

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

Vorwort

Der vorliegende Band wendet sich an alle, die sich für die Entwicklung der deutschen Sozialpolitik interessieren – Studierende, Dozierende, Forschende wie auch Sozialpolitiker in Parteien und Verbänden – eine breite Öffentlichkeit also. Der theoretisch-analytische Teil, der den politikwissenschaftlichen Ansatz der Policy-Analyse diskutiert, ist daher fokussiert gestaltet. Da die folgenden Ausführungen eine lange Vorgeschichte und einen mehrstufigen Entwicklungsprozess durchlaufen haben, leitet ein ausführliches Vorwort den Text ein.

Die hier vorgelegte Analyse zur deutschen Sozialpolitik entstand während meiner Forschungstätigkeit am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG, Köln; 2001–2007) im Kontext der beiden Projekte »Transformation des deutschen Korporatismus« (zusammen mit Wolfgang Streeck) und »Gewerkschaften und Wohlfahrtsstaat«. Aus diesen Projekten resultierte nicht nur eine Reihe veröffentlichter Aufsätze, sondern auch eine Serie von bislang nicht publizierten »grauen Papieren«, die in den vorliegenden Band aufgenommen wurden. Ein weiteres Moment ist meine im November 2006 an der Georg-August-Universität Göttingen angenommene kumulative Habilitationsschrift. Diese legte den Grundstein für die Monografie, was für den »Kumulat« nicht folgenlos blieb: Das vorhandene Material wurde selektiert und erheblich gekürzt. Es wurden empirische und analytische Umstrukturierungen vorgenommen und neue Analysen hinzugefügt, die vorher nicht Bestandteil der Schrift waren; ich habe versucht, das »innere Band« der Entwicklung der deutschen Sozialpolitik »aufzuspüren« und zu Papier zu bringen.

Mein ganz besonderer Dank geht an die 42 Interviewpartner aus Politik, Verbänden und der Sozialverwaltung, die Wolfgang Streeck und mir im Rahmen des Projekts »Transformation des deutschen Korporatismus« für lange, offene Gespräche zur Verfügung standen. Ohne sie wäre dieser Band in der vorliegenden Form nicht möglich gewesen.

In die Untersuchung floss die Perspektive diverser Organisationen und Interessenträger der Sozialpolitik ein, nämlich der Bundesanstalt beziehungsweise -agentur für Arbeit (BA), des Bundesarbeitgeberverbandes Chemie, der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeber (BDA), des Bundesministeriums für

Arbeit und Sozialordnung beziehungsweise Soziales (BMAS), des Bundesministeriums der Finanzen (BMF), des Bundeskanzleramtes, der Christlich-Demokratischen Arbeitnehmerschaft (CDA), des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB), des Deutschen Industrie- und Handelskammertags beziehungsweise Handelstags (DIHT/DIHK), der Freiheitlich Demokratischen Partei Deutschlands (FDP), des Arbeitgeberverbandes Gesamtmetall, der Industriegewerkschaften Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU), Bergbau, Chemie, Energie (IG BCE), Chemie-Papier-Keramik (IG CPK) und Metall (IG Metall), der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), des Verbandes der Chemischen Industrie (VCI) und des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks (ZDH). Deren Vertreterinnen und Vertreter schilderten uns die Entwicklung der Sozial- und Tarifpolitik: Hermann-Josef Arentz, Klaus Bermig, Norbert Blüm, Ernst Breit, Dieter-Julius Cronenberg, Reinhard Dombre, Gottlieb Förster, Reinhard Göhner, Alexander Gunkel, Volker Hansen, Michael Hegenauer, Fritz-Heinz Himmelreich, Bernhard Jagoda, Dieter Kirchner, Helge Martin Krollmann, Klaus Lang, Ernst-Ludwig Laux, Jana Lieber, Johannes Ludewig, Hans Matthöfer, Karl Molitor, Michael Mostert, Klaus Murmann, Manfred Overhaus, Stefan Ränge, Hermann Rappe, Walter Riester, Axel Schack, Hanns-Eberhard Schleyer, Hubertus Schmoldt, Dieter Schulte, Otto Semmler, Helmut Stahl, Franz Steinkühler, Hans-Peter Stühl, Werner Stumpfe, Werner Tegtmeyer, Wolfgang Uellenberg-van Dawen, Thomas Vajna, Anton Wirmer, Roland Wolf und Jürgen Wuttke. Da den Interviewpartnern zugesichert wurde, dass die Aussagen nicht konkreten Personen zugeschrieben werden, gingen diese Gespräche nicht als Zitate, sondern allenfalls implizit, also als heuristisches Raster für das Verständnis der Fakten in die nachfolgenden Analysen ein. Sie halfen beim Sortieren, Gewichten und Interpretieren des öffentlich zugänglichen Materials sehr – stärker wohl als sich die Interviewten vorgestellt hatten.

Mitarbeiter des Bundespresseamtes waren mir im Jahr 2001 dabei behilflich, Dokumente über die Kanzlerrunden zusammenzutragen, die unter der Regierung Kohl zwischen 1990 und 1996 stattgefunden hatten. Auch diese Dokumentation fand Eingang in meine Analysen.

Zahlreiche Kolleginnen und Kollegen unterstützten mich in den Jahren meiner Forschungsarbeit zum Thema dieses Buches. Besonders bedanken möchte ich mich bei Martin Höpner, Britta Rehder, Armin Schäfer, Wolfgang Streeck und Cornelia Woll, mit denen ich regelmäßig Ergebnisse und Thesen meiner Arbeit besprechen durfte. Profitiert habe ich auch von der Kritik folgender Personen: Johannes Berger, Jürgen Beyer, Bernhard Ebbinghaus, Anke Hassel, Maarten van Klaveren, Marco H. D. van Leeuwen, Sigrid Leitner, Philip Manow, Ilona Ostner, Günther Schmid, Manfred G. Schmidt, Wolfgang Schroeder, Klaus Schubert, Peter Swenson, Kathleen Thelen, Kea Tijdens, Jelle Visser, Raymund Werle, Helmut Wiesenthal sowie anonymen Gutachter verschiedener Aufsätze.

Am Kölner Institut gab es viele Menschen, die mich mit Literatur, Daten, Technik, Sprachfinessen und editorischen Diensten versorgten. Danken möchte ich Saskia Freye, Marco Hauptmeier, Lars Koch, Cynthia Lehmann, Christian Loschelder, Alexander Nauen, Thomas Pott, Christel Schommertz, Anita Schmidt, Dennis Spies, Larissa Wagner, dem Bibliotheksteam um Susanne Hilbring sowie dem EDV-Team um Bruno Egger.

Darüber hinaus fand ich am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern seit März 2007 das notwendige angenehme Klima vor, um aus der kumulativen Habilitationsschrift den vorliegenden Band zu machen – »dort arbeiten, wo andere Urlaub machen« (zitiert aus der Stellenanzeige einer Berner Firma in der *Badischen Zeitung*). Bernhard Ebbinghaus und Martin Höpner kommentierten die vorletzte Fassung des Manuskripts auf sehr hilfreiche Weise. Isaac Zürcher unterstützte mich editorisch und Fritz Sager moralisch.

Die letzte Fassung entstand schließlich, nachdem ich im Juni 2008 eine Woche lang Murmeltierforschung betrieben hatte.

Murmeltiere bauen sich mehrere Gänge – es gibt Fluchtröhren, tote Röhren, die nicht wieder an die Erdoberfläche führen, und richtige, die zu Dauerbauten führen und in denen die Tiere – sich gegenseitig wärmend – überwintern. Die Röhren sind unterschiedlich lang. Von außen erkennt man sie nur an der aufgeworfenen Erde davor, denn die Röhren werden regelmäßig erweitert, verändert und ausgeputzt. Im Sommer verlassen die Murmeltiere täglich ihren Bau und wissen bei Gefahr genau, welche der vielen Röhren eine Fluchtröhre ist. Auch im deutschen Sozialstaat wurden Röhren verlegt, durch die Finanzströme zu und zwischen den Sozialsystemen fließen. Diese Röhren ermöglichten Solidarität. Für den Außenseiter sind sie nicht einsehbar und nur schwer voneinander zu unterscheiden. Da das Röhrensystem aber über die Jahrzehnte hinweg so weit verzweigt wurde, wissen mittlerweile auch jene, die die Röhren gebaut haben, nicht mehr, wo sie anfangen, hinführen und aufhören. Die Sozialsysteme sind inzwischen ziemlich perforiert. Fluchtröhren gibt es nicht mehr; dafür aber viel aufgeworfene Erde. Der Staat ist nun dabei, diese Erde abzutragen. Die Transformation eines Politikfeldes vollzieht sich.

Wolfgang Streecks luzide Intuition inspirierte mich immer zur rechten Zeit. Die rasanten Fahrten, die wir zwischen Frühjahr 2001 und Frühjahr 2003 in manche deutsche Provinzstadt unternahmen, bereiteten mir großes Vergnügen; die Ruhe, die Dick Moraal und Marina von Prühmtal ausstrahlen, sorgten für den nötigen Ausgleich. Für eventuell verbliebene Fehler, Unklarheiten und Unzulänglichkeiten bleibt allein die Verfasserin verantwortlich.

Bern, August 2008

Christine Trampusch