktlichung betroffen. Dabei mehren sich in der Literatur

¹² Zum Verständnis von Liberalisierung vgl. Streeck (2005a).

Stimmen, die diesen Trend als einen grundlegenden, pfadabweichenden Strukturwandel beschreiben. So spricht Rüb (2003: 288; Hervorhebung im Original) von einem „*grundlegenden Strukturwandel*“ und „*path-breaking reforms*“, weil sowohl in der Renten- als auch in der Gesundheitspolitik Märkte eingeführt worden sind. Nullmeier (2002: 273) bezeichnet das 1995 in Kraft getretene Pflegeversicherungsgesetz als „*Marktschaffungsgesetz*“. Hinrichs (2004: 283, 278) hebt einen „*paradigmatischen Wandel*“ in der Rentenpolitik hin zu einem „*substantiell anderen ‚public-private mix‘ der Alterseinkommen*“ hervor, der mit der Rentenreform 2001 einherging. Lamping/Rüb (2004) identifizieren in der Rentenpolitik aufgrund schwerwiegender fiskalischer Probleme für die erste Säule ein „*running out of options*“, was die Einführung einer privaten Zusatzrente zur Folge hatte. Hinsichtlich der Riesterischen Rentenreform sprechen sie dabei von einem „*politically regulated welfare market*“ (Lamping/Rüb 2004: 169). Bode bringt schließlich Konsequenzen der Vermarktlichung für die korporatistische Verflechtung im Bereich der Krankenversicherung deutlich zum Ausdruck, wenn er konstatiert:

Die Kassen werben um Ressourcen und ergreifen Initiativen, diese betriebswirtschaftlich(er) und zugleich kreativ im Sinne eines am Gemeinwohl (der Versicherten) orientierten Selbstverständnisses einzusetzen. Gleichzeitig treten sie mit eigenen Diskursen und Forderungen an die politische Öffentlichkeit heran; sie können offenbar immer weniger auf die eingefahrenen (korporatistischen) Kommunikationskanäle vertrauen (Bode 2005: 226).

Durch Regulierung und Deregulierung hat der Staat mittlerweile in nahezu allen Bereichen der Sozialversicherung Märkte geschaffen und die Kommerzialisierung des Trägerbereiches vorangetrieben. Die Pflegeversicherung hat die Zahl privat-gewerblicher Dienstleistungsunternehmen im Sozialsektor rapide erhöht, wobei sich diese Unternehmen eben keineswegs auf den Bereich der Pflege begrenzen (Boeßenecker 2005: 281). In der Krankenversicherung gab es in den 1990er Jahren erhebliche Veränderungen im Kassenwahl- und Vertragsrecht, welche die Entstehung privater Kassen ermöglichten. Damit einher geht ein zunehmender Wettbewerb unter den Kassen um die besser verdienenden Beitragszahler, die gleichzeitig ein relativ geringes Erkrankungsrisiko aufweisen. Als Folge der Vermarktlichung restrukturieren sich die gesetzlichen Kassen mittlerweile zumindest partiell zu kommerziellen Akteuren, indem sie beispielsweise eigene Vertriebs- und Marketingabteilungen gegründet haben. Seit 2004 können die gesetzlichen Kassen private Zusatzleistungen anbieten sowie vertreiben und mit Beitragsrückerstattungs- und Bonusmodellen um Kunden werben. Die Kassen führen ferner zunehmend Wirtschaftlichkeits- und Qualitätskontrollen gegenüber den Anbietern ein.

Auch in der Renten- und Arbeitsmarktpolitik hat der Staat in den letzten Jahren seine Bemühungen verstärkt, privat-gewerbliche Träger zu fördern: in der Rentenversicherung durch die Einführung der Riesterrente mit dem Altersvermögensgesetz 2000/2001 und in der Arbeitsmarktpolitik durch die Zulassung von privater Arbeitsvermittlung und kommerziell tätigen Zeitarbeitsunternehmen. 2002 wurden die Erlaubnispflicht für private Arbeitsvermittlung aufgehoben und Vermittlungs- und Bildungsgutscheine eingeführt (vgl. dazu Bruttel 2005). Mit den Hartz-Reformen soll die BA zu einem Agenturmodell umgewandelt werden (Schmid 2004: 7), d.h. dass an

die Stelle der Konditionalprogrammierung Zweckprogrammierung tritt und hierarchische Detailregelung und Prozesskontrolle durch Zielvereinbarungen und Ergebniskontrolle ersetzt werden. Ferner ist auf kommunaler Ebene die Finanzierung der Träger von Beschäftigungsgesellschaften mittlerweile vielfach auf vermittlungsabhängige Kopfprämien umgestellt worden (Bode 2004: 159). In der Arbeitsmarktpolitik zeigen sich seit der Job-Aktiv Reform 2001, so Manske (2005: 250), zunehmend Tendenzen, die „die eigenverantwortlich zu betreibende Integration in den Arbeitsmarkt“ verstärken. Beispiele hierfür stellen die Verschärfung der Zumutbarkeits- und Mobilitätsanforderungen, die Schwächung des Äquivalenzprinzips (Verkürzung der ALG I-Bezugsdauer), die Ausweitung geringfügiger Beschäftigung wie auch die Förderung selbstständiger Erwerbsformen (Ich-AG) dar (vgl. dazu Manske 2005: 250-252).

Die Liberalisierung der Sozialpolitik geht mit einer Politik der Re-Regulierung einher, was bedeutet, dass die Schaffung von Märkten durch Maßnahmen ergänzt wird, die dazu beitragen können, Marktergebnisse zu korrigieren. So fördert der Staat durch Steuererleichterungen und Beitragsfreiheit seit den Altersteilzeitreformen 1996 und 2000 und der Rentenreform 2001 die Finanzierung und Regulierung von Frühverrentung und Altersvorsorge durch Tarifverträge (vgl. dazu Trampusch 2006a). Diese soziale Sicherung durch Tarifverträge kann – wenn sie fortgesetzt wird – langfristig dazu beitragen, dass Tarifverträge Verluste an Solidarität und Universalität, die durch Kürzungen in der staatlichen Sozialpolitik entstehen, für Beschäftigte von tarifgebundenen Unternehmen bis zu einem gewissen Grad kompensieren. Die Verlagerung von Sozialpolitik in den Tarifvertrag stellt dabei für die IG Metall – die bis vor kurzem im Gegensatz zur Bau- und zur Chemiegewerkschaft den Tarifvertrag für Sozialpolitik nicht öffnete, weil sie gesetzliche Regelungen und Sicherungen dem Tarifvertrag vorzog – einen epochalen Wandel ihrer Interessenpolitik dar.

Der Trend zur Vermarktlichung kann die Pluralisierung des Politikfeldes weiter verstärken. Um ein Beispiel zu nennen: Derzeit befinden sich die Wohlfahrtsverbände in einem Prozess, ihre Interessenvertretungspolitik funktional zu spezialisieren, indem sie ihre Träger von sozialen Dienstleistungen organisatorisch von den Dachverbänden trennen (vgl. dazu Dahme/Kühnlein/Wohlfahrt 2005: 75). Diese Restrukturierung ist durch die Kommerzialisierung des Sektors der sozialen Dienstleistungen ausgelöst worden.¹³ Sie bedeutet eine Ausdifferenzierung der Wohlfahrtsverbände: einerseits in einen Wirtschaftsverband, der die Träger zusammenschließt und deren wirtschaftliche Interessen vertritt, und andererseits in einen Sozialverband, der sozialanwaltschaftliche Aufgaben übernimmt. Dadurch können sich die Wohlfahrtsverbände als *lobbyistisch* agierende Interessenorganisationen professionalisieren, weil sie sich innerorganisatorisch von potenziellen Interessenkonflikten zwischen den Trägerunternehmen und den Klienten dieser Trägerunternehmen entlasten.

13 Dieser Kommerzialisierungsdruck entsteht vor allem durch Sozialkürzungen, die schlechte Kassenlage von Kommunen und Ländern und die Einführung neuer Steuerungsmodelle in der öffentlichen Verwaltung, wie das Schaffen von Trägerkonkurrenz durch neue Vergaberichtlinien, die Abschaffung des Selbstkostenprinzips und die Einführung leistungsbezogener Entgelte sowie von Qualitätssicherungsinstrumenten (vgl. dazu Dahme/Kühnlein/Wohlfahrt 2005: 38-42).

4.2 Der Strukturwandel der Selbstverwaltung

Sozialstaatlichkeit gründete in Deutschland von Beginn an auf dem Selbstverwaltungsprinzip. Dabei hatte die Selbstverwaltung für die Verbände schon immer eher eine organisationspolitische denn steuerungspolitische Funktion. Die Beteiligung der Verbände an der Sozialbürokratie stellte für Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände eine in ihrer Art einzigartige Organisationshilfe dar: Sie verhalf ihnen zu Funktionsposten, technischen und finanziellen Ressourcen und stützte ihre Formierung hin zu zentralisierten Großorganisationen (Heidenheimer 1969, 1980).¹⁴ Die Tätigkeit in der Selbstverwaltung schulte Personal für den Aufbau der Verbandsbürokratien. Gewerkschaften nutzten die Selbstverwaltung systematisch, um dem hauptamtlichen Funktionsapparat Aufstiegschancen zu ermöglichen und ihm administrative Qualifikationen und Schulungen zu verschaffen (Heidenheimer 1980: 9; Billerbeck 1982: 64; Manow 2001). Für die Gewerkschaften lässt sich dabei eine Ko-Evolution ihrer Organisation mit der Institutionalisierung der Selbstverwaltung feststellen (Billerbeck 1982: 59). Auf die Selbstverwaltungsbürokratie können auch die engen Beziehungsstrukturen zurückgeführt werden, die sich in Deutschland zwischen den Freien Gewerkschaften und der Sozialdemokratischen Partei entwickelten (Heidenheimer 1969; 1980). Heidenheimer (1980: 8) nennt die Ortskrankenkassen daher auch die „dritte Säule“ der deutschen Arbeiterbewegung.

Die Kompetenzen der Selbstverwaltungsorgane in der Bestimmung von Leistungen waren von Beginn an sehr begrenzt und die Spielräume im Leistungsbereich wurden im Laufe der Zeit durch Exekutive und Legislative weiter eingeschränkt (Seffen 1973: 37-38, 19-21). Bereits Mitte der 1970er Jahre sprach Standfest (1977: 429) in diesem Zusammenhang von einer „Entfunktionalisierung der Selbstverwaltung durch den Gesetzgeber“, denn dieser bestimmt den Kreis der Beitragspflichtigen und das Leistungswesen. In der Rentenversicherung hat die Selbstverwaltung heute nur noch Entscheidungsrecht für einzelne Fragen im Angebot von Rehabilitationsmaßnahmen. In der Krankenversicherung reichen die Kompetenzen der Selbstverwaltungsorgane noch am weitesten, weil dort Mehrleistungen und Beiträge von den Kassen bestimmt werden können.¹⁵ In der Arbeitsverwaltung wurde seit den 1970er Jahren das Anordnungsrecht und zu Beginn der 1990er Jahre das Haushaltsrecht der oberen Selbstverwaltungsorgane massiv geschwächt (Trampusch 2002: 24-30). Während die Verwaltungsausschüsse der Arbeitsagenturen im Zuge der Ausweitung der Weiterbildungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und der Arbeitsförderungsreform 1996 bis Ende der 1990er Jahre noch relativ große Handlungsspielräume hatten (Trampusch 2002: 30-35), wurden auch deren Kompetenzen durch die Hartz-Reformen erheblich geschwächt. Die geringen Gestaltungsspielräume, die Gewerkschaften

14 In der Literatur wird nur der Effekt auf die Gewerkschaften betont. Dass die Sozialversicherung auch zur Stabilisierung und Zentralisierung der Arbeitgeberorganisationen beigetragen hat, wurde bislang noch nicht aufgegriffen und stellt einen blinden Fleck in der empirischen Forschung über die deutsche Sozialpolitik dar.

15 Daneben haben die Selbstverwaltungsorgane noch Kompetenzen im Satzungsrecht. Zu betonen ist, dass in der Gesundheitspolitik die gemeinsame Selbstverwaltung zwischen Krankenkassen und Kassenärztlichen Vereinigungen (Kollektivverträge, Gemeinsamer Bundesausschuss) nach wie vor stark ausgeprägt ist (vgl. dazu SV-Gesundheit 2005: Zi. 101).

und Arbeitgeberverbände über die Selbstverwaltung auf die Sozialpolitik haben, erklären daher in Kombination mit der Schwächung der politischen Einflussmöglichkeiten der Gewerkschaften auf das Parteiensystem und dem Strategiewandel der Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände hin zu Deregulierung letztendlich auch, warum der Strukturwandel der Selbstverwaltungsstrukturen in den letzten Jahren so schnell voranschreiten konnte und Organisationen wie der VDR randständiger geworden sind.

Wenn an dieser Stelle der Strukturwandel der Selbstverwaltung hervorgehoben wird, dann aus zwei Gründen: zum einen weil sich gerade am Wandel der Selbstverwaltung die zunehmende staatliche Einflussnahme auf die Sozialpolitik sehr deutlich zeigt; zum anderen weil – auch wenn die Selbstverwalter schon länger relativ wenig Handlungsspielräume haben – die Selbstverwaltungsstrukturen den Kern der Legitimierung der ehemals starken und privilegierten Einflussnahme von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden in den Bereichen der Sozialversicherung darstellen. Je mehr die Selbstverwaltungsstrukturen daher weiter erodieren, desto weniger wird sich der Verlust der privilegierten Stellung der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände in den Bereichen der Sozialversicherung rückgängig machen lassen – mit anderen Worten: desto nachhaltiger ist der Strukturwandel des Politikfeldes.

In den letzten Jahren hat sich die Schwächung der Selbstverwaltungsstrukturen weiter verstärkt. So übt die Bundesregierung – aufgrund des zunehmenden Bundesanteils in der Finanzierung der Sozialausgaben – ihre Aufsicht über die Träger heute sehr viel restriktiver aus als dies noch in den 1970er und 1980er Jahren der Fall gewesen ist. Der zunehmende Steueranteil in den Sozialausgaben stellt dabei auch die Legitimität der Selbstverwaltungsstrukturen, die ja auf der Beitragsfinanzierung beruht, weiter in Frage. In den 1990er Jahren sind die Mittel aus dem Bundeshaushalt und Steuern, die an die Sozialversicherung gehen, erheblich ausgeweitet worden (Streeck/Trampusch 2005: Table 2),¹⁶ was erklärt, warum die Bundesregierung die Schlagzahl für Strukturreformen in der Sozialversicherung erhöht hat.

Die Selbstverwaltungsstrukturen unterliegen weiteren Wandlungsprozessen. Die Zahl der Selbstverwaltungsorgane, und damit eben auch die der Mandate, hat sich in den letzten Jahrzehnten – zum Teil aufgrund staatlicher Intervention, wie bei den Hartz-Reformen, zum Teil aber auch aufgrund zurückgehender Mitgliederzahlen und von den Selbstverwaltungsorganen selbst betriebenen Fusionen – erheblich reduziert. So sank die Zahl der Träger (ohne BA) von 2.100 im Jahr 1968 auf 550 im Jahr 1999 (BMGS 2003). Gab es 1980 noch 1.315 gesetzliche Krankenkassen (BKK Bundesverband 2005), so waren es im November 2005 nur noch 260. Im November 2005 kündigte Bundesgesundheitsministerin Ulla Schmidt an, die Zahl der Krankenkassen auf „30 bis 50“ reduzieren zu wollen (FAZ vom 18.11.2005: 11). Durch die Fusionen der Landesversicherungsanstalten hat sich deren Zahl mittlerweile auf 16 verringert, und Hartz III hat im Januar 2004 in der Arbeitsverwaltung die Selbstverwaltung auf der mittleren Ebene abgeschafft und die zehn Landesarbeitsämter in Regionaldirek-

16 1997 wurde zur Finanzierung des Zusätzlichen Bundeszuschusses an die Rentenversicherung der Mehrwertsteuersatz erhöht, 1999 die Ökosteuer eingeführt, wieder um die Rentenversicherung zu subventionieren, und 2004 die Tabaksteuer erhöht, womit sich der Bund zum ersten Mal an der Finanzierung der Krankenversicherung beteiligt; dies soll jedoch beginnend mit 2007 wieder rückgeführt werden.

tionen umgewandelt. Letzteres ist dabei mit einer radikalen Beschneidung von Selbstverwaltungsmandaten verbunden, von denen es auf Landesarbeitsamtsebene Mitte der 1990er Jahre immerhin noch 273 gab.¹⁷

Seit den 1990er Jahren treibt der Staat aktiv eine Reorganisation der oberen Selbstverwaltungsorgane voran. Dies betrifft nicht nur die Aufgaben der Organe, sondern auch deren Größe. In der Krankenversicherung wurden bereits 1993 die Selbstverwaltungsaufgaben nur mehr einem Organ zugeordnet und die Mandate in den neuen Verwaltungsräten von 60 auf 30 reduziert. Das operative Geschäft liegt seitdem bei einem hauptamtlichen Vorstand, während der Verwaltungsrat als eine Art Aufsichtsrat die Arbeit des Vorstandes kontrolliert. Dieses neue Leitungsmodell ist mittlerweile auch in der Arbeitsverwaltung eingeführt worden. Bereits 2002 wurden dort der selbstverwaltete Vorstand (und das Amt des Präsidenten) abgeschafft und die Zahl der Mitglieder des Verwaltungsrates von 51 auf 21 reduziert. 2004 vollzog sich schließlich auch in der Arbeitsverwaltung die Trennung zwischen Geschäftsführung und Aufsicht. Der Trend hin zu neuen Leitungsmodellen schwächt die Einflussmöglichkeiten der Selbstverwaltungsorgane weiter. So hebt Klenk (2005: 99) hervor, dass den ehrenamtlichen Selbstverwaltungsgremien nur noch die „Rolle eines internen Aufsichtsorgans zugeschrieben“ wird und „ihre Initiativ- und direkten Entscheidungsrechte [...] zugunsten der hauptamtlichen Manager begrenzt“ werden.

Zum neuen Leitungsmodell gehört zudem die Einführung von Zielvereinbarungen, die es in der Krankenversicherung bereits länger gibt¹⁸ und die in der Arbeitsverwaltung seit der letzten Hartz-Reform auch zwischen dem Arbeitsministerium und der Bundesagentur vereinbart werden können. Diese Zielvereinbarungen betreffen sowohl den SGBIII-Bereich als auch den SGBII-Bereich, wobei hinsichtlich des SGBII-Bereiches bereits eine Zielvereinbarung getroffen wurde, die drei Bereiche umfasst, und zwar den organisatorischen Aufbau der BA, den Entwurf von Steuerungsmodellen bis 2006 und die Einführung einer Experimentierklausel.¹⁹ Die Hartz IV-Reform hat ferner, wie die Bundesagentur selbst ausführt, zu einem „Wettbewerbsstreit zwischen Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen“ (BA-Pressenote 2005) geführt, der, wenn die Optionskommunen ihn für sich entscheiden, die Selbstverwaltungsstrukturen in der Arbeitsverwaltung weiter diskreditieren wird. Seit dem Skandal um die gefälschten Vermittlungszahlen im Februar 2002 werden auch die Kompetenzen der unteren Selbstverwaltungsorgane aktiv beschnitten. So haben die Verwaltungsausschüsse der Arbeitsagenturen seit Hartz III keine Budgethoheit mehr, was erst 1996 eingeführt worden war; ebenso wurde im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik das Vorschlagsrecht der Verwaltungsausschüsse an den Verwaltungsrat abgeschafft; entfallen ist außerdem die Budgetkompetenz der Verwaltungsausschüsse gemäß SGB III § 378 Abs. 3 (alte Fassung), mit der die Verwaltungsausschüsse die Eingliederungstitel aufteilen konnten.

17 So nach Auskunft von Artur Lindenbergs, Bundesagentur für Arbeit, Zentrale, vom 5.12.2005.

18 So werden in der GKV seit dem Arzneimittelbudget-Ablösungsgesetz (2001) zwischen Krankenkassen und Kassenärztlichen Vereinigungen Arzneimittelvereinbarungen zu Ausgabenobergrenzen für Regionen und Arztgruppen vereinbart (vgl. dazu Dierks 2005).

19 So nach Auskunft von Dr. Hupfer (BMWA) vom 11.11.2005.

Ein Strukturwandel der Selbstverwaltung zeigt sich auch in der Rentenversicherung. Dies betrifft dort zum einen die Zusammenlegung der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten zur Rentenversicherung Bund; zum anderen die „Aufhebung“ des VDR, insofern dieser in die Rentenversicherung Bund integriert wurde, womit der größte Selbstverwaltungsverband seinen eigenständigen Organisationsstatus verlor. In der Rentenversicherung steht eine Reorganisation der Leitungsorgane, die den Reformen in der Krankenversicherung und der Bundesagentur für Arbeit entspricht, jedoch noch aus.

5. Quo vadis?

Die dargestellten Tendenzen des Wandels in der Sozialpolitik können die These begründen, dass sich das Politikfeld bzw. der Sozialsektor „Sozialpolitik“ mitten in einem radikalen Veränderungsprozess befindet. Die Interessenstruktur ist komplexer, vielfältiger, flüssiger geworden. Die Akteurskonstellation wird neu strukturiert. Sozialpolitik wird funktional auf die Liberalisierung der Ökonomie ausgerichtet. Aufgaben und Funktionen, die jahrzehntelang an eine relativ autonome sektorale Akteurskonstellation mit dichten Beziehungsstrukturen zwischen Parteien und Verbänden delegiert waren, werden nun dem Markt überlassen. Beziehungen zwischen Parteien und Verbänden strukturieren sich in Zukunft mehr nach situativen Gegebenheiten und punktuell. Durch die notwendigerweise parallel verlaufenden Prozesse der Pluralisierung und Liberalisierung geht Autonomie an den Markt und die Partialinteressen. Das Politikfeld Sozialpolitik öffnet sich sowohl auf der Input-Seite – neue Interessen und Akteure – als auch auf der Output-Seite – tarifliche Sozialpolitik, Einführung von Märkten. Neue Forderungen werden an diesen Politikbereich herangetragen, neue Aufgaben und Funktionen soll er erfüllen.

Aus diesen Veränderungsprozessen lassen sich m.E. für die soziologische und politikwissenschaftliche Forschung zur Sozialpolitik zwei zentrale Schlussfolgerungen ziehen. Die erste Schlussfolgerung ist, dass die Beschreibung der Sozialpolitik als Politikfeld- bzw. Sozialsektorkonfiguration mit subsystemischen Charakter gegenüber ihrer Umwelt unter der Bedingung von Pluralisierung und Liberalisierung der Sozialpolitik, die die Beziehungsstrukturen zwischen Staat und Gesellschaft in diesem Politikbereich radikal verändern, weniger plausibel erscheint, als es für die Hochphase des deutschen „Wohlfahrtskorporatismus“ (Streeck 2003) in den 1970er und 1980er Jahren und während der ersten Phase der deutschen Einheit der Fall war.

Das zweite Fazit ist, dass sich die Forschung der Frage widmen könnte, wie die beobachteten Erosionsprozesse des Politikfeldes zu erklären sind. Aufgrund dessen, dass der Wandel auf der einen Seite mit veränderten Akteurkonstellationen und Interessenstrukturen einhergeht und auf der anderen Seite Sozialpolitik auch materiell-inhaltlich verändert, scheint es bei dieser Suche nach Erklärungen angemessen zu sein, diese *gesellschaftstheoretisch* anzulegen. Damit ist gemeint, zwischen dem Wandel der Akteurs- und Interessenkonstellationen und den Veränderungen der sozialpolitischen Aufgaben einen funktionalen Zusammenhang anzunehmen. Die m.E. entscheidenden Fragen sind dabei jedoch nicht, ob beispielsweise die veränderten Interessenstrukturen Ursache der Vermarktlichung der Sozialpolitik – oder umgekehrt –

Folge des Trends hin zu einer marktorientierten Sozialpolitik sind. Die Korrespondenz der Wandlungsprozesse auf der Input- und Output-Seite provoziert vielmehr die vertiefte Analyse der Wechselbezüglichkeit des Wandels auf beiden Seiten.

Wenn der oben geäußerte Befund der Öffnung des ehemals relativ autonomen Politikfeldes sowohl zur Input- als auch zur Output-Seite hin plausibel ist, könnte so beispielsweise gefragt werden, ob der Wandel im Lockwood'schen Sinne als ein Phänomen „sozialen Wandels“ zu interpretieren ist, der durch das Zusammenspiel von sozialer Integration und Systemintegration vorangetrieben wird. Das Problem der sozialen Integration betrifft dabei die Thematisierung der Input-Seite, also die Frage nach den „geordneten oder konfliktgeladenen Beziehungen der *Handelnden* eines sozialen Systems“ (Lockwood 1979: 125; Hervorhebung im Original). Das Problem der Systemintegration spricht hingegen die Output-Seite an, also die Frage nach den „geordneten oder konfliktgeladenen Beziehungen zwischen den *Teilen* eines sozialen Systems“ (Lockwood 1979: 125; Hervorhebung im Original). Eine gesellschaftstheoretisch angelegte Perspektive würde dabei implizieren, weder die Input- noch die Output-Seite zu Lasten der anderen Seite zu vernachlässigen, weil beide empirisch zusammenhängen.

Bedeutend würde dies aber auch, dass man ebenso die Frage der Ursachen der Veränderungen auf beiden Seiten systematisch betrachtet, sprich den Wandel des Politikfeldes – wie es in diesem Beitrag angesprochen wurde – auf Grundlage veränderter Interessenstrukturen und Machtverhältnisse wie auch gewandelter Funktionsanforderungen erklärt. Auch darauf hat Lockwood (1979: 125) bereits verwiesen, insofern er anmahnte, sich „nicht von vorneherein auf eine ‚Ein-Faktor-Theorie‘ des sozialen Wandels“ festzulegen, weil so „der Streit darüber, ob Wandel ‚wirklich‘ stattgefunden hat, endlos“ wird; denn eine Forschungsperspektive, die Fragen der sozialen wie auch der systemischen Integration anspricht, geht davon aus, dass sozialer Wandel endogen erzeugt wird (Lockwood 1979: 125).

Die Thematisierung von Fragen der sozialen und der systemischen Integration würde es der soziologischen und politikwissenschaftlichen Forschung zur Sozialpolitik ermöglichen, dahin zurückzukehren, wo sie schon einmal einen gemeinsamen Schnittpunkt hatten. Fragen der sozialen und systemischen Integration waren nämlich bereits in den 1970er Jahren im Mittelpunkt einer intensiven theoretischen Debatte zwischen Systemtheorie (Luhmann), Politikökonomie (Offe) und der steuerungstheoretisch interessierten Politikwissenschaft (Mayntz und Scharpf), die sich gerade an der Frage zu Ursachen, Formen und Folgen sozialpolitischer Staatstätigkeiten in der damaligen Epoche der kapitalistischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung der Bundesrepublik entzündete. Wenn der in diesem Artikel geäußerte Befund einer sowohl auf der Input- als auch auf der Output-Seite veränderten Sozialpolitik sich als nachhaltig und plausibel erweist, ist es womöglich an der Zeit, dass sich Soziologie und Politikwissenschaften diesen gemeinsamen Ausgangspunkt in Erinnerung rufen. Eine erneute gesellschaftstheoretisch ambitionierte Zusammenführung von soziologischen und politikwissenschaftlichen Perspektiven auf die Sozialpolitik wäre der Sozialpolitikforschung, die sich in den letzten Jahrzehnten zunehmend pragmatisch und reformberatend präsentierte, möglicherweise ganz gut.

Literaturverzeichnis

- Achinger, Hans (1959): „Soziologie und Sozialreform“, in: Deutsche Gesellschaft für Soziologie (Hg.): *Soziologie und moderne Gesellschaft – Verhandlungen des Vierzehnten Deutschen Soziologentags in Berlin vom 20.-24. Mai 1959*. Stuttgart: Enke, 27-52.
- BA-Presseinfo, Bundesagentur für Arbeit (2005): BA-Presseinfo 086 vom 11.12.2005. Download unter: http://www.arbeitsagentur.de/vam/vamController/CMSCConversation/anzeigeContent?navId=219&category=presse_info&docId=90884&rqc=2&ls=false&ut=0 (Zugriff am 20.1.2006).
- Backhaus-Maul, Holger (2000): „Wohlfahrtsverbände als korporative Akteure: Über eine traditionsreiche sozialpolitische Institution und ihre Zukunftschancen“, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 50: 22-30.
- Bethusy-Huc, Viola Gräfin von (1976): *Das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland*. 2. Auflage. Tübingen: Mohr.
- Billerbeck, Ulrich (1982): „Soziale Selbstverwaltung und Gewerkschaftsbewegung“, in: Heinz-Gerhard Haupt; Annette Jost; Gerhard Leithäuser (Hg.): *Jahrbuch Arbeiterbewegung. Geschichte und Theorie 1982: Selbstverwaltung und Arbeiterbewegung*. Frankfurt a.M.: Europäische Verlagsanstalt, 39-71.
- BKK Bundesverband, Bundesverband der Betriebskrankenkassen (2005): Entwicklung der Anzahl der Krankenkassen in der GKV. Download unter: <http://www.bkk.de/bkk/pfile/downloaddatei/1/Entwicklung41597bec46806.pdf> (Zugriff am 20.1.2006).
- BMGS, Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (2003): Organisation und Selbstverwaltung. Download unter: http://www.bmgs.bund.de/downloads/u_soz_r_02OrganisationSelbstverwaltung.pdf (Zugriff am 20.1.2006).
- Bode, Ingo (2004): *Disorganisierter Wohlfahrtskapitalismus: Die Reorganisation des Sozialsektors in Deutschland, Frankreich und Großbritannien*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bode, Ingo (2005): „Desorganisation im System. Die Neuordnung der ‚governance of welfare‘ in Westeuropa“, *Berliner Journal für Soziologie* 15: 219-239.
- Boebenecker, Karl-Heinz (2005): *Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege: Eine Einführung in Organisationsstrukturen und Handlungsfelder der deutschen Wohlfahrtsverbände*. Weinheim/München: Juventa.
- Bruttel, Oliver (2005): „Privatisierung der Bundesagentur für Arbeit – Perspektive für Deutschland?“, *Zeitschrift für Sozialreform* 51: 64-193.
- Bsirske, Franz (2004): Die Rolle der Gewerkschaften in einer globalen Ökonomie. Vortrag bei der Tagung „Ökonomie der Zukunft“ des politischen Clubs der Evangelischen Akademie Tutzing am 13. November 2004. Download unter: http://www.verdi.de/positionen/mindestlohn/data/frank_bsirske_die_rolle_der_gewerkschaften_in_einer_globalen_oekonomie (Zugriff am 27.3.2006).
- BT-Drks., Bundestags-Drucksache 15/2997 (2004): Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Arbeit (9. Ausschuss).
- Czada, Roland (2000): Dimensionen der Verhandlungsdemokratie: Konkordanz, Korporatismus, Politikverflechtung. Institut für Politikwissenschaft der Fernuniversität Hagen. Polis Nr. 46/2000.
- Dahme, Heinz-Jürgen; Kühnlein, Gertrud; Wohlfahrt, Norbert (2005): *Zwischen Wettbewerb und Subsidiarität: Wohlfahrtsverbände unterwegs in die Sozialwirtschaft*. Berlin: edition sigma.

- Dierks, Christian (2005): „Zielvereinbarung – was sollte man wissen?“, *Ärzte Zeitung* vom 21.09.2005. Download unter: <http://www.aerztezeitung.de/docs/2005/09/21/168a1601.asp?cat=/geldundrecht> (Zugriff am 24.3.2006).
- Döhler, Marian; Manow, Philip (1997): *Strukturbildung von Politikfeldern: Das Beispiel bundesdeutscher Gesundheitspolitik seit den fünfziger Jahren*. Opladen: Leske+Opladen.
- Ebbinghaus, Bernhard (2003): „Die Mitgliederentwicklung deutscher Gewerkschaften im historischen und internationalen Vergleich“, in: Wolfgang Schroeder; Bernhard Wesels (Hg.): *Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 174-203.
- Ferber, Christian von (1977): „Soziologie und Sozialpolitik“, in: Christian von Ferber; Franz-Xaver Kaufmann (Hg.): *Soziologie und Sozialpolitik*. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 19/1977. Opladen: Westdeutscher Verlag, 11-34.
- Hassel, Anke (2006): „Zwischen Politik und Arbeitsmarkt: Zum Wandel gewerkschaftlicher Eliten in Deutschland“, in: Herfried Münkler; Grit Straßenberger; Matthias Bohlender (Hg.): *Deutschlands Eliten im Wandel*. Frankfurt a.M.: Campus: 199-220.
- Heidenheimer, Arnold J. (1969): „Trade Unions, Benefit Systems, and Party Mobilization Styles: ‚Horizontal‘ Influences on the British Labour and German Social Democratic Parties“, *Comparative Politics* 1: 313-342.
- Heidenheimer, Arnold J. (1980): Unions and Welfare State Development in Britain and Germany: An Interpretation of Metamorphoses in the Period 1910-1950. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. WZB-Discussion Paper IIVG/dp/80-209.
- Heinelt, Hubert; Weck, Michael (1998): *Arbeitsmarktpolitik: Vom Vereinigungskonsens zur Standortdebatte*. Opladen: Leske+Budrich.
- Hinrichs, Karl (2004): „Alterssicherungspolitik in Deutschland: Zwischen Kontinuität und Paradigmenwechsel“, in: Jürgen Beyer; Petra Stykow (Hg.): *Gesellschaft mit beschränkter Hoffnung: Reformfähigkeit und die Möglichkeit rationaler Politik*. Wiesbaden: VS Verlag Sozialwissenschaften, 266-286.
- Katzenstein, Peter J. (1987): *Policy and Politics in West Germany: The Growth of a Semisovereign State*. Philadelphia: Temple University Press.
- Kaufmann, Franz-Xaver (1982): „Sozialpolitik: Stand und Entwicklung der Forschung in der Bundesrepublik Deutschland“, in: Joachim Jens Hesse (Hg.): *Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 13/1982. Opladen: Westdeutscher Verlag, 344-365.
- Kaufmann, Franz-Xaver (1987): „Zur Einführung: Ein sozialpolitisches Schwerpunktprogramm der DFG – und was daraus wurde“, in: Franz-Xaver Kaufmann (Hg.): *Staat, intermediäre Instanzen und Selbsthilfe. Bedingungsanalysen sozialpolitischer Intervention*. München: Oldenbourg Verlag, 9-40.
- Kaufmann, Franz-Xaver (2004): „Zur Gründung der Sektion Sozialpolitik in der Deutschen Gesellschaft für Soziologie vor 25 Jahren“, *Zeitschrift für Sozialreform* 50: 11-17.
- Kaufmann, Franz-Xaver (2005): *Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen*. 2. erweiterte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kinderman, Daniel (2005): „Pressure from Without, Subversion from Within: The Two-Pronged German Employer Offensive“, *Comparative European Politics* 3: 432-463.
- Klenk, Tanja (2005): „Die Organisationsreform in der gesetzlichen Rentenversicherung“, *Zeitschrift für Sozialreform* 51: 94-127.

- König, Thomas (1992): *Entscheidungen im Politiknetzwerk: Der Einfluß von Organisationen auf die arbeits- und sozialrechtliche Gesetzgebung in den 80er Jahren*. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Lamping, Wolfram; Rüb, Friedbert (2004): „From the Conservative Welfare State to an ‚Uncertain Something Else‘: German Pension Politics in Comparative Perspective“, *Policy and Politics* 32: 169-191.
- Lehmbruch, Gerhard (1979): „Parteiensystem und Interessenverbände in der Politikentwicklung“, in: Joachim Matthes (Hg.): *Sozialer Wandel in Westeuropa. Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologietages*. Frankfurt a.M.: Campus, 591-610.
- Lehmbruch, Gerhard (2000): „Institutionelle Schranken einer ausgehandelten Reform des Wohlfahrtsstaates: Das Bündnis für Arbeit und seine Erfolgsbedingungen“, in: Roland Czada; Hellmut Wollmann (Hg.): *Von der Bonner zur Berliner Republik: 10 Jahre deutsche Einheit*. Leviathan, Sonderheft 19/1999. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 89-112.
- Liefmann-Keil, Elisabeth (1972): „Sozialinvestitionen und Sozialpolitik – Zur Perpetuierung der Sozialpolitik“, *Gewerkschaftliche Monatshefte* 22: 24-38.
- Lockwood, David (1979): „Soziale Integration und Systemintegration“, in: Wolfgang Zapf (Hg.): *Theorien des sozialen Wandels*. 4. Auflage. Königstein/Ts.: Hain, 125-137.
- Manow, Philip (2001): *Social Protection, Capitalist Production: The Bismarckian Welfare State and the German Political Economy*. Habilitationsschrift. Universität Konstanz.
- Manske, Alexandra (2005): „Eigenverantwortung statt wohlfahrtsstaatlicher Absicherung“, *Berliner Journal für Soziologie* 15: 241-258.
- Mayntz, Renate (1988): „Funktionelle Teilsysteme in der Theorie sozialer Differenzierung“, in: Renate Mayntz; Bernd Rosewitz; Uwe Schimank; Rudolf Stichweh (Hg.): *Differenzierung und Verselbstständigung: Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme*. Frankfurt a. M.: Campus, 11-44.
- Mayntz, Renate (1990): „Politische Steuerbarkeit und Reformblockaden: Überlegungen am Beispiel des Gesundheitswesens“, *Staatswissenschaft und Staatspraxis* 1, 283-307.
- Müller, Wolfgang; Neusüß, Christel (1970): „Die Sozialstaatsillusion und der Widerspruch von Lohnarbeit und Kapital“, *Sozialistische Politik* Bd. 2: 4-67.
- Nullmeier, Frank (2002): „Auf dem Weg zu Wohlfahrtsmärkten?“, in: Werner Süß (Hg.): *Deutschland in den neunziger Jahre: Politik und Gesellschaft zwischen Wiedervereinigung und Globalisierung*. Opladen: Leske+Budrich, 267-281.
- Nullmeier, Frank (2004): „Vermarktlichung des Sozialstaates“, *WSI Mitteilungen* 57: 495-500.
- Nullmeier, Frank; Rüb, Friedbert W. (1993): *Die Transformation der Sozialpolitik: Vom Sozialstaat zum Sozialversicherungsstaat*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Offe, Claus (1972): *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates: Aufsätze zur Politischen Soziologie*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Pankoke, Eckart (1970): *Sociale Bewegung – Sociale Frage – Sociale Politik: Grundfragen der deutschen Sozialwissenschaft im 19. Jahrhundert*. Stuttgart: Klett.
- Pappi, Franz Urban; König, Thomas; Knoke, David (1995): *Entscheidungsprozesse in der Arbeits- und Sozialpolitik: Der Zugang der Interessengruppen zum Regierungssystem über Politikfeldnetze; ein deutsch-amerikanischer Vergleich*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Rüb, Friedbert (2003): „Vom Wohlfahrtsstaat zum ‚manageriellen Staat‘? Zum Wandel des Verhältnisses von Markt und Staat in der deutschen Sozialpolitik“, in: Roland Czada; Reinhard Zintl (Hg.): *Politik und Markt*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 34/2003. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 256-299.

- Schmid, Günther (2004): Gewährleistungsstaat und Arbeitsmarkt: Neue Formen von Governance in der Arbeitsmarktpolitik. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. WZB-Discussion Paper SP I 2004-107.
- Schmidt, Manfred G. (2000): „Immer noch auf dem ‚mittleren Weg‘? Deutschlands politische Ökonomie am Ende des 20. Jahrhunderts“, in: Roland Czada; Hellmut Wollmann (Hg.): *Von der Bonner zur Berliner Republik: 10 Jahre deutsche Einheit*. Leviathan, Sonderheft 19. Opladen: Westdeutscher Verlag, 491-513.
- Schmidt, Manfred G. (2004): *Wörterbuch zur Politik*. 2., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage. Stuttgart: Kröner.
- Schmidt, Manfred G. (2005): *Sozialpolitik in Deutschland: Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*. 3., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage. Lehrbuch Grundwissen Politik 2. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schmitter, Philippe C.; Streeck, Wolfgang (1999[1985]): „Gemeinschaft, Markt und Staat – und Verbände? Der mögliche Beitrag von privaten Interessenregierungen zu sozialer Ordnung“, in: Wolfgang Streeck (Hg.): *Korporatismus in Deutschland. Zwischen Nationalstaat und Europäischer Union*. Frankfurt a.M.: Campus, 191-222.
- Seffen, Achim (1973): *Die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung*. Köln: Dt. Inst.-Verlag.
- Standfest, Erich (1977): „Soziale Selbstverwaltung: Zum Problem der Partizipation in der Sozialpolitik“, in: Christian von Ferber; Franz-Xaver Kaufmann (Hg.): *Soziologie der Sozialpolitik*. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 19/1977. Opladen: Westdeutscher Verlag, 424-437.
- Streeck, Wolfgang (2003): From State Weakness as Strength to State Weakness as Weakness: Welfare Corporatism and the Private Use of the Public Interest. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Working Paper 02/5, März 2003.
- Streeck, Wolfgang (2005a): *Institutional Change in France and Germany: Introduction*. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Streeck, Wolfgang (2005b): Nach dem Korporatismus: Neue Eliten, neue Konflikte. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Working Paper 05/4, Mai 2005.
- Streeck, Wolfgang; Rehder, Britta (2005): „Institutionen im Wandel: Hat die Tarifaufonomie eine Zukunft?“, in: Hans Werner Busch; Hans Paul Frey; Michael Hüther; Britta Rehder; Wolfgang Streeck (Hg.): *Tariffpolitik im Umbruch*. Köln: Dt. Inst.-Verlag, 49-82.
- Streeck, Wolfgang; Trampusch, Christine (2005): „Economic Reform and the Political Economy of the German Welfare State“, *German Politics* 14: 174-195.
- SV-Gesundheit, Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen (2005): Koordination und Qualität im Gesundheitswesen (Gutachten 2005). Bonn. Download unter: <http://dip.bundestag.de/btd/15/056/1505670.pdf> (Zugriff am 28.3.2006).
- Trampusch, Christine (2002): Die Bundesanstalt für Arbeit und das Zusammenwirken von Staat und Verbänden in der Arbeitsmarktpolitik von 1952 bis 2001. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Working Paper 02/5, Mai 2002.
- Trampusch, Christine (2003): Ein Bündnis für die nachhaltige Finanzierung der Sozialversicherungssysteme: Interessenvermittlung in der bundesdeutschen Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Discussion Paper 03/1, Februar 2003.
- Trampusch, Christine (2004): „Von Verbänden zu Parteien: Der Elitenwechsel in der Sozialpolitik“, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 35: 646-666.

- Trampusch, Christine (2005a): „Institutional Resettlement: The Case of Early Retirement in Germany”, in: Wolfgang Streeck; Kathleen Thelen (Hg.): *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press, 203-228.
- Trampusch, Christine (2005b): „Sozialpolitik in Post-Hartz Germany“, *WeltTrends* 13: 77-90.
- Trampusch, Christine (2006a): „Industrial Relations and Welfare States: The Different Dynamics of Retrenchment in the Netherlands and Germany“, *Journal of European Social Policy* 16: 121-133.
- Trampusch, Christine (2006b): „Postkorporatismus in der Sozialpolitik – Folgen für Gewerkschaften“, *WSI-Mitteilungen* 59, 347-352.
- Weßels, Bernhard (1987): „Kommunikationspotentiale zwischen Bundestag und Gesellschaft: Öffentliche Anhörungen, informelle Kontakte und innere Lobby in wirtschafts- und sozialpolitischen Ausschüssen“, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 18, 285-311.
- Wiesenthal, Helmut (1987): *Strategie und Illusion: Rationalitätsgrenzen kollektiver Akteure am Beispiel der Arbeitszeitpolitik 1980–1985*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Winter, Thomas von (1997): *Sozialpolitische Interessen: Konstituierung, politische Repräsentation und Beteiligung an Entscheidungsprozessen*. Baden-Baden: Nomos.
- Winter, Thomas von (2000): „Interessenvermittlung und Institutionen: Die Rolle der Verbände in der Sozialpolitik“, *Zeitschrift für Sozialreform* 46: 523-547.
- Winter, Thomas von (2001): „Vom Korporatismus zum Etatismus: Strukturwandlungen des arbeitspolitischen Netzwerks“, *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 11: 1573-1608.
- Winter, Thomas von (2003): „Vom Korporatismus zum Lobbyismus: Forschungsstand und politische Realität“, *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen* 13: 37-44.

Korrespondenz: Dr. Christine Trampusch
Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung
Paulstraße 3
50676 Köln

E-Mail: trampusch@mpifg.de

