

Jochem, Sven

Working Paper

Sozialpolitik in der Ära Kohl: Die Politik des Sozialversicherungsstaates

ZeS-Arbeitspapier, No. 12/1999

Provided in Cooperation with:

University of Bremen, Centre for Social Policy Research (ZeS)

Suggested Citation: Jochem, Sven (1999) : Sozialpolitik in der Ära Kohl: Die Politik des Sozialversicherungsstaates, ZeS-Arbeitspapier, No. 12/1999, Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik (ZeS), Bremen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/41537>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Sven Jochem

**Sozialpolitik in der Ära Kohl: Die Politik des
Sozialversicherungsstaates**

ZeS-Arbeitspapier Nr. 12/99

Zentrum für Sozialpolitik
Universität Bremen
Parkallee 39
28209 Bremen
Tel: 0421 / 2184381
FAX: 0421 / 2184052
e-mail: sjochem@zes.uni-bremen.de

Für hilfreiche Anregungen möchte ich mich bei Prof. Manfred G. Schmidt, Nico A. Siegel, Martin Seeleib-Kaiser und den Diskussionsteilnehmern der Abteilungskolloquien bedanken. Verbleibende Irrtümer und Fehler verbleiben in der Verantwortung des Autors.

Zusammenfassung

Die Sozialpolitik in der Ära Kohl wird gemeinhin mit der Metapher des „Reformstaus“ assoziiert. In diesem Beitrag wird der Frage nachgegangen, ob ein „Reformstau“ festgestellt werden kann, bzw. in welche Stoßrichtungen die verabschiedeten Reformen wirkten. Der Fokus wird dabei auf die Sozialversicherungen gerichtet, ergänzt durch die Perspektive der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik bzw. arbeitsrechtliche Reformen.

Die chronologische Analyse der Sozialpolitik in der Ära Kohl kommt zu dem Ergebnis, daß von „Reformstau“ prima vista nicht die Rede sein kann. Vielmehr können eine Vielzahl von Reformen festgestellt werden, die jedoch maßgeblich in den historisch gewachsenen Pfaden der Sozialversicherungen verhaftet blieben – die Sozialpolitik der Regierung Kohl kann als Politik des Sozialversicherungsstaates bezeichnet werden kann. Über die Sozialversicherungen sollten nicht nur neue Akzente im Bereich der Familienpolitik und bei der Absicherung der Pflege gesetzt werden, auch die sozialpolitische Gestaltung der deutschen Einheit stand im Zeichen der Sozialversicherungen. Die weitgehende Finanzierung der deutschen Einheit über die Sozialversicherungen stellte eine immense Expansion der Sozialversicherungsprinzipien dar. Diese Politik zehrte nicht nur die Konsolidierungserfolge der 80er Jahre auf, sondern verschärfte den Zielkonflikt zwischen hohen bzw. steigenden Sozialabgaben und gebremster bzw. rückläufiger Beschäftigungsentwicklung. Mitte der 90er Jahre verstärkten sich die sozialpolitischen Konflikte. Nicht allein die institutionellen Grundlagen deutscher Sozialpolitik – föderale Verflechtung und dicht gewobene Politiknetzwerke – führten zur blockadeähnlichen Konfrontation zwischen Regierung und Opposition, vielmehr erschwerte der Strategiewandel der FDP koordinierte Reformen. Diese intrakoalitionären Konflikte verunmöglichten eine koordinierte Politik zwischen Bund und Ländern, zwischen Regierung und Opposition und führten zum Scheitern des Bündnisses für Arbeit 1996.

Inhalt

Zusammenfassung.....	2
Inhalt	3
1 Einleitung	5
2 Die Politik des Sozialversicherungsstaates in der Ära Kohl	9
2.1 Die Wende von 1982: Konsolidierung und Expansion des Sozialversicherungsstaates.....	9
2.2 Die sozialpolitische Gestaltung der Deutschen Einheit.....	23
2.3 Die Sozialpolitik ab Mitte der 90er Jahre: Die Erosion des sozialpolitischen Konsenses	29
3 Fazit	36
4 Anhang.....	44
Literatur.....	46

1 Einleitung

Aus heutiger Perspektive – im Frühsommer des Jahres 1999 – scheint die politische Bilanz der Ära Kohl auf der Hand zu liegen: Ein „Reformstau“ (Wort des Jahres 1997) habe sich wie Mehltau über die Bundesrepublik Deutschland gelegt, und endlich müsse – wie es Bundespräsident Roman Herzog einforderte – ein „Ruck durch Deutschland“ gehen. Mit anderen Worten: eine zweite „Wende“ sei vonnöten. Kam es tatsächlich zu einem sozialpolitischen „Reformstau“ zwischen 1982 und 1998? Welche Reformen brachte die christdemokratisch-liberale Koalition auf dem Gebiet der Sozialpolitik auf den Weg, und wie ist die Stoßrichtung dieser Reformen zu interpretieren – und wie zu erklären?¹

Nun wäre eine umfassende Darstellung *der* Sozialpolitik ein ambitioniertes Unterfangen, wenn man sich der vielfachen Dimensionen dieses Politikfeldes gewahr wird. Deshalb wird der Horizont eingegrenzt auf die großen sozialen Sicherungssysteme des bundesdeutschen Sozialstaates und die Familienpolitik, die als christdemokratisches Kernziel der achtziger und neunziger Jahre eingestuft werden kann (vgl. Bleses / Rose 1998; Bleses / Seeleib-Kaiser 1999). Ferner wird die Perspektive auf die Arbeitsbeziehungen, das Arbeitsrecht und die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ausgeweitet – die Politik des Sozialversicherungsstaates ist in der Bundesrepublik über die Finanzierungsweise sehr eng mit dem Arbeitsmarktgeschehen verknüpft, und dem soll bei der Analyse Rechnung getragen werden. Die toten Winkel sind ebenfalls explizit zu benennen: Die Armuts-, Bildungs-, Wohnungs- und soziale Vermögenspolitik werden hier nicht behandelt, ebenso wie die betriebliche Sozialpolitik.

Der bundesdeutsche Sozialstaat zeichnet sich *cum grano salis* durch *zwei Hauptcharakteristika*² aus: Aus struktureller und institutioneller Perspektive ist das Prinzip der *Sozialversicherung* do-

¹ Dies ist die einfach zu formulierende und schwer zu beantwortende Frage nach den Maßstäben, die an die Entwicklung der Sozialpolitik im Untersuchungszeitraum angelegt werden sollen. International vergleichende Analysen sozialpolitischer Reformen zeigen, daß sowohl die Ursachen als auch Stoßrichtungen der Reformen keinem einheitlichem Muster zu folgen scheinen – „fuziness“ (Daly 1997) präge die Realität und die Forschung (vgl. auch Siegel 1999). Eine klare politische Logik des Umbaus der OECD Wohlfahrtsstaaten kann also nicht als Referenzrahmen zur bundesdeutschen Entwicklung herangezogen werden. Der historische Vergleich könnte als Maßstab dienen. Doch eben dieses Vorgehen erweist sich mitunter als geradezu ahistorisch: Die sozial-liberale Koalition hatte nicht nur andere Probleme zu bewältigen, sie agierte aber vor allem nicht unter dem seit 1980 im internationalen Vergleich festzustellenden Wandel der sozialpolitischen Reformdiskussion: die bürgerliche Transformation des Sozialstaates (vgl. mit abweichendem Titel Borchert 1995) gewann an Fahrt, der sozialpolitische Konsens stand zur Disposition, das Althergebrachte war offen für eine Neuentwicklung. Aus diesem Grund wird hier auf eine Stilisierung der bundesdeutschen Sozialpolitik rekuriert, den Fall des bundesdeutschen *Sozialversicherungsstaates*. Was als seine Prinzipien anzusehen sind, inwiefern und weshalb sie zwischen 1982 und 1998 verändert wurden und welche Folgen diese Politik mit sich brachte, dies ist hier mein Thema.

² Diese Charakteristika erfassen nicht die Dimension des delegierenden Sozialstaates, der den Wohlfahrtsverbänden eine zentrale Rolle bei der Bereitstellung und Ausgestaltung sozialpolitischer Dienstleistungen

minierend, was unter anderem zur Folge hat, daß sich die Hauptfinanzierungsquelle aus Sozialbeiträgen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber zusammensetzt.³ Und da die verschiedenen Sicherungszweige getrennt voneinander existieren, zeichnet der Sozialversicherungsstaat auch durch eine segmentierte Struktur aus, was sich unter anderem in den zergliederten ministeriellen Zuständigkeiten widerspiegelt. Aus politikwissenschaftlicher Perspektive ist zweitens der sozialpolitische Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß durch ein *dichtes Netz politischer Akteure* geprägt. Die föderale Dimension erlaubt es den Ländern in wichtigen Bereichen der Sozialpolitik mitzuregieren – dies wird insbesondere bei gegenläufigen Mehrheiten in Bund und Ländern offenbar –, die Sozialpartner sind in – je nach Politikfeld unterschiedlich dicht gewobenen – Netzwerken der sozialpolitischen Entscheidungsfindung, -durchsetzung und -implementation integriert, und die Ministerialbürokratie wird durch ihr konzentriertes Fachwissen zu einem wichtigen Vorbereiter sozialpolitischer Entscheidungen. All dies hat zur Folge, daß die Sozialpolitik der Bundesrepublik Deutschland einen gewichtigen Teil der Politik des „mittleren Weges“ (Schmidt 1990, 1999a) darstellt⁴, die auf einer „doppelten Großen Koalition“ (Hinrichs 1998) zwischen einerseits den großen Sozialstaatsparteien CDU/CSU und SPD und andererseits den Sozialpartnern von Arbeit und Kapital ruht. Die Ausgestaltung der bundesdeutschen Sozialpolitik wird demnach von vielen „Spielern“ beeinflusst. Deren Einflußpotentiale bzw. das Ausmaß der Zustimmung und Ablehnung kann von Politikfeld zu Politikfeld und von Reform zu Reform verschieden sein. Dadurch wird auch das theoretische Rüstzeug zur Erklärung der bundesdeutschen Sozialpolitik vorbestimmt. Sozialpolitische Reformen finden in einer institutionell geprägten „Verhandlungsdemokratie“ (vgl. dazu Czada / Schmidt 1993) statt. Dies erfordert einen umfassenden Erklärungsansatz, der nicht nur auf institutionelle Eigenheiten sondern auf das Zusammenspiel dieser Einheiten mit den Präferenzen, Strategien und Machtpotentialen der sozialpolitischen Akteure eingeht.⁵

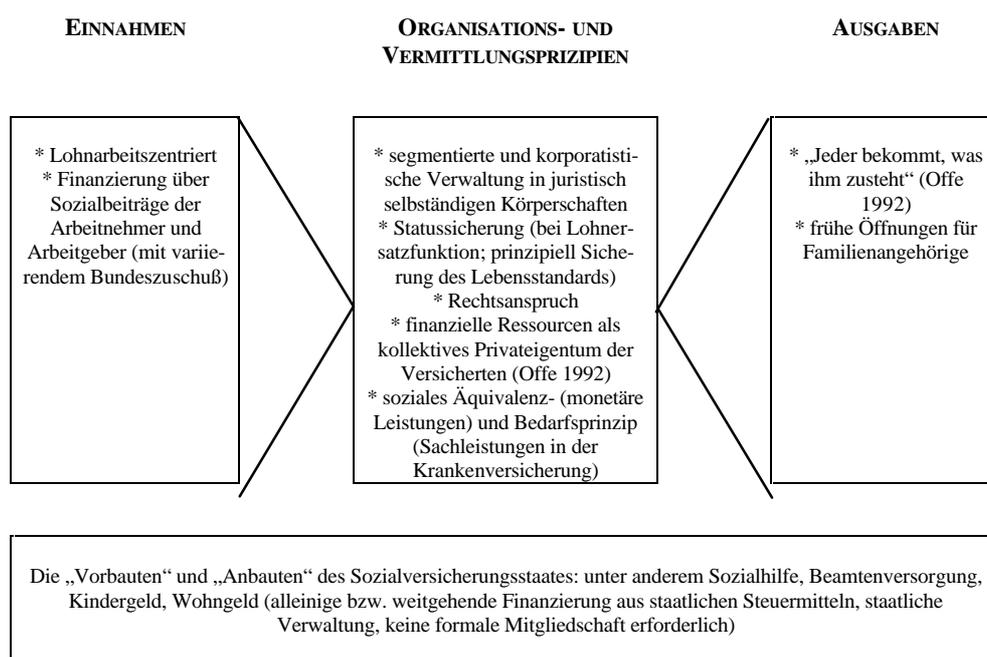
In Schaubild 1 wird in stilisierender Manier das Organisationsprinzip des bundesdeutschen Sozialversicherungsstaates zum Zeitpunkt der frühen 80er Jahre dargestellt. Die Einnahmequellen sind

zumißt (vgl. hierzu: Schmid 1996). Auf eine Analyse dieser Dimension kann hier nicht eingegangen werden.

- 3 Eine unbestrittene Definition des Sozialversicherungsprinzips gibt es nicht. Daß jedoch der „Versicherungsgedanke“ (Schmähl 1985) für die deutsche Sozialpolitik prägend ist, wird kaum in Frage gestellt. Zum einen entfallen bis zu 80% des gesamten Sozialbudgets auf die Sozialversicherungen (vgl. Zöllner 1997: 17). Zum zweiten dominiert die Beitragsfinanzierung die deutsche Sozialpolitik und die „Finanzierung allein oder neben staatlichen Zuschüssen durch Beiträge ist kennzeichnend für die Sozialversicherung“ (von Maydell 1996: 9). Es ist also „begründet, den bundesdeutschen Sozialstaat ... als „Sozialversicherungsstaat“ zu bezeichnen“ (Riedmüller / Olk 1994: 11). Für eine vorzügliche historiographische Studie vgl. Manow (1997b), der das eigentümliche Zusammenspiel zwischen Sozialversicherungsprinzipien und sozialpartnerschaftlichen Arbeitsbeziehungen darstellt.
- 4 Mit der Politik des „mittleren Weges“ (Schmidt 1990, 1999a) wird zum Ausdruck gebracht, daß die institutionelle Struktur und die dominierenden parteipolitischen Kräfteverhältnisse in der Bundesrepublik nach 1945 bewirkten, daß die Staatstätigkeit einen Mittelweg zwischen einem Wohlfahrtskapitalismus nordeuropäischer Ausrichtung und dem marktorientierten Kapitalismus nordamerikanischer Ausprägung einschlug.
- 5 Ich knüpfe hier an den Korporatismusansatz (vgl. jüngst van Waarden / Lehbruch 1999) und den Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus (vgl. Mayntz / Scharpf 1995) an.

aufgrund des Versicherungsprinzips auf die Erwerbsarbeit ausgerichtet, somit werden einige soziale Gruppen (Beamte und Selbständige) nicht zwingend zur Finanzierung der Sozialversicherungen herangezogen. Die Einnahmen werden in Ausgaben transformiert, wobei das Prinzip der Statussicherung dafür sorgen soll, daß „Jeder bekommt, was ihm zusteht“ (Offe 1992), das heißt die monetären Leistungen weitgehend äquivalent zu den geleisteten Einzahlungen erfolgen (soziales Äquivalenzprinzip) und im Prinzip der Lebensstand gesichert werden soll. Die Sachleistungen in der gesetzlichen Krankenversicherung werden nach dem Bedarfsprinzip geregelt, demzufolge alle Maßnahmen für eine erfolgreiche Therapie bereitgestellt werden. Das Versicherungsprinzip hat weiter zur Folge, daß die finanziellen Ressourcen der Versicherungsträger quasi einen „kollektiven Eigentumscharakter“ (Offe 1992) für die Versicherten erlangen, der einen Rechtsanspruch und verfassungsrechtlichen Schutz begründet. Als „Vor- bzw. Anbauten“ sind die staatlichen Sicherungssysteme zu nennen, die von der öffentlichen Hand finanziert und teilweise nach Bedürftigkeit geleistet werden (Wohngeld, Sozialhilfe, Kindergeld etc.).

Schaubild 1: Der bundesdeutsche Sozialversicherungsstaat – eine Stilisierung anfangs der 80er Jahre



Im folgenden sollen die sozialpolitischen Reformen der Ära Kohl dargestellt, in das Interpretationsraster des deutschen Sozialversicherungsstaates eingeordnet und erklärt werden. Dies wird in drei chronologisch gegliederten Abschnitten unternommen: von 1982 bis zur deutschen Einheit erstreckte sich die Phase der finanziellen Konsolidierung und einer ersten Erweiterung des Sozialversicherungsprinzips (Kapitel 2.1). Die sozialpolitische Gestaltung der deutschen Einheit (Kapitel 2.2), das heißt den Transfer des westdeutschen Sozialversicherungsstaates in die neuen Bundesländer, stellt zum einen eine beachtliche Leistung dar, die weitgehende Finanzierung der deutschen Einheit über die Sozialversicherungen bereitete aber auch die Grundlagen für die poli-

tischen Probleme in der Phase ab Mitte der 90er Jahre (Kapitel 2.3), die durch eine Erosion des sozialpolitischen Konsenses geprägt wird. Im letzten Kapitel werden die Ergebnisse zusammengefaßt und diskutiert. Es wird die These vertreten, daß bereits in den 80er Jahren – vor dem Hintergrund einer allgemeinen finanziellen Konsolidierung – die ersten Weichenstellungen einer *weiteren Ausdehnung* des Sozialversicherungsprinzips eingeleitet wurden. Die Gestaltung der deutschen Einheit stand vollends im Zeichen des Sozialversicherungsstaates der alten Bundesrepublik. So rational diese Entscheidung gewesen sein mag, so gravierend waren die Folgen einer solchen Transformationsstrategie. Die Finanzierung der deutschen Einheit über die Sozialversicherungen führte zu einer immensen Ausdehnung des deutschen Sozialversicherungsstaates. Die Politik der finanziellen Konsolidierung geriet ins Wanken, die Beschäftigung in Ost- aber auch in Westdeutschland ging deutlich zurück. Schließlich stellte die Einheit die kollektiven Akteure von Arbeit und Kapital vor interne Zerreißproben. Als Reaktion auf diese Situation kam es Mitte der 90er Jahre zu einer forcierten Sparpolitik, wenngleich als Auftakt die expansiv wirkende Pflegeversicherung – eine weitere Expansion des Sozialversicherungsstaates – noch konsensual verabschiedet werden konnte. Der Parteienkonsens und insbesondere der Konsens zwischen den Tarifparteien erodierte zusehends; eine nachhaltige Konsolidierung der Sozialfinanzen konnte nicht erreicht werden. Die Sozialpolitik in der Ära Kohl zeichnet sich also durch eine weitgehende strukturverstärkende Kontinuität und eine prozessuale Diskontinuität aus. Auf der einen Seite wurden die Prinzipien des Sozialversicherungsstaates auf neue gesellschaftliche Problemlagen und sozialpolitische Ziele angewandt. Dies hatte zur Folge, daß die Finanzierung der Sozialpolitik noch mehr als zuvor zu Lasten der Faktoren Arbeit und Kapital ging, und somit die Teufelsspirale von hohen Lohnnebenkosten und gedämpfter Beschäftigungsentwicklung weiter vorangetrieben wurde⁶ – die Sozialpolitik beraubte sich damit selbst eines ihrer wichtigsten Fundamente: einer hohen und möglichst steigenden sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Nach der deutschen Einheit wurden die Sparbemühungen deutlich forciert, wobei sich die Bundesregierung in einem Spardilemma befand: Die Sozialabgaben zu senken ohne andere Steuern zur Finanzierung heranzuziehen, mündete in deutliche Leistungseinschnitte – und trug zur Erosion der beiden „Großen Koalitionen“ (Hinrichs 1998) bei.

⁶ Der Zusammenhang zwischen hohen bzw. steigenden Lohnnebenkosten und stagnierender bzw. abnehmender sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung ist in der Literatur durchaus umstritten. Wie im Verlaufe des Beitrags ersichtlich wird, knüpfe ich mit dieser These an neuere Ergebnisse der Forschung an (vgl. dazu insbesondere: Esping-Andersen 1996, Jochem 1998, Manow / Seils 1998, Scharpf 1997a). Im Gegensatz zu Groser (1994) und anderen wird die These vertreten, daß die Sozialbeiträge durchaus problematische Folgeprobleme in offenen Ökonomien mit sich bringen, zumindest dann, wenn die Güter nicht im Qualitäts- sondern Preiswettbewerb konkurrieren. Es ist eine offene Frage, inwieweit zum Beispiel dänische Konsumenten bereit sind, die deutschen Sozialabgaben mit zu finanzieren. Auf dem inländischen Markt tragen die Lohnnebenkosten neben den Löhnen dazu bei, daß die Nachfrage zum Beispiel nach Dienstleistungen im unteren Qualifikationsspektrum gedämpft wird – hier können die Sozialabgaben solange auf die Konsumenten abgewälzt werden, bis auf der Nachfrageseite aufgrund des hohen Preises ein Verzicht nach diesen Gütern und Dienstleistungen einsetzt.

2 Die Politik des Sozialversicherungsstaates in der Ära Kohl

2.1 Die Wende von 1982: Konsolidierung und Expansion des Sozialversicherungsstaates

Der Regierungswechsel von 1982 stellt keinesfalls den Auftakt der sozialpolitischen Konsolidierung und institutionellen Umbaureformen dar. Bereits seit Mitte der 70er Jahre war die sozial-liberale Koalition bestrebt, die Sozialfinanzen zu konsolidieren und eine Neujustierung des institutionellen Gefüges herbeizuführen (vgl. Alber 1989: 286-298; Bandelow 1998: 187-190). Dennoch, die christdemokratisch-liberale Koalition, mit Norbert Blüm als Arbeits- und Sozialminister, begann ihre Regierungszeit – zumindest rhetorisch – mit dem Vorhaben einer ‘geistig-moralischen Wende’, die auch den Bereich der Sozialpolitik erfassen sollte. Es wurde eine sozialpolitische „Atempause“ (Norbert Blüm) angekündigt: die Sozialfinanzen sollten konsolidiert und der institutionelle Umbau des Sozialstaates schrittweise angegangen werden. Nach erfolgreicher Konsolidierung wurde aber auch als christdemokratischer Akzent der Sozialpolitik ein Ausbau der Familienpolitik angekündigt.⁷ Dieser Plan basierte auf einer in der Koalition vorherrschenden Bestandsaufnahme: Die Sozialfinanzen standen vor dem Kollaps, der durch eine verstärkte Weiterführung der Spargesetze zu verhindern sei. Das Sparen im Bereich der Sozialpolitik errang mit dem Regierungswechsel oberste Priorität, und wie im weiteren Verlauf des Kapitels ersichtlich wird, bestand eine zweite Maxime darin, die Beitragssätze zu stabilisieren.

Die *institutionellen Rahmenbedingungen für eine Politik der Konsolidierung* waren für die neue Regierung äußerst günstig. Zum einen konnte sie auf übereinstimmende Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat bauen. Die Opposition hatte keine effektiven Blockademöglichkeiten, und damit verlagerte sich der Fokus der Bund-Länder-Beziehungen die CDU/CSU, wo ein Ausgleich über gegenläufige Positionen zwischen dem Bund und den Ländern angestrebt wurde. Zum zweiten waren andere „Mitregenten“ ebenfalls von der Notwendigkeit einer Konsolidierungspolitik überzeugt, allen voran die Deutsche Bundesbank. Allein das Bundesverfassungsgericht nahm die Position als effektiver „Mitregent“ zur Verteidigung des sozialpolitischen Status Quo ein, und in der Tat wurden aus Karlsruhe wiederholt sozialpolitisch relevante Urteile verkündet, die den Handlungsspielraum der Regierung einengte. Dennoch: Für eine Konsolidierungspolitik bestand aus politisch-institutioneller Perspektive eine weitgehend freie Bahn, insbesondere wenn ein Vergleich zur sozial-liberalen Koalition in den 70er Jahren gezogen wird.

⁷ „Wenn das Geld wieder vorhanden ist, werden wir als erstes mehr Mittel für die Familienpolitik einsetzen“ so Blüm in seiner Rede im deutschen Bundestag am 5. Mai 1983 (Verhandlungen des deutschen Bundestages, 10. Wahlperiode 1983, Band 124, Stenographische Berichte 1. - 17. Sitzung, S. 199 A).

Den Auftakt zur finanziellen Konsolidierung stellten die *Haushaltsbegleitgesetze von 1983 und 1984*⁸ dar (vgl. hier wie insgesamt die tabellarische Zusammenstellung der wichtigsten sozialpolitischen Reformgesetze von 1982 bis 1990 in der Anhangstabelle A-1).⁹ Deren Ziel bestand darin, kurzfristig Einsparungen zu erreichen, die sich über weite Teile der Sozialpolitik verteilten. Durchaus wahltaktisch riskant begann die Bundesregierung bereits vor der Bundestagswahl 1983 mit Einsparungen. Allerdings ging man insofern den Weg des geringsten politischen Widerstandes, als sich die Einsparungen bzw. die Erhöhung der Selbstbeteiligung in der Gesundheitspolitik oder die Steigerung der Sozialabgaben auf durchaus moderatem Niveau bewegten. Zudem wurde in der Rentenpolitik nicht versucht, die Rentenanpassung zu verschieben, hier schreckte die Regierung vor dem befürchteten Vorwurf eines „neuen ‘Rentenbetruges‘“ (Bäcker 1984: 256) zurück. Durch die breite Streuung der Sparopfer wurden alle gesellschaftlichen Gruppen und alle Sozialstaatsklientele beim Sparen beteiligt – ein Umstand, der insbesondere im Bereich der Familienpolitik bei der CDA (Christlich-Demokratische Arbeitnehmerschaft Deutschlands) auf starke Kritik stieß (Münch 1990: 57f.).

Der Auftakt der neuen Koalition begann also mit beherztem Zugreifen. Die politischen Grundlagen dieser „Notoperationen“ (Zohlnhöfer 1997: 51) basierten auf dem von der Regierung selbst forcierten Zeitdruck und einer der Abstimmung innerhalb der Koalitionseliten; die Fraktionen wurden erst spät mit den Vorhaben vertraut gemacht. Die christdemokratisch geführten Bundesländer sahen durchaus Mehrbelastungen über ansteigende Sozialhilfeausgaben auf die Kommunen zukommen, vor einer Kritik oder gar einer Blockade im Bundesrat schreckten sie jedoch zurück, um keinen Affront gegen die neue Regierung aufkommen zu lassen (Jaedicke et al. 1990: 133). Diese resolute Sparpolitik trug dazu bei, den Aufwärtstrend der Sozialabgaben zu bremsen – und Mitte der 80er Jahre waren die ersten Früchte des Sparkurses zu erkennen, als sich die Situation der Sozialhaushalte entspannte.¹⁰

Der finanziellen Konsolidierung des Sozialhaushaltes kamen jedoch auch äußerst günstige Rahmenbedingungen zugute. Zum einen belebte sich nach 1983 das Wirtschaftswachstum, das die Bundesbank im ersten Halbjahr nach dem Regierungswechsel durch deutliche Zinssenkungen ihrerseits unterstützte. Zum zweiten nahm der objektive sozialpolitische Problemdruck Mitte der 80er Jahre ab. Die demographischen Belastungen verbesserten sich kurzfristig (vgl. Alber 1998b: 211) und die relative Entlastung auf dem Arbeitsmarkt Mitte der 80er Jahre führte zu einem zu-

⁸ Haushaltsbegleitgesetz 1983: 20.12.1982; BGBl. I 1982, S. 1857; Haushaltsbegleitgesetz 1984: 22.12.1983, BGBl I 1983, S. 1532.

⁹ Die sozialpolitischen Schlüsselgesetze in der Bundesrepublik Deutschland seit 1975 sind bei Siegel (1999: 88-93) aufgelistet.

¹⁰ Während zwischen 1976 und 1982 – also der Konsolidierungsphase der sozial-liberalen Koalition – die Sozialleistungsquote (Sozialausgaben in Relation zum Bruttosozialprodukt) um durchschnittlich jährlich 6,3% stieg, konnte das durchschnittliche Wachstum zwischen 1983 und 1989 auf 3,6% gesenkt werden (Berechnungsquelle: BMA 1998b). Aus international vergleichender Perspektive führt die Bundesrepublik im Zeitraum von 1982 bis 1989 die Liga der Sozialhaushaltskonsolidierer an (-2,4 Prozentpunkte der Sozialleistungsquote), dicht gefolgt von den Niederlanden (-2,3), Irland (-1,7) und Belgien (-1,5) (Berechnungsquelle: OECD 1996).

sätzlich abnehmenden Problemdruck. Drittens konnte die Bundesregierung im Gegensatz zu ihrer Vorgängerin von den stark zunehmenden Bundesbankgewinnen profitieren¹¹. Alles zusammen entlastete die Bundesfinanzen und die Sozialversicherungshaushalte, ohne direktes Zutun seitens der Regierung. Die Koalition aus CDU, CSU und FDP konnte also in den 80er Jahren ihr Ziel der Haushaltskonsolidierung erreichen. Das Primat des Sparens wurde – insbesondere aus international vergleichender Perspektive – früh angegangen und erfolgreich umgesetzt, wenngleich dieser Erfolg durch eine Anzahl günstiger Randbedingungen erleichtert wurde (vgl. Siegel 1999: 43 f.). In welche Richtung gingen jedoch die institutionellen Reformen des Sozialstaates? Und welche Bemühungen unternahm die christdemokratisch-liberale Regierung, um die Beschäftigungssituation zu verbessern – das „Problem Nummer 1 aller sozialen Sicherheit“¹², die Massenarbeitslosigkeit, zu bekämpfen?

Die Regierung setzte bei der *Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit* zumindest rhetorisch auf eine Belebung korporatistischer Konzertierungsstrategien. Ein „Dreigespann“ (Norbert Blüm) zwischen Arbeit, Kapital und Staat sollte gemeinsam die Rahmenbedingungen für steigende Beschäftigung schaffen. Zentrales Anliegen und Problem war jedoch in den 80er Jahren nicht die Lohnpolitik – die Löhne entwickelten sich bis zur Herstellung der deutschen Einheit durchaus moderat (vgl. aus international vergleichender Perspektive: SAF 1996).¹³ Die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik der 80er Jahre standen vielmehr ganz im Zeichen von zwei Reformstrategien: der Umverteilung von Arbeit und der Deregulierung des Arbeitsmarktes.

Bei der *Umverteilung von Arbeit* zeigte sich rasch, daß die neue Bundesregierung an die Tradition der Vorgängerregierung anknüpfte: über eine Frühverrentungspolitik sollte die Reduzierung des Arbeitskräfteangebots als herausragendes beschäftigungspolitisches Instrument zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit dienen (vgl. von Rhein-Kress 1996).¹⁴ Diese Regierungsposition stand jedoch im Widerspruch zum ‘mainstream’ der Gewerkschaftsforderungen. Bereits 1977 wurden von der IG Metall erstmals die Forderungen nach einer „35-Stunden-Woche“ erhoben. Hierin sah sich die IG Metall anfangs einer Opposition anderer Gewerkschaften gegenüber (insbesondere die IG Chemie-Papier-Keramik, IG Bau-Steine-Erden, Gewerkschaft Nahrung-Genuß-Gaststätten, Gewerkschaft Textil-Bekleidung und IG Bergbau und Energie plädierten für eine Verkürzung der Lebensarbeitszeit). Das 1984 eingeführte Vorruhestandsgesetz¹⁵ sollte nicht nur durch eine Re-

11 1981 betrug der Transfer der Bundesbank an den Bundeshaushalt 2,3 Milliarden DM, 1982 waren es bereits 10,5 und 1985 gar 12,9 Milliarden DM (vgl. Manow / Seils 1998: 33).

12 Interview mit Norbert Blüm, Wirtschaftswoche vom 8. Oktober 1982, S. 24.

13 Die Löhne in der verarbeitenden Industrie stiegen in Deutschland nur unwesentlich stärker als dies in den Niederlanden – dem Paradebeispiel für eine moderate Lohnpolitik in den 80er Jahren – der Fall gewesen war.

14 Daß eine solche Strategie nicht allein auf die christdemokratische Programmatik zurückgeführt werden kann, zeigen zum einen die Vorhaben der sozial-liberalen Koalition vor 1982 als auch die anvisierte „Rente mit 60“ der rot-grünen Koalition nach 1998.

15 Das Gesetz sah eine mögliche Frühverrentung der Arbeitnehmer mit 58 Jahren vor. Die Arbeitgeber erhielten im Falle einer Neubesetzung der freiwerdenden Stelle 35% des von ihnen zu leistenden Vorruhestandsgeldes ersetzt. Bis 1987 machten ca. 275.000 Arbeitnehmer von dieser Regelung Gebrauch – deutlich weniger als ursprünglich erwartet. Nur in der Bauindustrie konnte das Frühverrentungspotential

duzierung des Arbeitskräfteangebots die Arbeitslosigkeit senken, Ziel der Regierung war zudem das Lager der Gewerkschaften zu spalten (vgl. Keller 1997: 207 f., Wiesenthal 1987: 280). Die IG-Metall setzte sich zwar letztlich innerhalb des Gewerkschaftslagers durch und konnte nach umfangreichen Streikaktionen 1984 den Einstieg in die 35-Stunden Woche realisieren, die Gewerkschaften mußten jedoch als Gegenleistung eine verstärkte Flexibilisierung der Arbeitszeiten in Kauf nehmen. Obwohl der Entlastungseffekt der Vorruhestandsregelung für den Arbeitsmarkt als gering eingeschätzt werden kann¹⁶, verstärkte die Bundesregierung mit dieser Regelung – und den entsprechenden Reformen des AFG – eine bundesdeutsche Tradition der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik: Die Anpassungskosten für die Arbeitgeber, auf sich verändernde Konjunkturverläufe zu reagieren, konnten auf den Sozialversicherungsstaat übertragen werden, die passive Ausrichtung der bundesdeutschen Beschäftigungspolitik auf die Zahlung von Transferleistungen und die Exklusion der älteren Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen vom Arbeitsmarkt wurde weiter verstärkt.

Die Regierung kam den Forderungen der Arbeitgeber nach einer Deregulierung des bundesdeutschen Arbeitsmarktes mit dem 1985 verabschiedeten *Beschäftigungsförderungsgesetz*¹⁷ entgegen. Zeitgleich mit den Konflikten über die Umverteilung von Arbeitszeit sorgte diese Gesetzesinitiative für harsche Proteste seitens der Gewerkschaften und der SPD, die einen Abbau der Arbeitnehmerrechte befürchteten. Insgesamt handelt es sich bei dieser Reform aber eher um einen moderaten Versuch, den Arbeitsmarkt zu deregulieren, was zum Teil darauf zurückgeführt werden kann, daß vielfältige Änderungen des Referentenentwurfes auf Drängen der CDA durchgesetzt wurden, bzw. sich die Arbeitgeber nicht mit ihren weiterreichenden Forderungen durchsetzen konnten. Die erleichterte Zulassung befristeter Arbeitsverträge, die Regelung der Arbeitnehmerüberlassung, die Förderung von Teilzeitbeschäftigung und die Änderungen der Sozialplanregeln können kaum als radikale Liberalisierungen des Arbeitsrechtes aufgefaßt werden (vgl. Jakobi / Keller / Müller-Jentsch 1998: 208 f.; Zohlnhöfer 1997: 99-107).¹⁸ Der Interessenkonflikt zwischen

zu 80% ausgenutzt wurde. Gegen den Widerstand der CDA wurde 1988 die Vorruhestandsregelung durch das Konzept eines gleitenden Überganges in die Rente ersetzt (vgl. Keller 1997: 207-219). Die Arbeitgeber lehnten aufgrund der für sie anfallenden Kosten das Vorruhestandsgesetz ab, insbesondere da es die für die Arbeitgeber kostengünstigere 59er-Regelung (§ 128 AFG) einschränkte, nach der neuen Regelung mußte nun der Arbeitgeber eines entlassenen 59jährigen Arbeitnehmers für drei Jahre Arbeitslosengeld bzw. Rentenleistungen erstatten. Die Bundesregierung wertete 1986 durch die Reform des § 105c AFG die 59er Regelung wieder auf; Arbeitslosen, die älter als 58 Jahre sind, wurden die Bezugszeiten für Arbeitslosengeld und -hilfe deutlich verlängert (siehe auch weiter unten), damit verzögerten sich in entsprechendem Ausmaße die finanziellen Verpflichtungen der Arbeitgeber bei der Frühverrentung. In der Tat entwickelte sich dieses Instrument zu einer „Quasi-Rente“ (Heinelt / Weck 1998: 62), maßgeblich finanziert aus den Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit.

¹⁶ Einfügen der Einschätzung Heinelt / Weck 1998: 58 - 64; Keller 1997: 207-219.

¹⁷ Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 (BeschFG 1985), 26.04.1985: BGBl I 1985, S. 710.

¹⁸ G. Schmid (1998: 161) macht darauf aufmerksam, daß im Zeitraum von Mai 1985 bis April 1987 auf der Grundlage des Beschäftigungsförderungsgesetz ca. 850.000 befristete Arbeitsverträge abgeschlossen wurden. In der vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung in Auftrag gegebenen und vom Wissenschaftszentrum in Berlin durchgeführten Studie kommt man zum Ergebnis, daß zwar „von den Betrieben in durchaus beachtlichem Umfang Arbeitsverträge nach BeschFG abgeschlossen“ wurden. Aber: „In den meisten Fällen wäre die Befristung allerdings auch auf Grund der bereits vorher geltenden

der FDP, die eine längere Laufzeit der befristeten Arbeitsverträge anstrebte (zwei Jahre), und dem Arbeitnehmerflügel der CDU, der sich gegen ein solches Vorhaben wandte, wurde – nachdem der Bundestagsausschuß für Arbeit und Sozialordnung bereits beraten hatte – in mehreren Koalitionsrunden unter Vorsitz des Kanzlers ausgeglichen (Zohlnhöfer 1997: 105 f.). Diese koalitionsinterne Herbeiführung eines Konsenses ebnete den Weg zur letztlichen Ausgestaltung des Gesetzes. Obwohl eine durchgreifende Liberalisierung des Arbeitsrechtes nicht intendiert war, verstärkte diese Reform die Kritik der Gewerkschaften und der Opposition an der Regierung.

Mitte der 80er Jahre verhärteten sich die Fronten zwischen den Gewerkschaften und der Bundesregierung weiter. Eine erneute Belastungsprobe stellte die *Novelle des § 116 AFG* dar (vgl. dazu insbesondere von Winter 1989; Zohlnhöfer 1997: 108 - 118)¹⁹. Auslöser dieser Reform war die Arbeitskampfstrategie der IG Metall zur Herbeiführung einer 35-Stundenwoche, die sogenannte Mini-Max-Strategie. Ihr Ziel war es, mit dem Bestreiken von Zulieferbetrieben die Produktionsstilllegung der weiterverarbeitenden Betriebe zu erreichen; dabei mußte die Streikkasse nur für die unmittelbar vom Arbeitskampf Betroffenen aufkommen, während die nur mittelbar Betroffenen auf die Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit zurückgreifen konnten. Die Arbeitgeber, die FDP und weite Teile der CDU-Fraktion sahen dadurch die Neutralität der Bundesanstalt gefährdet. Ein Initiativantrag aus der CDU-Fraktion – der „Entwurf Dr. Faltthäuser“ –, der zwar nie offiziell eingebracht wurde, die Gesetzgebung jedoch initiierte, sah vor, daß alle mittelbar Betroffenen von den Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit ausgeschlossen werden sollten. Die Bundesregierung war keineswegs gewillt diesen Antrag aufzunehmen. Bundesarbeitsminister Blüm verwies vielmehr auf ein in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten, dessen Ergebnisse erst abzuwarten seien. Dieses Gutachten lief jedoch „auf eine noch schärfere Fassung hinaus, als sie in der Initiative der Unionsabgeordneten vorgesehen war“ (von Winter 1989: 61). Während Norbert Blüm weiter bestrebt war, die Bearbeitung des Problems zu verzögern, kam verstärkter Druck aus der FDP und vom Wirtschaftsrat der CDU. Völlig überraschend leitete Blüm dann im Dezember 1985 das Gesetzgebungsverfahren ein, wobei er darauf verwies, daß er lediglich einer ‘Klarstellung’ der Rechtslage anstrebe (von Winter 1989: 64).²⁰

Rechtsprechung zulässig gewesen. Die Zahl der Fälle, in denen die durch das BeschFG zusätzlich zur bis dahin geltenden Regelung geschaffenen Befristungsmöglichkeiten genutzt wurden, liegt mit hochgerechnet rund 230.000 im Zweijahres-Zeitraum Mai 1985 bis April 1987 deshalb erheblich niedriger als die Zahl der (formal) nach BeschFG abgeschlossenen Arbeitsverträge“ (Büchtemann 1989: XIV). Längsschnittanalysen mit abweichender Quellenlage kommen ferner zu dem Ergebnis, daß der relative Anteil befristeter Arbeitsverträge an allen Arbeitsverhältnissen nach 1985 nicht (Zukunftskommission 1996: 64) bzw. nur sehr geringfügig zunahm (IAB 1998c). Diese Ergebnisse decken sich mit den Einschätzungen der Auswirkungen des Beschäftigungsförderungsgesetzes bei Keller (1997: 402-404) und Zohlnhöfer (1997: 107 f.).

19 Gesetz zur Sicherung der Neutralität der Bundesanstalt für Arbeit bei Arbeitskämpfen, 15.05.1986; BGBl I 1986, S. 740. Erst 1995 wurde vom Bundesverfassungsgericht der § 116 AFG als „vorläufig“ Verfassungskonform eingestuft (vgl. Bispinck 1995: 160). Der Koalitionsvertrag der rot-grünen Koalition läßt sich zumindest dahingehend interpretieren, daß der §116 AFG von der neuen Bundesregierung einer erneuten Revision unterzogen werden soll.

20 Während Blüm noch am 4. Dezember 1985 eine gesetzliche Neuregelung ablehnte, präsentierte sein Ministerium bereits am 6. Dezember einen Gesetzentwurf, der aus der Zusammenarbeit von fünf Ministerien und den Koalitionsparteien resultierte. Das vorzeitige Bekanntwerden dieses Gesetzesentwurfes trug zum

Die CDU sah sich einer internen Zerreißprobe ausgesetzt. Auf der einen Seite forderten die Vertreter der CDA – in Koalition mit den Gewerkschaften – eine weitgehende Beibehaltung der geltenden Rechtslage, während der Wirtschaftsflügel in Interessenkoalition mit der FDP und den Arbeitgeberverbänden auf eine Neuregelung drängte. Das Ergebnis der vielfältigen Beratungen innerhalb der Regierung war ein Gesetzentwurf, der deutlich vom ersten Initiativantrag abwich und den Leistungseinbehalt der Bundesanstalt für Arbeit an eine Reihe von Voraussetzungen knüpfte (Zohnhfer 1997: 117). Von daher erscheint es plausibel, das Ringen um die Neufassung des § 116 AFG als einen klassischen Kompromiß zu deuten, bei dem vor allem die CDA „nicht nur ihre Vorstellungen ein beachtliches Stück weit verwirklicht, sondern auch generell ihr Durchsetzungsvermögen in der CDU gestärkt“ habe (von Winter 1989: 77). Und die Tatsache, daß auch nach der Verabschiedung der AFG-Novelle die Gewerkschaften in den 80er und 90er Jahren ihre Konfliktfähigkeit unter Beweis stellen konnten (Armingeon 1991: 275), legt ebenfalls die Interpretation nahe, daß es sich bei dieser Reform kaum um einen Frontalangriff auf die Arbeitnehmerrechte und die bundesdeutschen Gewerkschaften handelte konnte.²¹ Dennoch, die Konfrontation zwischen Regierung und Gewerkschaften hatte im Frühjahr 1986 ihren Höhepunkt erreicht und die CDA hatte in dieser Auseinandersetzung eine „Identitätskrise“ (von Winter 1989: 68) zu überwinden, in der einige profilierte Vertreter der Gewerkschaftsseite die CDA verließen.

Die Bundesregierung reagierte auf diese zugespitzte Situation mit einer *Expansion der Arbeitsmarktpolitik*. Die Finanzlage der Bundesanstalt für Arbeit hatte sich seit 1984 deutlich entspannt; entgegen den Forderungen der Arbeitgeber, die eine weitreichende Senkung der Beitragssätze anmahnten (Webber 1987: 81), wurden aber die Leistungen der aktiven aber auch der passiven Arbeitsmarktpolitik ausgebaut.²² Durch diese neue Akzentsetzung gelang es der Regierung jedoch

Scheitern des Spitzengesprchs mit den Tarifparteien im Bundeskanzleramt am 10. Dezember bei (vgl. von Winter 1989: 61 f.).

21 In der Retrospektive sieht Ernst Breit das völlig anders: „Der wohl heftigste Angriff auf die gewerkschaftliche Kampffhigkeit in der Geschichte der Bundesrepublik war die Änderung des § 116 AFG. Der 1. Mai 1986, der Tag des Inkrafttretens dieser Gesetzesänderung, war kein guter Tag in der Sozialgeschichte der Bundesrepublik Deutschland.“ Und so Breit weiter: „Mit der Änderung des § 116 AFG werden unbeteiligte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zur wehrlosen Geisel der Arbeitgeber!“ (Breit 1989: 198).

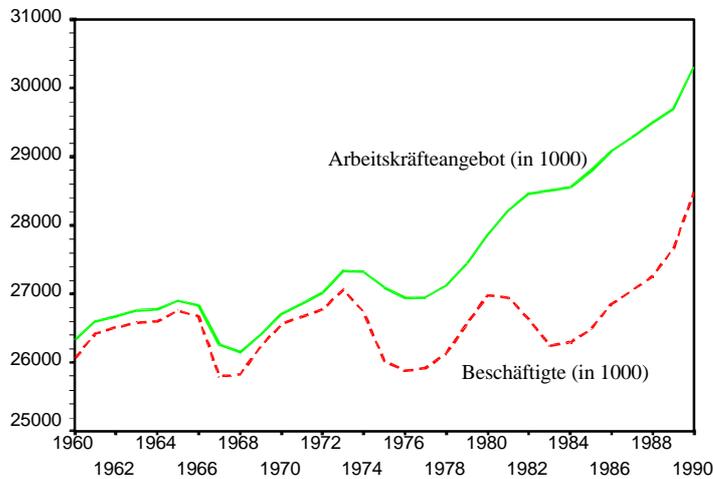
22 Das 7. AFG-ndG vom 20.12.1985 sah unter anderem vor, die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für Arbeitslose über 54 Jahren auf 2 Jahre zu verlängern und eine Gewährung von Arbeitslosengeld und -hilfe für 58 Jahre alte und ältere Arbeitslose bis zum Rentenbeginn, ohne daß sich diese Personen der Arbeitsvermittlung zur Verfügung stellen müssen – wodurch sie aus der Arbeitslosenstatistik herausfallen. Die Bezugsdauer der Lohnersatzleistungen wurde 1987 nochmals verlängert. Im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik wurden im Rahmen der 1986 begonnenen „Qualifizierungsinitiative“ die beruflichen Bildungsmaßnahmen als auch die ABM-Stellen deutlich ausgebaut. Nachdem 1988 der Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit ins Defizit geriet, führte die Regierung mit der 9.AFG-Novelle vom 20.12.1989 die Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik zurück (vgl. Frerich / Frey 1993: 177, 180-183). Das Gebot solider Finanzen und stabiler Beitragssätze stellte einer aktiveren Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik enge Grenzen: „Solange die Finanzlage der Bundesanstalt günstig war, wurden auch ABM und insbesondere die angebotsorientierten FuU-Maßnahmen hochgefahren ... Das Defizit der Bundesanstalt zwang Ende der 80er Jahre wieder zu Einsparungsmaßnahmen, wobei sich die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als das flexibelste Instrument zum Auf- und Abdrehen des Geldhahns erweisen. Dieser Wesenszug hielt sich bis in die jüngste Vergangenheit aufrecht, wobei es nicht fern liegt,

nicht, die Dissonanzen mit den Gewerkschaften beizulegen. In der zweiten Hälfte der 80er Jahre waren die Beziehungen zwischen Regierung und Gewerkschaften auf ihrem Tiefstand angelangt. Die erbitterten Auseinandersetzungen in den 80er Jahren sollten jedoch nicht überbewertet werden. Zum einen versagten sich die Gewerkschaften und die SPD Opposition – im Gegensatz zu den 90er Jahren – nicht grundsätzlich einer Mitarbeit bei der institutionellen Umgestaltung des deutschen Sozialstaates (siehe unten). Sie wurden aber auch bis auf wenige Ausnahmen selten von der Regierung zur Mitarbeit gebeten. Zum zweiten kam es zu einer nur moderaten Deregulierung des bundesdeutschen Arbeitsmarktes (Jakobi / Keller / Müller-Jentsch 1998: 208-210); das Beschäftigungsförderungsgesetz von 1985 als auch die Novelle des § 116 AFG stellen keinen „Generalangriff“ auf die Arbeitnehmerrechte bzw. die Stellung der Gewerkschaften dar. Welche Erfolge konnte dann aber die Bundesregierung in beschäftigungspolitischer Sicht für sich verbuchen? Konnte mit der Frühverrentungsstrategie und dem Beschäftigungsförderungsgesetz das Tor aufgestoßen werden zu einem signifikanten Abbau der Arbeitslosigkeit?

Ein Blick auf Schaubild 2 legt folgenden Interpretation nahe. Ohne Zweifel stieg die Anzahl der beschäftigten Personen nach 1984 deutlich an. Eine sich belebende Konjunktur im Zusammenspiel mit der erwähnten Niedrigzinspolitik der Bundesbank mögen neben den genannten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen die Beschäftigungsentwicklung befördert haben. Auf der anderen Seite nahm aber das Angebot an Arbeitskräften stark und kontinuierlich zu – obwohl doch mit diversen Politikinstrumenten das Arbeitskräfteangebot reduziert werden sollte und wurde. Die Zuwanderung als auch die zunehmende Erwerbsbeteiligung von Frauen kann dazu beigetragen haben, daß sich die steigende Beschäftigung nicht in deutlich niedrigeren Arbeitslosenquoten niederschlug. Trotz Beschäftigungswachstum war die Bundesregierung bei ihrem Hauptziel, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, erfolglos. Auf der Einnahmenseite des Sozialversicherungsstaates kam es also nur zu einer bedingten Entwarnung, die Zahl der Beitragszahler nahm zwar zu, die Massenarbeitslosigkeit konnte jedoch nicht beseitigt werden.

dieses Instrument mit einem politischen Konjunkturzyklus in Verbindung zu bringen“ (G. Schmid 1998: 158 f.).

Schaubild 2: Entwicklung des Arbeitskräfteangebots und der Beschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland, 1960 - 1990



Quellen: OECD: Labour Force Statistics, verschiedene Jahrgänge.

In der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik nahm die Regierung mit den Frühverrentungsinitiativen der 80er Jahre folgenschwere Weichenstellungen vor: Die Kosten für die personalpolitischen Anpassungen der Betriebe wurden dem Sozialversicherungsstaat aufgebürdet und somit die passive, auf Transferleistungen ausgerichtete Dimension der Sozialpolitik perpetuiert. Dies traf zusammen mit einer sich wandelnden Einstellung zur Erwerbsarbeit, insbesondere bei den Frauen. Der Versuch, durch eine Reduzierung des Arbeitskräfteangebotes die Beschäftigungsmisere zu beheben erwies sich – trotz einer durchaus erfolgten Reduktion des Arbeitskräfteangebots – in den 80er Jahren als erfolglos und teuer. Auf dem Arbeitsmarkt kam es zu keinem signifikanten Durchbruch. Ebenso können die arbeitsrechtlichen Deregulierungsvorhaben der christdemokratisch-liberalen Koalition als moderat eingestuft werden, wenngleich die durchgeführten Reformen zu erbitterten Protesten seitens der Gewerkschaften und der SPD-Opposition führten. Insgesamt kam es aber zu keiner abgestimmten, koordinierten Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik; das Ziel von Norbert Blüm, ein „Dreigespann“ zwischen den Akteuren von Arbeit, Kapital und Staat zu schmieden, war nicht mit Erfolg gekrönt.

Welche Reformen brachte die christdemokratisch-liberale Koalition zur *institutionellen Neujustierung des Sozialversicherungsstaates* auf den Weg? Und mit welchen politischen Mitteln versuchte sie diese Reformen durchzusetzen? Im zweiten Teil dieses Abschnittes sollen zentrale Reformprojekte zur institutionellen Reform des Sozialversicherungsstaates analysiert werden: das Hinterbliebenenrenten- und Erziehungszeitengesetz von 1985, die Gesundheitsreform von 1988 und die Rentenreform '92 von 1989.

Das Bundesverfassungsgericht wies mehrmals in den 70er Jahren auf die Notwendigkeit hin, die *Hinterbliebenenversorgung* neu zu ordnen. Die sozial-liberale Koalition hatte bereits eine Reformkommission eingesetzt, deren präferiertes Modell der Teilhaberente²³ jedoch seitens der Regierungskoalition abgelehnt wurde, da Mehrkosten vermieden werden sollten. Die neue Regierung stützte sich auf ein alternatives Modellkonzept – das Anrechnungsmodell –, das maßgeblich im BMA erarbeitet wurde. Dieses Reformkonzept ging zwar ebenfalls von einer bedingten Teilhabe des Ehepartners an den Anwartschaften des Verstorbenen aus, führte jedoch die Anrechnung anderweitiger Einkünfte in das Rentenrecht ein. Dieses Modell rief eine eigentümlich zusammengesetzte Opposition hervor: Die SPD und die Arbeitgeberverbände hielten am Teilhabermodell fest, während das BMA nach und nach die Zustimmung der Regierungsparteien, der Sachverständigenkommission und der Gewerkschaften sichern konnte. Das Anrechnungsmodell konnte sich schließlich durchsetzen, da es zum einen kostenneutral finanziert werden konnte, und zum zweiten knüpfte die Regierung ein Junktum mit der rentenpolitischen Anerkennung der Kindererziehungszeiten, was schließlich die Zustimmung der Gewerkschaften sicherte. Mit dem verabschiedeten Hinterbliebenenrenten- und Erziehungszeiten-Gesetz (HEZG)²⁴ kam es zu folgenden Neuerungen in der Rentenpolitik (vgl. insbesondere Nullmeier / Rüb 1993, 1994, Frerich / Frey 1993: 232-235). Erstens wird mit dieser Reform in der Literatur eine sozialpolitische Maxime verknüpft, die sich ausschließlich auf das Ziel der „Kostenneutralität“ fixierte und somit ein Wandel „von sozialpolitischen Zielvorstellungen hin zu systemischen Stabilisierungskonzepten“ (Nullmeier / Rüb 1993: 162) stattgefunden habe. Zweitens wird eine „Schließung“ des Entscheidungsprozesses ausgemacht: „In der Endphase des Entscheidungsprozesses zum HEZG wurde die neue Problemlösung bereits in einem sehr kleinen Policy-Netz aus Ministerialbürokratie und Spitzenvertretern der BfA erarbeitet und dann in einem extrem späten Stadium der Öffentlichkeit und den Verbandsvertretern zugänglich gemacht“ (Nullmeier / Rüb 1993: 164); eine Folge war, daß „(i)nformelle und nicht auf Dauer eingerichtete *Verhandlungsgremien* verschiedenster Art .. nach 1985 zu den Zentren der Politikformulierung“ avancierten (Nullmeier / Rüb 1993: 165, deren Hervorhebung). Drittens wird über die bedingte Anrechnung anderer Einkünfte das Bedarfsprinzip in die Rentenversicherung eingeführt: Über „den Freibetrag (wurde) eine flexible Größe zur Steuerung der Einkommensanrechnung eingeführt, die bei finanziellen Engpässen jederzeit nach unten korrigiert werden kann“ (Nullmeier / Rüb 1993: 152). Viertens wird hervorgehoben, daß durch diese Reform – die Einbeziehung der Kindererziehungszeiten in die Rentenversicherung – „die Tür aufgestoßen wurde zur Universalisierung der Sozialversicherung und zu neuen Expansions- und Inklusionsmöglichkeiten (Nullmeier / Rüb 1994: 62).

An dieser Stelle soll nicht die Schließungs- oder Informalisierungsthese diskutiert werden, die mit der gesamten Ära Kohl in Zusammenhang gebracht wird (vgl. dazu Kapitel 3). Und auch der Verweis auf den Aspekt der Kostenneutralität scheint meines Erachtens für die gesamte Phase der christdemokratisch-liberalen Koalition zuzutreffen und wird ebenfalls in Kapitel 3 eingehender

²³ Vgl. zu den Details der beiden Modelle insbesondere: Frerich / Frey 1993: 232-235; Nullmeier / Rüb 1993: 144-165).

²⁴ Hinterbliebenenrenten- und Erziehungszeitengesetz (HEZG), 11.07.1985, BGBl I 1985, S. 1450.

diskutiert. Das Hinterbliebenenrenten- und Erziehungszeiten-Gesetz von 1985 führte jedoch die Bedürftigkeitsüberprüfung in das Rentenrecht ein. Damit wurde in der Tat eine weitreichende Neuerung vorgenommen, die sich jedoch bislang noch nicht auf andere Dimensionen der Rentenversicherung auswirkte. Die Reform weitete aber vor allem die Prinzipien des Sozialversicherungsstaates aus. Durch die Anerkennung der Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung wurde ein Äquivalent zur Erwerbsarbeit geschaffen, das Rentenansprüche für Mütter nach sich zieht. Damit wurde in den bestehenden sozialversicherungsstaatlichen Institutionen ein maßgeblicher familienpolitischer Akzent gesetzt. Diese Reform durchbrach die grundlegende Fixierung der Sozialversicherungen auf die abhängige Erwerbstätigkeit – das typische Normalarbeitsverhältnis²⁵ –, der grundsätzlichen Inklusion anderer gesellschaftlicher Tätigkeiten in die Sozialversicherungen wurde damit der Boden bereitet. Andererseits steht dieser Reform keine adäquate Expansion auf der Finanzierungsseite gegenüber, dort dominierte damals und dominiert noch heute die Erwerbstätigkeit als Finanzierungsgrundlage.²⁶

Im Bereich der *Gesundheitspolitik* war dem Bundesarbeitsminister Blüm klar, daß einer Reform der Gesundheitspolitik hohe Hürden im Wege standen: „Kosten einsparen im Gesundheitswesen – das ist Wassergymnastik im Haifischbecken“ (BMA 1992: 173). Und just dies war das Ziel der Reform: Kosten einsparen und die sogenannte Kostenexplosion im Gesundheitswesen eindämmen. Kein anderes Politikfeld ist durch eine solche „Verbändedichte“ gekennzeichnet, wie das der Gesundheitspolitik (vgl. dazu Alber 1992; Bandelow 1998; Döhler / Manow 1997). Zwar gab es seit 1977 die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (KAiG), dieses Gremium erwies sich jedoch als wenig hilfreich zur Eindämmung der Kosten. Zwar behielt sich das Bundesministerium stets einen Steuerungsanspruch vor, dieser „Anspruch sollte jedoch weniger *gegen* als vielmehr *mit* den – auf das gemeinsame Steuerungsziel der Kostendämpfung verpflichteten – Verbänden durchgesetzt werden. Die KAiG war demnach nicht als Kommandobrücke für einen, sondern für viele Steuermänner konzipiert“ (Döhler / Manow 1997: 95, Hervorhebungen im Original).

Die *Gesundheitsreform*²⁷ von 1988 stand unter dem Primat, nachhaltig stabile Beitragssätze in der gesetzlichen Krankenversicherung zu erreichen (vgl. Perschke-Hartmann 1994; Webber 1989).²⁸ 1983 wurde der Reformprozeß vom Bundesarbeitsminister Blüm angestoßen, indem er Leitsätze zur Reform im Sozialbericht veröffentlichen ließ. Ein Jahr später folgte das erste Spitzengespräch

²⁵ Ohne Zweifel wurden bereits in den 60er und 70er Jahren die Sozialversicherungen auf die Familienmitglieder eines meist männlichen Haupterwerbstätigen ausgeweitet; und ebenfalls wurde die Sozialversicherung auch für die Studierenden geöffnet. Mit der Anerkennung der Kindererziehungszeiten wird jedoch erstmals familiäre Arbeit der Erwerbsarbeit tendenziell gleichgestellt. Eine Flexibilität der Rentenversicherung, die nicht unterbewertet werden sollte.

²⁶ Der Anteil des Bundes an den jeweiligen Sozialversicherungshaushalten – das heißt der steuerfinanzierte Anteil – ging seit den 60er Jahren stetig zurück. Für 1980 betrug der Steueranteil 33,6% und sank bis 1989 auf 31,8% ab (BMA 1990: 211, Tabelle I-5). Erst mit der Rentenreform '92 und verstärkt durch die Rentenreform '99 kam es zu einer deutlichen Anhebung und Automatisierung des Bundeszuschusses zur Rentenversicherung (vgl. auch Kapitel 2.3).

²⁷ Gesetz zur Strukturreform im Gesundheitswesen (Gesundheits-Reformgesetz, GRG), BGBl. I 1988: 2477.

²⁸ Die Beitragssätze der Gesetzlichen Krankenversicherung nahmen von 12,0% (1982) auf 11,4 (1984) ab, stiegen dann aber bis 1989 wieder auf 13% (BMA 1998b)

im Rahmen der Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen; und 1985 legte Blüm schließlich seine „Zehn Grundsätze“ einer gesundheitspolitischen Strukturreform vor (abgedruckt in Bandelow 1998: 193). Dort wurden noch grundlegende Veränderungen struktureller Natur eingefordert (zum Beispiel sollte der Wettbewerb zwischen den Leistungsanbietern erhöht und das Krankenkassenwesen neu strukturiert werden). Über diese – noch vage formulierten – Ziele gab es jedoch koalitionsinternen Dissens. Die FDP aber auch die CSU lehnte in Koalition mit den Verbänden der Leistungsanbieter die Forderungen ab. Erst im Rahmen einer Koalitionsarbeitsgruppe im März 1987 konnten 12 Eckpunkte festgelegt werden, deren weitere Ausgestaltung einer Koalitionsarbeitsgruppe unter Leitung von Norbert Blüm und Rita Süßmuth – damals Bundesministerin für Jugend, Familie und Gesundheit – überantwortet wurde. Diese Arbeitsgruppe wurde spiegelte jedoch den gesundheitspolitischen Proporz wider, was zur Folge hatte, daß unterschiedliche Verbände über „ihre“ Koalitionspolitiker Einfluß ausüben konnten. Da Blüm von Beginn an einen allgemeinen Konsens mit den Verbänden anstrebte (vgl. Perschke-Hartmann 1994: 88-94), führte die Arbeit der Koalitionsgruppe zu einem Ergebnis, das als kleinster gemeinsamer Nenner bezeichnet werden kann. „Trotz seines anspruchsvollen Titels „Gesetz zur Strukturreform im Gesundheitswesen“ ist das Gesundheitsreformgesetz somit keine Strukturreform, sondern lediglich die Fortsetzung der vorherigen kurzfristigen Kostendämpfungspolitik“ (Bandelow 1998: 196 f.) Als folgenreich stellte sich heraus, daß die Opposition nicht an der Ausgestaltung der Reform beteiligt wurde, aus deren Reihen dezidierte Forderungen nach einem Strukturwandel in der Gesundheitspolitik vorgetragen wurden, die insbesondere Veränderungen für die Leistungsanbieter impliziert hätten, was jedoch auf den Widerstand der FDP stieß. Der Reformator Blüm sah sich also einer koalitionsinternen Front der Reformbremsen gegenüber gestellt, während den oppositionellen Reformbefürwortern kein Einfluß gewährt wurde. Im Gegensatz zur Rentenreform '92 wurde kein Schulterschluss mit der Opposition angestrebt – und die angestrebte Strukturreform blieb auf halbem Wege stecken.

Die *Rentenreform '92*²⁹ sollte die Rentenversicherung auf eine solide finanzielle Basis stellen. Hier war die Regierung bestrebt, den größtmöglichen Kompromiß zwischen allen im Politikfeld angesiedelten Akteuren zu erreichen, also auch mit der Opposition, wenngleich auch im Gegensatz zum gesundheitspolitischen Politikfeld die Anzahl der rentenpolitischen Akteure geringer ist. Dieser Kompromiß kam zustande und wurde als herausragendes Ergebnis gefeiert: „Die Rentenreform im Konsens von Regierungskoalition und Opposition, getragen von den Sozialpartnern und Sozialverbänden, ist ein Prachtstück unserer demokratischen Kultur“ (BMA 1992: 19). Im Gegensatz zur Gesundheitspolitik waren hier die Verbände treibende Kräfte der Reform. Die „heiße“ Reformphase wurde von einer Arbeitsgruppe aus Vertretern von BDA, DGB und DAG – mit teilweiser Beteiligung von Vertretern des BMA – eröffnet, die eine gemeinsame Erklärung der Sozialpartner zur Rentenreform im Oktober 1987 veröffentlichte. Der zweite Schritt wurde von der Reformkommission des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) gemacht – also

²⁹ Rentenreformgesetz 1992 (RRG 1992); 18.12.1989; BGBl. I 1989, S. 2261.

auch hier übernahmen die Sozialpartner, die den VDR konstituieren, die Initiative.³⁰ Eine dritte Reformrunde bestand aus der Koalitionsarbeitsgruppe „Rentenreform“, die ihren Schlußbericht im November 1988 präsentierte. Schließlich kam es noch zu einer interfraktionellen Konsensrunde, deren Entwurf – einmalig in der Geschichte der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland – als gemeinsamer, interfraktioneller Gesetzentwurf von CDU/CSU, FDP und SPD im Bundestag eingebracht wurde (vgl. Nullmeier / Rüb 1993).

Die Rentenreform '92 brachte inhaltlich folgende Neuerungen³¹: Erstens veränderte sich die Rentenformel. Ab 1992 wird die Rentenanpassung an die Entwicklung der Nettolöhne anstatt wie bisher an die Bruttolöhne gekoppelt. Zweitens gliederte sich das Finanzierungsgefüge zwischen Bund und Rentenkassen neu. Der Bundeszuschuß wurde deutlich angehoben – hier galt es insbesondere die Mehraufwendungen für die Kindererziehungsleistungen abzudecken – und die Berechnung des Bundeszuschusses wurde über einen Selbstregelungsmechanismus an den Beitragssatz und die Entwicklung der Nettolöhne gekoppelt. Drittens wurde stufenweise ab dem Jahr 2001 eine Erhöhung der Altersgrenzen von 60 und 63 Jahren auf 65 Jahre durchgesetzt. Viertens kam es zu einer Neuberechnung der beitragsfreien Zeiten.³² Fünftens kam es zu einer stärkeren Berücksichtigung der Kindererziehung und der nicht erwerbsfähigen Pflege.³³ Schließlich konnten einige Veränderungen im Fremdrentenrecht durchgesetzt werden (vgl. insgesamt: BMA 1990: 41-49; Nullmeier und Rüb 1993; Bäcker / Scharf 1989: 319-331; Bäcker 1990: 323-347). Die Rentenreform '92 sollte somit die finanziellen Grundlagen der Rentenversicherung stabilisieren. Zum einen sollte die Reform eine *Verschiebung des erwarteten Anstiegs* der Beitragssätze bewirken: statt 24,7% im Jahre 2010 wurden nun 21,4% prognostiziert (BMA 1990: 44). Ein Anstieg der

³⁰ Der VDR dominiert das Politikfeld Rentenversicherung, zu einem guten Teil kann dies auf die rentenpolitische „Datenhoheit“ des Verbandes zurückgeführt werden. Auch der 1987 veröffentlichte Bericht bereitete – in Zusammenarbeit mit der Prognos AG – die empirische Basis für die weiterführenden Verhandlungen. Eine politikwissenschaftliche Abhandlung über den VDR liegt meines Wissens leider noch nicht vor.

³¹ Von besonderem Interesse ist vor allem die Zustimmung des DGB zur Rentenreform '92. Während 1983 die Neuberechnung der Rentenanpassung als „Rentenbetrug“ gegeißelt wurde (vgl. Reinhard 1983: 954), akzeptierte 1989 der DGB die Nettolohnanpassung als das „zentrale Element zur mittelfristigen Konsolidierung der Rentenfinanzen“ (Bäcker / Scharf 1989: 324). Ebenso von Interesse ist die Tatsache, daß die Arbeitgeber sich in entscheidenden Punkten durchsetzen konnten: „Der eigentliche Erfolg der Arbeitgeber in der Rentenreformdebatte lag nicht in der Durchsetzung der Nettoanpassung [...] als vielmehr in der *Heraufsetzung der Altersgrenzen*“ (Nullmeier / Rüb 1993: 332, Hervorhebung im Original), wobei die SPD eine zeitliche Dehnung dieser Maßnahmen durchsetzen konnte, die jedoch in den 90er Jahren seitens der Regierung unterlaufen wurde.

³² Hier kam es zu gegenläufigen Anpassungen. Während die Zeiten des Bezuges von Lohnersatzleistungen ab 1995 wie Beitragszeiten behandelt werden sollten, wurden die Ausbildungszeiten nur noch bis zur Gesamtdauer von 7 Jahren berücksichtigt (vgl. BMA 1990: 43). 1996 wurden die anrechenbaren Ausbildungszeiten im Rahmen des Programmes für Wachstum und Beschäftigung nochmals auf 3 Jahre verkürzt. „So zieht sich .. die Rentenversicherung .. aus einer bildungspolitischen Stützungsfunktion zurück“ (Nullmeier 1996: 345).

³³ Seit 1987 wurde bereits die strittige Frage der Anrechnung von Kindererziehungszeiten für ältere Mütter stufenweise geregelt: seit dem 1. Oktober erhielten die Mütter der Geburtsjahrgänge vor 1907 Kindererziehungsleistungen, seit 1. Oktober 1988 die Jahrgänge von 1907 bis 1911, seit 1. Oktober 1989 die Jahrgänge von 1912 bis 1916. Ab 1. Oktober sollten dann auch die Geburtsjahrgänge zwischen 1917 und 1920 erfaßt werden (BMA 1990: 47).

Beitragssätze wurde also erwartet, nur sollte dieser durch die Rentenreform '92 gedämpft und zeitlich hinausgezögert werden. Dabei war es das explizite Ziel der Regierung, das erreichte Nettorentenniveau für die zukünftigen Rentnergenerationen zu wahren.

Die Rentenreform '92 kann – auch aus international vergleichender Perspektive (Hinrichs 1999; Siegel 1999) – als frühe Reaktion auf die sich verändernden rentenpolitischen Rahmenbedingungen, vor allem der sich anbahnenden Veränderung der demographischen Struktur, eingestuft werden. Ebenso ist sie ein beredtes Zeugnis der funktionsfähigen „doppelten Großen Koalition“ (Hinrichs 1998), die die Rentenpolitik lange Zeit prägte.³⁴ Bemerkenswert ist, daß die Verbände, insbesondere der VDR, treibende Reformkräfte darstellten – ganz im Gegensatz zur Gesundheitsreform. Ebenfalls bemerkenswert ist, daß es nicht darum ging, die Beitragssätze zu senken – auch die Arbeitgeber hatten sich noch nicht diesem Ziel verschrieben – vielmehr wurde konsensual ein weiterer Anstieg in Kauf genommen, wenngleich die Rentenreform '92 diesen Anstieg im ersten Jahrzehnt des neuen Jahrtausends dämpfen sollte. Und schließlich ist noch erwähnenswert, daß der Bund verstärkt zur Absicherung der Rentenversicherung herangezogen wurde. Der lange Trend des bundesstaatlichen Rückzuges aus der Finanzierungsgemeinschaft der Sozialversicherungen wurde so zwar gestoppt, doch auch nach 1990 nicht umgekehrt.³⁵

Die Bestrebungen einer institutionellen Neujustierung des Sozialversicherungsstaates in den 80er Jahren verliefen – so kann hier zusammengefaßt werden – in relativ ruhigen Gewässern. Erstens kam es zu Anpassungen in den bestehenden Strukturen des Sozialversicherungsstaates. Dies bedeutete auch, daß innerhalb des Sozialversicherungsstaates familienpolitische Aufgaben integriert wurden – was hier als eine Expansion der Prinzipien des Sozialversicherungsstaates aufgefaßt wird. In ruhigen Gewässern auch, weil sowohl innerhalb der parlamentarischen als auch der

³⁴ Es sei angefügt, daß jenseits des beeindruckenden interfraktionellen Konsenses bereits 1989 gewichtige Einwände gegen die Reform geltend gemacht wurden: Der Abgeordnete Hoss der Grünen wies darauf hin, daß die hohe Zahl der Aus- und Übersiedler die Eckdaten der Reform habe Makulatur werden lassen; er forderte die Rückweisung des Gesetzentwurfes an den Bundestagsausschuß. Ebenso vertraten bereits einige FDP-Abgeordnete (zum Beispiel Cronenberg) die Meinung, daß die gesetzliche Rentenversicherung allein keineswegs die Einkommenssicherung im Alter bewerkstelligen könne. Seitens der SPD wurde vereinzelt die Anhebung der Altersgrenzen moniert, während einigen Abgeordneten die Konsolidierung nicht weit genug ging, da in der Tat in den Prognosen ein deutlicher Anstieg der Beitragssätze spätestens im neuen Jahrtausend in Aussicht gestellt wurden. Die Grundrentenmodelle von Biedenkopf wurden zwar zum Teil als in der Analyse zutreffend gewürdigt – so vom damaligen sozialpolitischen Experten der SPD, Dreßler –, sie spielten jedoch in der aktuellen Debatte keine nennenswerte Rolle (vgl. Nullmeier / Rüb 1993: 218-220). Mit anderen Worten, bereits vor der Einheit gab es kritische Stimmen, ob mit dieser Strukturreform den demographischen Entwicklungen genüge getan und das Konsolidierungsziel – die Maxime der Reform – überhaupt nachhaltig erreicht werden könne.

³⁵ Die Finanzierungsweise des bundesdeutschen Sozialbudgets unterlag einem in der Literatur wenig beachteten Wandel. Während der Bund 1960 insgesamt 41,3% zur Finanzierung des Sozialbudgets aufbrachte, waren es 1980 nur noch 33,6% und 1989 gar nur noch 31,8% (der relative Anteil der Sozialbeiträge nahm entsprechend zu) (BMA 1990: 211, Tabelle I-5). Auf der Finanzierungsseite setzte demnach ein verstärkter Trend zum Sozialversicherungsstaat ein. Mit der deutschen Einheit ging der staatliche Finanzierungsanteil erst deutlich zurück (1991: 30,4%), und stieg dann bis Mitte der 90er Jahre wieder leicht an (1996: 32,2%), blieb jedoch unter dem Niveau von 1980 (BMA 1998a: 292, Tabelle I-5.1).

außerparlamentarischen Arena kein manifester Dissens in dem Maße festzustellen ist, wie er sich in den 90er Jahren offenbarte.³⁶ Die 80er Jahre zeichnen sich also durch eine „smooth consolidation“ (Offe 1991) aus. Es sollte aber auch betont werden, daß sich die arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Reformen anders darstellen. Hier gab es manifeste Abstimmungsprobleme und Konflikte. Während die christdemokratisch-liberale Regierung auf eine moderate Deregulierung des Arbeitsmarktes setzte und die passive Umverteilung der Lebensarbeitszeit auf Kosten des Sozialversicherungsstaates präferierte, versuchten die Gewerkschaften einen anderen Weg einzuschlagen. Beide Strategien wurden nicht koordiniert, bzw. die Regierung strebte eine solche Abstimmung nicht an. Hier zeigte sich einmal mehr, daß dem Wunsch nach einem „Dreigespann“ zwischen Staat, Arbeit und Kapital die institutionelle Basis bzw. der Wille diese institutionelle Basis zu schaffen, fehlte. Anders als im niederländischen Beispiel (vgl. Hemerijck / Manow / van Kersbergen 1999) kam es zu keiner thematischen Verknüpfung und Koordination zwischen Tarif-, Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik. Das Nichthandeln der Regierung offenbarte sich vor allem bei der Frage einer effektiven Umverteilung von Arbeit. „Thus, non-decisions were as important as decisions for the fate of the German welfare state in the 1980s. In this respect it is especially important to note that the Kohl-government left the various pathways into early retirement wide open“ (Manow / Seils 1998: 38). Eine solche Politik fußte zwar auf den bundesdeutschen Traditionen, verstärkte aber so den Teufelskreis zwischen der Finanzierungsweise des Sozialversicherungsstaates und der Beschäftigungsentwicklung: „As a result, a virtuous cycle of productivity growth changes into a vicious cycle of high wage costs, the dismissal of less productive workers, and increases in social security contributions“ (Hemerijck / Manow / van Kersbergen 1999: 5).

Der Modus der Sozialpolitikgestaltung in den 80er Jahren – dies zeigen die Fallstudien – weicht von den bekannten Mustern der sozial-liberalen Koalition ab. Die gleichläufigen Mehrheiten in Bundesrat und Bundestag verlagerten den Fokus der Verhandlungsprozesse in die Koalition und insbesondere in die CDU/CSU. Die „Informalisierung“ (Manow 1996; vgl. Schreckenberger 1992; Hennis 1998) der Politik nahm in den 80er Jahren ihren Anfang. Dieses „System Kohl“, das „Stille Regieren“ (Korte 1998) vorbei an den offiziellen parlamentarischen und parteiinternen Institutionen, läßt sich bei vielen sozialpolitischen Entscheidungen nachweisen.³⁷ Ob damit jedoch ein

³⁶ Darüber kann auch die Vorgeschichte zum Gesundheitsreformgesetz nicht hinweg täuschen. Dort wurde zwar massive Kritik seitens der Verbände und der Opposition geäußert, doch vor allem die Verbände konnten sich mit ihren Forderungen weitgehend durchsetzen – ihre Interessenvertretung war insofern erfolgreich. Wie oben gezeigt wurde, war es das gesundheitspolitische Dilemma, daß Bundesarbeitsminister Blüm keine Koalition mit den Reformern der Opposition eingehen wollte oder konnte; dieses Dilemma wurde beim Gesundheitsstrukturgesetz 1992 erfolgreich umgangen (vgl. Kapitel 2.3).

³⁷ Meines Erachtens sollte die Informalisierungsthese differenziert diskutiert werden. Es sind verschiedene „Verhandlungsspiele“ zu unterscheiden: Zum einen die Verhandlungen zwischen den Koalitionsparteien. Solche Koalitionsarbeitsgruppen wurden bereits in der sozial-liberalen Koalition eingeführt und insbesondere die FDP-Führung legte auf eine solche Politikgestalt – vielfach an den Fraktionen vorbei – großen Wert (Bannas 1999). Hier räumte Kohl jedoch der FDP einen größeren Spielraum ein als dies Schmidt bereit war zu tun. Zum zweiten gibt es die „Verhandlungsspiele“ innerhalb einer (Volks-)Partei. Hier ist zu bedenken, daß durch die Mehrheitsverhältnisse das dritte „Spiel“ – die Bund-Länder-Verhandlungen – in den 80er Jahren weitgehend in die CDU wanderte. Die innerparteiliche Herbeiführung des Konsens er-

Einflußverlust der Verbände einherging, ist fraglich. Die hier präsentierten Reformen legen eher die These nahe, daß der Verbändeeinfluß von Fall zu Fall variierte, je nachdem wie es den Verbänden gelang, „ihre“ Vertreter auf der Ebene der Koalitionseliten zu erreichen. Auf alle Fälle besaß die Opposition keine Möglichkeit, die föderale Verhandlungsdimension parteipolitisch zu instrumentalisieren und damit effektiv als „Mitregent“ zu agieren.

Die Politik des Sozialversicherungsstaates in den 80er Jahren zeichnet sich durch eine strukturelle Pfadabhängigkeit aus, die allerdings von allen Akteuren gewollt war: Der Sozialversicherungsstaat wurde an sich verändernde Rahmenbedingungen angepaßt, ja dessen Prinzipien erwiesen sich als so flexibel, daß auch Aspekte der Familienpolitik in dieses sozialpolitische Regulierungsmuster integriert werden konnten. Damit erschien am Vorabend der deutschen Einheit der Sozialversicherungsstaat als anpassungsfähig und leistungsstark – ein sozialpolitisches Prinzip, das für die Aufgabe der sozialpolitischen Gestaltung der deutschen Einheit bestens gerüstet schien.

2.2 Die sozialpolitische Gestaltung der Deutschen Einheit

Die deutsche Einheit kam für alle Akteure überraschend – und das Ergebnis der sozialpolitischen Gestaltung der Einheit ist bekannt: Es kam zu einem ausnahmslosen Institutionentransfer des westdeutschen Modells in die neuen Bundesländer, wenngleich mit gewissen Akzentsetzungen, insbesondere im Bereich der Arbeitsmarktpolitik. Zwei Themenkomplexe sollen hier erörtert werden: Zum einen stellt sich die Frage, wie diese Entwicklung erklärt werden kann, zum zweiten sollen die Folgen dieser Strategie für den Sozialversicherungsstaat skizziert werden.

Die *Politik zur Herstellung der deutschen Einheit* bewies eine schnelle und flexible Handlungsfähigkeit.³⁸ Aufgrund der unsicheren politischen Lage wurde von der Bundesregierung gegen Ende 1989 „auf das Tempo“ zur Vorbereitung der Einheit beider deutschen Staaten gedrückt.³⁹ Unter der Leitung von Helmut Kohl wurden die entscheidenden politischen Weichenstellungen im Bundeskanzleramt durchgeführt. Damit kam es zu einer historischen Novität: „In normalen Zeiten war der Entscheidungsstil in der Bundesrepublik ... durch komplexe Konsultations- und

langte in den 80er Jahren zwangsläufig mehr Gewicht, als dies unter der sozial-liberalen Koalition der Fall war, als die Bund-Länder-Konflikte entlang der Trennlinie Regierung und Opposition das Geschehen dominierten. „Die Praxis der Informalisierung zu Lasten der verfassungsrechtlich institutionalisierten Verfahren funktionierte ... auf der Basis gleichgerichteter Mehrheiten in den gesetzgebenden Körperschaften“ (Lehmbruch 1998: 165). Von daher ist das „System Kohl“, das mit der Informalisierung der Politik oft verbunden wird, in seiner Anfangsphase ein Kind seiner Zeit – und die 90er Jahre zeigen, daß mit gegenläufigen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat die föderalen „Verhandlungsspiele“ wieder mehr Prägestärke bekamen und sich die FDP stärker innerhalb der Koalition zu profilieren suchte (vgl. Kapitel 2.3 und Kapitel 3).

³⁸ Vgl. allgemein zur Politik der deutschen Einheit und zu ihrer sozialpolitischen Gestaltung: Lehmbruch (1991); Czada (1994, 1998); Liebert / Merkel (1991); Schmähl (1992); Schmidt (1998); Schwinn (1997); Sinn / Sinn (1993).

³⁹ Am 28.11.1989 legte Kohl sein – auch den engsten Vertrauten vorher nicht bekanntes – Zehn-Punkte-Programm zur Herstellung der deutschen Einheit vor. Dies kann als Startschuß für die „heiße“ Phase der Vereinigungspolitik angesehen werden.

Aushandlungsprozesse charakterisiert, in einem Staat, der kein streng hierarchisches Gebilde, sondern ein verflochtenes Gefüge dezentralisierter Einflußstrukturen darstellt. Um so auffallender der Unterschied zu den folgenreichen Abläufen des ersten Halbjahres 1990. Da kam es gewissermaßen zu einer Kontraktion des Staates, genauer: der Strukturen staatlicher Strategieentwicklung. Der Bundeskanzler trieb die Dinge voran, indem er andere Akteure vor vollendete Tatsachen stellte, unter bewußter Umgehung vertraut gewordener Konsultationsroutinen und Aushandlungsmechanismen“ (Lehmbruch 1991: 587). Diese erste Phase erfuhr mit der Unterzeichnung der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion im Juli 1990 ihren Höhepunkt. Danach schloß sich eine Phase an, in der die konkrete Ausgestaltung der deutschen Einheit angegangen wurde. Was galt es im Osten zu bewahren, was sollte von West nach Ost transferiert werden?

Die Übertragung des westdeutschen Modells auf die neuen Bundesländer fußte auf einem breiten politischen Konsens. Auch die *Tarifparteien* waren überzeugt, daß die westdeutschen Institutionen der Arbeitsbeziehungen in den neuen Ländern nachgebildet werden sollten. Bereits im März 1990 legten der BDA und der DGB eine gemeinsame Erklärung „zu einer einheitlichen Wirtschafts- und Sozialordnung in beiden deutschen Staaten“ vor (vgl. Keller 1997: 221). Dieser Konsens spiegelte sich auch in der Vereinbarung von 1991 wider, in der die Tarifparteien der Metallindustrie eine stufenweise Angleichung der Tarifgrundlöhne beschlossen. Die Arbeitgeber trugen demnach die Strategie einer raschen Angleichung der Lebensverhältnisse mit, mit der einsetzenden Rezession nach 1992 nahm jedoch die Kritik einer derartig ausgerichteten Lohnpolitik seitens der Bundesregierung, der Bundesbank und des Sachverständigenrates zu. Die Arbeitgeber in Ostdeutschland reagierten darauf im Frühjahr 1993 mit einem Novum in der Geschichte der deutschen Arbeitsbeziehungen: Erstmals kündigte die Arbeitgeberseite außerordentlich einen laufenden Tarifvertrag, nach einem Arbeitskonflikt wurde der Anpassungsrahmen der Lohnangleichung zeitlich gestreckt und die sogenannte Härtefallklausel eingeführt. Diese Klausel sieht vor, daß in einzelnen Unternehmen untertarifliche Bezahlungen zur Vermeidung von Insolvenzen und Arbeitsplatzverlusten möglich sind.⁴⁰ Diese Regelung wird jedoch aufgrund der hohen Konsenskosten in nur geringem Umfang angewendet. Die ostdeutsche Entwicklung zeichnet sich vielmehr durch eine „stille Tarifflicht“ aus: immer mehr Unternehmen unterschreiten stillschweigend die Tarifbedingungen und tragen somit zur Erosion des Flächentarifvertrages bei (vgl. Czada 1998: 68-70; Schroeder 1996; Henneberger 1993).⁴¹

⁴⁰ Über die Anwendung der Klausel befindet nicht der Betriebsrat, sondern eine paritätisch besetzte Schiedsstelle, so daß eine „Verbetrieblichung“ der Arbeitsbeziehungen nicht befördert werden sollte (vgl. Keller 1997: 224).

⁴¹ Diese Entwicklung hat sich im Laufe der 90er Jahren deutlich zugespitzt. Der BDI-Präsident Henckel sieht das jüngst eingeführte Sonderkündigungsrecht für die sächsischen Arbeitgeber als vorbildlich an, demzufolge können einzelne Unternehmen nach Abschluß eines Tarifvertrages ihren Interessenverband kurzerhand verlassen, um so die Ergebnisse des Tarifvertrages nicht übernehmen müssen. Dies sei – so Henckel – eine Möglichkeit, die Macht des Tarifkartells zu begrenzen; als ultimo ratio sei das Auflösen der Arbeitgeberverbände auch ein Instrument, die Macht der Gewerkschaften zu beschneiden (vgl. FAZ v. 10.02.1999, S. 17).

Für die Organisationsbedingungen der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände brachte die deutsche Einheit keinesfalls nur positive Folgen. Der „Kampf um das neue Territorium“ (Windhoff-Héritier 1992: 303) stärkte zwar unmittelbar deren organisatorische Grundlagen, im Laufe der 90er Jahre zeigte sich aber, daß in Ostdeutschland alle Tarifparteien mit rückläufigen Mitgliederzahlen zu kämpfen haben.⁴² Die gewerkschaftliche Organisationsbasis (bezogen auf den DGB) sank 1995 erstmals unter die 30%-Marke (vgl. Jacobi / Keller / Müller-Jentsch 1998: 202). Und die Arbeitgeberverbände sehen sich mit einem schnell sinkenden Organisationsgrad konfrontiert, was insbesondere auf die Tarifpolitik zurückgeführt wird (vgl. Henneberger 1993: 661 f.).⁴³ Kurz, die Fundamente der deutschen Arbeitsbeziehungen – gut organisierte kollektive Akteure mit weitreichenden Verpflichtungs- und Koordinationskompetenzen – unterliegen einem drastischen Wandel, wobei die Arbeitgeberverbände am stärksten vom Mitgliederschwund betroffen zu sein scheinen; für die sozialpolitische „Große Koalition“ der Sozialpartner brachte die deutsche Einheit immense Probleme mit sich, insbesondere im Arbeitgeberlager bröckelte zusehends der Rückhalt der Betriebe.

Im Bereich der *Gesundheitspolitik* wurde in der Frühphase der deutschen Einheit ein grundlegender Systemwandel gefordert. Eröffnet wurde diese Diskussion vom damaligen CDA Vorsitzenden Ulf Fink, der die Meinung vertrat, daß es wenig Sinn mache, die bekannten Systemmängel auf den Osten zu übertragen. Unterstützt wurde Fink vom Sozialexperten der SPD, Rudolf Dreßler, der im Frühjahr 1990 ein Strategiepapier zur Neuordnung der Gesetzlichen Krankenversicherung vorlegte. Unterstützt wurden diese Forderungen vom DGB, den Allgemeinen Ortskrankenkassen und der PDS (Bandelow 1998: 200; vgl. Manow 1994). Diese Koalition der Reformbefürworter war jedoch wankelmütig, und insgesamt stellt Czada (1994: 255) fest, daß „(e)rratische Strategieformulierungen .. insgesamt eine Debatte (kennzeichneten), die letztlich zu einer gemeinsam verfolgten Politik des Status-quo Erhaltes“ führte.⁴⁴ Die Bundesregierung – in Koalition mit den Kassenärztlichen Vereinigungen und den Ersatzkassen – war treibende Kraft zur unveränderten Übernahme der westdeutschen Strukturen. Bereits im Januar 1991 wurden das westdeutsche Gesundheitssystem auf die ostdeutschen Länder übertragen, und die Strukturanpassung war 1993

⁴² Vgl. zur Entwicklung direkt nach der deutschen Einheit Kleinhenz (1992).

⁴³ Der drastische Rückgang des Organisationsgrades der Arbeitgeberverbände kann zum Teil durch die Politik der Treuhandanstalt erklärt werden, die die von ihr verwalteten Betriebe in den jeweiligen Arbeitgeberverbänden organisierte und die Beiträge für sie abführte. Mit einer zunehmenden Privatisierung lehnte sehr viele Betriebe eine weitere Mitgliedschaft in den Verbänden ab (vgl. Henneberger 1993: 662).

⁴⁴ Die gleiche Interpretation findet sich bei Manow (1997a: 121): „Als es der westdeutschen SPD bspw. gelungen war, ihre sozialpolitische Programmatik nahezu uneingeschränkt in der Koalitionsvereinbarung der Regierung de Maizière festschreiben zu lassen, ... wurden die ostdeutschen Christdemokraten schnell parteipolitisch „auf Linie“ gebracht. So trat ein ursprünglich gerade bei der Ost-CDU stark ausgeprägter Wunsch nach dem Erhalt der „sozialen Errungenschaften“ der DDR allein deswegen in den Hintergrund, weil er quer lag zu den Konfliktlinien des nun dominierenden bundesdeutschen Parteienwettbewerbs. Im Endeffekt wurden die Entscheidungen ... innerhalb eines auf bundesdeutsche Akteure beschränkten Politiknetzwerkes getroffen ... (und) diese (geben) ein gutes Beispiel für eine systematisch Status-quo-Lösungen favorisierende *Politikverflechtung* ab“ (Hervorhebung des Autors).

abgeschlossen, wengleich für die ostdeutschen Polikliniken und Ambulatorien zeitlich befristete Ausnahmeregelungen eingeräumt wurden.

Wie kann diese Status-quo Politik in just jenem Politikfeld erklärt werden, in dem die intensivste Diskussion über Strukturreformen bei der Gestaltung der deutschen Einheit geführt wurde? Bandelow (1998: 202 f.) betont die im Bereich der Gesundheitspolitik engmaschigen Verbandsbeziehungen; bei der gesundheitspolitischen Gestaltung der Einheit galt es aus der Perspektive aller Verbände den eigenen Einflußbereich zu sichern. Jeder Versuch einer Neujustierung mußte damit auf den Widerstand der betroffenen Akteure treffen – insbesondere da die Bundesregierung keine Neuordnung „im Schatten der Hierarchie“ anstrebte.

Nachdem bereits der grundlegende Institutionentransfer entschieden war, kam es 1992 zur Verabschiedung des *Gesundheitsstrukturgesetzes*⁴⁵. Bei dieser Reform zog die Regierung die Lehren aus dem Gesundheitsreformgesetz und der gesundheitspolitischen Herstellung der Einheit. Das Gesundheitsstrukturgesetz leitete erstmals eine Organisationsreform der Krankenkassen ein, die Krankenhausfinanzierung wurde neu geregelt, eine Positivliste für Arzneimittel eingeführt und verschiedene Einsparungen bei den Leistungsanbietern durchgesetzt (siehe hier wie für alle anderen Reformen der 90er Jahre die Anhangstabelle A-2) (vgl. Bandelow 1998; Döhler / Manow 1997; Perschke-Hartmann 1994).

Wie in den 80er Jahren galt es, die Kosten in der gesetzlichen Krankenversicherung zu senken. Doch die politischen Rahmenbedingungen hatten sich geändert: die SPD geführten Länder besaßen die Mehrheit im Bundesrat. Der personelle Wechsel im Bundesgesundheitsministerium bot den Anlaß, einen neuen Anlauf zur Reform der Krankenversicherungen zu wagen. Seehofer konnte relativ rasch den Kanzler davon überzeugen, daß die SPD Opposition bei der jetzigen Reform „ins Boot geholt“ werden müsse, andernfalls sei eine weitere Anhebung der Beitragssätze unumgänglich und – seit 1992 galt die Nettolohnanpassung der Renten– dies könne nach sich ziehen, daß just im Super-Wahljahr 1994 eine „Nullrunde“ bei den Renten drohe. Damit war der Weg bereitet. Die gesundheitspolitischen Experten der Regierungsfractionen und der SPD berieten in Bad Lahnstein im Oktober 1992 unter weitgehendem Ausschluß der Öffentlichkeit – und der gesundheitspolitischen Verbände⁴⁶ – die Grundzüge einer gesundheitspolitischen Reform. Die „Große Koalition“ zwischen CDU/CSU und SPD funktionierte vorzüglich, die FDP sah sich in eine „Statistenrolle verwiesen“; Lahnstein wurde für sie zu „einer traumatischen Erfahrung“ (Lehmbruch 1998: 172), die für die weitere Regierungsarbeit Konsequenzen hatte.⁴⁷

⁴⁵ Gesetz zur Sicherung und Strukturverbesserung der gesetzlichen Krankenversicherung (Gesundheitsstrukturgesetz), BGBl I 1992: 2266.

⁴⁶ Die gesundheitspolitischen Verbände sahen diese Situation kaum mit Freude; der breite politische Konsens nahm jedoch „den Verbänden .. die Ansatzstellen zum Widerstand“ (Bandelow 1998: 210). Ebenso erschwerte der umfassende Charakter des Gesundheitsstrukturgesetzes Koalitionsbildungen zwischen den einzelnen Verbänden.

⁴⁷ Lahnstein veränderte die strategischen Kalküle innerhalb der FDP. Spätestens seit 1992 wurden die „Verhandlungsspiele“ komplizierter. Es gab nicht nur die Bund-Länder-Dimension mit gegenläufigen Mehrheiten, auch innerhalb der Koalition erschwerte sich die Konsensfindung, da die FDP verstärkt –

Im Bereich der *Arbeitsmarktpolitik* wurden die westdeutschen Strukturen ebenfalls unverändert in den Osten transferiert. Allerdings kam es hier zu neuen Schwerpunktsetzungen, um die spezifischen Übergangsprozesse auf dem Arbeitsmarkt abzufedern, diese Akzentuierungen stellen jedoch keine qualitativen Neuerungen dar (vgl. Kühl 1994). Die Ausgaben für die Frühverrentung, die Kurzarbeiterregelungen und das Altersübergangsgeld stiegen in Ostdeutschland nach 1990 stark an und übertrafen die Ausgaben für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Fortbildungsmaßnahmen bei weitem (vgl. Heinelt / Weck 1998: 16). Mit anderen Worten: die Strategie zur Bekämpfung der „Beschäftigungskatastrophe“ (Kühl 1991) im Osten folgte dem westdeutschen Muster einer Reduzierung des Arbeitskräfteangebotes. Die innovativste Neuerung in dieser Perspektive stellt das Altersübergangsgeld dar. Auf der Grundlage des Einigungsvertrages wurde es mit Wirkung vom 3. Dezember 1990 in Ostdeutschland eingeführt und löste die bis dato geltende Vorruhestandsregelung der DDR ab.⁴⁸ Bis zum 1. Juli 1990 galt die Vorgabe, daß dieses Altersübergangsgeld nur bis zu dem Zeitpunkt zu zahlen sei, mit dem ein Antrag auf eine Altersrente möglich sei. Damit wäre es zu einer Verlagerung der Kosten von der Bundesanstalt für Arbeit auf die Rentenversicherung gekommen. Nach Auseinandersetzungen mit den Gewerkschaften stellte es die Bundesregierung den Empfängern des Altersübergangsgeldes frei, weiter diese Leistungen zu beziehen oder eine Rente wegen Alters zu beantragen. Die Vorruhestandsregelungen und das Altersübergangsgesetz bewirkten eine deutliche Entlastung des ostdeutschen Arbeitsmarktes.⁴⁹ Trotz der allerdings begrenzten Möglichkeit, Kosten auf die Rentenversicherungsträger abzuwälzen, stiegen die entsprechenden Kosten der Bundesanstalt für Arbeit stark an: 1991 wurden für diese Maßnahmen 2,7 Milliarden DM aufgewendet, 1993 waren es 14 Milliarden DM. „Damit überstieg der Finanzbedarf bis 1994 die Ausgaben, die in den neuen Bundesländern für Arbeitslosengeld, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder die individuelle Förderung der beruflichen Bildung zu bestreiten waren“ (Heinelt / Weck 1998: 69).⁵⁰

Die arbeitsmarktpolitische Abfederung der deutschen Einheit setzte weitgehend auf das in den alten Bundesländern verwurzelte Prinzip einer Reduzierung des Arbeitskräfteangebots. Damit wurde das

auch zum Teil bedingt durch die Informalisierung der Politik in den 80er Jahren –Einfluß auf zum Beispiel die Gesundheitspolitik zu nehmen versuchte. Zudem profilierte sich die Partei immer stärker als Steuersenkungspartei, wobei sie die Blockade der Regierungstätigkeit mitunter in Kauf nahm (vgl. Kapitel 2.3).

48 Die Vorruhestandsregelung der DDR wurde von der Regierung Modrow im Februar 1990 verabschiedet und sah die finanzielle Absicherung (70% des durchschnittlichen Nettolohnes in den vorherigen 12 Monaten) eines frühzeitigen Rückzugs vom Arbeitsmarkt vor (Männer ab 60 Jahre, Frauen ab 55 Jahre). Diese Regelung wurde aus Steuermitteln finanziert. Unmittelbar nach der Vereinigung wurden diese Kosten vom Bund getragen, die Einführung des Altersübergangsgeldes wies jedoch für die ersten 32 Monate die Finanzierung der Bundesanstalt für Arbeit zu (vgl. Heinelt / Weck 1998: 64).

49 Abzulesen ist dieser Effekt an den Arbeitslosenzahlen älterer Erwerbspersonen in Ost- und Westdeutschland: im September 1992 betrug diese Arbeitslosenzahl in den alten Bundesländern 20,5%, während sie in den neuen bei nur 4,5% lag. Nach Auslaufen des Altersübergangsgeldes betrug die Quote in Ostdeutschland im September 1995 16,4%, während sie in den alten Bundesländern 22,9% betrug (Heinelt / Weck 1998: 68).

50 Über den Einsatz des Kurzarbeitergeldes, der Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen sowie der direkten Arbeitsplatzbeschaffung vgl. Heinelt / Weck (1998: 69-99).

passive Instrument der Frühverrentung einer dezidiert aktiven Arbeitsmarktpolitik⁵¹ vorgezogen. Die finanziellen Belastungen der Sozialversicherungsträger waren immens, bei gleichzeitig stark abnehmender Beschäftigung im Osten, aber auch im Westen. Der Sozialversicherungsstaat trug den Löwenanteil der Anpassungskosten auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt⁵², und spätestens 1993 wurde den Akteuren bewußt, „daß wir uns dieses schöne Heim, das wir uns da gebaut haben, auf Dauer einfach nicht finanzieren können“ (so ein anonymer Mitarbeiter der BA, zitiert nach Heinelt / Weck 1998: 157). Und dies stellte den Beginn einer andersartigen Arbeitsmarktpolitik dar, die in Kapitel 2.3 erörtert wird.

Die gewählte Strategie zur sozialpolitischen Gestaltung der deutschen Einheit mag aufgrund der großen politischen Unsicherheit im Jahr 1990 und auch der positiven Anpassungsfähigkeit des Sozialversicherungsstaates in den 80er Jahren durchaus rational gewesen sein (vgl. dazu insbesondere Czada 1994), sie belastete jedoch den Sozialversicherungsstaat in sehr hohem Ausmaße. Bis 1997 wurden insgesamt 1.186 Milliarden DM (brutto) von den alten Bundesländern nach Ostdeutschland transferiert, wobei insgesamt 283 Milliarden DM von den Sozialversicherungen getragen wurden (Sozialpolitische Umschau 1998: 20)⁵³. Somit wurden ca. ¼ der gesamten Kosten im Gefolge der deutschen Einheit vom Sozialversicherungsstaat finanziert und auf die Faktoren Arbeit und Kapital umgewälzt. Mit anderen Worten: Die Finanzierung der Deutschen Einheit wurde zu einem großen Teil aus dem „kollektiven Privateigentum der Versicherten“ (Offe 1992: 84) bestritten. Ein politischer Fehlgriff, der ex-post auch vom damaligen Sozialminister eingeräumt wurde: „Meiner Meinung nach hätten alle Staatsbürger dafür zahlen müssen, also auch die Beamten und Selbständigen. Als diese Frage unter Zeitdruck zu lösen war, habe ich leider den Handwerkspräsidenten weniger kräftig gehört als heute. Heribert Späth hat Recht, wenn er sagt, daß diese Leistung von über 30 Milliarden Mark allein in 1996 eigentlich nicht auf den Buckel der Arbeitsplätze gehört“ (Interview mit Norbert Blüm; Handwerksmagazin 2/1996).

Die sozialpolitische Gestaltung der deutschen Einheit folgte den vorgeprägten Strukturen und Leitlinien der Politik des Sozialversicherungsstaates, die bereits die 80er Jahre dominierten. Somit kam es zu der gewaltigsten Expansion des Sozialversicherungsstaates in der Ära Kohl: der Sozialversicherungsstaat wurde zur Finanzierung einer Aufgabe herangezogen, für die er nicht geschaffen war.⁵⁴ Dies führte insgesamt dazu, daß sich der Teufelskreis zwischen steigenden

51 Zwar wurden auch die Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik nach 1990 deutlich erhöht. Im Vergleich zum Mitteleinsatz bei der Frühverrentung nehmen sich diese Anstrengungen jedoch als gering aus.

52 Hierzu jüngst Adamy (1998: 35): „Insbesondere die arbeitsmarktpolitischen Aufgaben der deutschen Vereinigung sind kein versicherbares Risiko, das vorrangig von der Solidargemeinschaft über lohnbezogenes Einkommen getragen werden soll, sondern richtigerweise von der Gesamtbevölkerung finanziert werden müßte. Sowohl aus ökonomischer wie verteilungspolitischer Sicht wäre es richtiger, das Defizit aus allgemeinen Haushaltsmitteln statt über Sozialbeiträge zu finanzieren“.

53 Bei den Berechnungen der Transferleistungen gibt es durchaus unterschiedliche Zahlen, die auf methodischen Differenzen zurückzuführen sind (vgl. Bundesbank 1996).

54 Mit deutlichen Worten charakterisiert das Deutsche Institut für Wirtschaft diese Politik: „Durch das Verlagern von Teilen der finanziellen Vereinigungsfolgen in den Bereich der Sozialversicherung wurde das System der solidarischen Absicherung über Gebühr beansprucht und damit in Mißkredit gebracht. In keiner Versicherung ist es möglich, nach Eintritt des Schadens Mitglied der Versicherungsgemeinschaft

Sozialabgaben und rückläufiger Beschäftigungsentwicklung schneller zu drehen begann.⁵⁵ Ebenso konnte gezeigt werden, daß die kollektiven Akteure von Arbeit und insbesondere Kapital durch die nicht intendierten Folgen der deutschen Einheit in ihren organisatorischen Grundlagen geschwächt wurden. Wie auf diese veränderte Ausgangslage seitens der Regierung reagiert wurde und was zum aufbrechenden sozialpolitischen Dissens führte, wird im nächsten Kapitel behandelt.

2.3 Die Sozialpolitik ab Mitte der 90er Jahre: Die Erosion des sozialpolitischen Konsenses

Die nationale Euphorie währte nur kurze Zeit. Ab 1993 schwächte sich der wirtschaftliche Vereinigungsboom ab, die Rezession, die die übrigen OECD Länder bereits ab 1990 erfaßt hatte, zeigte jetzt auch im vereinigten Deutschland Wirkung. Eine genaue Datierung des aufkommenden sozialpolitischen Dissenses ist kaum möglich, aber mit Vollendung des Jahres 1993 war die Kärnerarbeit der institutionellen Angleichung erfolgt, und die Aufgabe, in einer sich anbahnenden Rezession drastisch zu sparen um die Finanzen wieder zu konsolidieren,⁵⁶ trieb beide „Großen Koalitionen“ – der parlamentarischen und außerparlamentarischen Arena – stetig auseinander.

Nur scheinbar stellt die konsensual verabschiedete *Pflegeversicherung*⁵⁷ einen Widerspruch als Auftakt zur konflikthafter Phase der Sozialpolitik dar. Die Pflegeversicherung wurde nach langer Vorbereitungsphase⁵⁸ 1994 im Konsens zwischen Regierung und Opposition verabschiedet, und diese Reform stellt eine abermalige Expansion des Sozialversicherungsstaates dar. Die lange Vorbereitungszeit für eine gesetzlich Regulierung der Pflege beruhte unter anderem auf den Differenzen in der Finanzierungsfrage. Es war zwischen den Parteien und Tarifparteien umstritten gewesen, ob die Prinzipien des Sozialversicherungsstaates angewendet werden, eine ausschließlich vom Staat finanzierten Volkssicherung – wie in Österreich (vgl. Alber 1998a: 20) – eingeführt werden, oder ob gar private (Pflicht-)Versicherungen die Absicherung des Risikos übernehmen sollten. Insbesondere die Arbeitgeber hatten eine Beteiligung bei der Finanzierung abgelehnt, da der Pflegefall als solcher in keiner ursächlichen Relation zur Erwerbsarbeit stünde; diese Argumentation war auch von der FDP vertreten worden. Bundesarbeitsminister Blüm, der Arbeitnehmerflügel der

zu werden“ (DIW 1997: 729). Als Korrektur wird eine verstärkte Finanzierung der Vereinigungsfolgen über eine höhere Mehrwertsteuer bzw. höhere Konsumsteuern gefordert. Ähnliche Schlußfolgerungen zieht Tegtmeier (1997: 10 f.), der eine stärkere Steuerfinanzierung nicht nur für denkbar sondern auch hinsichtlich einer europäischen Konvergenz für notwendig erachtet.

55 Die Auswirkungen der Vereinigungspolitik auf die prekäre Wirtschaftslage Ende der 90er Jahre werden in der Literatur kaum zur Kenntnis genommen; die Diskussion wird vom Globalisierungstheorem dominiert (bedeutende Ausnahmen stellen die Beiträge von Czada (1998) und Manow / Seils (1998) dar).

56 Die intensiven Sparbemühungen wurden seit 1993 auch durch die Vorbereitungen zur europäischen Wirtschafts- und Währungsunion bedingt. Das Ziel, die Maastricht-Kriterien zu erfüllen, dominiert seit 1993 – neben der Globalisierungsdebatte – die öffentliche Auseinandersetzung.

57 Gesetz zur sozialen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit, BGBl I 1994: 1014.

58 Bereits 1974 wurde erstmals eine Einführung gefordert (Hinrichs 1995: 233), 1983 wurde sie von Bundesarbeitsminister Blüm erneut explizit auf die gesetzgeberische Agenda gesetzt.

CDU als auch die SPD waren sich nach 1990⁵⁹ (Hinrichs 1995: 236 f.) im klaren darüber, das Pflgerisiko im Rahmen des Sozialversicherungsstaates abzusichern, die „Große Koalition“ der Sozialstaatsparteien dominierte die Ausgestaltung der Pflegeversicherung, wengleich auf Drängen der FDP eine Kompensation für die Arbeitgeber mit der Streichung des Buß- und Bettages als Feiertages erreicht werden konnte.⁶⁰ Das Risiko der Pflege wurde in den Sozialversicherungsstaat integriert, das Prinzip der Sozialversicherung expandierte erneut und das heißt auch, daß die Kosten von den sozialversicherungspflichtigen Erwerbstätigen und Arbeitgebern getragen werden. Just in der Phase der Rezession wurde der Sozialversicherungsstaat erneut ausgebaut – ein hervorsteckendes Beispiel für eine parteienübergreifende Pfadabhängigkeit: „Das engagierte Bemühen der traditionellen Sachwalter des Sozialversicherungsstaates (die sozialpolitische „Großen Koalition“ aus SPD und CDU/CSU; der Autor), die institutionellen Charakteristika der Sozialversicherung einschließlich der Beteiligung der Arbeitgeber an der Finanzierung erneut anzuwenden, läßt sich zweifellos als „path dependence“ der Wohlfahrtsstaatsentwicklung interpretieren“ (Hinrichs 1995: 237), wengleich betont werden sollte, daß unterschiedliche Konzepte zur Verfügung standen, die Pfadabhängigkeit also von den beiden großen Sozialstaatsparteien aktiv gewählt wurde.

Weshalb rangiert die Einführung der Pflegeversicherung als Auftakt zur Phase eines erodierenden sozialpolitischen Konsenses? Das Budgetprinzip⁶¹ der Pflegeversicherung, das den Beitragssatz konstant hält, an dem sich die Leistungen zu orientieren haben, stellt in der Tat eine bemerkenswerte Neuerung der Prinzipien des Sozialversicherungsstaates dar. Dieses Prinzip kann als Versuch gedeutet werden, die Finanzierungslast der Pflegeversicherung vom kalkulierbar ansteigenden Problemdruck zu entkoppeln. Die nicht paritätische Finanzierungslösung allein kann kaum als alleiniges Indiz für den aufbrechenden Dissens herangezogen werden, da auch in anderen Versicherungszweigen – wie der Unfallversicherung – die Finanzierungslast ungleich gewichtet ist und zudem im historischen Längsschnitt die Parität keinesfalls immer gegeben war (vgl. Hinrichs 1995: 252). Dennoch, hinter der Fassade des allgemeinen Konsens wurde erstmals deutlich, daß die

⁵⁹ Innerhalb der SPD wurde in den 80er Jahren auch die Version einer über allgemeine Steuern finanzierten Volkssicherung vertreten. Nach der deutschen Einheit und den sich daraus ergebenden unsicheren Zukunftskalkülen schwenkte die SPD auf den vermeintlich sicheren Pfad der Sozialversicherungsbefürworter ein (zu den zum Teil zahlreichen Positionswechseln der Parteien vgl. Götting / Hinrichs 1993: 54-57).

⁶⁰ Nur Sachsen folgte nicht diesem Kompensationsmuster; dort tragen die Arbeitnehmer den gesamten Beitrag für die Pflegeversicherung (vgl. dazu auch Rothgang 1994).

⁶¹ Eine regulative Neuheit der Pflegeversicherung kann im institutionalisierten Prinzip der Beitragssatzstabilität gesehen werden – dem Budgetprinzip. Während in der Rentenversicherung das soziale Äquivalenzprinzip vorherrscht, die Dauer und die Höhe der Beitragszahlungen also das Leistungsniveau bestimmt, herrscht in der gesetzlichen Krankenversicherung das Bedarfsprinzip vor, nach dem alle zur Therapie erforderlichen Leistungen bereitgestellt werden. Das Budgetprinzip sieht hingegen festgesetzte, in Stufen eingeteilte Leistungskategorien vor. Die Leistungen werden von der gesetzlich festgelegten Höhe des Beitragssatzes determiniert, eine Veränderung des Beitragssatzes kann vom Parlament mit Zustimmung des Bundesrates erfolgen (vgl. Hinrichs 1995: 241-244). Die Verankerung des Budgetprinzips kann als institutionell geronnenes Signum der Ära Kohl angesehen werden, die im Zeichen angestrebter stabiler Beitragssätze und eines sich im Dauerzustand des Konsolidierens befindlichen Sozialversicherungsstaates steht.

sozialpolitische Reformdiskussion von der „Standortdebatte“ dominiert wurde. Die Frage wurde virulent, wer welche sozialpolitischen Maßnahmen bezahlen sollte, und vor allem im Arbeitgeberlager wurde zunehmend eine Strategie vertreten, aus der Finanzierungsgemeinschaft auszusteigen⁶² – ein Standpunkt, der seit der Pflegeversicherung alle anderen Reformprojekte prägt. Und diese veränderte Ausgangslage sozialpolitischer Reformen legt es nahe, bereits mit der Verabschiedung der Pflegeversicherung die Phase des erodierenden sozialpolitischen Konsenses anzusetzen.

Nach dem Vereinigungskonsens in der *Arbeitsmarktpolitik* kam es ab 1993 zu einer „Wende rückwärts“ (J. Schmid 1998b: 163) – die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik wurden deutlich eingeschränkt, und dies just zum Zeitpunkt der eintretenden Rezession. Den Auftakt bildeten die Planungen des Bundeshaushaltes für 1993. Norbert Blüm beabsichtigte, 7 Milliarden DM im Etat der Bundesanstalt für Arbeit einzusparen. Nach anfänglichen Protesten der Opposition, der Gewerkschaften und auch einiger Vertreter der CDA einigten sich im Dezember 1992 Bund und Länder auf die 10. Novelle des Arbeitsförderungsgesetzes.⁶³ Der arbeitsmarktpolitische Bruch kann jedoch mit dem Ersten und Zweiten Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogrammes 1993.⁶⁴ Diese Gesetze „markieren die Auflösung des Konsenses zur sozialverträglichen Gestaltung der deutschen Vereinigung“ (Heinelt / Weck 1998: 164). Die originäre Arbeitslosenhilfe wurde auf ein Jahr beschränkt und allgemein die Lohnersatzquoten deutlich gedrückt; mit einer Entlastungswirkung von 12,5 Milliarden DM stellen diese Gesetze die größte Einsparungen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik in der Ära Kohl dar (Blüm 1998: 5). Gesetzestechisch geschickt wurden die Gesetze in einen zustimmungspflichtigen und einen nicht zustimmungspflichtigen Teil aufgesplittet. Der zustimmungspflichtige Teil konnte erst nach zähen Verhandlungen im Vermittlungsausschuß verabschiedet werden.⁶⁵ Insgesamt zeigen die Beratungen zu diesem Gesetz, daß sich die Differenzen zwischen Regierung und Opposition bzw. Gewerkschaften verhärteten. Innerhalb der Koalition verlor die CDA zusehends an Einfluß, die FDP konnte deutlicher ihre arbeitsmarktpolitischen Vorstellungen zur Geltung bringen.

⁶² Überspitzt formuliert Landenberger (1994: 336): „die Arbeitgeber (kündigen) ihre Mitverantwortung für den Sozialstaat auf“.

⁶³ Die Blümschen Einsparungen wurden um ca. 90 Millionen zurückgenommen. Das Gesetz bewirkte Kürzungen im Bereich der Arbeitsplatzbeschaffungen, wobei andererseits der § 249h AFG für die neuen Bundesländer eingeführt wurde. Damit konnten Lohnkostenzuschüsse in Höhe des durchschnittlichen Arbeitslosengeldes bzw. der durchschnittlichen Arbeitslosenhilfe für Arbeiten in bestimmten gemeinnützigen Bereichen gewährt werden (das Beschäftigungsförderungsgesetz von 1994 weitete den Geltungsbereich dieses Paragraphen auch auf die alten Bundesländer aus). Entscheidend ist, daß durch das Gesetz der Bundesregierung die Befugnis überwiesen wurde, den Etat der Bundesanstalt für Arbeit autonom festzusetzen. Nachdem sich die Verwaltungsspitze der Bundesanstalt gegen die Kürzungen im Haushalt wehrte, machte Norbert Blüm im Januar 1993 von seiner neu erlangten Kompetenz Gebrauch und verabschiedete den Etat unter Widerspruch der Verwaltung der BA (vgl. Heinelt / Weck 1998: 160).

⁶⁴ Erstes Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms, BGBl I 1993: 2353. Zweites Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms, BGBl I 1993.

⁶⁵ Im Vermittlungsausschuß erreichten die SPD-geführten Länder, daß die originäre Arbeitslosenhilfe nicht – wie von der Bundesregierung geplant – gestrichen, sondern auf ein Jahr begrenzt wurde (vgl. Heinelt / Weck 1998: 167).

Die weiteren arbeitsmarktpolitischen Etappen verliefen über das Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz von 1996⁶⁶ zur Arbeitslosenhilfereform⁶⁷ des selben Jahres und zum Arbeitsförderungsgesetz von 1997.⁶⁸ Bei allen Gesetzen⁶⁹ standen zwei Maxime im Vordergrund: Erstens sollten die Kosten durch Leistungseinschnitte – insbesondere bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik – gekürzt werden. Zum zweiten kann der Trend hin zu einer „fürsorglichen Arbeitsmarktpolitik“ festgemacht werden (vgl. Heinelt / Weck 1998: 168-184). Fürsorge bedeutet jedoch keine Versorgung durch monetäre Subsistenzmittel, sondern die Organisation von Arbeit für Arbeitslose (und Sozialhilfeempfänger). Die ersten Erfahrungen dieser Politik wurden in Ostdeutschland mit dem Konzept der „Gemeinschaftsarbeit“ gemacht. Nach der Übertragung dieser Richtlinien auf das gesamte Bundesgebiet wurde es primäres Ziel der Arbeitsmarktpolitik, Arbeit für die Arbeitslosen zu organisieren und auch verstärkten Druck auf die Arbeitslosen auszuüben, eine angebotene Beschäftigung anzunehmen. Dies wird vor allem im Arbeitsförderungsgesetz von 1997 deutlich. Die Zumutbarkeitskriterien für angebotene Beschäftigungen wurden verstärkt und die Arbeitslosen müssen vermehrt ihre Bemühungen bei der Suche nach Beschäftigung nachweisen.⁷⁰ So kann für den Bereich der Arbeitsmarktpolitik gesagt werden, daß zum einen die finanzielle Konsolidierung nur begrenzt erfolgreich war – trotz der deutlichen Einsparungen. Zum zweiten kann eine Verschiebung der Strategie festgestellt werden. Weniger die passive Vergütung der Arbeitslosigkeit als vielmehr die aktiven Eingliederungsbemühungen der Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt standen gegen Ende der Ära Kohl im Vordergrund.

Auf dem *Arbeitsmarkt* begann sich der Konflikt nach 1993 zuzuspitzen, als der Arbeitgeberverband Gesamtmetall erstmals in der Nachkriegsgeschichte einen Tarifvertrag außerordentlich kündigte. Dies offenbarte die Spannungen, die sich aus der Strategie einer raschen Angleichung der Lohnstrukturen ergab. Mit der einsetzenden Rezession setzte ein zum Teil dramatischer Beschäftigungsrückgang ein – im Osten aber auch in den alten Bundesländern. Insgesamt verdichteten sich die Krisenzeichen: die Beschäftigung ging deutlich zurück und die Arbeitslosigkeit erreichte trotz Frühverrentungsoffensiven Rekordmarken, die Auseinandersetzungen um die Stufentarifverträge eskalierten, als die Treuhandanstalt als erster Akteur offiziell von dieser Regelung abrückte, die

⁶⁶ Gesetz zur Umsetzung des Programms für mehr Wachstum und Beschäftigung in den Bereichen der Rentenversicherung und der Arbeitsförderung, BGBl I 1996: 1461.

⁶⁷ Arbeitslosenhilfe-Reformgesetz, BGBl I 1996: 878.

⁶⁸ Gesetz zur Reform der Arbeitsförderung, BGBl I 1997: 594. Eine weitere dezidiert strukturpolitische Reform stellt die Abschaffung des Vermittlungsmonopols der Bundesanstalt für Arbeit (1994), bzw. die Abschaffung des Berufsberatungsmonopols (1997) dar. Die Auswirkungen dieser Reformen sind schwer einzuschätzen. Zwar sind ihre Auswirkungen auf eine verbesserte Vermittlung von Arbeitslosen als kritisch einzustufen, richtig ist jedoch auch, daß nun die Bundesanstalt verpflichtet ist, sich dem Wettbewerb zu stellen und somit ihre Effektivität zu steigern (G. Schmid 1998: 164).

⁶⁹ Insgesamt hatten die genannten Reformen ein Einsparungsvolumen von über 5 Milliarden DM (Blüm 1998: 5 f.), die jedoch zu keiner Rückführung der Sozialbeiträge führten. Nach der deutschen Einheit stiegen die Beitragssätze für die BA sprunghaft an (1991: 6,8% statt 4,3% ein Jahr zuvor) und konnten bis 1998 nicht nennenswert gedrückt werden (6,5%) (BMA 1998b).

⁷⁰ In dieser Hinsicht hebt sich die Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland kaum von den übrigen OECD-Ländern ab. In vielen Ländern wurde der Druck auf die Arbeitslosen, wieder eine Beschäftigung anzunehmen, in den 90er Jahren verstärkt (für die skandinavischen Länder vgl. Jochem 1998: 193-214).

Gewerkschaften verloren in zunehmender Zahl neue Mitglieder⁷¹, ebenso wie die Arbeitgeber eine Aushöhlung ihrer Organisation⁷² hinnehmen mußten. Mitte der 90er Jahre zeigte sich, daß „das wohlgeordnete Nachkriegsmodell industrieller Beziehungen in Ostdeutschland stark gefährdet, wenn nicht schon verfallen ist“ (Czada 1998: 70).

Vor diesem Hintergrund versuchte die IG Metall 1995 ein „Bündnis für Arbeit“ zu schmieden.⁷³ Das erste Konzept sah vor, daß die IG Metall sich zu einer moderaten Lohnpolitik – in Anknüpfung an die Preissteigerungen – verpflichtete, und zeitlich befristete Einarbeitungsabschläge für Langzeitarbeitslose mitgetragen werden sollten. Die Arbeitgeber sollten sich verpflichten, Kündigungen zu minimieren und 300 000 Arbeitsplätze zu schaffen, wobei von der Regierung insbesondere gefordert wurde, keine weiteren Kürzungen im Bereich Arbeitsmarktpolitik durchzuführen (vgl. Bispinck 1995: 163 f.). Damit sollte ein konzertiertes Vorgehen nach den konflikthafter Tarifaueinandersetzung⁷⁴ im Frühjahr 1995 eingeleitet werden. Auf der ersten Etappe der Bündnisgespräche kam es zu Gesprächen zwischen der IG Metall und Gesamtmetall. Hier einigten sich beide Parteien, Einstiegstarife für Langzeitarbeitslose zuzulassen, in den anderen Punkten herrschte Dissens. In der zweiten Etappe kam es – erstmals am 22. Januar 1996 – zu den Kanzlergesprächen mit Gewerkschafts- und Arbeitgebervertretern. Es konnte das gemeinsame Ziel formuliert werden, bis zum Jahr 2000 die Arbeitslosenrate zu halbieren, ferner wurde ein Strategiepapier („Bündnis für Arbeit und Standortsicherung“) verabschiedet, das jedoch lediglich die Bereiche auflistete, in denen beschäftigungspolitische Weichenstellungen möglich bzw. nötig seien.⁷⁵

Wie bekannt scheiterte der erste Anlauf zu einem Bündnis für Arbeit 1996. Die Parteien der Regierungskoalition konnten bei den Landtagswahlen in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein deutliche Erfolge erringen, und die Strategie der Regierung bei den Bündnisgesprächen schwenkte um: „the Federal Government’s line hardened noticeably“ (Bispinck 1997: 67). Der Bruch kam im April 1996, als bei den Kanzlergesprächen der Entwurf zum Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz vom Kanzler präsentiert wurde. In diesem Paket stießen vor

71 Die IG Metall verlor zwischen 1991 und 1995 mehr als die Hälfte ihrer jüngst neu gewonnenen Mitglieder. Wenn der Umstand mit bedacht wird, daß viele verbliebenen Mitglieder arbeitslos oder frühverrentet sind, dann trifft die pointierte Einschätzung zu, derzufolge die „IG-Metall zur größten Arbeitslosenorganisation Ostdeutschlands“ wurde (Schroeder 1996: 28).

72 Mit zunehmenden Privatisierungserfolgen der Treuhandanstalt verließen viele Betriebe unter neuer Eigentümerschaft die Arbeitgeberverbände. Allein zwischen Winter 1993/94 und Frühjahr 1995 ging der Organisationsgrad in Ostdeutschland von 36% auf 26% zurück. Insbesondere die klein und mittelständischen Betriebe waren 1995 nur zu 19%, im Falle von Neugründungen gar nur zu 13% in einem Arbeitgeberverband organisiert (Czada 1998: 69).

73 Der Vorschlag zu einem solchen Bündnis wurde von Klaus Zwickel auf dem Gewerkschaftstag der IG Metall im November 1995 vorgebracht.

74 Erstmals nach 1992 kam es 1995 durch die Pilotfunktion des bayrischen Metall-Abschlusses zu einer Lohnsteigerung, die deutlich über der Entwicklung der Preissteigerungsrate lag. In diesem Jahr wurde also von der moderaten Lohnpolitik abgerückt.

75 Von wissenschaftlicher Seite aus wurden die Gespräche seitens des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit flankiert, das in mehreren Studien und Modellrechnungen Reformoptionen vorlegte, auch nachdem die Bündnisgespräche offiziell gescheitert waren (vgl. zum Beispiel IAB 1996, IAB 1998a, 1998b).

allem drei Punkte auf die Ablehnung der Gewerkschaften: Erstens die Absenkung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall auf 80% des Lohns, zweitens die forcierte Anhebung des Rentenalters für Frauen auf 65 Jahre und drittens die Lockerung des Kündigungsschutzes. Mit dem Austritt der Gewerkschaften aus den Gesprächen war das Bündnis für Arbeit auf Bundesebene tot. Dabei sollte jedoch nicht übersehen werden, daß es auf regionaler Ebene durchaus zu erfolgreichen Gesprächen kam – so zum Beispiel in Bayern. Im Bund konnte jedoch kein erfolgreicher Abschluß erreicht werden – worin liegen die Gründe? Die Regierung Kohl verließ, bestärkt durch die Erfolge bei den Landtagswahlen, ohne Not den Pfad der Konzertierung, indem sie eine Strategie verfolgte, die sich einseitig an die Forderungen der Arbeitgeber anlehnte. Hinter dieser harten Linie steht das profilierte Auftreten der FDP. Die Erfahrungen von Lahnstein und den anderen Kompromissen zwischen Regierung und Opposition mündeten in eine deutliche Akzentuierung liberaler Standpunkte, und diese setzte sich – in Allianz mit dem Wirtschaftsflügel der CDU – schließlich durch. Die FDP wurde Mitte der 90er Jahre mehr und mehr zu einem Blockadefaktor konsensualer Politikgestaltung (vgl. Lehmbruch 1998: 173). Diese Politik bewirkte, daß zu wenig Zeit darauf verwendet werden konnte, die Bündnisgespräche eigenständig zu institutionalisieren, um so für die Zukunft den Boden zu bereiten.⁷⁶ Mit dem Scheitern der Bündnisgespräche und den Auseinandersetzungen über das Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz wurde deutlich, daß der sozialpolitische Konsens zwischen Arbeit und Kapital bzw. zwischen der CDU/CSU und der SPD erschöpft war.

Dieser Prozeß der sich stetig verschärfenden sozialpolitischen Dissonanzen erreichte seinen Höhepunkt beim *Rentenreformgesetz* 1999 (verabschiedet 1997)⁷⁷. Mit diesem Gesetz sollten die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung kurzfristig *gesenkt* und der aufgrund des demographischen Problemdrucks mittelfristig erwartete Anstieg der Beitragssätze gedämpft werden. Neben der Einführung des sogenannten „Demographiefaktors“, der die gestiegene Lebenserwartung berücksichtigen soll und eine längere Rentenbezugsdauer berücksichtigt – dies bewirkt ein sukzessive absinkendes Eckrentenniveau – umfaßt das Gesetz die Heraufsetzung der Altersgrenzen ab dem Jahr 2000, einen zusätzlichen Bundeszuschuß sowie eine nochmalige verstärkte Berücksichtigung der Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung (vgl. Michaelis 1998). Ebenso wie bereits beim Wachstums- und Beschäftigungsgesetzes von 1996 sollte mit dem Rentenreformgesetz 1999 die Anzahl der vorzeitigen Übergänge vom Erwerbsleben in die Rente eingeschränkt und verringert werden.

Bereits 1996 hatte eine rentenpolitische Regierungskommission die Eckpunkte der Rentenreform vorgelegt. Die SPD Opposition präferierte im Gegensatz zur Regierung eine weitgehende Vermeidung von Leistungskürzungen. Die Finanzierung der Rente sollte durch die Ausdehnung der Versicherungspflicht insbesondere auf die (Schein-) Selbständigen gesichert werden. Und eine Absenkung des Rentenniveaus wurde kategorisch abgelehnt, wobei eine Anhebung der Alters-

⁷⁶ Die Erfahrungen der Niederlande (Visser / Hemerijck 1997) und Dänemark (Jochem 1999) zeigen, daß eine konzertierte Politik erst nach mehreren Jahren vorweisbare Erfolge zeitigt.

⁷⁷ Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung vom 16.12.1997, BGBl. I, S. 2998.

grenzen ab dem Jahr 2015 für möglich gehalten wurde, wenn dies die Arbeitsmarktsituation zuließe. Eine Koalitionsarbeitsgruppe legte die letzten inhaltlichen Punkte fest – hier wurde insbesondere der erhöhte Bundeszuschuß eingeführt – und nachdem im Bundesausschuß für Arbeit und Sozialordnung nochmals geringfügige Veränderungen durchgesetzt wurden, nahm der Bundestag den Gesetzentwurf im Oktober 1997 an, wobei der von SPD-geführten Ländern dominierte Bundesrat seine Zustimmung verweigerte. Das Veto des Bundesrates wurde jedoch vom Bundestag mit der Kanzlermehrheit überstimmt, beim zustimmungspflichtigen Gesetz zur Refinanzierung des zusätzlichen Bundeszuschusses wurde ein Kompromiß zwischen Bund und Ländern erst im Vermittlungsausschuß erreicht.⁷⁸ Die Sozialpartner waren zu keiner Zeit in die Reformüberlegungen integriert. Der Widerstand der Opposition und der Gewerkschaften ließen ahnen, wie brüchig der Rentenkonsens am Ende der 90er Jahre geworden war (vgl. dazu auch Hinrichs 1998).

Zusammenfassend können folgende Thesen für die Sozialpolitik der 90er Jahre formuliert werden: Der bundesdeutsche Sozialversicherungsstaat wurde durch die Politik der deutschen Einheit einer immensen Belastungsprobe ausgesetzt. Die Regierung Kohl reagierte mit einer verschärften Sparpolitik, die jedoch nicht ausreichte, um die finanziellen Belastungen für die Faktoren Arbeit und Kapital zu senken. Der Zielkonflikt zwischen hohen Sozialabgaben und stagnierender bzw. rückläufiger Beschäftigungsentwicklung konnte nicht entschärft werden. Dabei mußte die Sparpolitik anders als in den 80er Jahren aufgrund der sich veränderten Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat auf die SPD Rücksicht nehmen. Dies hatte zur Folge, daß die Regierung bestrebt war, die SPD zu umgehen – zum Beispiel durch die gesetzestechnische Aufspaltung von Gesetzen wie beim Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz (vgl. allgemein dazu Pabst 1999: 39-45) – oder über Verhandlungen einzubinden. Diese Einbindung fand jedoch weniger in parlamentarischen, sondern in vorparlamentarischen bzw. außerparlamentarischen Gremien statt.⁷⁹ Nach den Erfahrungen von Lahnstein war eine *vorparlamentarische* Einbeziehung – also die Präjudizierung von Gesetzesvorhaben durch mit Fraktionsexperten bestückten Verhandlungsremien der Regierung und der SPD – mit hohen politischen Kosten verknüpft: Die FDP war bestrebt, eine solche Marginalisierung ihres Einflusses kein zweites Mal zuzulassen. *Außerparlamentarische* Verhandlungsrunden fanden dann als sogenannte Kanzlerrunden statt. Dort wurden die Gewerkschaften einbezogen, wodurch die SPD indirekt mit am Tische saß. Diese korporatistische Verhandlungsform beendete die Regierung – nachdem die FDP und die marktliberalen Kräfte innerhalb der CDU/CSU die Oberhand gewonnen hatten – ohne Not, „aus Arroganz der Macht“⁸⁰. Es blieb also die föderale Verhandlungslinie. Und hier zeigte sich, daß sich die von der SPD dominierten Länder anfangs der 90er Jahre durchaus mit dem Bund in vielen Punkten einigen konnten, dies hatte jedoch den ebenfalls hohen Preis, daß die FDP – sie spielte in den Ländern eine verschwindende Rolle – erneut marginalisiert wurde. Damit wird das politische Dilemma in den 90er Jahren

⁷⁸ Der zusätzliche Bundeszuschuß wurde durch die Erhöhung der Mehrwertsteuer von 15% auf 16% finanziert. Die zukünftige Entwicklung des Bundeszuschusses ist an die Entwicklung der Mehrwertsteuer gekoppelt (vgl. Michaelis 1998: 46).

⁷⁹ Diese Differenzierung der Verhandlungsgremien ist Lehbruch (1998) entnommen.

⁸⁰ So die zugespitzte Bewertung von Heiner Geissler (Interview vom 7. Mai 1999, Bundeshaus Bonn).

deutlich: Die sozialpolitische Gestaltung war formal darauf angewiesen, daß die Politik der „Großen Koalition“ funktionsfähig war. Dies führte zu einer Gegenreaktion der FDP, die sich stärker zu profilieren suchte und damit die föderalen Verhandlungsprozesse und die koalitionsinterne Abstimmung belastete. Es zeigte sich im Laufe der 90er Jahre immer stärker, daß eine Abstimmung zwischen der CDU und den SPD-geführten Ländern durchaus praktikabel war, die koalitionsinterne Koordination jedoch zunehmend blockiert wurde. „Für die FDP mochte dagegen die Blockade der Institutionen den Vorteil haben, ihr Profil zu schärfen – wenn sich nichts bewegt, konnte sie vielleicht hoffen, daß dies eher den großen Parteien angelastet würde“ (Lehmbruch 1998: 173).

Die Erosionsprozesse und Blockaden innerhalb der zweiten „Großen Koalition“, zwischen den Sozialpartnern, kann unter anderem auf die stark steigenden Sozialbeiträge in Gefolge der deutschen Einheit zurückgeführt werden. Diese hohe Belastung der Erwerbsarbeit mit verstärkter Arbeitsproduktivität – hier ist die Deutschland in den 90er Jahren „Weltmeister“ (vgl. G. Schmid 1998: 173 f.) – doch sie hatte ihren Preis in einer gedämpften Beschäftigungsentwicklung und einem immensen Druck, den diese Politik vor allem auf die Kollektivakteure der Arbeitgeber ausübte. Dieses Lager wurde im Verlaufe der 90er Jahre durch eine rückläufige Organisationsfähigkeit – wie auch die Gewerkschaften – und einer abnehmenden Verpflichtungsfähigkeit der einzelnen Mitglieder durch die Dachverbände politisch geschwächt. Damit radikalisierten sich die sozialpolitischen Strategien der Arbeitgeber: Die Sozialversicherung könne nicht mehr den Lebensstandard sichern und solle in Zukunft nur noch die Funktion einer Grundsicherung übernehmen. Damit werden zentrale Prinzipien des Sozialversicherungsstaates in Frage gestellt.⁸¹ Trotz der umfangreichen Sparbemühungen konnten die Konsequenzen der sozialpolitischen Gestaltung der Einheit nicht ausgeglichen werden. Die Expansion der Sozialversicherungen im Prozeß der deutschen Einheit unterminierte die Grundlagen der sozialpolitischen „Großen Koalitionen“ und erzwang immense Sparbemühungen, die jedoch nicht erfolgreich die negative Beschäftigungsentwicklung umkehren konnten.

3 Fazit

Die Sozialpolitik der Ära Kohl kann in weiten Teilen als Politik des Sozialversicherungsstaates charakterisiert werden. Die Sozialversicherungen waren die Prinzipien und Instrumente, die zur Bewältigung neuer gesellschaftlicher Probleme herangezogen wurden: Die familienpolitische

⁸¹ Eine andere Argumentationsweise sieht eine neue Generation von Arbeitgeberfunktionären an der Macht, die weniger auf Konsens als auf Konflikt aus sei (Hinrichs 1998: 30). Dies mag zutreffen, die sich verschärfende Konkurrenz auf den Märkten und die Deregulierung der Kapitalmärkte bewirken jedoch, daß sich vor allem die mittelständischen Unternehmen dem Druck der Sozialabgaben entziehen wollen und ihre kollektiven Interessensvertretungen verlassen. Hier zeigt sich die Wirkungsweise der erwähnten Teufelsspirale in aller Deutlichkeit: Die Beschäftigungsdynamik im Dienstleistungssektor ist in Deutschland mangelhaft – und „employers as well as employees are given particularly strong incentives to re-create the market, so to speak, behind the back of the welfare state.“ (Esping-Andersen 1996: 80; vgl. ferner: Iversen / Wren 1998; Manow / Seils 1998).

Akzentsetzung basierte weitgehend auf der Anerkennung der Erziehungszeiten in der Rentenversicherung. Die deutsche Einheit stellte eine immense Ausdehnung des Sozialversicherungsstaates dar – dies ist nicht nur geographisch zu deuten, denn die Sozialversicherungen übernahmen einen großen Teil der Finanzierungslast, für die sie in diesem Umfang nicht gedacht waren (vgl. Adamy 1998, DIW 1997; Czada 1998). Die Absicherung der Pflege durch eine Sozialversicherungslösung (vgl. dazu Hinrichs 1995) stellt die letzte Etappe in der Geschichte des expansiven Sozialversicherungsstaates in der Ära Kohl dar.⁸² Die Folgen einer solchen prinzipientreuen aber immobilen Politik beschleunigten die Teufelsspirale zwischen hohen und steigenden Sozialabgaben und rückläufiger Beschäftigungsentwicklung (vgl. Manow / Seils 1998; in anderem Kontext Jochem 1998). Ferner unterminierte die immense Ausdehnung des Sozialversicherungsstaates im Prozeß der deutschen Einheit den sozialpolitischen Konsens im Arbeitgeberlager, was zu einer abnehmenden sozialpolitischen Steuerungsfähigkeit bei den Tarifpartnern führte (Schmidt 1999a). Die Regierung Kohl setzte zahlreiche sozialpolitische Reformen durch – von einem Reformstau kann also schlechterdings nicht gesprochen werden –, diese Reformen verschärften jedoch das Spannungsverhältnis zwischen der Abgabenfinanzierung der Sozialversicherungen und der Beschäftigungsentwicklung.

Die chronologische Analyse der bundesdeutschen Sozialpolitik zeigt, daß die christdemokratisch-liberale Koalition in den 80er Jahren eine durchaus erfolgreiche Konsolidierungspolitik durchführen konnte – wenngleich nicht übersehen werden sollte, daß sehr günstige externe Rahmenbedingungen diesen Erfolg unterstützten. Die Sozialabgaben konnten stabilisiert und das Ausgabenwachstum gebremst werden. Aus international vergleichender Perspektive wurde früh auf die sich anbahnenden demographischen Veränderungen in der Rentenpolitik reagiert (Rentenreform '92) (vgl. Hinrichs 1999). Zudem öffnete die Regierung die Sozialversicherung für neue Aufgaben: die familienpolitisch intendierte Anrechnung von Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung öffnete „die Tür ... zur Universalisierung der Sozialversicherung und zu neuen Expansions- und Inklusionsmöglichkeiten (Nullmeier / Rüb 1994: 62).⁸³ Am Vorabend der deutschen Einheit stuften die deutschen Akteure unisono den Sozialversicherungsstaat als flexibles Instrument zur Bewältigung neuer sozialpolitischer Aufgaben ein – am „deutschen Erfolgsmodell“ wurde weder seitens der Arbeitgebervertreter, der Gewerkschaften, der FDP oder sonstiger relevanter Gruppen grundlegende Kritik geäußert.

Deshalb erscheint es als eine verständliche Reaktion, die Unsicherheit, die sich durch die überraschende Möglichkeit zur deutschen Einheit ergab, durch eine Festhalten an den gewohnten Institutionen und Problembearbeitungsmechanismen zu minimieren (vgl. Czada 1994) – „A routine

⁸² Erskine und Clasen (1997: 248 f.) machen darauf aufmerksam, daß sich in Europa das Prinzip der Sozialversicherung „in a process of contraction“ befinde; wobei der Fall der Bundesrepublik abweiche, da dort eine große Kontinuität festgestellt werden könne. Hier wird argumentiert, daß nicht nur Kontinuität, sondern eine weitere Ausdehnung des Sozialversicherungsstaates im Untersuchungszeitraum festzustellen ist.

⁸³ Dabei handelt es sich jedoch um eine halbe Universalisierung: zwar wurden die Leistungen („Rechte“) universalisiert, die Finanzierungsbasis („Pflichten“) wurde jedoch nicht entsprechend ausgedehnt.

response to a non-routine situation“ (Manow / Seils 1998: 42).⁸⁴ Das „westdeutsche Erfolgsmodell“ wurde auf die neuen Bundesländer übertragen, mit den bereits bekannten Problemen insbesondere im Bereich der Gesundheitspolitik (vgl. Bandelow 1998: 197-203; Manow 1994; Offe 1992). Ein folgenschwerer Schritt stellte die maßgebliche Finanzierung der deutschen Einheit über die Sozialversicherungskassen dar. Damit kam es zu einer immensen Ausdehnung des bundesdeutschen Sozialversicherungsstaates. Es stiegen nicht nur die Ausgaben deutlich an, insbesondere die Sozialabgaben, die bis 1989 annähernd stabil gehalten werden konnten, mußten sukzessive deutlich erhöht werden – damit zehrte die Regierung die Konsolidierungserfolge der 80er Jahre mehr als nur auf. Da die Herstellung der deutschen Einheit weitgehend auf Kosten der Sozialversicherungen durchgeführt wurde, stellte man so die Weichen für die sozialpolitischen Konflikte in den 90er Jahren.

Der Beginn der dritten Phase der Sozialpolitik in der Ära Kohl, die Phase des erodierenden Konsenses, läßt sich nicht eindeutig festlegen. Noch 1994 wurde die Pflegeversicherung im großen parlamentarischen Konsens verabschiedet und damit eine erneute Expansion des Sozialversicherungsstaates durchgeführt.⁸⁵ Allein die Arbeitgeber und die FDP formulierten Kritik an der Sozialversicherungslösung. Die Pflegeversicherung stellt jedoch eine Ausnahme der sozialpolitischen Entscheidungsfindung dar, da sie im Superwahljahr nach jahrzehntelanger Vorbereitung „vom Eis“ sollte. Bereits 1993 zeigten sich nach dem Vereinigungskonsens die ersten gravierenden sozialpolitischen Differenzen. Eingeleitet wurde diese Phase durch die „Wende rückwärts“ (J. Schmid 1998b: 163) in der Arbeitsmarktpolitik und den sich zuspitzenden Konflikten zwischen den Tarifparteien. Das Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung, das 1996 gegen den Widerstand der SPD und Gewerkschaften und über eine weitgehende Umgehung des von der SPD dominierten Bundesrates verabschiedete wurde, stellte quasi einen „Befreiungsschlag“ zur Stabilisierung des Sozialfinanzen dar. Mit diesem Gesetz – insbesondere die Einschränkung der Lohnfortzahlung – scheiterte das von Gewerkschaftsseite angestrebte Bündnis für Arbeit. Mitte der 90er Jahre offenbarte sich ein bundesdeutsches *Spar dilemma*: Wenn die Sozialversicherungsbeiträge gesenkt, eine Erhöhung der direkten und indirekten Steuern – insbesondere aufgrund des Widerstandes der FDP – aber ausgeschlossen wird, dann kann eine Einsparung nur durch deutliche Leistungseinschränkungen.⁸⁶ Dieses Dilemma unterminierte den Konsens zwischen den Sozialstaatsparteien und den Sozialpartnern. Beide „Großen Koalitionen“ des deutschen Sozialversicherungsstaates sehen sich Ende der 90er Jahre massiven Zerreißproben ausgesetzt. Es er-

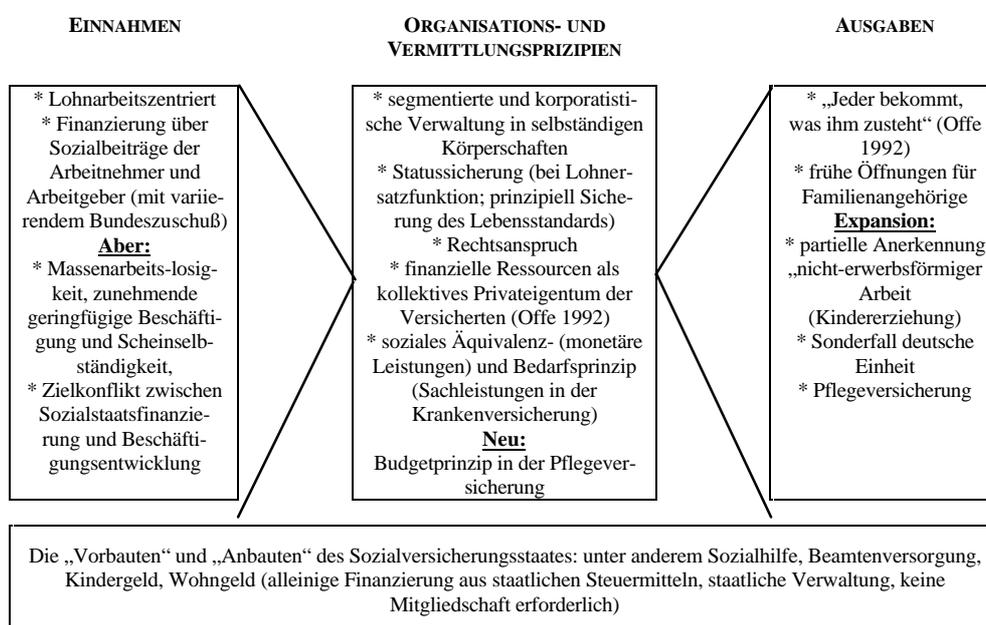
⁸⁴ Allein der Institutionentransfer der deutschen Sozialpolitik zeugt von einer beachtlichen Anpassungsfähigkeit und Flexibilität (Schmidt 1998b).

⁸⁵ Grundlegend zur Pflegeversicherung: Götting / Hinrichs (1993), Hinrichs (1995), Landenberger (1994), Rothgang (1996).

⁸⁶ Ohne Zweifel müssen die Sparbemühungen auch vor dem Hintergrund der Wirtschafts- und Währungsunion mit den disziplinierenden Folgen der Maastricht-Kriterien interpretiert werden. Dieser Sparzwang – dies zeigen meines Erachtens die unterschiedlichen europäischen Erfahrungen – muß jedoch nicht zwangsläufig über eine Senkung der Leistungen, sondern kann auch über eine Expansion des Steuerstaates mittels einer konzertierten Politik erfolgen – vgl. insbesondere die Entwicklungen in den Niederlanden (Visser / Hemerijck 1997), Dänemark (Jochem 1999), Österreich, Finnland, und zum Teil Italien (Schmitter / Grotte 1997).

scheint nur auf den ersten Blick als widersprüchlich, daß dies den Endpunkt einer Entwicklung darstellt, die sich als weitgehend pfadabhängig charakterisieren läßt. Die Politik einer *asymmetrischen* Entwicklung des Sozialversicherungsstaates⁸⁷ blieb den konstitutiven Prinzipien deutscher Sozialversicherungspolitik treu, ja gesellschaftliche Probleme (ein Ausbau der Familienpolitik, die Gestaltung der Einheit, die Absicherung der Pflege) wurden mittels der Sozialversicherung bearbeitet.⁸⁸ Dieser Expansion stand jedoch keine gleichgewichtige Expansion auf der Einnahmenseite gegenüber⁸⁹, und der Zielkonflikt zwischen hohen Lohnnebenkosten und gedämpfter Beschäftigungsentwicklung verschärfte sich (vgl. Manow / Seils 1998; Scharpf 1997a).

Schaubild 3: Der bundesdeutsche Sozialversicherungsstaat – eine Stilisierung am Ende der 90er Jahre



⁸⁷ Die Asymmetrie kommt in der Ausweitung der Leistungen („Rechte“) und der nicht erfolgten Ausweitung der Finanzierungsbasis („Pflichten“) zum Ausdruck. Zugespißt und normativ gesprochen: Wer die Sozialpolitik universell für alle Bürgerinnen und Bürger ausbauen und neue gesellschaftliche Problemlagen integrieren will, sollte auch universell über Steuern die Finanzierung von allen Bürgerinnen und Bürgern einfordern.

⁸⁸ Auch die rot-grüne Koalition verbleibt nach 1998 zum Teil in den vorgezeichneten Pfaden deutscher Sozialpolitik; so sollen die Arbeitsmarktprobleme durch eine Verrentung ab 60 entschärft werden. Allerdings kommt es durch die Reform der 630-Mark Jobs zu einem Versuch, den Kreis der Finanzierer bundesdeutscher Sozialpolitik zu erweitern; und auch die Einführung der Öko-Steuer wird zur Senkung der Sozialbeiträge verwendet (vgl. als frühen Vorschlag einer solchen Politik: DIW 1997). Ob diese Reformen aber die beabsichtigten Früchte tragen werden, bleibt abzuwarten; ebenso wie die Erfolgsaussichten für den zweiten Anlauf zu einem Bündnis für Arbeit.

⁸⁹ Ein Möglichkeit, dieses Problem zu umgehen, läßt sich an der außerplanmäßigen Finanzierung der Rentenreform '99 ablesen, bei der ein erhöhter Bundeszuschuß – finanziert über eine Erhöhung der Mehrwertsteuer – festgelegt wurde. Dies war ein erster Schritt hin zu einer verstärkten Steuerfinanzierung (vgl. dazu auch Tegtmeier 1997).

In Schaubild 3 werden summarisch die Ergebnisse der Sozialversicherungspolitik am Ende der Ära Kohl vor der Folie der Dimensionen des deutschen Sozialversicherungsstaates (vgl. Schaubild 1, oben) dargestellt. Auf der Ausgabenseite wurden mehrere expansive Reformen durchgeführt⁹⁰, während auf der Einnahmenseite die Flucht aus der Sozialversicherung (geringfügige Beschäftigung, Scheinselbständigkeit) bzw. die hohe und dauerhafte Arbeitslosigkeit die Sozialversicherungen in Finanzierungsnot bringen – in der Tat wird hier die These vertreten, daß die Finanzierung über Sozialabgaben in einem Zielkonflikt zur Beschäftigungsentwicklung, insbesondere im Dienstleistungsbereich, steht (vgl. Jochem 1998, 1999; Manow / Seils 1998). Bei den Vermittlungsprinzipien ist die Einführung des Budgetprinzips im Rahmen der Pflegeversicherung zu erwähnen, ansonsten herrscht hier jedoch eine weitgehende Kontinuität vor. Aus dem bisherigen wird deutlich, weshalb eine eindeutige These zur Sozialpolitik der Ära Kohl so schwerfällt (vgl. Schmidt 1998b, J. Schmid 1998a). Innerhalb der bestehenden Strukturen wurden neue soziale Problemlagen aufgegriffen – die Sozialpolitik war also durchaus anpassungsfähig –, auf der anderen Seite wurde durch die Politik der Strukturkonservierung die Beschäftigungsdynamik gebremst.

Durch welche politischen Bedingungen wurde diese eigentümliche Sozialpolitik geprägt? Welche Bedeutung haben der Parteienwettbewerb, die bundesdeutschen politischen Institutionen und in-trakalitionäre Verhandlungsprozesse für die Ausgestaltung der Sozialpolitik? Und inwiefern kam es zu einer „Informalisierung“ (Hennis 1998; Korte 1998; Manow 1996, Schreckenberger 1992) oder gar „Schließung“ bzw. „Deparlamentarisierung“ (Nullmeier / Rüb 1993) der Sozialpolitik?

Die in diesem Beitrag analysierten Reformen legen die These nahe, daß die maßgeblichen sozialpolitischen Entscheidungen aus den parlamentarischen Gremien in Koalitionsarbeitsgruppen verlagert wurden. Dort wurden – in enger Zusammenarbeit mit den Experten aus den Fachministerien – die Richtlinien festgelegt; die Feinjustierung wurde dann durch die Fraktionen, die Bundestagsausschüsse und die verbandliche Interessenpolitik geleistet. Die Informalisierungsthese besitzt jedoch keine universelle Reichweite. Es gibt politikfeldspezifische Unterschiede und keinen historisch eindeutig festzumachenden Trend.⁹¹ Der Grad der Schließung bzw. Öffnung der letztlich

⁹⁰ Es sei an dieser Stelle angemerkt, daß die expansive Ausrichtung des Sozialversicherungsstaates kein alleiniges christdemokratisches Ziel ist. Die Ausweitung der von den Sozialversicherungszweigen erfaßten Personengruppen läßt sich in der gesamten Geschichte der deutschen Sozialpolitik ausmachen. Bundeskanzler Brandt hat dies in seiner Regierungserklärung von 1969 programmatisch für die Rentenpolitik eingefordert: „Die gesetzliche Alterssicherung soll für weitere Gesellschaftsgruppen geöffnet werden“ (Verhandlung des Deutschen Bundestages, 6. Wahlperiode, Stenographische Berichte Band 71, S. 30 A). Und während der sozial-liberalen Koalition kam es auch zu einer verstärkten Ausweitung der Sozialversicherungen für Studenten und Hausfrauen. Allerdings läßt sich die These vertreten, daß in der Ära Kohl die Expansion des Sozialversicherungsstaates nochmals forciert wurde, während in anderen europäischen Ländern zum Teil gegenläufige Entwicklungen festgestellt werden können (vgl. Clasen 1997).

⁹¹ Hier sei nur auf die gesundheitspolitische Entwicklung verwiesen. Während das Gesundheitsreformgesetz von 1988 unter maßgeblicher Beteiligung von Verbänden erfolgte, lag bei der Vorbereitung des Gesundheitsstrukturgesetzes von 1992 eine Schließung auf die Koalition und die gesundheitspolitischen Experten der SPD vor. Von dieser Schließung der Gesundheitspolitik wurde jedoch bereits bei dem ersten und zweiten Neuordnungsgesetz (1997) wieder abgewichen (vgl. Bandelow 1998, Döhler / Manow 1997).

entscheidenden Gremien wird demnach von Faktoren beeinflusst, die zu entschlüsseln Aufgabe der weiteren Erforschung ist.

Die hier vertretene These geht von einer möglichst differenzierten Betrachtungsweise sozialpolitischer Verhandlungsprozesse aus. Verhandlungen finden innerhalb der Parteien und Fraktionen, innerhalb der Koalition auf Regierungsebene und innerhalb der föderalen Politikverflechtung (Scharpf / Reissert / Schnabel 1976; Scharpf 1985) statt. Tabelle 2 gibt einen Überblick über die politischen Rahmenbedingungen und über die Entwicklungen der – cum grano salis – dominierenden Verhandlungsdimensionen und Verhandlungsprobleme in der Sozialpolitik von 1972 bis 1998.

Tabelle 1: Sozialpolitische Verhandlungsdimensionen und -probleme, 1972 - 1998

	MEHRHEITSVERHÄLTNISSE BUNDESTAG / BUNDESRAT	KOALITIONSARBEITS- GRUPPEN	DOMINIERENDE KONFLIKTLINIE / VERHANDLUNGSPROBLEME
SOZIALLIBERALE KOALITION (1972 - 1982)	Gegenläufige Mehrheiten	Noch nicht vorhanden, es bestehen Koalitionsgruppen, die erst geringfügig für die Experten der Fraktionen geöffnet sind	Die Verhandlungen zwischen Bund und Ländern werden vom Parteienwettbewerb zwischen Regierung und Opposition überlagert
PHASE I DER ÄRA KOHL (1982 - 1989)	Gleichläufige Mehrheiten	Vorhanden, zunehmende Tendenz einer Informalisierung vorbei an den parlamentarischen Gremien	Die Verhandlungen zwischen Bund und Ländern werden hauptsächlich innerhalb der CDU koordiniert und gängig gemacht
PHASE II DER ÄRA KOHL (1990 - 1993)	Gegenläufige Mehrheiten	Vorhanden, weitere Informalisierung der Politik, Primat der Exekutive	Die Verhandlungen zwischen Bund und Ländern werden durch vorparlamentarische Expertenarbeitsgruppen (mit Vertretern der Regierungsfaktionen und der SPD) koordiniert und gängig gemacht; Vereinigungskonsens
PHASE III DER ÄRA KOHL (1993 - 1998)	Gegenläufige Mehrheiten	Vorhanden, weitere Informalisierung der Politik	Die Verhandlungen zwischen Bund und Ländern werden zusätzlich durch außerparlamentarische Verhandlungsgruppen flankiert (korporatistische Kanzler-runden), innerhalb der Koalition kommt es zunehmend zu Abstimmungsproblemen

Quellen: Bannas 1999; Bauer 1998; Hennis 1998; Korte 1998; Lehbruch 1998; Manow 1996; Schreckenberger 1992; sowie die Befunde aus den hier analysierten Reformen.

Die Existenz von Koalitionsarbeitsgruppen, bestehend aus den jeweiligen Fraktionsexperten, hat die Informalisierung der Politik befördert. Entscheidend ist das Zusammenspiel zwischen den verschiedenen Verhandlungsdimensionen. Hier zeigt sich eine eigentümliche historische Abfolge. In der sozial-liberalen Koalition führten die gegenläufigen Mehrheitsverhältnisse in Bund und Ländern zu einer Instrumentalisierung des Bundesrates für Ziele des Parteienwettbewerbs. Die erste Phase der Ära Kohl bis 1989 zeichnet sich durch gleichläufige Mehrheiten aus; hier wurden *innerhalb* der CDU/CSU föderale Konflikte koordiniert – weitgehend erfolgreich.

Nach 1990 änderten sich die Mehrheitsverhältnisse erneut. Im Gegensatz zu den 70er Jahren greift es jedoch zu kurz, eine erneute Instrumentalisierung des Bundesrates durch die SPD zu konstatieren. In der ersten Phase kam es durch den Vereinigungskonsens zu einer durchaus erfolgreichen – wenngleich nicht konfliktfreien – föderalen Zusammenarbeit zwischen Regierung und Opposition. Dies änderte sich nach 1993 und zwar nicht aufgrund institutioneller bzw. machtpolitischer Veränderungen, sondern weil die FDP mit einer stärkeren Profilierung die intra-koalitionäre Politikabstimmung erschwerte. Die Politikblockade in der letzten Phase ist also keinesfalls allein durch die bundesdeutschen Institutionen verschuldet, sondern durch die gewandelten Positionen im Parteienwettbewerb, wobei insbesondere die Strategie der FDP ausschlaggebend war.⁹² Mit anderen Worten: nicht die Institutionen und auch nicht ausschließlich die gegenläufigen Mehrheiten in Bund und Ländern verantworteten den Dissens, sondern der strategische Wandel der FDP, die die Abstimmungen im „(Sozial-)Staat der Großen Koalition“ (Schmidt 1996) zusehends erschwerte.

Einer weiteren These zufolge, kam es in den 80er Jahren in der Rentenpolitik zu einer Entwicklung, die von Nullmeier / Rüb (1993) zugespitzt als „Sicherungsstaat“ bezeichnet wird, da dort allein der Aspekt der „Kostenneutralität“ bestimmend sei. In der Tat war es das Meta-Ziel bundesdeutscher Sozialpolitik nach 1982, die finanzielle Konsolidierung zu erreichen und die Beitragssätze zu stabilisieren bzw. ab 1993 wieder zurückzuführen. Dieses Ziel weicht jedoch nicht grundsätzlich von den sozialpolitischen Zielen anderer OECD Länder ab (vgl. Siegel 1999). Die Sozialpolitik in den reichen, marktwirtschaftlich verfaßten Demokratien scheint nach 1973 und verstärkt in den 80er und 90er Jahren von dem übergeordneten Ziel stabiler Finanzen geprägt zu sein – und für die Sozialversicherungsstaaten heißt dies auch, die Abgabenlast konstant zu halten bzw. zu senken.⁹³ Daß sich die Brisanz dieses Ziels nach der Herstellung der deutschen Einheit verschärfte, lag an der Art und Weise wie die deutsche Einheit finanziert wurde. Und es wundert nicht, daß die Einsparbemühungen ab Mitte der 90er Jahre verstärkt aufgenommen wurden, mit den dargestellten Folgen.

Zusammenfassend zeichnet sich die Politik des Sozialversicherungsstaates in der Ära Kohl durch eine asymmetrische Entwicklung aus. Die Zuspitzung und Ausdehnung des Sozialversicherungsstaates hatte nicht nur negative Folgen für die Beschäftigungsdynamik sondern trug auch nach der deutschen Einheit – bedingt durch die deutlich angestiegenen Lohnnebenkosten – mit dazu bei, den sozialpolitischen Konsens innerhalb der außerparlamentarischen Großen Koalition auszuhöhlen. Insbesondere die Arbeitgeberverbände müssen mit ihrer nachlassenden Verpflichtungsfähigkeit gegenüber den einzelnen Arbeitgebern kämpfen; die Institutionen der Lohnverhandlungen stehen zur Disposition, da eine stille Tariffucht in weiten Teilen der deutschen Wirtschaft den formal bestehenden Institutionen die Wirksamkeit und Bestandsgrundlagen entzieht. Daß die Regierung

⁹² Diese pointierte These sollte jedoch nicht die Tatsache verschweigen, daß seitens der SPD im Laufe der 90er Jahre eine zunehmend auf Konflikt ausgerichtete Strategie verfolgt wurde; insbesondere nachdem Lafontaine den Parteivorsitz übernahm.

⁹³ Hier kann nicht auf die Frage eingegangen werden, inwiefern das allgemein feststellbare Ziel der Senkung der Sozialbeiträge durch die zunehmende Globalisierung erzwungen bzw. befördert wird.

Kohl durch ihre Politik das Bündnis für Arbeit 1996 hat Scheitern lassen, kann aus dieser Perspektive als großer Fehler angesehen werden. Die sozialpolitische Institutionenpolitik wird durch eine starke Pfadabhängigkeit geprägt, die jedoch von der Koalitionsregierung – und zu weiten Teilen auch der SPD – bis weit in die 90er Jahre aktiv befürwortet wurde. Die institutionellen Grundlagen bundesdeutscher Politik, insbesondere die föderale Verflechtung und die Einbettung der Sozialpolitik in unterschiedlich dicht gewobene Netzwerke mit Verbandsbeteiligung, verstärkten zwar diese Pfadabhängigkeit. Der Dissens bzw. die Blockade Mitte der 90er Jahre kann jedoch nicht allein durch die institutionellen Rahmenbedingungen erklärt werden (so Scharpf 1997b). Die hier präsentierte Erklärung hebt auf intrakoalitionäre Prozesse der Konsensfindung bzw. Konfliktschlichtung ab und betont die strategische Rolle der FDP, die ihr Blockadepotential ab Mitte der 90er Jahre zunehmend nutzte und eine abgestimmte Sozialpolitik im „Staat der Großen Koalition“ erschwerte.

4 Anhang

Tabelle A-1: Die wichtigsten sozialpolitische Reformen in der Bundesrepublik Deutschland, 1982 - 1989

Politikfeld	Gesetze	Inhalt
RENTENPOLITIK	Haushaltsbegleitgesetze (1983, 1984)	Verlagerung der Kosten der Arbeitslosenversicherung auf die Rentenversicherung, Beitragserhöhungen und verzögerte Rentenanpassung, veränderter Berechnungsmodus
	Hinterbliebenen- und Erziehungszeitengesetz (1985)	Neuordnung der Hinterbliebenenrente (Teilhabemodell) und erstmalige Berücksichtigung der Kindererziehungszeiten
	Rentenreformgesetz '92 (1989)	Neue Rentenformel, Automatisierung des Bundeszuschusses, verstärkte Anerkennung arbeitsmarktferner Tätigkeiten, Erhöhung der Altersgrenzen
GESUNDHEITSPOLITIK	Haushaltsbegleitgesetze (1983, 1984)	Erhöhung der Selbstbeteiligung, Stärkere Beteiligung der Rentner an der Krankenversicherung
	Neuordnung der Krankenhausfinanzierung (1984)	Regionalisierung der Krankenhausfinanzierung, Stärkung der Länderrolle
	Gesundheitsreformgesetz (1988)	Obligatorischer Finanzausgleich auf Landesebene innerhalb einer Kassenart, Verstärkung des Wettbewerbs zwischen Kassen und Krankenhäusern, Ausweitung der Pflegeleistungen
ARBEITSMARKTPOLITIK	Haushaltsbegleitgesetze (1983, 1984)	Stärkere Betonung des Versicherungsprinzips, Senkung diverser Transferleistungen
	Beschäftigungsförderungsgesetz (1985)	Regulative Absicherung kurzfristiger Beschäftigungsverhältnisse, Einschränkung des Kündigungsschutzes, Flexibilisierung der Arbeitszeit
	§ 116 AFG Novelle (1986)	Einschränkung der gewerkschaftlichen Konfliktfähigkeit
FAMILIENPOLITIK	Haushaltsbegleitgesetze (1983, 1984)	Senkung des Mutterschaftsurlaubsgeldes
	Wiedereinführung des dualen Familienlastenausgleichs (1983)	Koppelung der Kindergeldtransfers an das Einkommen der Eltern, Erhöhung der steuerlichen Freibeträge
	Einführung Erziehungsgeld und Erziehungsjahr (1986)	finanzielle und arbeitsrechtliche Absicherung des Erziehungsurlaubs (teilweise Ergänzung durch Landeserziehungsgeldregelungen)

Tabelle A-2: Die wichtigsten sozialpolitische Reformen in der Bundesrepublik Deutschland, 1990 - 1998

Politikfeld	Gesetz	Inhalt
RENTENPOLITIK	Gesetz zur Förderung des gleitenden Übergangs in den Ruhestand (1996)	Flexibilisierung der Vorruhestandsregelung, Anhebung der Altersgrenze für Altersrente wegen Arbeitslosigkeit
	Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz (1996)	Verkürzung der Anrechnungszeiten, vorgezogene Anhebung der Altersgrenzen für Frauen, Einschränkungen im Bereich des Fremdrechtenrechts
	Rentenreformgesetz '99 (1997)	Einführung des Demographiefaktors, Senkung des Rentenniveaus, stärkere Berücksichtigung der Kindererziehungszeiten, zusätzlicher Bundeszuschuß
GESUNDHEITSPOLITIK	Gesundheitsstrukturgesetz (1992)	Organisationsreform der Krankenkassen (Kassenarten übergreifender Risikostrukturausgleich), freie Kassenwahl, Einsparungen im Bereich der Leistungsanbieter
	Einführung der Pflegeversicherung (1994) ¹⁾	Integration der Pflegeversicherung in das Gefüge der Sozialversicherungen, Kompensation der Arbeitgeber gesetzliche Einschränkung der Lohnfortzahlung auf 80%
	Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz (1996) gesundheitspolitisches Sparpaket (1996)	Leistungskürzungen bei den Kassen, Erhöhte Zuzahlungen durch Patienten
	Erstes und Zweites Neuordnungsgesetz (1997)	Erhöhung der Eigenbeteiligung, Rücknahme der Einsparungen durch Leistungsanbieter
ARBEITSMARKTPOLITIK	Erstes und Zweites Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (1993)	Zeitliche Begrenzung der Arbeitslosenhilfe, Senkung der Leistungssätze
	Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz (1996)	Aussetzung der Dynamisierung der Lohnersatzleistungen, Einschränkungen bei Rehabilitationsleistungen, Verschärfte Überprüfung der Arbeitsunfähigkeit, Weitere Erleichterung befristeter Arbeitsverträge, Einschränkungen des Kündigungsschutzes, Reform der Arbeitsförderung
	Arbeitslosenhilfereform (1996) Arbeitsförderungsreformgesetz (1997)	Senkung des Bemessungsentgeltes Verstärkung der Zumutbarkeitsregeln, Anhebung der Altersgrenze bei Arbeitslosengeld, Bemühungsnachweis seitens der Arbeitslosen
FAMILIENPOLITIK	gesetzlicher Kindergartenanspruch ab 1996 (1992)	Einführung in Zusammenhang mit der Diskussion des Schwangerschaftsabbruchs, keine qualitativen Vorgaben seitens des Bundes-
	Familienleistungsausgleich (1996, 1997)	Schrittweiser Umbau des dualen Fördersystems, Sicherung des Existenzminimums für Kinder durch deutliche Anhebung der Steuerfreibeträge / des Kindergeldes

Die Gesetze zum Institutionentransfer im Verlaufe der deutschen Einheit werden nicht aufgeführt; ebenso die Überleitungsgesetze.

1) Die Pflegeversicherung stellt eine eigenständige Säule des Sozialversicherungsstaates dar, aufgrund der engen Verflechtungen mit der Gesetzlichen Krankenversicherung und der sachlichen Nähe zur Gesundheitspolitik wird sie hier diesem Bereich zugeordnet.

Literatur

- Adamy, Wilhelm, 1998: „Reform oder Rückschritt? Eine kritische Bilanz der neuen Arbeitsförderung“. *Arbeit und Sozialpolitik*, Heft 7-8/98, 31-38.
- Alber, Jens, 1989: *Der Sozialstaat in der Bundesrepublik 1950-1983*. Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Alber, Jens, 1992: *Das Gesundheitswesen der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung, Struktur und Funktionsweise*. Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Alber, Jens, 1998a: „Recent Developments in Continental European Welfare States: Do Austria, Germany, and the Netherlands prove to be birds of a feather?“ Paper presented at the 14th World Congress of Sociology, 29 July 1998, Montreal.
- Alber, Jens, 1998b: „Der deutsche Sozialstaat im Licht international vergleichender Daten.“ *Leviathan* 26, Heft 2, 199-227.
- Armingeon, Klaus, 1991: Einfluß und Stellung der Gewerkschaften im Wechsel der Regierungen, in: Bernhard Blanke; Helmut Wollmann (Hrsg.): „Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel.“ *Leviathan Sonderheft* 12/1991, 271-291.
- Bäcker, Gerhard, 1984: Sozialpolitik, in: Michael Kittner (Hrsg.): *Gewerkschaftsjahrbuch 1984*. Köln: Bund, 249-284.
- Bäcker, Gerhard; Scharf, Bodo, 1989: Sozialpolitik, in: Michael Kittner (Hrsg.): *Gewerkschaftsjahrbuch 1989*. Köln: Bund, 297-331.
- Bäcker, Gerhard, 1990: Sozialpolitik, in: Kittner, Michael (Hrsg.): *Gewerkschaftsjahrbuch 1990*. Köln: Bund, 313-355.
- Bandelow, Nils C., 1998: *Gesundheitspolitik. Der Staat in der Hand einzelner Interessengruppen?* Opladen: Leske + Budrich.
- Bannas, Günter, 1999: „Adenauers „Geschwätz von gestern“ heißt bei Schröder „Alles hat seine Zeit““. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 28. Januar 1999, 3.
- Bauer, Thomas, 1998: *Der Vermittlungsausschuß. Politik zwischen Konkurrenz und Konsens*. Inauguraldissertation der Universität Bremen (mimeo).
- Bispinck, Reinhard, 1995: „Vom Lohnstreik zum „Bündnis für Arbeit“. Tarifpolitik im Umbruch – eine Bilanz des Jahres 1995.“ *WSI Mitteilungen* 3/1996, 141-165.
- Bispinck, Reinhard, 1997: „The Chequered History of the Alliance for Jobs“, in: Giuseppe Fajertag; Philippe Pochet (eds): *Social Pacts in Europe*. Brussels: ETUI.
- Bleses, Peter; Rose, Edgar, 1998: *Deutungswandel in der Sozialpolitik. Die Arbeitsmarkt- und Familienpolitik im parlamentarischen Diskurs*. Schriften des Zentrums für Sozialpolitik, Band 8, Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Bleses, Peter; Seeleib-Kaiser, Martin, 1999: „Zum Wandel wohlfahrtsstaatlicher Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland: Zwischen Lohnarbeit und Familie.“ *Zeitschrift für Soziologie*, 28, Heft 2, S. 114-135.

-
- Blüm, Norbert, 1998: *Deutschland ist kein Land im Stillstand*. Information an die Mitglieder der CDU/CSU und FDP Fraktionen des Deutschen Bundestages (mimeo).
- BMA (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung) 1990: *Sozialbericht 1990*, Bonn: BMA.
- BMA, 1992: *Norbert Blüm 10 Jahre Bundes-Arbeitsminister*. 4. Oktober 1992, Bonn: BMA.
- BMA 1998a: *Sozialbericht 1997*, Bonn: BMA.
- BMA 1998b: *Statistische Übersichten*, CD-ROM, Bonn: BMA.
- Borchert, Jens, 1995: *Die konservative Transformation des Wohlfahrtsstaates*. Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Breit, Ernst, 1989: „Eine kritische Bestandsaufnahme und Perspektiven aus der Sicht des Deutschen Gewerkschaftsbundes.“ In: Norbert Blüm; Hans F. Zacher (Hrsg.): *40 Jahre Sozialstaat Bundesrepublik Deutschland*. Baden-Baden: Nomos, 187-204.
- Büchtemann, Christopf F., 1989: *Befristete Arbeitsverträge nach dem Beschäftigungsförderungsgesetz (BeschFG 1985). Ergebnisse einer empirischen Untersuchung im Auftrag des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung*. Berlin: WZB.
- Bundesbank 1996: „Zur Diskussion über die öffentlichen Transfers im Gefolge der Wiedervereinigung.“ *Deutsche Bundesbank Monatsberichte*, Oktober 1996, 17-31.
- Clasen, Jochen (Hrsg.), 1997: *Social Insurance in Europe*, Bristol: Policy Press.
- Czada, Roland, 1994: „Schleichweg in die „Dritte Republik“. Politik der Vereinigung und politischer Wandel in Deutschland.“ *Politische Vierteljahresschrift* 35, Heft 2, 245-270.
- Czada, Roland, 1998: „Der Vereinigungsprozeß – Wandel der externen und internen Konstitutionsbedingungen.“ In: Georg Simonis (Hrsg.): *Deutschland nach der Wende. Neue Politikstrukturen*. Opladen: Leske + Budrich, 55-86.
- Czada, Roland; Schmidt, Manfred G. (Hrsg.), 1993: *Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Unregierbarkeit, Festschrift für Gerhard Lehman zum 65. Geburtstag*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Daly, Mary, 1997: „Welfare States Under Pressure: Cash Benefits in European Welfare States Over The Last Ten Years.“ *Journal of European Social Policy* 7 (2): 129-146.
- DIW (Deutsches Institut für Wirtschaft), 1997: „Vereinigungsfolgen belasten Sozialversicherung.“ *DIW Wochenbericht*, 40/97, 725-729.
- Döhler, Marian; Manow, Philip, 1997: *Strukturbildung von Politikfeldern*. Opladen: Leske + Budrich.
- Esping-Andersen, Gøsta, 1996: „Welfare States without Work: the Impasse of Labour Shedding and Familialism in Continental European Social Polic.“ In: Gøsta Esping-Andersen (Hrsg.): *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*. London u.a.: Routledge, 66-87.
- Erskine, Angus; Clasen, Jochen, 1997: „Social Insurance in Europe – Adapting to Change?“ In: Jochen Clasen (Hrsg.): *Social Insurance in Europe*. Bristol: Policy Press, 223 - 250.

- Frerich, Johannes; Frey, Martin, 1993: *Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland, Bd. 3: Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland bis zur Herstellung der Deutschen Einheit*. München/Wien: Oldenbourg.
- Götting, Ulrike; Hinrichs, Karl, 1993: „Probleme der politischen Kompromißbildung bei der gesetzlichen Absicherung des Pflegefallrisikos. Eine vorläufige Bilanz.“ *Politische Vierteljahresschrift* 31, Heft 1, 47-71.
- Groser, Manfred, 1994: „Der Arbeitgeberbeitrag – eine sozialpolitische Illusion?“ In: Barbara Riedmüller; Thomas Olk (Hrsg.), 1994: „Grenzen des Sozialversicherungsstaates.“ *Leviathan Sonderheft* 14/1994.
- Heinelt, Hubert; Weck, Michael, 1998: *Arbeitsmarktpolitik. Vom Vereinigungskonsens zur Standortdebatte*. Opladen: Leske + Budrich.
- Hemerijck, Anton; Manow, Philip; Kersbergen, Kees van, 1999: *Welfare without Work? Divergent Experiences of Reform in Germany and the Netherlands*. Unveröffentlichtes Manuskript (mimeo).
- Henneberger, Fred, 1993: „Transferstart: Organisationsdynamik und Strukturkonservatismus westdeutscher Unternehmensverbände - Aktuelle Entwicklungen unter besonderer Berücksichtigung des Aufbauprozesses in Sachsen und Thüringen.“ *Politische Vierteljahresschrift* 34, Heft 4, 640-573.
- Hennis, Wilhelm, 1998: „Kohls Erbe.“ *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 29. September 1998, 49.
- Hinrichs, Karl, 1995: „Die Soziale Pflegeversicherung – eine institutionelle Innovation in der deutschen Sozialpolitik.“ *Staatwissenschaften und Staatspraxis* 6, 227-259.
- Hinrichs, Karl, 1998: „Reforming the Public Pension Scheme in Germany: The End of Traditional Consensus?“ *ZeS-Arbeitspapier* Nr. 11/98, Bremen: Zentrum für Sozialpolitik.
- Hinrichs, Karl, 1999: *Rentenreformen in OECD-Ländern. Die Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich*. Bremen: unveröffentlichtes Manuskript (mimeo).
- IAB 1996: „Strategien für mehr Beschäftigung.“ *IABkurzbericht* Nr. 7, Nürnberg: IAB.
- IAB 1998a: „Wege zu mehr Beschäftigung. Strategiebündel immer noch tragfähig. Was ist aus den Vorschlägen des IAB vom Sommer 1996 geworden?“ *IABkurzbericht* Nr. 4, Nürnberg: IAB.
- IAB 1998b: „Was zu tun ist. Agenda für mehr Beschäftigung in Deutschland.“ *IABkurzbericht* Nr. 15, Nürnberg: IAB.
- IAB 1998c: „Beschäftigung: Formenvielfalt als Perspektive? - Teil 1: Längerfristige Entwicklung von Erwerbsformen in Westdeutschland.“ *IABkurzbericht* Nr. 2, Nürnberg: IAB.
- Iversen, Torben; Wren, Anne, 1998: „Equality, Employment, and Budgetary Restraint. The Trilemma of the Service Economy.“ *World Politics* 50, 507-546.
- Jaedicke, Wolfgang; Ruhland, Kurt; Wachendorfer, Ute; Wollmann, Hellmut; Wonneberg, Holger, 1990: *Lokale Politik in Wohlfahrtsstaaten*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

-
- Jakobi, Otto; Keller, Berndt; Müller-Jentsch, Walter 1998: „Germany: Facing New Challenges.“ In: Anthony Ferner, Richard Hyman (Hrsg.): *Changing Industrial Relations in Europe*. Oxford: Blackwell, 190-238.
- Jochem, Sven, 1998: *Die skandinavischen Wege in die Arbeitslosigkeit. Kontinuität und Wandel der nordischen Beschäftigungspolitik im internationalen Vergleich*. Opladen: Leske + Budrich.
- Jochem, Sven, 1999: „Renegotiating the Welfare State – Denmark and Sweden Compared.“ In: Gerhard Lehbruch; Frans van Waarden (Hrsg.): *Renegotiating the Welfare State*. London: Routledge and Kegan Paul (im Erscheinen).
- Keller, Berndt, 1997: *Einführung in die Arbeitspolitik. Arbeitsbeziehungen und Arbeitsmarkt in sozialwissenschaftlicher Perspektive*. 5., völlig überarbeitete und wesentlich erweiterte Auflage. München/Wien: Oldenbourg Verlag.
- Kleinhenz, Gerhard, 1992: „Tarifpartnerschaft im vereinten Deutschland. Die Bedeutung der Arbeitsmarktorganisationen für die Einheit der Arbeits- und Lebensverhältnisse.“ *Aus Politik und Zeitgeschichte B 12/92*, 14-24.
- Korte, Karl-Rudolf, 1998: „Kommt es auf die Person des Kanzlers an? Zum Regierungsstil von Helmut Kohl in der „Kanzlerdemokratie“ des deutschen „Parteienstaates“.“ *Zeitschrift für Parlamentsfragen 29*, Heft 3, 387-400.
- Kühl, Jürgen, 1991: „Arbeitsmarktpolitik unter Druck. Arbeitsplatzdefizit und Krätemangel im Westen, Beschäftigungskatastrophe im Osten.“ In: Bernhard Blanke; Hellmut Wollmann (Hrsg.): „Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel.“ *Leviathan Sonderheft 12/1991*, 482-501.
- Kühl, Jürgen, 1994: „Zur Veränderung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente seit 1990.“ In: Hubert Heinelt; Gerhard Bosch; Bernd Reissert (Hrsg.): *Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung*, Berlin: Sigma, 13-29.
- Landenberger, Margarete, 1994: „Pflegeversicherung als Vorbote eines anderen Sozialstaates.“ In: *Zeitschrift für Sozialreform 40*, Heft 5, 314-343.
- Lehbruch, 1991: „Die deutsche Vereinigung: Strukturen und Strategien.“ *Politische Vierteljahresschrift 32*, Heft 4, 585- 604.
- Lehbruch, 1998: *Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland*. 2., erweiterte Auflage. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Liebert, Ulrike; Merkel, Wolfgang (Hrsg.), 1991: *Die Politik zur deutschen Einheit. Probleme, Strategien, Kontroversen*. Opladen: Leske + Budrich.
- Manow, Philip, 1994: *Gesundheitspolitik im Einigungsprozeß*. Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Manow, Philip, 1996: „Informalisierung und Parteipolitisierung - Zum Wandel exekutiver Entscheidungsprozesse in der Bundesrepublik.“ *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Heft 1/96, 96-107.

- Manow, Philip, 1997a: „Entwicklungslinien ost- und westdeutscher Gesundheitspolitik zwischen doppelter Staatsgründung, deutscher Einigung und europäischer Integration.“ *Zeitschrift für Sozialreform*, 43, 101-131.
- Manow, Philip, 1997b: „Social Insurance and the German Political Economy.“ *MPIfG discussion paper 97 / 2*, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Manow, Philip; Seils, Eric, 1998: *Adjusting Badly: The German Welfare State, Structural Change and the Open Economy*. Köln: Max-Planck Institut für Gesellschaftsforschung (mimeo).
- Maydell, Bernd Baron von, 1996: „Zur Einführung: Das Sozialrecht und seine Stellung im Gesamtsystem unserer Wirtschafts- und Rechtsordnung.“ In: Bernd Baron von Maydell; Franz Ruland, (Hrsg.): *Sozialrechtshandbuch*. 2. Auflage. Neuwied/Berlin: Krißel und Luchterhand, 1-23.
- Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W., 1995: „Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus.“ In: dies. (Hrsg.): *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt am Main/New York: Campus, 39-72.
- Michaelis, Klaus, 1998: „Das Rentenreformgesetz 1999.“ *Die Angestelltenversicherung* 45, 41-47.
- Münch, Ursula, 1990: *Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Maßnahmen, Defizite, Organisation familienpolitischer Staatstätigkeit*. Freiburg im Breisgau: Lambertus.
- Nullmeier, Frank, 1996: „Der Rentenkonsens - Eine Stütze des Sozialstaats in Gefahr?“ *Gegenwartskunde* 45, 337-350.
- Nullmeier, Frank; Rüb, Friedbert W., 1993: *Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat*. Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Nullmeier, Frank; Rüb, Friedbert W., 1994: „Erschöpfung des Sozialversicherungsprinzips? Gesetzliche Rentenversicherung und sozialstaatlicher Republikanismus.“ In: Barbara Riedmüller, Thomas Olk (Hrsg.): „Grenzen des Sozialversicherungsstaates.“ *Leviathan Sonderheft* 14/1994, 59-80.
- OECD verschiedene Jahrgänge: *Labour Force Statistics*, Paris: OECD.
- OECD 1996: *Social Expenditure of OECD Member Countries. Provisional Version*. Paris: OECD.
- Offe, Claus, 1991: „Smooth Consolidation in the West German Welfare State: Structural Change, Fiscal Policies, and Populist Politics.“ In: Frances Fox Piven, (Hrsg.): *Labor Parties in Postindustrial Societies*, Cambridge: Polity Press, 124-146.
- Offe, Claus, 1992: „Die politischen Kosten der Vereinheitlichung des Gesundheitssystems.“ In: Winfried Schmähl (Hrsg.): *Sozialpolitik im Prozeß der deutschen Vereinigung*. Frankfurt am Main/New York: Campus, 59-90.
- Pabst, Stefan, 1999: „Sozialpolitische Entscheidungsprozesse in der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1982 und 1989.“ *ZeS-Arbeitspapier* Nr. 8/99, Bremen: Zentrum für Sozialpolitik.
- Perschke-Hartmann, Christane, 1994: *Die doppelte Reform. Gesundheitspolitik von Blüm zu Seehofer*. Opladen: Leske + Budrich.

-
- Reinhard, Klaus, 1983: „Wer hat, dem wird gegeben... Zur Sozialpolitik der Rechtskoalition.“ *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 7/83, 951-968.
- Rhein-Kress, Gaby von, 1996: *Die politische Steuerung des Arbeitsangebots. Die Bundesrepublik Deutschland, Österreich und die Schweiz im internationalen Vergleich*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Riedmüller, Barbara; Olk, Thomas (Hrsg.), 1994: „Grenzen des Sozialversicherungsstaates.“ *Leviathan Sonderheft 14/1994*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Rothgang, Heinz, 1994: „Die Einführung der Pflegeversicherung – Ist das Sozialversicherungsprinzip am Ende?“ In: Barbara Riedmüller; Thomas Olk (Hrsg.): „Grenzen des Sozialversicherungsstaates.“ *Leviathan Sonderheft 14/1994*, 164-190.
- Rothgang, Heinz, 1996: „Vom Bedarfs- zum Budgetprinzip? Die Einführung der Pflegeversicherung und ihre Folgen für die gesetzliche Krankenversicherung“ In: Lars Clausen (Hrsg.): *Gesellschaften im Umbruch. Beiträge des 27. Kongreß der Deutschen Gesellschaft für Soziologie*. Band I. Frankfurt: Campus, 930-946.
- SAF (Svenska Arbetsgivarföreningen), 1996: *Wages and total Labour Costs for Workers. International Survey 1984 - 1994*. Stockholm: SAF.
- Scharpf, Fritz W., 1985: „Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich.“ *Politische Vierteljahresschrift* 26, 323-356.
- Scharpf, Fritz W., 1997a: „Employment and the Welfare State: A Continental Dilemma.“ *MPIfG Working Paper 97/7*, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Scharpf, Fritz W., 1997b: „Nötig, aber ausgeschlossen. Die Malaise der deutschen Politik.“ *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 5. Juni 1997, 35.
- Scharpf, Fritz W.; Reissert, Bernd; Schnabel, Fritz, 1976: *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg: Athenäum.
- Schmähl, Winfried 1985: *Versicherungsprinzip und Soziale Sicherung*. Tübingen: Mohr.
- Schmähl, Winfried (Hrsg), 1992: *Sozialpolitik im Prozeß der deutschen Vereinigung*. Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Schmid, Günther, 1998: „Das Nadelöhr der Wirklichkeit verfehlt: Eine beschäftigungspolitische Bilanz der Ära Kohl.“ In: Göttrik Wewer (Hrsg.): *Bilanz der Ära Kohl*. Opladen: Leske + Budrich, 145-182.
- Schmid, Josef, 1996: *Wohlfahrtsverbände in modernen Wohlfahrtsstaaten. Soziale Dienste in historisch-vergleichender Perspektive*. Opladen: Leske + Budrich.
- Schmid, Josef, 1998a: „Mehrfache Desillusionierung und Ambivalenz. Eine sozialpolitische Bilanz.“ In: Göttrik Wewer (Hrsg.): *Bilanz der Ära Kohl*. Opladen: Leske + Budrich, 89-112.
- Schmid, Josef, 1998b: „Stellenwert, Strukturen und Wandel eines Politikfeldes im Wohlfahrtsstaat.“ In: Josef Schmid; Reiner Niketta (Hrsg.): *Wohlfahrtsstaat. Krise und Reform im Vergleich*. Marburg: Metropolis.

- Schmidt, Manfred G., 1990: Die Politik des mittleren Weges. Besonderheiten der Staatstätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland. *Aus Politik und Zeitgeschichte B 9-10/90*, 23-31.
- Schmidt, Manfred G., 1996: „Germany. The Grand Coalition State.“ In: Josep M. Colomer (Hrsg.): *Political Institutions in Europe*. London: Routledge, 62-98.
- Schmidt, Manfred G., 1998a: *Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*. 2. Vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage. Opladen: Leske + Budrich.
- Schmidt, Manfred G., 1998b: „Sozialstaatliche Politik in der Ära Kohl.“ In: Göttrik Wewer, (Hrsg.): *Bilanz der Ära Koh*. Opladen: Leske + Budrich, 59-88.
- Schmidt, Manfred G., 1999a: „Immer noch auf dem „mittleren Weg“? Deutschlands Politische Ökonomie am Ende des 20. Jahrhunderts.“ Beitrag für die Konferenz zum *Leviathan-Sonderband „Von der Bonner zur Berliner Republik“*, Humboldt-Universität Berlin, 19. - 21. Februar 1999 (mimeo).
- Schmidt 1999b: „Sozialpolitische Denk- und Handlungsfelder: Regierung, Opposition und die Strukturen der Willensbildung und Entscheidungsfindung in der Sozialpolitik der 80er Jahre.“ Bremen: Zentrum für Sozialpolitik (mimeo).
- Schmitter, Philippe C.; Grote, Jürgen R., 1997: „Der korporatistische Sisyphus: Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft.“ *Politische Vierteljahresschrift* 38, Heft 3, 530-554.
- Schreckenberger, Waldemar, 1992: „Informelle Verfahren der Entscheidungsvorbereitung zwischen der Bundesregierung und den Mehrheitsfraktionen: Koalitionsgespräche und Koalitionsrunden.“ *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 25, Heft 4, 329-346.
- Schroeder, Wolfgang, 1996: „Industrielle Beziehungen in Ostdeutschland: Zwischen Transformation und Standortdebatte.“ *Aus Politik und Zeitgeschichte B 40/96*, 25-34.
- Schwinn, Oliver, 1997: *Die Finanzierung der deutschen Einheit*. Opladen: Leske + Budrich.
- Siegel, Nico A., 1999: „Zwischen Konsolidierung und Umbau: Staatliche Sozialpolitik (1975 - 1995) – ein Vergleich.“ Bremen: Zentrum für Sozialpolitik (mimeo).
- Sinn, Gerlinde; Sinn, Hans-Werner, 1993: *Kaltstart. Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung*. Tübingen: Mohr.
- Tegtmeier, Werner, 1997: „Zur Finanzierung und Finanzierbarkeit sozialer Sicherung bei veränderten Rahmenbedingungen.“ *ZeS-Arbeitspapier* Nr. 11/97, Bremen: Zentrum für Sozialpolitik.
- Visser, Jelle; Hereijck, Anton, 1997: *‘A Dutch Miracle’. Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Waarden, Frans van; Lehbruch, Gerhard (Hrsg.), 1999: *Renegotiating the Welfare State*, London: Routledge and Kegan Paul (im Erscheinen).
- Webber, Douglas, 1987: „Eine Wende in der deutschen Arbeitsmarktpolitik? - Sozialliberale und christlich-liberale Antworten auf die Beschäftigungskrise.“ In: Heidrun Abromeit, Bernhard Blanke (Hrsg.): „Arbeitsmarkt, Arbeitsbeziehungen und Politik in den 80er Jahren.“ *Leviathan Sonderheft* 8/1987, 74-85.

-
- Wiesenthal, Helmut, 1987: *Strategie und Illusion. Rationalitätsgrenzen kollektiver Akteure am Beispiel der Arbeitszeitpolitik 1980 - 1985*. Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Windhoff-Héritier, Adrienne, 1992: „Verbandspolitische Konfliktlinien in der deutschen Sozialunion. Der Kampf um das neue Territorium und Probleme der Umverteilung in der Gesetzlichen Krankenversicherung.“ In: Volker Eichner u.a. (Hrsg.): *Organisierte Interessen in Ostdeutschland* (2. Halbband). Marburg: Metropolis, 303-317.
- Winter, Thomas von, 1989: „Die CDU im Interessenkonflikt. Eine Fallstudie zur parteiinternen Auseinandersetzung über den Paragraphen 116 AFG.“ *Leviathan* 17, Heft 1, 46-84.
- Zohlhöfer, Reimut, 1997: *Wirtschaftspolitische Wende in der Bundesrepublik Deutschland? Eine Analyse der Schlüsselentscheidungen in den Politikfeldern Finanzen, Arbeit und Entstaatlichung, 1982 - 1990*. Heidelberg: Institut für Politische Wissenschaft der Universität Heidelberg, Magisterarbeit.
- Zöllner, Detlev, 1997: *Soziale Sicherung: Systematische Einführung*. München/Wien: Oldenbourg.
- Zukunftskommission (Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen), 1996: *Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen, Teil I: Entwicklung von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland und anderen frühindustrialisierten Ländern*. Bonn: Eigenverlag.