

Wolfgang Schroeder | Michaela Schulze [Hrsg.]

Wohlfahrtsstaat und Interessenorganisationen im Wandel

Theoretische Einordnungen und empirische Befunde



Nomos

Die Reihe Wirtschafts- und Sozialpolitik
wird herausgegeben von

Prof. Dr. Rolf G. Heinze, Ruhr-Universität Bochum

Prof. Dr. Josef Schmid, Universität Tübingen

Prof. Dr. Werner Sesselmeier, Universität Koblenz-Landau

Band 22

Wolfgang Schroeder | Michaela Schulze [Hrsg.]

Wohlfahrtsstaat und Interessenorganisationen im Wandel

Theoretische Einordnungen und empirische Befunde



Nomos

Diese Veröffentlichung wurde mit Unterstützung der Hans-Böckler Stiftung gedruckt.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-3779-6 (Print)

ISBN 978-3-8452-8122-3 (ePDF)

1. Auflage 2019

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung: Wohlfahrtsstaat und Interessenorganisationen im Wandel <i>Wolfgang Schroeder und Michaela Schulze</i>	7
Die Sozialstaatsentwicklung im vereinten Deutschland. Sozialpolitik der Jahre 1990 bis 2013 <i>Frank Nullmeier</i>	19
Interessenorganisationen und Wohlfahrtsstaat aus politik- und verwaltungswissenschaftlicher Perspektive <i>Tanja Klenk</i>	41
Verbände und Sozialgerichtsbarkeit – eine Forschungsskizze <i>Felix Welti</i>	63
Überlegungen zur »Europäisierung« am Beispiel des Strategie-Wandels deutscher Wohlfahrtsverbände <i>Katharina Benderoth und Sabine Ruß-Sattar</i>	77
Kommunale Spitzenverbände im Sozialstaat. Interessenvertretung in Hessen und Niedersachsen <i>Lena Brüsewitz</i>	99
Bildungsinteressen von Kindern und Jugendlichen aus Zuwanderer-familien <i>Imke Friedrich</i>	119

Inhaltsverzeichnis

Die Handlungsmacht des DGB im deutschen Wohlfahrtsstaat <i>Sascha Kristin Futh</i>	139
Hartz-IV-Proteste und SGB-II-Klagen: Interessenorganisation mittels Recht <i>Ulrike A. C. Müller</i>	159
Geringqualifizierte im Fokus der Interessengruppen. <i>Benedikt Schreiter</i>	173
Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik in Deutschland und Frankreich im Kontext der Akteurskonstellationen <i>Florian Steinmüller</i>	195
Interessenvermittlung: Die IG Metall als sozialpolitischer Akteur <i>Wolfgang Schroeder</i>	219
Zwischen Verbandszweck und Mitglieder motivation: Bedarf für weitere Forschung <i>Christoph Strinck</i>	239
Angaben zu den Autorinnen und Autoren	253

Einleitung: Wohlfahrtsstaat und Interessenorganisationen im Wandel

Wolfgang Schroeder und Michaela Schulze

Wohlfahrtsstaaten unterliegen der Notwendigkeit einer ständigen Anpassung an veränderte äußere und innere Umwelten. Dieser Band folgt der Arbeitshypothese, dass wir in eine neue Phase wohlfahrtsstaatlicher Politik eingetreten sind, die weit von einem eindimensionalen Rückbau oder gar von einem Verschwinden des Wohlfahrtsstaates entfernt ist. Wie auch das »Oxford Handbook of the Welfare State« konstatiert, generieren insbesondere die Friktionen zwischen »alten« und »neuen« wohlfahrtsstaatlichen Anforderungen eine Unübersichtlichkeit und Unsicherheit in den sozialpolitischen Steuerungsmodi. Diese Konfliktkonstellation wird vor allem durch arbeitsmarkt- und familienorientierte Entwicklungen forciert, aber auch durch den demografischen Wandel, der einen starken Druck auf etablierte sozialstaatliche Programme ausübt. In diesem Kontext ist ebenso eine Veränderung wohlfahrtsstaatlicher Machtressourcen festzustellen: einzelne Gruppen werden stärker (etwa privatwirtschaftliche Akteure), andere werden schwächer (wie die Gewerkschaften), es kommt zu Abspaltungen sowie verbandlichen Neugründungen und zugleich treten neue Akteure auf den Plan (beispielsweise Patienten- und Verbraucherinteressen). Ob dies zu pluralistischen Interessenvermittlungsprozessen führt oder ob neue korporatistische Arrangements möglich sind, ist dabei ein offener Prozess, wie bspw. die Konzertierte Aktion in der Pflege zeigt. Ungeachtet der Beantwortung dieser Frage, lässt sich beobachten, dass die Artikulation sich ausdifferenzierender Interessen nicht einfach in alten Bahnen verläuft, sondern durchaus neue Akteure befördert, die auch nach eigenen zwischenverbandlichen Allianzen und Staat-Verbände-Arrangements Ausschau halten.

Das Graduiertenkolleg »Wohlfahrtsstaat und Interessenorganisationen« hat akteursbezogene Umbauprozesse des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements in Deutschland und auf europäischer Ebene untersucht. Der Schwerpunkt des Kollegs lag dabei auf den sozialpolitischen Interessengruppen und Verbänden. Die veränderten Akteurskonstellationen, die durch den Übergang von industriellen zu dienstleistungsbasierten Sozialstrukturen, den demografischen Wandel und durch sich verändernde Ge-

schlechterverhältnisse sowie institutionelle Wandlungsprozesse hervorgebracht werden, standen im Zentrum der Arbeit des Kollegs. Die zentrale Forschungsfrage des Graduiertenkollegs richtete sich darauf, inwiefern die alten und insbesondere die neuen Interessengruppen als intermediäre Instanzen in verschiedenen wohlfahrtsstaatlichen Politikbereichen auftreten. Welche Vermittlungsleistungen können sie erbringen und wie verändert sich ihr Anteil an der Produktion kollektiver und individueller Wohlfahrt? Wie verändern sich die etablierten Interessenorganisationen, wenn sich neue Interessengruppen bilden, um innerhalb der gewandelten wohlfahrtsstaatlichen Konstellationen zu wirken? Welche Deutungen und Problemdiagnosen werden mit neuen Interessen und Risiken verbunden und welche Interessengruppen entstehen möglicherweise in Folge veränderter Problemwahrnehmungen?

1. *Verschiebungen von Interessen und Akteurskonstellationen*

Die Grundannahmen der Einzelstudien des Kollegs lassen sich wie folgt umreißen: Die alten Interessengruppen spielten bei der Herausbildung des industriegesellschaftlichen Wohlfahrtsstaates eine konstitutive Rolle. Bei den wohlfahrtsstaatlichen Umbauprozessen der vergangenen Jahre fällt weder den alten noch den neuen Interessengruppen und Verbänden eine ähnlich gestaltende Rolle zu. Wir können in verschiedenen Arenen beobachten, dass drei Prozesse parallel verlaufen. *Erstens* hat der Druck der unternehmerischen Akteure zugenommen, die ihre Interessen ohne Verbände auf eigener lobbyistischer Arbeit aufbauend artikulieren und durchzusetzen versuchen. *Zweitens* steuert der Staat die strukturellen Prozesse in vielen Bereichen wie b in der Gesundheits- oder Einkommenspolitik wieder direkter oder zumindest indirekter– etwa in der Gesundheits- oder Einkommenspolitik. *Drittens* können wir beobachten, dass die Pluralität und Heterogenität der Interessengruppen im neuen Wohlfahrtsstaat zunehmen. Vielfach verändert sich gleichfalls die Interessenvertretung, indem sie wie bei einzelnen Patientenverbänden advokatorisch wahrgenommen wird. Darüber hinaus kommt es zur Gewährung individueller Rechtspositionen etwa in der Betonung sozialer Menschenrechte, so dass der Stellenwert und die Durchsetzung von Rechtsansprüchen in der Sozialpolitik zunehmend wichtiger werden.

Die Verschiebungen in der Sozialpolitik, die sich in den vergangenen Jahren vollzogen haben, brachten veritable Wissenslücken, Debattenstränge und Forschungsdesiderate hervor, auf die der vorliegende Band einige

Antworten zu geben versucht. Insbesondere hat sich, wie Pierson es formuliert, ein »substantial shift in power resources« von »organized labour to employers« ergeben. Damit sind auf vielen Arbeitsmärkten Sicherheitsstandards reduziert worden; vor allem in bestimmten Segmenten der wachsenden Dienstleistungssektoren haben sich durch Zeitarbeit, Werkverträge, befristete Beschäftigungsverhältnisse, tariffreie Zonen und so weiter neue Formen der Kommodifizierung entwickelt. Während die alten Risiken des Wohlfahrtsstaates über kollektivvertragliche Regelungsinstrumente (Flächentarifverträge) und beitragsfinanzierte Systeme abgesichert wurden, werden die neuen Risiken stärker durch Steuerfinanzierung oder durch private Vorsorgeleistungen abgedeckt. Interessengruppen und kollektives Handeln spielen im System der alten Risiken eine bedeutendere und gewichtigere Rolle als unter den Bedingungen neuer Risiken. Ob jedoch die Gegenüberstellung zwischen alten Risiken, die im korporatistischen Politikmodus bearbeitet werden und neuen Risiken, die eher dem pluralistischen Modus bearbeitet werden, zutreffend ist, ist einstweilen eine offene Perspektive.

Ein wesentlicher Rahmen für die Veränderung der sozialen Sicherungssysteme hängt mit der strukturellen Verschiebung von industriellen hin zu dienstleistungsbezogenen Arbeitsverhältnissen zusammen. Um diese Prozesse zu verstehen, sind zwei Dimensionen für den deutschen Fall von eminenter Bedeutung: *Erstens* ist zu berücksichtigen, dass diese Verschiebung bislang in Deutschland nicht mit einem Niedergang der industriellen Sektoren einhergeht, sondern diese weiterhin große ökonomische und arbeitsmarktbezogene Relevanz besitzen. *Zweitens* ist es wichtig, die vielschichtigen Prozesse zu rekapitulieren, die zu neuen Lebenslagen und sozialstaatlichen Herausforderungen führen. Dazu zählen vor allem: die wachsende Arbeitsmarkteteiligung von Frauen, veränderte Familienstrukturen, forcierte Digitalisierungsprozesse sowie der demografische Wandel. Die mit diesen Veränderungen einhergehenden Risikokonstellationen zeichnen sich dadurch aus, dass sie von den sozialen Sicherungssystemen des »alten« Wohlfahrtsstaates nur bedingt abgedeckt werden. Daraus resultiert ein Bedarf an neuen Formen der Sozialpolitik. In Bezug auf die Arbeitsmärkte zeigt sich die Ausweitung des Dienstleistungssektors, die Erosion des Normalarbeitsverhältnisses die Zunahme unsicherer und niedrig entlohnter Beschäftigung. In der Folge zeigt sich vermehrt das Risiko einer unzureichenden sozialen Absicherung, was in einem strukturell erwerbsarbeitsbezogenen Sicherungsmodus häufig auf die Zunahme unsteter Erwerbsbiografien zurückgeführt werden kann.

Im Kontext der veränderten Arbeitsmarkt- und sozialstaatlichen Risikokonstellation kommt es auch zu einer Rekonfiguration der Akteurskonstellation, die alles andere als eindeutig ist. Einerseits sind die klassischen korporatistischen Verhandlungssysteme im Bereich der Rente und der Arbeitsmarktpolitik erodiert ohne ganz zu verschwinden; und in der Gesundheitspolitik bestehen sie in modifizierter Form fort. Zugleich kommt es auch zu einem Machtgewinn staatlicher Akteure, der im nächsten Schritt Unternehmen, zivilgesellschaftlichen Akteuren und den Betroffenen (Familien, Patienten, Klienten) neue Verantwortung, Einflussmöglichkeiten und Aufgaben zuweist. Dies gilt auch für das frühe Stadium des Policy-Zyklus. Wo Interessen noch nicht oder nur rudimentär über Interessengruppen in der politischen Arena formiert sind (beispielsweise kollektive Interessenvertretung in der Pflege), muss sich die Politik die notwendigen Informationen und Konzepte anderweitig besorgen und auf unterschiedliche Formen der Politikberatung zurückgreifen. Politikberatung hat damit weiterhin die Möglichkeit, die Wahrnehmung von Interessenlagen durch die Politik entscheidend zu beeinflussen. Dies könnte wiederum heißen, dass neue, mitgliedsschwache oder schwer organisierbare Interessen trotz wenig »manpower« die Chance haben, mit der entsprechenden »epistemic power«, auf die Entwicklung wohlfahrtsstaatlicher Arrangements Einfluss zu nehmen. Davon abgesehen spielen auch die Medien in der Interessenslandschaft mehr als eine reine Moderatorenrolle und übernehmen gerade im Fall von (noch) nicht organisatorisch verfasster Interessenartikulation, in Form von Protest oder sozialer Bewegung eine konstituierende Rolle bei der Artikulation von Interessen.

2. Staat und Verbände im Wandel

Im Zentrum des Kollegs standen Projekte und Fragen, die sich mit dem Strukturwandel kollektiven Handelns im Kontext organisierter Formen kollektiver Interessenvertretung befassten. Diese Perspektive war überspannend und bestimmend für die Arbeit der Forscherinnen und Forscher im Kolleg. In der Verbandetheorie und in den Theorien der Interessenvertretung haben sich in den vergangenen Jahren neue Fragestellungen ergeben. Die konzeptionellen Zugänge, um die Konfigurationen zwischen Staat, Verbänden und Individualakteuren zu erfassen, haben sich stark ausdifferenziert und reichen somit über die grobflächige Perspektive von Korporatismus und Lobbyismus hinaus, ohne jedoch den paradigmatischen Charakter dieser Referenzkategorien wirklich anzutasten. Die Urtei-

le über verbandliche Aushandlungsprozesse sind sensibler und kritischer geworden; dabei ist die Gewissheit, dass eine verbandlich durchorganisierte Gesellschaft per se wirksamere Steuerungsleistungen vollbringt, weiter denn je geschwunden. Während in der Debatte zum Staat-Verbände-Verhältnis in den 1950er und 1960er Jahre die Macht der Verbände zu groß schien, wurde sie in der korporatistischen Perspektive der 1970er und 1980er Jahre als eher angemessen gesehen, um Staatsentlastung und Konfliktminimierung zu ermöglichen. In einigen Verbandsdomänen, wie den Arbeitsbeziehungen, gilt das Verhältnis zwischen Verbänden und ihren Mitgliedern im Zug von Mitgliederkrisendebatten als belastet. Dabei ist der Staat selbst bemüht, die Handlungsfähigkeit zentraler Verbände zu stützen, um weiterhin von deren staatsentlastenden Potentialen profitieren zu können (beispielsweise beim Tarifeinheitsgesetz).

Die Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt, bei den Familienstrukturen und den Geschlechterrollen haben das sozialstaatliche Risikoprofil auch insofern verändert als nunmehr ein gewisses *mismatch* zwischen neuen Risiken und wohlfahrtsstaatlichen Leistungsangeboten entstanden ist, welches von den Interessengruppen nur schwer erfasst werden kann. Die neuen Risiken sind nach Bonoli »the combined effect of family and labour markets events or developments«. Diese entwickeln zunehmend Wohlfahrtsverluste und generieren neue Armutsrisiken. Letztere konzentrieren sich auf bestimmte Gruppen: vor allem (arbeitende) Frauen, Alleinerziehende und Familien mit Kindern, Geringqualifizierte und Menschen mit einer diskontinuierlichen Erwerbsbiografie. In der Summe sind diese Gruppen besonders von sozialer Exklusion bedroht.

Es sind Frauen und Familien mit Kindern, für die die Vereinbarkeit von Beruf und Familie ein drängendes Problem darstellt, weil sich das Male-Breadwinner-Modell zunehmend auflöst und Frauen auf den Arbeitsmarkt drängen beziehungsweise gedrängt werden. Durch die Veränderungen der Familienstrukturen und die wachsende Arbeitsmarktteilnahme von Frauen wird die frühkindliche Betreuung zu einer wachsenden Herausforderung sowohl in quantitativer als auch qualitativer Hinsicht. Damit wird insbesondere die Gruppe der gering verdienenden Eltern einem steigenden Armutsrisiko ausgesetzt. Dieses Risiko verschärft sich bei Alleinerziehenden (meist Frauen) zusätzlich. Sie stehen unter noch größerem Druck, die Betreuung des Kindes und die Teilnahme am Arbeitsmarkt vereinbaren zu können. Vielfach sind diese Alleinerziehenden gering qualifiziert und können aufgrund der Betreuungsleistung nur Teilzeit arbeiten. Eine weitere Gruppe, die von den neuen sozialen Risiken betroffen ist, sind Familien und Frauen, die Angehörige pflegen und die aufgrund mangelnder finan-

zieller Ressourcen diese Pflege nicht auf dem Markt erwerben können. Generell sind Frauen von den neuen sozialen Risiken stärker betroffen und somit einem größeren Armutsrisiko ausgesetzt als Männer, weil ihre Teilnahme am Arbeitsmarkt meist auf Teilzeitbasis erfolgt und diskontinuierlicher ist. Es sind häufig längere Auszeiten auf Grund der Betreuung von Kindern und der Pflege von Angehörigen, die sogar ihre erworbenen Qualifikationen und Zertifikate entwerten; womit auch ihre Aufstiegschancen limitiert werden.

Die wachsende Zahl der Beschäftigten im Niedriglohnssektor und im Bereich der Leiharbeit sowie Menschen mit geringer Qualifikation sind aktuellen und besonders künftigen Risiken im Alter ausgesetzt. Ihre Arbeitsplätze sind besonders konjunkturanfällig und sie gehören nicht zu den Insidern, die einen besonderen Schutz genießen, sondern zu den Outsidern. Diese Gruppen haben gemeinsam, dass sie auch vom alten Wohlfahrtsstaat nicht ausreichend berücksichtigt wurden, weil dieser sich entlang der sozioökonomischen Konfliktdimension zwischen Kapital und Arbeit um die männliche Kernarbeiterschaft gruppierte. Gleichwohl bringen die ökonomischen und gesellschaftlichen Veränderungen den Frauen nicht nur Nachteile, sie eröffnen auch Chancen. Doch diese Möglichkeiten hängen nicht allein von den individuellen Ressourcen und Fähigkeiten ab, sondern auch von den dominierenden Konfliktmustern, den institutionellen Gegebenheiten und den Möglichkeiten der interessenpolitischen Artikulation.

Da die Kommunen zu den wichtigen Akteuren im Wohlfahrtsstaat gehören, nimmt die kommunale Interessenvertretung im Wohlfahrtsstaat eine zentrale Rolle ein. Sie sind in den Bereichen der Arbeitsmarktpolitik (Jobcenter), der Fürsorgepolitik, der Kinder- und Jugendhilfe, der Gesundheitsförderung, der Altenpolitik, der Behindertenhilfe und -politik sowie der Integrations- und der Bildungspolitik ein maßgeblicher Akteur. Sie stellen eine Fülle von sozialen Diensten bereit (Jugendhilfe, Suchtberatung, Familienberatung) und sind für deren qualitative Ausstattung und lokale Einbettung verantwortlich. Das wachsende Gewicht der Kommune für die Sozialpolitik ergibt sich aus den Trends der Dezentralisierung und Vergesellschaftung des Sozialen, der Raumorientierung und der Instrumentalisierung der lokalen Ebene für sozialpolitische Ziele. Damit gewinnen alle Formen von »local governance« an Gewicht. Kommunale Sozialpolitik ist nach wie vor zu einem großen Maße Implementationspolitik, bei der Pflichtleistungen im Auftrag übergeordneter politischer Ebenen erbracht werden. Von einer eigenständigen kommunalen Sozialpolitik kann daher aufgrund der rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen nur

bedingt gesprochen werden. Viele Kommunen sind selbst in den Bereichen, in denen ihre Kernaufgaben liegen, finanziell häufig nicht so ausgestattet, dass sie für eine qualitativ anspruchsvolle und wirkungsvolle Ausstattung Sorge tragen können. Damit geht die Frage nach dem strukturellen Aufbau von Verantwortungs- und Gestaltungsfähigkeit im föderalen System der Bundesrepublik einher. Unter den derzeitigen Bedingungen ist dieser stärker denn je reformbedürftig.

Zentrale Akteure sind zunächst die kommunalen Spitzenverbände (Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städte- und Gemeindebund) auf der Bundes- und Landesebene. Diese und die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände bündeln die Interessen der Kommunen und bringen sie gegenüber dem Bund sowie auf der europäischen Ebene zur Geltung. Im wohlfahrtsstaatlichen Politikfeld geht es vor allem darum, die Pflichtleistungen – die Bereitstellung und Finanzierung sozialer Dienste sowie die Kinder- und Jugendhilfe – nicht noch auszuweiten und den Kommunen Spielraum bei den freiwilligen Leistungen zu verschaffen. Das Graduiertenkolleg untersuchte dabei, welche wohlfahrtsstaatlichen Konzepte diese Verbände angesichts der beschriebenen Trends und des Bedeutungsgewinns der lokalen Ebene für den Wohlfahrtsstaat entwickelt haben und vertreten.

3. *Ergebnisse und Thesen*

Das Graduiertenkolleg »Wohlfahrtsstaat und Interessenorganisationen« wurde von der Hans-Böckler-Stiftung und der Universität Kassel vom 1. Oktober 2013 bis zum 30. September 2016 unterstützt. Es war an der Universität Kassel angesiedelt und wurde von Wolfgang Schroeder und Rudolf Speth federführend geleitet. Sabine Ruß-Sattar und Felix Welti (beide Universität Kassel) haben ihre jeweiligen Kompetenzen gewinnbringend in die Diskurse und Veranstaltungen des Kollegs einbringen können. Die beiden externen Mitglieder Frank Nullmeier (Universität Bremen) und Christoph Strünck (Universität Siegen) haben die Debatten sowie die Entwicklung von Forschungsprozessen durch ihre Mitwirkung bereichert. Tanja Schöttner (Universität Kassel) hat durch ihre engagierte Mitarbeit am Kolleg viele Verwaltungs- und Organisationsaufgaben elegant bewältigt. Die Koordination des Kollegs lag bei Michaela Schulze.

Der vorliegende Sammelband fasst die Ergebnisse des Kollegs zusammen, wobei zwei Bestandteile zu unterscheiden sind. Im ersten Teil des Buches werden theoretische und empirische Perspektiven der Forschung

aufgezeigt. Frank Nullmeier beleuchtet in seinem Beitrag *Die Sozialstaatsentwicklung im vereinten Deutschland. Sozialpolitik der Jahre 1990 bis 2013* die wohlfahrtsstaatlichen Megatrends nach der Wiedervereinigung. Er unterscheidet dabei vier Phasen: die Phase der Wiedervereinigung (1990 bis 1994), eine Phase von 1994 bis 1999, die den Einstieg in die Umbauprozesse markiert, die Agendapolitik zwischen 1999 und 2007 und schließlich die Phase moderater Korrekturen seit 2007.

Tanja Klenk beleuchtet in ihrem Beitrag *Interessenorganisationen und Wohlfahrtsstaat aus politik- und verwaltungswissenschaftlicher Perspektive*. Es geht ihr dabei um die komplexe Transformation des korporatistischen Wohlfahrtsstaates. Sie rekurriert auf Finanzierungsmodi, die Art und den Umfang der wohlfahrtsstaatlichen Leistungen, aber auch die Interessenvertretung und die Interessenvermittlung. Der Aufsatz leistet einen Beitrag zur politikwissenschaftlichen Verbändeforschung, indem erläutert wird, inwieweit diese Ansätze dabei helfen, die wohlfahrtsstaatlichen Entwicklungen fassbar zu machen.

Felix Welti greift in seinem Beitrag das Verhältnis zwischen *Verbänden und Sozialgerichtsbarkeit* als Forschungsfeld auf, welches bisher nur unzureichend beleuchtet wurde. In dem Beitrag werden Entscheidungen der Sozialgerichtsbarkeit diskutiert, die für die Entwicklung der Sozialpolitik von entscheidender Bedeutung sind. Dazu zählen Entscheidungen der Alters- und Invaliditätssicherung, der Arbeitsmarktpolitik, der Existenzsicherung und der Gesundheits- sowie der Pflegepolitik. Um dieses Spannungsfeld zu beleuchten, argumentiert Welti mit der Rolle der Verbände, die sie beispielsweise als Prozessbevollmächtigte im Rahmen von Sozialgerichtsverfahren wahrnehmen.

Katharina Benderoth und Sabine Ruß-Sattar greifen in ihrem Beitrag *Die EU als Teil des politischen Handlungshorizonts von Interessenorganisationen im Wohlfahrtsstaat auf*. In ihrem Text, der die Europäisierung am Beispiel des Strategie-Wandels deutscher Wohlfahrtsverbände thematisiert, fragen sie danach, ob und inwieweit die europäischen Integration Konsequenzen für die Interessenorganisationen in Deutschland haben. Verbände sind nahezu gänzlich auf die nationalstaatliche Politik- und Sozialstaatskonstellation konzentriert, weshalb es wichtig ist, zu untersuchen, inwiefern der Handlungshorizont der Wohlfahrtsverbände auf das deutsche Sozialstaatsmodell ausgerichtet bleibt. Daran schließt sich auch die Frage danach an, inwieweit sich daraus Veränderungen der Organisation und der Strategie der Verbände ergeben können.

Im zweiten Teil des Bandes stehen die Ergebnisse der Dissertationen des Graduiertenkollegs im Fokus. Lena Brüsewitz beleuchtet in ihrem

Beitrag *Kommunale Spitzenverbände im Sozialstaat. Interessenvertretung in Hessen und Niedersachsen* ein Thema, dem in der Forschung zu den Interessenorganisationen bisher keine Beachtung geschenkt wurde. Dabei wird argumentiert, dass die Kommunen über die kommunalen Spitzenverbände an der Gestaltung von Sozialpolitik beteiligt sind. Der Schwerpunkt liegt auf den Instrumenten der Interessenvertretung gegenüber der Landesregierung und dem Landtag. Zudem wird das Konnexitätsprinzip als Gestaltungsmechanismus sozialpolitischen Handelns betrachtet. Damit leistet der Artikel einen Beitrag zur Frage nach den Bedingungen der Handlungsfähigkeit kommunaler Spitzenverbände in der Sozialpolitik.

Imke Friedrich untersucht in ihrem Beitrag *Anerkannt und trotzdem schwach. Die Organisation von Bildungsinteressen von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien als Herausforderung für den neuen Wohlfahrtsstaat* die Organisation schwacher Interessen vor dem Hintergrund einer heterogenen Akteurslandschaft. Die Interessen der Zuwandererkinder und deren Vertretung im politischen System sind in der Forschung bisher nur unzureichend betrachtet worden. Die Bündelung dieser Interessen ist auch deshalb schwierig, da keine der sich mit dieser Problemlage befassenden Organisationen diese Interessen ausschließlich vertritt. Hinzu kommt, dass die Interessen von den Betroffenen und Wissenschaftlern durchaus als heterogen und diffus charakterisiert werden. Das Resultat daraus ist eine fehlende Organisations- und Konfliktfähigkeit dieser Organisationen.

Sascha K. Futh diskutiert in ihrem Text *Die Handlungsmacht des DGB im deutschen Wohlfahrtsstaat* und fragt nach der Handlungs- und Gestaltungsmacht des DGB im politischen System. Ausgangspunkt ihrer Überlegungen ist die These, dass Organisationsmacht die Basis sozialpolitischen Wandels ist. Futh untersucht drei zentrale Großkampagnen, die eine prägende Wirkung auf die inhaltliche Weiterentwicklung des bundesdeutschen Sozialstaates nahmen. Das ist erstens: »Samstags gehört Vati mir«, die 1956 gestartet wurde. Zweitens die 1977 von der IG Metall gestarteten »35-Stunden-Woche-Kampagne« sowie die 2007 begonnene Kampagne des DGB zum »Mindestlohn«. Diese drei Kampagnen sind in unterschiedlichen Phasen der bundesrepublikanischen Sozialstaatsentwicklung angesiedelt. Gemeinsam ist ihnen, dass sie alle drei am Ende erfolgreich waren und damit sowohl die gesellschaftliche wie auch die politische Rolle der Gewerkschaften unterstrichen haben.

Ulrike A. C. Müller analysiert in ihrem Beitrag *Hartz-IV-Protest und SGB-II-Klagen: Interessenorganisationen mittels Recht* die Verbindung von Wohlfahrtsstaatlichkeit und Recht. Sie zeigt dabei auf, inwieweit die

Interessen von Erwerbslosen schwer organisierbar und wenig konfliktfähig sind. Die massenhaften Klagen vor den Sozialgerichten in Folge der Hartz IV-Reformen verdeutlichen aber auch, dass eine auch schwierige Organisation von Interessen Erfolge erzielen kann. Die bisherigen Organisationsversuche erfolgten als Beschwerdevereine. Müller rückt in ihrer Forschung die Organisation der Interessen, die Bündnisarbeit und die rechtsbezogenen Handlungsformen in den Fokus.

Benedikt Schreiter untersucht in seinem Beitrag die Rolle von *Geringqualifizierten für die tarifpolitischen Akteuren der Metall- und Elektroindustrie (IG Metall und Gesamtmetall)*. Er fragt danach, inwieweit Geringqualifizierte als neue soziale Risikogruppen eingeordnet werden können und wie diese durch die untersuchten Verbände wahrgenommen werden. Er stellt dabei die zentralen Entwicklungslinien für die verbandliche Auseinandersetzung mit den Geringqualifizierten heraus. Seine Schwerpunkte liegen auf der Positionierung der Verbände und der entsprechenden Policygestaltung. Während es auf Seiten der Gewerkschaften auch die normative Idee einer inklusiven Gewerkschaft (Einheitsgewerkschaft) ist, die zur Adressierung der Geringqualifizierten beiträgt, ist es auf Seiten der Arbeitgeberverbände neben legitimatorischen Aspekten die Herausforderung des Fachkräftemangels.

Florian Steinmüller nimmt schließlich mit seinem Beitrag *Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik in Deutschland und Frankreich* eine vergleichende Analyse der dort bestehenden Akteurskonstellationen vor. Deutschland und Frankreich können beide als korporatistische Wohlfahrtsregime charakterisiert werden und weisen damit ähnliche Grundkonfigurationen auf. Ihre arbeitsmarkt- und rentenpolitischen Reformwege hingegen weisen in den letzten Jahren deutliche Differenzen auf. Steinmüller diskutiert die Reforminhalte einerseits und nimmt andererseits den Einfluss der Akteure auf die Ausrichtung der Reformen in den Blick. Die differierenden Verbändedynamiken führen auch dazu, dass die Gewerkschaften in Frankreich primär als Vetoakteure Einfluss auf die Reformen nehmen konnten. Steinmüller leistet damit einen Beitrag zu dem veränderten Verhältnis zwischen den staatlichen Akteuren, den Gewerkschaften und den Arbeitgeberverbänden im Umbau der sozialen Sicherungssysteme.

Abschließend beleuchten Wolfgang Schroeder und Christoph Strünc k aktuelle Forschungsperspektiven. Wolfgang Schroeder analysiert in seinem Beitrag *Interessenvermittlung. Die IG Metall als sozialpolitischer Akteur* die sozialpolitische Rolle der IG Metall, indem er die Auswirkungen des strukturellen Wandels staatlicher Sozialpolitik auf die gewerkschaftli-

chen Aufgaben reflektiert. Ausgehend von autonomen sozialpolitischen Aktivitäten, die an der Wiege gewerkschaftlicher Sozialpolitik standen, zeichnet er nach wie sich mit der Herausbildung einer immer umfangreicher werdenden staatlichen Sozialpolitik Ziele und Mittel gewerkschaftlicher Sozialpolitik wandelten. Eine entscheidende Zäsur für das Verhältnis von Gewerkschaften und Sozialstaat bildete ihre Inkorporierung in die Selbstverwaltung; mithin in die Governace des Sozialversicherungsstaates. Ihre interessenspolitischen Aktivitäten jenseits der Selbstverwaltung in den Sozialversicherungen erfolgte mit den Mitteln des Lobbying, aber auch mit einer eigenen Kampagnenpolitik. Christoph Strünck zeigt in seinem Beitrag *Zwischen Verbandszweck und Mitgliedermotivation: Bedarf für weitere Forschung* neue Perspektiven der Verbändeforschung auf. Er untersucht dabei die Einfluss- und die Mitgliedschaftslogik einerseits und die Mitglieder als vernachlässigte Untersuchungsdimension andererseits. Zudem werden Herausforderungen für die Verbände und »exit, voice and loyalty« als theoretisches Konzept zur Befassung mit den Interessenorganisationen thematisiert.

Mit den Ergebnissen des Graduiertenkollegs können die neuen Forschungslinien, die mit den hier dokumentierten Forschungsergebnissen angegangen wurden, weiter vertieft werden. Es werden so Impulse gegeben, um die Forschung an der Schnittstelle zwischen Interessenorganisationen und Wohlfahrtsstaatspolitik voranzubringen. Der vorliegende Band vereint nicht nur verschiedene theoretische Perspektiven, er befasst sich auch mit Problemen und Fragen, die in der bisherigen Forschung zu wenig Beachtung fanden. Durch das Kolleg konnte deutlich gemacht werden, dass der Wandel des Sozialstaates und seiner Akteure auch einen Wandel in der Sozialpolitikforschung verlangt, um eine breitere Perspektive einzunehmen.

Die Sozialstaatsentwicklung im vereinten Deutschland. Sozialpolitik der Jahre 1990 bis 2013

Frank Nullmeier

1. Einleitung

Der deutsche Sozialstaat schien sich Anfang des neuen Jahrhunderts von seinen Grundlagen gelöst zu haben und auf ein neues Modell mit deutlich vermindertem Leistungsumfang zuzusteuern.¹ Die Frage, in welchem Maße ein Bruch, ja ein Paradigmenwechsel, in der Sozialstaatsentwicklung stattgefunden hat oder nicht und welche Abweichungen vom Pfad des traditionellen Sozialversicherungsstaates oder des konservativen Wohlfahrtsstaatsmodells zu verzeichnen sind, bestimmt seitdem die sozialpolitischen und sozialwissenschaftlichen Debatten. Gleichwohl ist inzwischen ein Normalisierungseffekt eingetreten: Die Veränderungen scheinen nicht in dem vermuteten Umfang weiter fortgeschritten zu sein, Traditionsbestände werden wieder erkennbar, die Reformgeschwindigkeit wirkt deutlich vermindert. Der Beitrag legt eine Interpretation der Jahre 1990 bis 2013 deutscher Sozialpolitik vor, die sich durch Rekonstruktion einzelner Entwicklungsphasen und Identifikation von Entwicklungstrends einen Weg bahnt zwischen zu einseitigen Kontinuitäts- oder Diskontinuitätsthese. Es werden vier Phasen der Sozialpolitikentwicklung angenommen, von denen drei – bei allen Differenzierungen, die die einzelnen Felder der Sozialpolitik nötig werden lassen, und trotz wichtiger Reformen in allen Phasen – eher durch Wahrung von Kontinuitätslinien gekennzeichnet sind. Nur in der Phase von 1999 bis 2007 stehen Kontinuitätsbrüche im Vordergrund, die aber in der Folgezeit wieder eingehegt und in ihrer Wirkung begrenzt werden. Die Sozialpolitik kehrt mit kleineren Teilrevisionen langsam wie-

1 Eine frühere Version dieses Beitrags wurde bereits veröffentlicht als: Nullmeier, Frank 2014, Die Sozialstaatsentwicklung im vereinten Deutschland. Sozialpolitik der Jahre 1990 bis 2014, in: Peter Masuch et al. (Hg.), Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats: Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht. Band 1: Eigenheiten und Zukunft von Sozialpolitik und Sozialrecht, Berlin: Erich-Schmidt-Verlag, S. 181-199.

der zurück zu ihrem traditionellen Entwicklungspfad. Die These einer Rückkehr zur Normalität des deutschen Sozialstaatsmodells darf aber nicht überdecken, dass Verschiebungen in einzelnen Entwicklungsdimensionen auftreten können, von denen hier fünf näher betrachtet werden. So wird geprüft, in welchem Maße das Staat-Markt-Verhältnis durch Privatisierungen verschoben wird, ob Reformen in Richtung eines Grundversicherungs- und Bildungssozialstaat nicht nur programmatisch vertreten, sondern auch politisch implementiert werden, welche Bedeutung der Internationalisierung beziehungsweise Europäisierung sowie der Veränderung der Geschlechterverhältnisse für die Sozialpolitik zukommt.

2. *Vier Phasen sozialpolitischer Entwicklung seit 1990*

Periodisierungen stellen hoch voraussetzungsvolle Interpretationen historischer Ereignisse und Verläufe dar. Sie müssen für den Beginn einer neuen Phase einen Einschnitt, eine Zäsur, einen »Bruch« mit Bisherigem postulieren. Als quasi natürliche Einschnitte gelten im politischen Feld Regierungswechsel, so dass Regierungsperioden sehr gern zur Phaseneinteilung eingesetzt werden. Davon muss hier abgewichen werden. Denn in den letzten 25 Jahren lagen die wichtigsten sozialpolitischen Einschnitte und Umbruchpunkte eher mitten in Regierungsperioden. Nicht die Veränderung der parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung bestimmt daher die Ausrichtung der Sozialpolitik. In und zwischen den Koalitionsparteien vollziehen sich während der Regierungszeit Umschwünge, die ökonomischen Entwicklungen, den Folgen der eigenen Reformen oder auch programmatischen Umorientierungen geschuldet sein mögen. Die Wiedervereinigung verlangte der Politik der seit 1982 amtierenden konservativ-liberalen Regierung unter Bundeskanzler Helmut Kohl eine Bekräftigung der sozialversicherungsstaatlichen Strukturen ab, weil nur durch die fast vollständige Übernahme des etablierten Leistungs- und Organisationsstrukturen die Integration der neuen Bundesländer ohne politische Kosten bewältigt werden konnte. Bereits 1994 aber wurde die offensive Sozialpolitik angesichts deutlich erhöhter Sozial- und Staatsausgaben sowie gestiegener Arbeitslosigkeit aufgegeben. Eine weitere Expansion der sozialpolitischen Leistungen erschien unmöglich, die öffentliche Diskussion verschob sich in Richtung Reduktion und Umbau des Sozialstaates mit ersten Vorstößen in eine Richtung, die oft als neoliberal beschrieben wird. Bis Mitte 1999 blieb die Auseinandersetzung zwischen Reformern und Traditionalisten noch unentschieden, erst mit dem Rücktritt von Oskar

Lafontaine nach einem halben Jahr rot-grüner Regierung setzte eine Politik der grundlegenden Sozialstaatsreform ein, die sich zwischen 2000 und 2004 intensivierte, um dann bereits verlangsamt bis 2007 mitten in der Regierungszeit der 2005 etablierten Großen Koalition auszulaufen. Seitdem findet eine Rückbewegung der Sozialpolitik auf den Pfad einer korporatistisch geprägten, sozialversicherungszentrierten Politik statt – zum Teil sogar bei Leistungsverbesserungen in einzelnen Feldern. Die Finanzmarktkrise 2008 sorgte für die Wiederbelebung von Konjunkturprogrammen, die auch sozialpolitische Impulse umfassten. Selbst der Eintritt der FDP in die Regierung 2009 nach der schweren Wahlniederlage der SPD ließ die Sozialpolitik eher stagnieren statt ihr eine liberale Wende zu geben. Die Ende 2013 geschlossene Dritte Große Koalition setzt – folgt man dem Koalitionsvertrag – die vorsichtige Korrektur der einschneidenden Veränderungen der Jahre 2000 bis 2004 zunächst fort.

2.1 Wiedervereinigung im Sozialversicherungsmodus 1990 bis 1994

Der sozialpolitische Vollzug der Vereinigung, die Sozialunion, beruhte auf weitestgehender Nutzung der bestehenden westdeutschen Strukturen. Die sozialpolitische Anpassung erfolgte vorrangig über die Sozialversicherungen und wurde aus Sozialversicherungsbeiträgen finanziert. Die Abfederung des massiven Beschäftigungseinbruchs in den fünf neuen Bundesländern wurde nicht über einen Sonderfonds finanziert, der aus Steuermitteln gespeist wurde, und gesonderte Organisationen, sondern durch Ausdehnung der Aufgaben und Strukturen der tradierten Versicherungsträger, die damit für viele Jahre unter erheblichen finanziellen Druck gerieten, der nur durch Beitragssatzerhöhungen aufgefangen werden konnte. Bedenkenswerte Elemente des DDR-Sozial- und Beschäftigungssystem wie die Frauen- und Familienförderung oder bestimmte Organisationsformen der Gesundheitsversorgung wurden nicht beibehalten oder integriert. Die politische und administrative Bewältigung des Transfers der westdeutschen sozialen Sicherungssysteme wurde aber in bemerkenswert schneller Zeit erreicht mit hoher sozialer Absicherung insbesondere der Rentner. Zwar ist eine komplette Angleichung der Leistungen in West und Ost in allen sozialen Sicherungssystemen auch 2014 noch nicht erreicht, doch angesichts des Zusammenbruchs der Industrie der ostdeutschen Bundesländer nach der Vereinigung war mit hohem Finanzaufwand auch in der Schaffung von Beschäftigungsgesellschaften und anderen Auf-

fangmöglichkeiten eine sehr kritische ökonomische und soziale Situation sozialpolitisch erstaunlich unaufgeregter bewältigt worden (Ritter 2006).

Die Kohl-Regierung hatte von 1982 bis 1990 eine Politik »der geräuscharmen Konsolidierung« (Schmidt 1998: 65) öffentlicher Haushalte betrieben, anfangs auch mit größeren Einschnitten in den Sozialleistungen, ohne jedoch die Sozialabgabenlast senken zu können. Hinzu kamen Impulse in der Familienpolitik gesetzt mit der Einführung von Elterngeld, Elternurlaub sowie Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung. Diese Politik wurde auch in der Vereinigungsphase fortgesetzt, es kam sogar zu einer Erweiterung des Sozialversicherungsmodells mit der Einführung der Pflegeversicherung. Doch diese Neugründung folgte bereits in zweierlei Hinsicht nicht mehr dem klassischen Modell der Sozialversicherung: die Pflegeversicherung stellte eine Teilabsicherung dar, ihre Leistungen waren nicht dazu gedacht, die vollen Kosten der Pflege abzusichern, und sie bildete keine arbeitnehmerzentrierte Sozialversicherung mehr, sie deckte ein allgemeines Risiko ab. Ihre Einführung traf bereits auf massiven Widerstand derjenigen Kräfte in den Regierungsparteien und der Wirtschaft, die einen Rückbau im Sinne einer stärkeren marktlichen Gestaltung bis hin zur Privatisierung der Sozialpolitik befürworteten. In der Gesundheitspolitik führte das im »Lahnsteiner Kompromiß« von den Parteien und zentralen Verbänden gemeinsam getragene Gesundheitsstrukturgesetz 1993 zum Einstieg in den Wettbewerb zwischen den Kassen bei Installierung eines Risikostrukturausgleiches. Die Übernahme eines quasi-marktlichen Instruments ließ aber zentrale Strukturen der Selbstverwaltung und Selbststeuerung der Kassen und Kassenärztlichen Vereinigungen intakt. Der Sozialversicherungsstaat hatte die Vereinigungsperiode höchst erfolgreich überstanden – allerdings auf Kosten einer finanziellen Überdehnung.

2.2 Einstieg in den Ausstieg: 1994 bis 1999

Infolge der Vereinigung und der anwachsenden Arbeitslosigkeit stiegen die Staatsausgaben erheblich und die Sozialabgaben erreichten mit der Konjunkturkrise 1993/94 Höchststände, zumal die neue Pflegeversicherung weitere 1,7 Prozent Abgabenlast forderte. Mit der Einführung dieser neuen Sozialversicherung schienen die politischen Möglichkeiten erschöpft, mit dem Jahr 1994 wechselte der Grundimpuls der Sozialpolitik in Richtung »Retrenchment«, Leistungsminderung, Beitragssatzbegrenzung, Liberalisierung und Vermarktlichung. Der Konsens zwischen den

Sozialstaatsparteien CDU/CSU und SPD sowie zwischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften ließ sich nicht mehr sichern – auch aufgrund der Schwäche der Gewerkschaften und des Arbeitnehmerflügels der CDU. Im Zuge des Vereinigungsprozesses hatte sich die Position des Faktors Arbeit deutlich verschlechtert. Die Arbeitsbeziehungen in den neuen Bundesländern folgten nicht den Pfaden der alten Bundesländer, Flächentarife waren kaum einzuführen oder durchzusetzen. Angesichts der veränderten Markt- und Machtlage am Arbeitsmarkt scherten die Arbeitgeberverbände und mit ihnen der Wirtschafts- und Mittelstandsflügel der CDU aus dem Sozialkonsens schrittweise aus. 1996 wurde dieser neue Kurs in Maßnahmen wie der Absenkung der gesetzlichen Lohnfortzahlung und Lockerung des Kündigungsschutzes erkennbar. Auch in der Rentenpolitik setzte sich diese Politik mit dem Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz 1997 und dem noch von der konservativ-liberalen Regierung verabschiedeten Rentenreformgesetz 1999 mit der Heraufsetzung der Altersgrenzen (u.a. für Frauen von 60 auf 65 Jahre) und der Einführung eines die Rentenleistung deutlich mindernden demografischen Faktors durch (Nullmeier 2011). Noch beschränkten sich diese Reformen auf Leistungsminderungen, der Druck auf Strukturveränderungen und Möglichkeiten zum Ausstieg aus dem Sozialversicherungsmodell wuchs jedoch. Die Phase von 1994 bis 1999 ist als Latenzphase zu werten, gelang es doch in dieser Zeit nicht, die angedeuteten neuen Wege konsequenter zu beschreiten. Die Politik folgte dem Sozialversicherungspfad, ging aber nicht zu Privatisierungsinitiativen über. Vielmehr versuchte sie mit Einsparmaßnahmen auszugleichen, was an anderer Stelle an Ausgabenexpansion nicht nur aufgrund der Vereinigung verursacht worden war. Bemerkenswert ist in den letzten Jahren der Kohl-Regierung vor allem die Abkehr von einer arbeitsrechtlichen Konsenspolitik mit den Gewerkschaften und auch vom Rentenkonsens, der noch in der Gesetzgebung 1989 (RRG 1992) neben der SPD auch die FDP umfasst hatte. Das führte zu einer entsprechenden Gegenreaktion in Form einer – erfolgreichen – Blockade insbesondere der Steuerpolitik der Regierung Kohl im Bundesrat. Die sozialpolitischen Maßnahmen (Aufhebung der rentenpolitischen Beschlüsse der Regierung Kohl und der Reregulierung prekärer Arbeitsverhältnisse) zwischen dem Amtsantritt der rot-grünen Regierung 1998 bis zum Rücktritt des SPD-Parteivorsitzenden und Finanzministers Lafontaines im Frühjahr 1999 standen noch ganz im Zeichen dieser Gegenreaktion.

2.3 »Agendapolitik«: 1999 bis 2007

Erst Mitte 1999 setzte sich die Politik eines grundlegenden Umbaus des Sozialstaates durch, die mit der »Riester«-Reform 2001, dem Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz 2004 und dem Altersgrenzenanpassungsgesetz 2007 in der Alterssicherung, den »Hartz-Gesetzen« I bis IV von 2002 bis 2004 in der Arbeitsmarktpolitik, der im März 2003 verkündeten Agenda 2010 und dem GKV-Modernisierungsgesetz von 2003 sowie dem GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz von 2007 in der Krankenversicherung materiell und auch symbolisch die sozialpolitische Debatte bis zum heutigen Tage bestimmt (zur Bilanz dieser Politik: Hegelich et al. 2010; Egle et al. 2003; Egle/Zohlnhöfer 2006; Gohr/Seeleib-Kaiser 2003; Hassel/Schiller 2010; Trampusch 2009, Ruddat 2011). In all diesen Reformen erfolgte eine (jeweils nur partielle) Abkehr von zentralen Elementen des Sozialversicherungsmodells wie der paritätischen Finanzierung, der Selbstverwaltung der Sozialversicherungsträger, der Lebensstandardsicherung in einem auf den Einkommensstatus bezogenen System oder dem Primat öffentlicher sozialer Sicherung. Eine Politik zur Konsolidierung öffentlicher Haushalte und der Verlagerung von Kosten von der Arbeitgeber- auf die Versichertenseite waren in dieser Phase verbunden mit Maßnahmen zur Bewältigung der demografischen Verschiebungen und der hohen Arbeitslosigkeit sowie zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsposition der Industrie und des Finanzsektors. Konzepte der Verwaltungsmodernisierung, der investiven und vorsorgenden Sozialpolitik, der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik und des aktivierenden Staates bildeten die programmatische Rückendeckung in dieser bis 2005 von rot-grünen Regierungen geprägten Periode.

Den Auftakt bildete die nach dem Arbeitsminister benannte »Riester-Reform« 2001 mit einer langfristigen Beitragssatzfixierung auf maximal 22 Prozent und dem daraus folgenden Wechsel zu einem Defined Contribution-System mit deutlicher Absenkung des Leistungsniveaus, in dem die Lebensstandardsicherung nicht mehr gewährleistet werden kann. Dieses Sicherungsziel war seitdem nur noch durch zusätzliche private Vorsorge erreichbar, die mit Einführung der Riester-Rente staatlicherseits gefördert wurde. Möglichkeiten der betrieblichen Alterssicherung durch Entgeltumwandlung und die Einführung einer speziellen Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ergänzten den Kurs einer Teilprivatisierung der Alterssicherung.

Die Hartz-Gesetze, angestoßen durch den Vermittlungsskandal in der Bundesanstalt für Arbeit (BA) Anfang 2002 und initiiert durch Vorschläge der ebenfalls nach dem VW-Arbeitsdirektor benannten Expertenkommission umfassten Verwaltungs- und Organisationsreformen, Veränderungen im Instrumentenkasten der Arbeitsmarktpolitik und die grundlegende Neugestaltung der Sozialhilfe bei Abschaffung der vormaligen Arbeitslosenhilfe. Der Umbau der Bundesanstalt in die Bundesagentur für Arbeit beinhaltete die Umstellung traditioneller Verwaltungsstrukturen auf recht strikt verfolgte New Public Management-Verfahren. Die Organisationsstrukturen der neuen Grundsicherung für Arbeitssuchende zwischen Kommunen und BA blieben bis zur Grundgesetzänderung 2010 ein viele Energien absorbierendes Dauerstreitthema. Die Neuerungen in den Instrumentarien der Arbeitsmarktpolitik reichten von der weitgehenden Lockerung der Zumutbarkeitsregelungen über gesteigerte Möglichkeiten des Förderns und des Forderns hin zu Eingliederungsvereinbarungen, Gutscheinsystemen und der Förderung von Ich-AGs (Bothfeld et al. 2012; Dingeldey 2011). Zum Symbolthema wurde aber die Zusammenführung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe in der neuen Grundsicherung für Arbeitssuchende mit den Leistungen Arbeitslosengeld II und Sozialgeld. Der Übergang zwischen dem Arbeitslosengeld I mit einer Nettolohnersatzquote von 67 Prozent beziehungsweise 60 Prozent und dem bedürftigkeitsgeprüften ALG II mit der Offenlegung der Finanzverhältnisse der Bedarfsgemeinschaft erfolgte ab 2005 ohne Zwischenstufe innerhalb einer je nach Versicherungszeit und Alter gestaffelten Bezugsdauer von maximal 18 Monaten. Zusammen mit dem Auslaufen der Frühverrentungsregelungen konnte Arbeitslosigkeit auch für ältere Arbeitnehmer und langjährig Versicherte zu einem existenziellen Risiko werden. Der soziale Abstieg in Richtung Bedürftigkeit wurde damit auch für Mittelschichtsangehörige zu einer realen Möglichkeit – und genau daraus erklärt sich die politische Brisanz dieser Reform.

In der Gesundheitspolitik erwirkte das GKV-Modernisierungsgesetz 2003 massive Kostenverschiebungen und einige Effektivitätssteigerung bei wenig Strukturveränderung (Rosenbrock/Gerlinger 2006). Die Senkung der Lohnnebenkosten, die Aufgabe der paritätischen Finanzierung durch Einführung eines Beitragsanteils von 0,9 Prozent allein für die versicherten Arbeitnehmer, höhere Selbstbeteiligungen (Praxisgebühr), Einschränkungen des Leistungskataloges und neue Formen des Qualitätsmanagements und der integrierten Versorgung kennzeichneten diese Reform. Die Umstellung auf eine neue Finanzierungsform, gedacht war hier an eine nicht einkommensbezogene Kopfpauschale, scheiterte bereits in der

»Rürup-Kommission« angesichts der etwa gleichstarken Unterstützung eines Gegenmodells der Bürgerversicherung. Erst 2007 konnte mit dem GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz die Finanzierung und die Organisationsstruktur des Gesundheitswesens neu geregelt werden. An die Stelle der Festsetzung der Beitragssätze durch die jeweilige Kasse trat ein von der Bundesregierung festgelegter einheitlicher Beitragssatz. Die Beiträge wurden vom neuen Gesundheitsfonds nach Versichertenzahl und gewichtet nach Risikofaktoren im Rahmen eines reformierten, nunmehr auch morbiditätsorientierten Risikostrukturausgleichs an die einzelnen Kassen verteilt (Götze 2013). Die Wettbewerbslogik der Kassen stellte sich nach Einführung des Gesundheitsfonds um auf die Vermeidung von Zusatzbeiträgen, die bei Deckungslücken in Form von Kopfpauschalen allein von den Versicherten erhoben werden mussten, womit das Prinzip der paritätischen Finanzierung noch weiter in Frage gestellt und die Förderung des Kassenwettbewerbs eng mit stärkerer staatlicher Steuerung verknüpft wurde.

Den Abschluss dieser Periode einschneidender Reformen bildete die stufenweise Heraufsetzung der Altersgrenzen auf die neue Regelaltersgrenze 67 mit dem Altersgrenzenanpassungsgesetz 2007, eine vom SPD-Arbeitsminister durchgesetzte, besonders unpopuläre Maßnahme, die bald auf Drängen des SPD-Vorsitzenden Beck durch eine Verlängerung der Arbeitslosengeldzahlung für ältere Arbeitnehmer politisch aufgefangen werden sollte, womit das Ende dieser Reformphase eingeläutet wurde. Die Proklamation der Agenda 2010 (Nullmeier 2008) im März 2003 hatte die genannten und weitere Reformen in verschiedensten Politikfeldern unter einem Etikett zusammengefasst, sie besiegelte aber vor allem den von 1998 bis 2002 laufenden Versuch einer korporatistischen Politiksteuerung in einem Bündnis für Arbeit auf Bundesebene (Streeck 2009). Die zunächst mit der Nutzung von Expertenkommissionen eingeschlagene Strategie der Umgehung von Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und dem linken SPD-Flügel wich mit der Agenda-Rede einem rein hierarchisch-direktiven Vorgehen.

Während der Bruch mit den korporatistischen Strukturen der Sozialpolitik in der Finanzmarktkrise wieder geheilt werden konnte und das Zusammenwirken zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften auf betrieblicher und auf nationaler Ebene wieder das traditionell hohe Niveau erreicht hat, bestimmten die arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Weichenstellungen die Entwicklung des Parteiensystems der Bundesrepublik nachhaltig: Der Absturz der SPD von 38,5 Prozent 2002 auf 23,0 Prozent im Jahre 2009 mit nur leichter Erholung auf 25,7 Prozent im Jahre 2013 sind ohne