

Christine Trampusch

Der erschöpfte Sozialstaat

Transformation
eines Politikfeldes

Schriften aus dem Max-Planck-Institut
für Gesellschaftsforschung

campus

Inhalt

Vorwort	9
Einleitung	
Erschöpfter Sozialstaat	13
Die Reformstauthese	17
Relative Autonomie – Entautonomisierung – Erschöpfung	19
Folgen für die Politikanalyse	23
Endogene versus exogene Ursachen des Wandels	27
Methode und eigener Ansatz	29
Zusammenfassung und Struktur des Buches	31
Kapitel 1	
Autonomisierung und Erschöpfung	47
1. Sozialpolitischer Staatsinterventionismus	47
Bundesanstalt für Arbeit	48
Verschiebepolitik als Stabilisierungspolitik	57
Frühverrentungspolitik	59
2. Fiskalische relative Autonomie	63
Die Belastungsverschiebungspolitik	63
Das Röhrensystem zwischen der Rentenkasse und der Bundesanstalt für Arbeit	70

3. Politische relative Autonomie	78
Westdeutschland: Bundesanstalt für Arbeit und Frühverrentungspolitik	78
Die Sozialpolitiker	87
Wiedervereinigung und Sozialpolitik	103
4. Erschöpfung: Problem- und Konfliktsequenzen	111
Risse im Sozialkonsens vor der Wiedervereinigung	111
Risse in der Wiedervereinigungskoalition	116
Stopp der Frühverrentung	118
Kapitel 2	
Entautonomisierung	123
5. Die Rückkehr der Politics: Die Dynamik von Parteienkonflikten	124
Der Verfall der christlich-liberalen Regierung und ihres Bündnisses für Arbeit	124
Das Bündnis für Arbeit unter der Regierung Schröder	132
6. Wiederherstellungsversuche der Suprematie der Politik	140
Hartz-Kommission und Agenda 2010	141
Verzweifelte Politik der fiskalischen Kontrolle	147
Rentenreform 2001	151
7. Strukturwandel der Selbstverwaltung, Pluralisierung und Liberalisierung	156
Strukturwandel der Selbstverwaltung	156
Pluralisierung	162
Liberalisierung: Märkte und tarifliche Sozialpolitik	167

8. Autonomisierung des Parteiensystems: Elitenwechsel in der Sozialpolitik	173
Elitenwechsel	179
Parteien- und Verbändesystem in Bewegung	186
Kapitel 3	
Folgen der Transformation für die Politikanalyse	195
9. Entwicklung der Policy-Analyse	197
Sozialstaat im Brennpunkt einer Theoriedebatte	200
Strukturprobleme des kapitalistischen Staates oder aktive Politik?	201
Funktionale Differenzierung und akteurzentrierter Institutionalismus	206
Der erneute Reformulierungsbedarf für die Policy-Analyse	213
10. Policy-Analyse und die Stilllegung »aktiver Politik« (Politics)	214
Die Stilllegung	215
Kritik an der Stilllegung	218
11. Der endogen-evolutionäre, aber radikale Wandel des Politikfeldes	220
Stabilität infolge positiver Feedback-Prozesse	221
Exogener Schock?	224
Kumulation von inkrementeller Anpassung?	226
Radikaler Wandel infolge negativer Feedback-Prozesse	228
Abbildungen und Tabellen	235
Abkürzungen	238
Literatur	241

Kapitel 2

Entautonomisierung

Seit Mitte der Neunzigerjahre manifestiert sich die Erschöpfung im Politikfeld in einer Entautonomisierung der Sozialpolitik. In den folgenden vier Abschnitten wird dies anhand der Rückkehr der Politics und der Dynamik von Parteienkonflikten, der Versuche der Wiederherstellung der Suprematie der Politik, des Strukturwandels der Selbstverwaltung, der Pluralisierung und Liberalisierung der Sozialpolitik sowie der Autonomisierung des Parteiensystems näher erläutert.

Mitte der Neunzigerjahre stellen sowohl in den Parteien als auch aufseiten der Wirtschaft radikale Reformkräfte den Sozialkonsens infrage. In den Parteien kritisiert der Wirtschaftsflügel zunehmend den Kooperationskurs von Kohl und Blüm immer stärker, in den Wirtschaftsverbänden fordert der industrielle Mittelstand eine Senkung der Lohnnebenkosten. Versuche einer im Gruppenkonsens beschlossenen Sozialreform scheitern an der Dynamik der Parteienkonflikte sowie aufgrund von Dissonanzen zwischen Staat, Wirtschaft und Gewerkschaften über den sozialpolitischen Veränderungsbedarf. Als Folge der Diskreditierung einer dreiseitig abgesprochenen sozialstaatlichen Strukturreform setzt sich bereits unter der Regierung Kohl ein an den Gewerkschaften vorbei beschlossener Kurswechsel durch. Dieser wird von der Regierung Schröder nach dem erneuten Scheitern eines Bündnisversuchs mit der Agenda 2010 und den Hartz- Reformen fortgeführt. Parallel zu diesen Veränderungen im sozialpolitischen Entscheidungsprozess verändern sich nachhaltig Strukturen im Politikfeld. Die Regierung beginnt, eine Reorganisation der Selbstverwaltung vorzunehmen, die deren Entfunktionalisierung verstärkt. Im Verbändesystem kommt es zu einer Pluralisierung insofern, als Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände einem Fragmentierungsprozess unterliegen und zunehmend mit neuen Akteuren im Politikfeld konkurrieren müssen. Neben der Autonomisierung des Parteiensystems sind zwei Prozesse innerhalb der Sozialpolitik zu beobachten: ein Liberalisierungsprozess, der sich in der Einführung von Marktstrukturen ausdrückt, und ein Elitenwechsel von Berufssozialpolitikern zu Berufspolitikern, im Zuge dessen sich die dichten Beziehungsstrukturen zwischen Parteien und Verbänden in diesem Politikfeld auflösen.

5. Die Rückkehr der Politics: Die Dynamik von Parteienkonflikten

In Abschnitt 4 über die Erschöpfung des Sozialstaats aufgrund von Problem- und Konfliktsequenzen wurde bereits darauf Bezug genommen, dass in den Neunzigerjahren der Sozialkonsens brüchig wurde, weil in den Parteien der Wirtschaftsflügel und in den Verbänden der industrielle Mittelstand an Einfluss gewannen. Anhand der zunehmenden Polarisierung der christlich-liberalen Koalition nach dem Ende der Wiedervereinigungsrunden und des Verfalls des Bündnisses für Arbeit unter Kohl sowie der Gründung und des Verlaufs des Bündnisses für Arbeit unter der Regierung Schröder wird im Folgenden nun beschrieben, wie sich die Konflikte zunehmend verstärkten (vgl. dazu auch Hassel/ Trampusch 2006). Mit der Erschöpfung des Sozialstaats wurde nicht nur das Band zwischen Christdemokraten und Gewerkschaften zerschnitten; unter der Regierung Schröder kam es auch zu einem Bruch mit den Sozialdemokraten.

Der Verfall der christlich-liberalen Regierung und ihres Bündnisses für Arbeit

Nachdem mit der Wiedervereinigung die tradierten Strukturen der Sozialpolitik auf die neuen Länder übertragen worden waren, häuften sich Mitte der Neunzigerjahre die sozialpolitischen Probleme Deutschlands. Die Sozialpolitik federte die sozialen Auswirkungen der raschen Wirtschafts- und Währungsunion ab. Infolgedessen stiegen das Sozialbudget zwischen 1990 und 1996 von 27,8 auf 32,1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP)¹ und die Sozialversicherungsbeiträge von 35,5 auf 41,1 Prozent (Tabelle 3). Die Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt an die Rentenversicherung und die BA (inklusive Arbeitslosenhilfe), die im Jahr 1990 bei etwa 24,6 Milliarden Euro gelegen hatten, wuchsen bis 1996 auf 58,9 Milliarden Euro an (Streeck/Trampusch 2005: 178). Obwohl die Konsolidierung des Haushalts bereits 1993 mit dem Solidaritätspakt begonnen hatte und 1995 durch die Wiedereinführung des Solidaritätszuschlags weitergeführt wurde, stieg das Haushaltsdefizit auf neue Rekordhöhen und betrug 1996 40 Milliarden Euro (Zohlnhöfer 2005: 6). Die Lage war umso bedrohlicher, als spätestens 1997 der Bundeshaushalt den Maastricht-Kriterien genügen musste (Zohlnhöfer 2005: 6).

In dieser fiskalpolitisch angespannten Lage bahnte sich innerhalb der Regierung ein Grundsatzkonflikt an, bei dem sich die Sozialpolitiker der Union auf der einen Seite und die Wirtschaftspolitiker der Koalition auf der anderen Seite unversöhnlich gegenüberstanden. Hatten sich in der Frage der Pflegeversicherung 1992 noch die Sozialpolitiker durchsetzen können, so siegten im Hinblick auf die Lohnfortzahlung 1996 die Wirtschaftsliberalen. Das Bündnis für Arbeit, das der Regierung im November 1995 vom IG-Metall-Vorsitzenden Klaus Zwickel angeboten wurde, blieb in dieser Auseinandersetzung "auf der Strecke". Die Konflikte innerhalb der Regierung, die sich durch Machtansprüche der CDU/CSU-Bundestagsfraktion und des Koalitionspartners FDP zuspitzten, überlagerten die Versuche einer ausgehandelten Sozialreform und machten ein koordiniertes Vorgehen der Regierung innerhalb des ersten Bündnisses letztlich unmöglich. Aus welchen Gründen und in welcher Form es zu diesen Zerfallserscheinungen kam, wird im Folgenden erläutert.

Im Herbst 1994 fanden Bundestagswahlen statt, die die Regierung Kohl im Amt bestätigten. Was nun folgte, waren zwei Jahre intensiver sozialpolitischer Auseinandersetzung in einer Weise, die man bis dahin noch nicht erlebt hatte. Nachdem infolge der Rezession 1993 im Bundeswirtschaftsministerium, im Wirtschaftsflügel der Parteien und in den Wirtschaftsverbänden zunehmend die Einsicht gewachsen war, dass reformpolitisch Handlungsbedarf bestand, entbrannte die Standortdebatte von Neuem. Hatte Helmut Kohl in den Wiedervereinigungsrunden noch auf der Reformbremse gestanden, so geriet er nun zunehmend unter Druck, diese zu lösen, und der Reformprozess kam in Fahrt.

In seiner Regierungserklärung im November 1994 kündigte Kohl eine Neuauflage der im September zuvor beendeten Kanzlerrunden an, die sich nun auf Gesamtdeutschland beziehen sollten. Er habe den "Spitzenvertretern" von Wirtschaft und Gewerkschaften "gemeinsame Gespräche" über "wichtige Zukunftsfragen" vorgeschlagen, und diese hätten positiv reagiert, weshalb er sie "sehr bald" zu diesen Gesprächen einladen werde. Als Ziel der Runden nannte er "die Schaffung zusätzlicher zukunftsfähiger Arbeitsplätze" (Plenarprotokoll, 5. Sitzung des Bundestages, 13. Wahlperiode, 23.11.1994, 42). Während die Gewerkschaften sich von den neuen Runden einen Beschäftigungspakt erhofften (DGB, Deutsche Presse-Agentur 23.2.1995) - jedoch sehr schnell merkten, dass diese dazu

dienten, sie beim Sozialabbau dabei zu haben - forderte der ZDH bereits auf der ersten dieser Kanzlerrunden eine Senkung der Lohnnebenkosten ein (Deutscher Depeschendienst 25.1.1995). Zwischen dem 25. Januar 1995 und dem 23. April 1996 folgten nun neun neue Kanzlerrunden, die schließlich wegen des Konflikts um die Lohnfortzahlung in einem Debakel endeten. Gerade dadurch brachten sie jedoch die Vielzahl der aufgestauten Konflikte und die Erschöpfung des Sozialstaats mehr als deutlich zum Ausdruck.

Zwischen Herbst 1994 und Frühjahr 1996 schwankte die Regierung zwischen zwei Optionen: Die erste bestand in einer durch die Kanzlerrunden abgestützten sozialen Harmonisierung von Sozialreformen. Dafür setzten sich Kohl und der Arbeitnehmerflügel ein, die den Reformprozess nicht einfach qua Gesetzgebung, sondern durch einen Gruppenkonsens im vorparlamentarischen Verfahren durchführen wollten. Die zweite Option sah einen unilateralen Durchmarsch von Reformschritten ohne Beteiligung der Gewerkschaften vor, wurde vom Wirtschaftsflügel um Wolfgang Schäuble favorisiert und setzte sich schließlich auch durch. Dies zerstörte jedoch das Vertrauensverhältnis, das Kohl während der Wiedervereinigung zu den Gewerkschaften aufgebaut hatte, und verhalf Rot-Grün 1998 zum Wahlerfolg.

Beide Optionen - "Konsens" oder "Intervention" - wurden bereits 1995 vorbereitet. Die Konsensoption wurde zunächst durch die neuen Kanzlerrunden angestoßen und durch Klaus Zwickel mit seinem Angebot für ein Bündnis für Arbeit im November 1995 aufgegriffen. So fand auf der ersten Runde im Januar 1995 ein "Gespräch zur Zukunftssicherung des Standortes Deutschland und für mehr Beschäftigung" statt, auf dem Maßnahmen zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit behandelt wurden. Auf diese Runde folgten bis September 1995 vier weitere, die sich vor allem mit Ausbildungsfragen befassten. Die Arbeitgeber jedoch nutzten diese Treffen auch, um die Frage der Lohnnebenkosten anzusprechen.