

Interessengruppen und Politik: vom „Modell Deutschland“ zur Erosion der Sozialpartnerschaft

Vortrag bei der Tagung der ev. Akademie in Loccum „Frankreich und Deutschland im größeren Europa. Auf welchen Wegen zu Stabilität und Wachstum?“ (11. – 13. Februar 2005)

Problemstellung

Ein wesentlicher Pfeiler des in den 70er Jahren auch im Ausland geachteten Modells Deutschland waren die Tarifverbände, die wesentlich zum „stable state“ gehörten. Sowohl die sozioökonomischen Rahmenbedingungen, die mit der Formel „Von der Stabilität zur Stagnation“ umschrieben werden können (vgl. die Beiträge in Kitschelt/Streeck 2004) als auch die Diskussionen der letzten Jahre in Deutschland um einen Formenwandel des Staates (hin zu einem „aktivierenden“ Staat oder auch „Gewährleistungsstaat“) signalisieren allerdings eine Krise des traditionellen keynesianischen Wohlfahrtsstaats mit seinen regulierten Arbeits- und Sozialbeziehungen. Die Erosion des organisierten Kapitalismus ist sogar ein Kernstück der „Desorganisation“ des kooperativen deutschen Kapitalismusmodells (vgl. als Überblick die Beiträge in Hall/Soskice 2001, Czada/Zintl 2003 und Streeck/Höpner 2003 sowie Czada 2004), und auch eher am Erhalt des traditionellen Sozialpartnerschaftsparadigmas orientierte Sozialwissenschaftler wie Lessenich sprechen davon, dass sich das kooperative deutsche Modell durch die „fortschreitende Erosion ihres materialen Gehalts“ (302) erschöpft hat, auch wenn die „typisch deutschen“ sozialpartnerschaftlichen Konfliktregelungsformen formal erhalten bleiben.

Ich möchte im folgenden nicht der „reinen“ These des Niedergangs des deutschen Modells der sozialpartnerschaftlichen Regulierung folgen, sondern auch die Anpassungsstrategien (den „Umbau“) des Modell Deutschland skizzieren und Veränderungen im Verhältnis Staat – Verbände der letzten Jahre aufbereiten. Die „Niedergangshypothese“ des deutschen Sozialmodells dient als Argumentationsfolie; vor dem Hintergrund der tief greifenden Verunsicherung in der deutschen Bevölkerung kommen aber weitere Faktoren hinzu. Manche Autoren betonen zu Recht, dass die deutsche Wirtschafts- und Beschäftigungsschwäche eine Ursache auch in der strukturellen Verunsicherung der Konsumenten und Investoren hat. Schaut man sich im internationalen Vergleich das Vertrauen der Bevölkerung in die politischen Parteien, die Regierung oder auch die Verbände und Gewerkschaften an, dann liegt Deutsch-

land weit hinter den skandinavischen Ländern zurück (in vielen Dimensionen ist übrigens Frankreich nach den mir vorliegenden Daten ähnlich verunsichert).

Stagnation auf dem Arbeitsmarkt

Bevor jedoch das Verhältnis zwischen den organisierten Interessen und dem Staat diskutiert wird, soll kurz ein Blick auf den deutschen Arbeitsmarkt geworfen werden. Wo steht Deutschland im *benchmark* mit anderen vergleichbaren Ländern? Nimmt man die Arbeitslosenquote als Indikator, dann schneidet die Bundesrepublik – etwa nach den von der OECD berechneten international vergleichbaren Daten – relativ schlecht ab. Im Jahresdurchschnitt 2004 betrug die Quote (ähnlich wie in Frankreich) rund 10 Prozent und lag damit (und dies gilt für die letzten 10 Jahre) deutlich über den Quoten in den Niederlanden, Großbritannien oder den skandinavischen Ländern. Stagnation ist das prägende Bild auf dem Arbeitsmarkt. Nicht nur international vergleichende Studien sehen einen schrittweisen Zerfall des in den 70er und 80er Jahren viel gepriesenen „Modell Deutschland“ in beschäftigungspolitischer Hinsicht, auch andere Autoren diagnostizieren den „Abstieg eines Superstars“ (vgl. u.a. Steingart 2004). Besonders gravierend auch im Hinblick auf soziale Abstiegs- und drohende Verarmungsprozesse ist das seit Jahrzehnten anwachsende Potential von Langzeitarbeitslosen, das in dieser Form in keinem vergleichbaren westlichen Land aufzufinden ist. Die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit hat sich 2004 - entgegen allen Hoffnungen und arbeitsmarktpolitischen Gegenmaßnahmen - verlängert (auf 38,1 Wochen); und rund 40 Prozent der Arbeitslosen zählen inzwischen zu dieser Kategorie der „Ausgegliederten“. Soziale Exklusionsprozesse sind die Folge, auf die an dieser Stelle aber nicht näher eingegangen werden kann, obgleich hierdurch auch Rückwirkungen auf das System der organisierten Interessen (das „Sozialkapital“) ausgehen! Ganz allgemein trifft die Diagnose zu, derzufolge sich die deutsche Gesellschaft bis in die 80er Jahre kollektiv in einem „Fahrstuhl nach oben“ (Beck) befand, der zwar soziale Ungleichheiten perpetuierte, aber auch im Alltagsbewusstsein der Bevölkerung ein Erfolgsmodell war. Wenn nun die Säulen des Modells Deutschland wanken und eine politische Ökonomie der Unsicherheit sich ausbreitet, werden sich auch Abstiegsängste und individuelle Verunsicherungen ausdehnen. Und dass diese Angstszenerien wiederum auch mitverantwortlich sind für eine – im internationalen Vergleich - außerordentlich hohe Zurückhaltung beim Konsum (bspw. auch im Vergleich mit Frankreich), liegt auf der Hand. Die Erosion des Modells Deutschland wirkt also über eine Krise der politisch-institutionellen Strukturen und des etablierten Korporatismus weit hinaus und ist über die individuell sich niederschlagenden Verunsicherungen mitverantwortlich für unsere ohnehin niedrigen Wachstums- und Beschäftigungsraten.

Während andere Länder – vor allem aufgrund der Nutzung der **Potentiale an Dienstleistungen** – einen Rückgang der Arbeitslosigkeit zu verzeichnen haben und manche fast wieder Vollbeschäftigung erreicht haben, pendelt die deutsche Arbeitslosenquote weiterhin auf Rekordniveau und zählt zu den höchsten. Die Gesamtbeschäftigung liegt bei uns schon länger unter dem Durchschnitt der OECD-Länder und weit unter den Beschäftigungsquoten von so unterschiedlich regierten Ländern wie USA, Schweiz, Schweden oder Dänemark. Diese Länder haben demonstriert, dass sich ein Abbau der Arbeitslosigkeit – bei gleichzeitiger Steigerung der Frauenerwerbsquote – durch eine Ausweitung der Beschäftigung (und dies zuallererst im Dienstleistungssektor) erreichen lässt. In diesen Ländern geht der Abbau der Arbeitslosigkeit mit einer Steigerung der Erwerbs- bzw. der Beschäftigungsquote einher; solche Anpassungsleistungen hat der deutsche Sozialstaat noch nicht realisiert.

Wo stehen wir nun Anfang 2005 – nach der Einführung der „Hartz-Gesetze“ - hinsichtlich der Überwindung der Krise auf dem Arbeitsmarkt, nachdem 2004 als das schlechteste Jahr für den Arbeitsmarkt seit 1997 betrachtet wird? Zunächst einmal sind im Januar 2005 rund 5 Millionen Arbeitslose registriert und eine Trendwende wird auch vom Bundeswirtschafts- und -arbeitsminister Clement erst für 2006 erwartet. Nimmt man noch die Gruppen hinzu, die in Arbeitsbeschaffungs- oder Weiterbildungsmaßnahmen (mit oft zweifelhaften Erfolgsaussichten) stecken, dann müssen wir in Deutschland derzeit von rund gut 6 Millionen Erwerbslosen ausgehen. Diese Zahl ist, wenngleich ab Januar Sonderfaktoren hinzukommen (rd. 250.000 Sozialhilfeempfänger zählen dann zur Arbeitslosenstatistik), übrigens für Arbeitsmarktforscher nicht überraschend; vergleichbare Daten werden seit Jahren immer wieder auf wissenschaftlicher Ebene vorgetragen. Als Mitglied der Benchmarking Gruppe im Bundeskanzleramt haben wir genau wie viele andere Experten diese Entwicklungstendenzen klar prognostiziert (vgl. Eichhorst et al 2001 und Heinze/Streeck 2003). Auch wenn die Arbeitsmarktpolitik verschiedene Maßnahmen eingeleitet hat und durch „Hartz IV“ sogar eine grundlegende Reform durchgesetzt wurde, hat sich die grundlegende Situation der Massenarbeitslosigkeit noch nicht gewandelt. Scheinbar verursachen die hohen Arbeitslosenquoten aber keinen sozialen Aufschrei und politische Großdemonstrationen mehr. Kaum einer in der Regierung hätte im Sommer/Herbst 2004 geglaubt, dass die härteste Sozialreform in der Geschichte ohne ernsthafte politische Konflikte eingeführt wird. Eine wesentliche soziologische Erklärung hierfür ist die sich in den letzten Jahrzehnten in der Bundesrepublik verbreitete **Individualisierung**.

Trotz aller Hartz-Gesetze wird die Zahl der Beschäftigten (oberhalb von „EinEuro- oder Mini-Jobs und Ich-AGs) nur zunehmen, wenn die im internationalen Vergleich weiterhin zu hohen Sozialbeiträge abgesenkt werden und auch andere „Schutzwälle“ auf dem Arbeitsmarkt fle-

xibilisiert werden. Nimmt man einmal nur die Lohnnebenkosten heraus, dann zeigen sich im internationalen Vergleich enorm hohe Werte, die über die letzten Jahrzehnte schrittweise ausgebaut wurden, und die (trotz zaghafter Versuche zu Beginn der rot-grünen Bundesregierung) bislang nicht verringert werden konnten. Schaut man sich einmal die Sozialleistungsabgaben über einen längeren Zeitraum an, dann sticht die Bedeutung dieses die Beschäftigungsdynamik hemmenden Faktors richtig hervor. Während die Quote in den 50er Jahren von rund 20 auf 25 Prozent anstieg und auch in den 60er Jahren mit kleinen Steigerungsraten dort verblieb, begann ihr rasanter Anstieg in den 70er Jahren (vgl. ausführlich Streeck/Trampusch 2005). Mitte der 70er lag sie bereits bei 30 Prozent und stieg unaufhaltsam über rund 33 Prozent Anfang der 90er auf über 40 Prozent in der zweiten Hälfte der 90er Jahre an. In den Jahren 1999 bis 2001 ging sie leicht zurück (auf unter 41 Prozent), im Jahr 2003 lag sie aber wieder bei 42 Prozent. Jetzt wird von Mitgliedern der großen Regierungspartei schon ein relativer Stillstand als beschäftigungspolitischer Erfolg verkauft. Die rot-grüne Bundesregierung hat ihr Versprechen, die Absenkung des gesamten Sozialbeitragsatzes unter 40 %, also nicht einlösen können.

Ohne sinkende Sozialbeiträge werden jedoch im Dienstleistungssektor keine neuen Arbeitsplätze entstehen können, und nur hierüber kann die Massenarbeitslosigkeit abgebaut werden. Will man den Dienstleistungssektor als Vehikel für eine Politik der Beschäftigungsexpansion nutzen, so muss man die relativen Preise von Dienstleistungen senken. Dies geht grundsätzlich auf zweierlei Weise: durch Senkung der auf Dienstleistungen erhobenen Verbrauchssteuern oder der bei der Produktion von Dienstleistungen anfallenden Arbeitskosten. Letzteres wiederum kann sowohl durch Senkung der Bruttolöhne der im Dienstleistungssektor Beschäftigten geschehen, was zu einer größeren gesamtwirtschaftlichen oder intersektoralen Lohnspreizung führt, oder durch Senkung der Sozialversicherungsbeiträge auf niedrige Einkommen bzw. auf die Einkommen von Arbeitnehmern in ausgewählten beschäftigungsintensiven Bereichen des Dienstleistungssektors.

Eine Expansion des öffentlichen Sektors und der öffentlichen Beschäftigung, einschließlich des sog. „zweiten Arbeitsmarkts“ oder der „EinEuro-Jobs“, bietet als solche keinen Ausweg. Auch die öffentlichen Dienstleistungen leiden unter der Kostenkrankheit des Dienstleistungssektors; dies ist der Grund für den heute in allen europäischen Ländern wirksamen Zwang zur Haushaltskonsolidierung und zur Privatisierung vieler Bereiche der Infrastruktur. Auch deshalb gibt es, wenn das Ziel darin besteht, das Niveau der Beschäftigung zu erhöhen, zu einer Politik der Förderung des **privaten Dienstleistungssektors** keine Alternative. Gerade in Deutschland wird es wegen der Staatsverschuldung sowie der Bindung der Fiskalpolitik an

den europäischen Stabilitätspakt keine Möglichkeit geben, eine Lösung der Beschäftigungskrise durch Ausweitung der Staatstätigkeit und der öffentlichen Beschäftigung zu erreichen.

Im Gegenteil hat in Deutschland die öffentliche Beschäftigung in den letzten Jahren abgenommen und wird mit Sicherheit weiter abnehmen. Ein Versuch, die relativen Preise arbeitsintensiver Dienstleistungen durch eine selektive Senkung der Verbrauchsteuern zu senken, ist neben anderen europäischen Staaten Ende der 90er Jahre auch von der französischen Regierung unternommen worden. Dabei wurde der Mehrwertsteuersatz für die Instandhaltung von Gebäuden und Wohnungen von 20,5 auf 5,5 Prozent reduziert. Eine Erhöhung der Nachfrage nach Arbeit, die in diesem Sektor der Natur der Sache nach zu einem großen Teil gering qualifizierte Arbeit sein wird, kann allerdings nur dann eintreten, wenn die Steuersenkung an die Kunden weitergegeben und als Folge die abgesetzte Menge an Dienstleistungen vergrößert wird; dies setzt ein Mindestmaß an Wettbewerb und freiem Marktzugang voraus. In Deutschland wäre deshalb als flankierende Maßnahme an eine Lockerung der Handwerksordnung zu denken, wie es etwa die Monopolkommission schon seit längerem vorgeschlagen hat. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass die Beschäftigungspolitik in Deutschland auch in der zweiten rot-grünen Regierungsperiode keine „Atempause“ erhalten darf, zumal die Umsetzung staatlicher Reformvorschläge bei uns besonders schwierig ist, da die „Bremser und Besitzstandswahrer besonders viele Möglichkeiten“ haben, um auch in der Umsetzungsphase politische Reformen zu konterkarieren (Jann 2002: 14; vgl. auch Schmid 2003 und die Beiträge in Jann/Schmid 2004).

Die Transformation des deutschen Wohlfahrtsstaates

Wichtig erscheint mir dennoch, dass die deutsche Entwicklung nicht nur als Erosion der korporativen Marktwirtschaft oder als Reformstau interpretiert wird, sondern dass es – neben allen politisch-organisatorischen Blockaden und Immobilismus - auch Reformschritte im institutionellen Arrangement zwischen den Tarifparteien untereinander oder auch im Verhältnis zum Staat gegeben hat. Obgleich manche Autoren von einem „reformlosen Wandel“ sprechen, hat es in den letzten Jahren in den verschiedenen Zweigen des deutschen „Sozialversicherungsstaates“ (von der Renten- über die Gesundheits- bis hin zur Arbeitsmarktpolitik) durchaus einen **Paradigmenwechsel** gegeben. Nicht nur wurde die Bundesanstalt für Arbeit zur Bundesagentur für Arbeit, sondern auch die Organisations- und Leitungsstrukturen haben sich verändert. In gleicher Hinsicht wurden die Rentenversicherungsträger reformiert und in 2005 auch die kassenärztlichen Vereinigungen. Über einen Umbau von Organisations- und Leitungsstrukturen wird aber nicht nur in den sozialen Sicherungssystemen gestrit-

ten, sondern – parallel zur Debatte um eine Modernisierung der Verwaltungsstrukturen in Deutschland - auch im Bildungs- und Krankenhauswesen.

Insgesamt sprechen die verschiedenen Reformen der Organisationsstrukturen dafür, von einer Transformation des traditionellen deutschen Wohlfahrtsstaatsmodells zu sprechen. Und der betrifft massiv das System der organisierten Interessen und das Kernstück der korporativen Marktwirtschaft. So sprechen Streeck und Hassel von den „crumbling pillars of social partnership“; andere Autoren (wie etwa Nullmeier) von neuen Governancestrukturen im sozialpolitischen Feld, verbunden mit einem Ausstieg aus korporatistischen Strukturen und Netzwerken und einem Bedeutungsverlust der traditionellen Verbände.

Diese **Gewichtsverschiebungen** zu Ungunsten der klassischen Großverbände gelten nicht nur für die verschiedenen Zweige der Sozialversicherungen, sondern sind auch bei den sozialen Diensten hinsichtlich der etablierten Position der Wohlfahrtsverbände zu beobachten. So gehen die jüngsten sozialpolitischen Reformbemühungen in diesem Sektor mit der Forderung nach mehr Transparenz und Vergleichbarkeit der sozialen Leistungen einher; zudem müssen die sozialen Einrichtungen vermehrt mit Budgets arbeiten. Dies wird besonders deutlich im Pflegesektor, der derzeit den größten Wachstumsmarkt der sozialen Dienste darstellt und durch die Einführung der Pflegeversicherung institutionell neu eingebettet worden ist (bspw. wird erstmals explizit die Gleichbehandlung von kommerziellen und gemeinnützigen Leistungsanbietern gefordert). Dies läuft praktisch auf eine Schwächung der traditionellen Einbindung der Wohlfahrtsverbände in die Politikformulierung hinaus (vgl. Heinze 2002, 110ff und die Beiträge in Dahme/Wohlfahrt 2000).

Der Status der Wohlfahrtsverbände wird hier am sichtbarsten dadurch geschwächt, dass sie ihre Vorrangstellung nun mit privaten Trägern teilen müssen; dahinter verbirgt sich der Wettbewerbsgedanke der Pflegeversicherung. Gleichzeitig bekommt das Instrument des Kontrakts eine neue Qualität. Die zunehmende Umstellung auf Kontraktbasis hat bei oberflächlicher Betrachtung erstens die Konsequenz, dass sich die deutsche Wohlfahrtslandschaft zunehmend ökonomisiert. Ökonomisierung als deskriptiv-analytische Kategorie kann verstanden werden als ein Prozess, in dem institutionell etablierte Standards abgelöst werden durch eine stärkere Monetarisierung, d.h. Festlegung von *output*-Zielen, Controlling, Vergleichbarkeit von Produkten und Betonung von Effizienz als Kontrollkriterien. Hiermit korrespondiert der Trend zur Vermarktlichung sozialer Dienste, wie sie insbesondere das Pflegeversicherungsgesetz katalysiert. Die Wahlmöglichkeiten zwischen Geld- und Sachleistung und die Gleichstellung privatgewerblicher und freigemeinnütziger Anbieter sollen den Klienten

ten als Steuerungsinstanz stärken, was gleichzeitig aber auch nicht ohne Rückwirkungen auf die Binnenstruktur der Wohlfahrtsverbände geschieht.

Im folgenden sollen einige wenige Aspekte dieses Wandels der politischen Ökonomie in den verschiedenen Sektoren des sozialen Sicherungssystems (vor allem im Feld der Arbeitsmarktpolitik, aber auch bei den regulativen Aufgaben allgemein) anhand der Beziehungen zwischen den **organisierten Interessen** und dem **Staat** nachgezeichnet werden. Studien zum Verhältnis der organisierten Interessen zum Staat gehören schon traditionell zur Geschichte der Bundesrepublik; allerdings gibt es immer wieder Wellen der Thematisierung und auch neue strategische Vereinbarungen. So gab es etwa in den 70er Jahren eine intensive Debatte um das Verhältnis von Staat und Verbänden, die begleitet wurde von einer damals in Deutschland neu entfachten Diskussion um neokorporatistische Strukturen. Seit Ende der 90er Jahre hat die Zahl und Bedeutung dieser Gremien deutlich zugenommen; mit der rot-grünen Bundesregierung gab es einen Schub strategischer Konzertierung. Korporatistische Arrangements kennen zudem alle westlichen Demokratien. Ein Funktionswandel vom hierarchischen zum moderierenden Staat ist schon länger zu beobachten; durch die Einbeziehung organisierter Interessen und gesellschaftlicher Institutionen werden zusätzliche Ressourcen, Informationen und damit Handlungsoptionen erschlossen. Die neokorporatistisch orientierte Verbändeforschung sprach von „Privatregierungen“, um auf das hohe Maß der Selbstregulierungen in Deutschland (etwa durch Tarifverträge, die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben durch Kammern, die Selbstregulierungen im Gesundheitswesen oder der technischen Normung) hinzuweisen.

Diese **Integrationsleistungen** der Verbände und ihre Selbstregulierungskompetenzen sind für die gesellschaftliche Stabilität von hoher Bedeutung, weil die intermediären Akteure zentral das Gesicht des „rheinischen Kapitalismus“ prägen. Gerade den Tarifparteien ist nach dem Zweiten Weltkrieg eine zentrale Funktion für die Bewältigung des Strukturwandels und ökonomischer Krisen sowie für die Steigerung des Lebensstandards zugekommen. Es ist wohl noch zu früh von einem Ende des Verbändestaates und des Korporatismus zu sprechen, allerdings treten offensichtliche Probleme in den korporatistischen Arrangements auf, die durch die Globalisierung noch weiter vorangetrieben werden. Die organisatorischen Erosionsprozesse werden gespeist und vorangetrieben durch die zunehmenden Fragmentierungen auf dem Arbeitsmarkt, dem rapiden wirtschaftsstrukturellen Wandel mit all seinen Implikationen (mehr Kleinbetriebe, neue Branchen, veränderte Managementstrategien) aber auch durch soziokulturelle Wandlungsprozesse (vgl. zusammenfassend Strünck 2003): Kollektive soziale Milieus, die Grundlage für starke und steuerungsfähige Verbände, lösen sich immer mehr auf.

„Bowling alone“ – die für amerikanische Verhältnisse zuerst aufgestellte These von Putnam scheint sich schrittweise auch für die deutsche Vereins- und Verbändelandschaft zu bewahrheiten (vgl. zusammenfassend Sebaldt/Straßner 2004). Der Mitgliederschwund wird sowohl nach Ansicht von Experten als auch den Verbandsführungen ganz unspektakulär weitergehen; nehmen wir nur einmal die deutschen Gewerkschaften, die traditionell ein mittleres Organisationsniveau im internationalen Vergleich aufweisen, als Beispiel. „Der Nettoorganisationsgrad liegt heute für die DGB-Gewerkschaften bei etwa 20 Prozent aller Erwerbsfähigen. Neben dem sinkenden Organisationsgrad haben die deutschen Gewerkschaften auch ein strukturelles Mitgliederproblem... Ein zentrales Organisationsproblem der Gewerkschaften besteht folglich darin, dass Arbeitsmarkt- und Mitgliederstruktur immer weniger deckungsgleich sind“ (Schroeder 2003, 7; vgl. auch die Beiträge in Schroeder/Weßels 2003 sowie Ebbinghaus 2002).

Ohne diese Entwicklung dramatisieren zu wollen, zerbricht nicht nur bei den Gewerkschaften ein Organisationstypus, der für die soziale Integration aller westlichen Gesellschaften von hoher Bedeutung ist. „Für unzählige Menschen bedeuteten Kirchen, Gewerkschaften und Parteien einst eine primäre Quelle ihrer Identität, sozialen Rückhalt, politischen Einfluss, Eingebundensein in die Gemeinschaft und freundschaftliche Bindungen – kurz gesagt, ein grundlegendes Reservoir an Sozialkapital. Der universelle Rückgang des Engagements in diesen Institutionen zeigt eindrucksvoll die Dynamik des Sozialkapitals in fortgeschrittenen Demokratien“ (Putnam 2001, 776; vgl. auch die Beiträge in Heinze/Olk 2001).

Das „Bündnis für Arbeit“ oder: Verbände als Auslaufmodell politischer Beteiligung

Strategischer Ausgangspunkt des „Bündnis für Arbeit“ war die – auch aus dem internationalen Vergleich – zu ziehende Erkenntnis, dass mit der korporatistischen Variante der Verhandlungsdemokratie durchaus Reformprozesse in Gang gesetzt werden können (vgl. Heinze/Streeck 2000, Heinze et al 1998). Das Bündnis war so betrachtet ein Versuch, das in unserem Verbändewesen akkumulierte soziale Kapital zur Aushandlung institutioneller Reformen zu nutzen; also mit verhandlungsdemokratischen Methoden (mit einer „Konsenskooperation“) strukturelle Reformen auf dem Arbeitsmarkt und im sozialen Sicherungssystem umzusetzen.

Im Gegensatz zur „Konzertierten Aktion“, die ab 1967 für einige Jahre in der Bundesrepublik Bestand hatte, wurde das 1998 von der rot-grünen Bundesregierung initiierte „Bündnis für Arbeit“ nicht als relativ offenes Forum für einen Dialog zwischen den wirtschaftspolitisch relevanten Gruppen konzipiert, sondern ist formalisiert und hierarchisch strukturiert. Ein weiterer Unterschied hinsichtlich der Wertigkeit für das Regierungshandeln zeigt sich auch darin, dass das Bündnis vom Bundeskanzleramt initiiert und auch gesteuert wurde. Vertreten waren neben der Bundesregierung nur die Repräsentanten der Wirtschaftsverbände und der Gewerkschaften. Die formelle Federführung im „Bündnis für Arbeit“ hatte das Bundeskanzleramt; in einer Steuerungsgruppe fielen die zentralen Entscheidungen darüber, welches Thema wann in welcher Form behandelt wurde. Zugearbeitet wurde der Steuerungsgruppe durch eine „Benchmarking-Gruppe“ und verschiedene Arbeits- und Expertengruppen. Im Unterschied zu den 60er und 70er Jahren zeigt sich gerade an dem Vorhandensein der Benchmarking-Gruppe, dass es schon zu Beginn der Regierung Schröder nicht mehr ein allseits akzeptiertes und handlungsleitendes „Modell Deutschland“ gab. Vielmehr sollte auch im „Bündnis für Arbeit“ ein systematischer Vergleich mit anderen vergleichbaren Ländern durchgeführt werden, um daraus Anregungen für den Wirtschafts- und Sozialstandort Deutschland zu gewinnen.

Betrachtet man die ursprüngliche Zielsetzung des „Bündnis für Arbeit“ aus dem Herbst 1998, dann zielte dieser Sozialpakt auf ein breites Spektrum von Themen (Arbeitsmarkt-, Steuer- und Rentenpolitik, Arbeitszeit, Ausbildungs- und Betriebsverfassungsfragen). Dieses inhaltliche Spektrum orientierte sich konzeptionell an zahlreichen Beispielen gelungener Bündnisse für Arbeit in anderen westlichen Ländern. Gerade durch die Behandlung verschiedener politischer Themen im tripartistischen Bündnis sollten auch in der Bundesrepublik integrierte Lösungen für die politische Praxis möglich werden. Zu den Zielen einer solchen dreiseitig abgesprochenen Beschäftigungspolitik zählten u.a. eine Reduzierung der Arbeitslosigkeit, der Aufbau von neuer Beschäftigung (gerade auch im Dienstleistungssektor) sowie generell die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Standortes. Zugleich ging es um eine Senkung der Arbeitskosten (sowohl eine Absenkung der Lohnnebenkosten als auch eine moderate Lohnpolitik) sowie generell um eine höhere Dynamik auf dem Arbeitsmarkt.

In der ersten Phase wurde der **institutionelle Aufbau** der komplexen Strukturen des „Bündnis für Arbeit“ realisiert. Betrachtet man allerdings eine zentrale Voraussetzung aller erfolgreichen sozialen Pakte in vergleichbaren Ländern, nämlich eine gemeinsame Problemwahrnehmung, dann fallen gerade hinsichtlich der Situationseinschätzung bei den zentralen Tarifverbänden erhebliche Unterschiede auf. Diese liegen sicherlich auch in den historisch gewachsenen Vorbehalten gegenüber korporatistischen Verhandlungssystemen in Deutsch-

land begründet. Schon in der Frühphase des deutschen „Bündnis für Arbeit“ gab es deutlich unterschiedliche Wahrnehmungen über die Situation des Standortes Deutschland – und auch heute haben wir noch keine gemeinsame Krisenperzeption der zentralen politischen Akteure in Deutschland! Diese für konsensorientierte Abstimmungsprozesse nicht gerade förderliche Diagnose sollte durch die Erstellung der Benchmarking-Studie zum Wirtschafts- und Sozialstandort Deutschland verändert werden, um über gemeinsame Deutungsprozesse auch die Problemlösungsressourcen zu erzielen (vgl. Eichhorst et al 2001). Der Diskussions- und Formulierungsprozess in den verschiedenen Arbeits- und Expertengruppen des Bündnis war in vielen Fragen durchaus konflikthaft, allerdings nicht innerhalb der Wissenschaftlergruppe, die in den meisten Fragen durch die umfangreichen Aufbereitungen und Analysen relativ schnell Konsens erzielen konnte. Die Konflikte traten in dem Moment auf, als die Gewerkschaften und die Spitzenverbände der Wirtschaft die ‚Arena‘ betraten und die wissenschaftlichen Analysen in ihre Organisationsstrategien und -taktiken einbauen wollten. Gerade weil manche der Situationseinschätzungen nicht in das klassische Argumentationsreservoir oder liebgewordene ‚Schablonen‘ passten, was wiederum durchaus nicht im Widerspruch zu den Zielen der Bundesregierung und speziell des Bundeskanzleramtes stand, sperrte man sich in vielen Einzelfragen beziehungsweise forderte Gegengutachten, alternative Formulierungen etc. ein.

Im Laufe des Jahres 1999 und im Jahr 2000 hatte sich die Bündnisarbeit in den verschiedenen Arbeits- und Expertengruppen zunehmend stabilisiert (allerdings mit deutlichen Unterschieden zwischen den einzelnen Arbeitsgruppen), ohne allerdings wesentliche Impulse für eine Veränderung der Arbeitsmarktlage und vor allem der Beschäftigungskrise auszulösen. Die Bündnisarbeit wurde Ende 2001/Anfang 2002 noch einmal durch das Aufbrechen grundlegender Konflikte zwischen dem Bundeskanzler und Teilen der Gewerkschaftsführung verunsichert, ging dann aber relativ geräuschlos in die Periode des Wahlkampfs über, in dem das Bündnis – auch bedingt durch die Einsetzung der Hartz-Kommission (an der die Großverbände nur indirekt beteiligt waren) – keine strategische Bedeutung mehr hatte. Mit dem Scheitern des Versuchs eines tripartistischen Konsenses zur Modernisierung des deutschen Arbeitsmarktes und der sozialen Sicherungssysteme endete auch in Deutschland das Jahrhundert des Korporatismus („No longer the Century of Corporatism“; vgl. Streeck 2003), und es wird vor allem den Gewerkschaften in den nächsten Jahren schwer fallen, als ernsthafter player auf Bundesebene wieder mitzuspielen.

Die Bündnisrunden bestärken eher die These, dass sich der Organisationszweck gerade von gesellschaftlichen Großorganisationen weitgehend auf die **Absicherung** des Erreichten beschränkt und so soziale Schließungsmechanismen reproduziert werden. „Die in den Spitzen-

gesprächen des Bündnisses erzielten Ergebnisse entsprechen nicht entfernt den Anforderungen an einen beschäftigungswirksamen Sozialpakt. ... Die getroffenen Vereinbarungen mieden erkennbar die Kerninstitutionen des Arbeitsmarktes. Sie beschränkten sich auf Themen von sekundärer Bedeutung, deren Behandlung keinem der Beteiligten ein nennenswertes Opfer abverlangte. Was die elementaren Interessen auch nur eines der Beteiligten hätte berühren können, blieb ausgeklammert“ (Wiesenthal/Clasen 2003, 316f; vgl. auch die Beiträge in Kitschelt/Streeck 2004 und Heinze/Streeck 2003).

Der Vorwurf des Strukturkonservatismus sozialer Pakte ist also nicht unbegründet. Zudem ist das System organisierter Interessen "ein in hohem Maße gegenwartsfixiertes System. Die Fixierung wird übrigens noch einmal dadurch verstärkt, dass auch in Interessenverbänden, ähnlich wie zwischen Wählern und Gewählten, die typischen Ungewissheiten von Vollmachtsverhältnissen wirksam sind mit der Folge, dass die Verbandsfunktionäre sich vor allem an den potentiellen Interessen ihrer Mitglieder orientieren" (Kielmannsegg 2002, 25; vgl. auch zusammenfassend Heinze 1998 und Schmid 1998).

Die Grenzen der Räterepublik

Ein zentrales Ergebnis der Bemühungen um eine konsensorientierte Reformpolitik der gegenwärtigen Bundesregierung ist, dass die Einbindung organisierter Interessen durch Verhandlungsnetzwerke die Steuerungsfähigkeit der Politik nur thematisch begrenzt und temporär erhöhen kann. Zudem birgt die Fragmentierung der Interessen und die Aushandlung von Kompromissen zu Lasten Dritter Gefahren in sich; es bedarf deshalb autonomer politischer Interventionen, um kooperative Steuerungsgremien in lernfähige politische Einheiten zu verwandeln. Auch die Erfahrungen in anderen vergleichbaren Ländern demonstrieren nachhaltig, dass sich ohne eine eigene langfristig angelegte Strategie die Regierungspolitik im Geflecht der organisierten Interessen verfängt und, anstatt den Wandel zu organisieren, letztlich den Interessen der „**Besitzstandswahrer**“ ausliefert. Eine an langfristigen Reformstrategien orientierte Politik muss sich mit den Vetospielern anlegen, weil ansonsten der „Konsens der Mächtigen“ droht und gerade nicht der gewünschte Aufbruch aus den institutionellen Erstarrungen. Der Organisationszweck gerade von gesellschaftlichen Großorganisationen beschränkt sich weitgehend auf die Absicherung des Erreichten und reproduziert so soziale Schließungsmechanismen.

Der Abschied von der alten Konsensrepublik ist zwar schwer, allerdings sollten uns die Reformdiskurse in anderen Ländern Mut machen: Sie zeigen auf, dass nicht nur der Spielraum für Variationen innerhalb eines Entwicklungspfades relativ groß ist, sondern auch taktische Pfadwechsel oder -kombinationen möglich sind. Ganz zentral ist dabei der politische Wille und die Fähigkeit der zentralen Akteure, den Wandlungsprozess aktiv zu steuern. Helfen können in der Reformdiskussion durchaus "Best - Practice - Lösungen" aus vergleichbaren Ländern, allerdings gilt es die spezifischen institutionellen Eigenlogiken zu beachten. Und wenn nicht konkret gelernt werden kann, so können erfolgreiche Modelle doch wenigstens als "Stachel" wirksam sein.

Neben dem spezifisch **deutschen Beharrungsvermögen** ist auch die „soziale Arithmetik der Wohlfahrtsdemokratie“ für die Verzögerung von Reformen verantwortlich. „Die entscheidenden Kämpfe finden zwischen denjenigen statt, die ein starkes Interesse am Fortbestand der Sozialpolitik haben oder aus anderen Gründen eine Lohnkonkurrenz nicht zu fürchten brauchen, und denjenigen, die ihre Chancen auf dem Markt wahrnehmen wollen oder müssen. Die erstgenannte Schicht ist in Deutschland zahlenmäßig weit stärker. Zu ihnen zählen nicht nur die Rentner, sondern auch alle jene, die über Gebührenordnungen oder, was die Landwirte betrifft, über „Marktordnungen“ mit vergleichsweise sicheren Einkommen rechnen können. Für die Marktwirtschaft bedeutet ein numerisches Übergewicht dieser Gruppen, dass mit einiger Wahrscheinlichkeit die Zukunfts- den Gegenwartsinteressen geopfert werden“ (Rieger/Leibfried 2001, 331f; vgl. auch Heinze 1998).

Von einem grundlegenden Wandel in der Bundesrepublik kann daher bislang nur ansatzweise gesprochen werden; eher gefällt man sich in vielen Politikfeldern (allen voran die deutsche Beschäftigungspolitik) noch immer in Scheingefechten und erstarrten Ritualen, anstatt richtungsweisende Entscheidungen für eine Modernisierung des deutschen Beschäftigungs- und Sozialmodells zu fällen. Der Altbundespräsident Herzog spricht von „sieben verlorene(n) Jahre(n)“ nach seiner „Ruckrede“ von 1997 im Berliner Adlon. In der Problemanalyse sieht er sich weitgehend einig mit der Reformagenda von Bundeskanzler Schröder, betont allerdings, wie schwierig es ist – bei einer Ministerialbürokratie, die mehr bremst als führt - Reformen umzusetzen. Dies führt er auf die Mentalität der Deutschen zurück, die „gern Vorschriften machen“ und auch ganz allgemein eher eine Haltung der „Realitätsverweigerung“ einnehmen (in: Der Spiegel v. 17.1 2005, 31). Aufgrund der Erfahrungen in der Hartz-Kommission kommen auch Politik- und Verwaltungswissenschaftler zu einer ähnlichen Einschätzung.

Zu den zentralen Großorganisationen, die den gesellschaftlichen Wandel in ihren eigenen Grenzen nur bedingt nachvollzogen haben, gehören derzeit die Gewerkschaften. Aber auch

die anderen Großverbände (bspw. die Standesorganisationen der Handwerker oder der Mediziner) erheben sofort lautstark ihre Stimme und produzieren so eine Vetohaltung, sobald es an ihre konkreten Privilegien geht. Anstatt auf die sozioökonomischen Wandlungsprozesse einzugehen, dominiert die übliche Selbstvergewisserung, wenn nicht sogar Ignoranz. Dieser Trend zur organisatorischen Selbstbeschäftigung kann als Wahrnehmungsblockade beschrieben werden, weil im Prinzip nicht eine Sensibilität für den Wandel aufgebracht wird, sondern nur der Bestand der eigenen Institution wahrgenommen und ein Großteil der Kräfte und Potentiale in innerorganisatorischen Auseinandersetzungen aufgesogen wird. Zudem tun sich sehr viele Grossorganisationen schwer damit, den gesellschaftlichen Wandel in ihren eigenen Grenzen nachzuvollziehen. Generationenwechsel haben nur begrenzt (und zu meist unter dramatischen Rahmenbedingungen) stattgefunden, alternative Optionen werden von Rückbesinnungen auf alte Tugenden weggefiltert, so dass sich mentale und kognitive Blockaden aufgerichtet haben. Dieser Vertrauens- und Glaubwürdigkeitsverlust trifft alle politischen Großinstitutionen in der Bundesrepublik (vgl. Heinze 1998 und 2002 sowie Glaab 2003).

Der Wert sowohl sozialpartnerschaftlicher Arrangements (wie etwa das Bündnis für Arbeit) oder auch allgemein der Interessenorganisationen wird auch von der wissenschaftlichen **Verbändeforschung** zunehmend kritisch thematisiert. Aufgrund der Heterogenität der organisierten Interessen und der Pluralisierung des Verbandssystems können die Interessen durch „monopolartige Spitzenverbände“ und einen Tripartismus in den Arbeitsbeziehungen nicht mehr adäquat abgebildet werden. Aus der Verbändeforschung sind insbesondere folgende Tendenzen hervorzuheben (vgl. Wessels 2000 sowie zusammenfassend Schmid 1998 und Sebaldt/Straßner 2004):

- Ausdifferenzierung der Verbändelandschaft (stark vorangetrieben durch die Wiedervereinigung)
- Europäische Integration (*multi-voice-lobbying* auf mehreren politischen Ebenen)
- Kommerzielles *lobbying* (Firmenrepräsentanten in Berlin und Brüssel, neue Rolle von *consultants* und politischen *think tanks*)

Pointierter formuliert: Die organisierte, korporatistisch verfasste Gesellschaft der Bundesrepublik ist in einen Zustand der wachsenden Desorganisation geraten. Die „entpolitisierte Konsensgesellschaft mit Kommissionen“ (Dettling 2003, 16) wird den Herausforderungen nicht mehr gerecht. Nicht nur das Normalarbeitsverhältnis verfällt als anerkanntes Sozialmodell, sondern auch die sozialintegrative Kraft des Parteien- und Verbändestaates zerbröseln. Es wäre aber voreilig, korporatistische Verhandlungslösungen, die durchaus eine lange Tradition in Deutschland haben, als abwegig zu beurteilen. Allerdings ist die Problemlösungsfä-

higkeit solcher Kooperationsmodelle nicht nur in die Defensive geraten, sondern die ausgeprägte Vetomacht der politischen Großorganisationen wird auch als Erklärung für das Vollzugsdefizit bei den Reformversuchen an vorderster Stelle genannt (vgl. die Beiträge in Egle et al. 2003).

Die Attraktivität sozialpartnerschaftlicher Lösungen im deutschen Sozialstaatsmodell erodiert aber auch vor dem allgemeinen Hintergrund der **verblässenden Bedeutung** überlieferter Ordnungsmuster der Moderne. Die klassische Sicht auf Organisationen als geordnete, verlässliche Systeme wird gerade von steuerungstheoretisch ambitionierten Theoretikern wie etwa Willke oder Luhmann radikal in Frage gestellt. „Neuere Organisationsarchitekturen betonen flache Hierarchien, Netzwerke, verteilte Systeme, heterarchisch gekoppelte Center und selbständige Geschäftseinheiten, teilautonome Gruppen, Einbindung externer Partner etc. Alle diese Modelle meinen damit nicht Strukturlosigkeit und Chaos, sondern eine Verlagerung der Merkmale der Organisation auf Flexibilität, Geschwindigkeit, Klientenorientierung und Innovation“ (Willke 2003, 304; vgl. auch Luhmann 2000a und 2000b). Auch aus Sicht der politischen Akteure wird politisches Gestalten immer schwieriger und auf die eingespielten korporativen Netzwerke ist eben immer weniger Verlass, da sie nur ein – zudem kleiner und selektiver werdendes – Segment des politischen Interessenspektrums abdecken. Letztendlich bleibt aber der staatlichen Politik gar keine andere Wahl, als die funktionalen Ressourcen der Experten, zivilgesellschaftlichen Netzwerke und Organisationen in Beiräten und Kommissionen zu nutzen, wenngleich die Attraktivität und Funktionalität dieser Strategie gerade durch die Misstöne in letzter Zeit eindeutig gelitten hat.

Die Proteste seitens etablierter sozialpolitischer Akteure sowohl gegen die Agenda 2010 und im besonderen gegen die „Hartz IV – Verordnungen“ im Sommer 2004 demonstrieren aber auch nachhaltig, wie stark die dominierenden Eigeninteressen der beteiligten Akteure (Gewerkschaften, Verbände, Berufsorganisationen, Träger von Qualifizierungsmaßnahmen etc) sind. Vielleicht haben wir jedoch bereits einen Wendepunkt hinsichtlich der Reformfähigkeit erreicht, manche Beobachter sehen durchaus im Sommer/Herbst 2004 schon einen Übergang von der „blockierten“ zur „bewegten“ Republik. Am Beispiel des Scheiterns der Föderalismuskommission wurden diese Hoffnungen auf einen politischen Aufbruch gegen Ende des Jahres 2004 aber wieder gedämpft.

Noch immer dominiert bislang der **Immobilismus der Apparate**; die meisten der etablierten politischen Akteure sind gefangen in alten Klischees und Rollenspielen. Klar scheint nur zu sein, dass die Einigkeit über eine Konsensstrategie zur Sicherung des Sozialstaats, wie sie jahrzehntelang in der Bundesrepublik unausgesprochen akzeptiert wurde, zerbrochen ist.

Die sozialstaatlichen Institutionen (auch der Selbstverwaltungskorporatismus), die Unsicherheit eindämmen sollten, sind selbst Herde der Unsicherheit geworden, die sich aber auch zunehmend in der Bevölkerung ausdehnt. Mit dem Verschwinden der alten Sicherheiten dürften sich auch die Wahrnehmungen der Akteure verändern, allerdings ist wohl nicht zu erwarten, dass die betreffenden Organisationen ihren jeweiligen spezifischen Organisationsblick und ihre Organisationskultur sofort verändern.

Die strukturellen Unsicherheiten können aber auch nicht dadurch aufgefangen werden, dass sich die Regierungspolitik an Programmen orientiert und auf die Fähigkeit der in einer repräsentativen Demokratie vorgesehenen Willensbildungskanäle (also primär den politischen Parteien und dem Parlament) vertrauen könnte. Zum einen sind die Wahlprogramme der größeren Volksparteien zu unspezifisch, um im Regierungsalltag damit konkrete Politik zu machen und zum anderen leidet die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der politischen Parteien unter den gleichen Bedingungen wie bei den Interessenverbänden. Auch sie sind nicht mehr im eigentlichen Sinn „Volksparteien“, sondern laufen ebenfalls den gesellschaftlichen Wandlungsprozessen hinterher. Und ebenso wie für die Verbände gilt auch für die politischen Akteure, dass Flexibilität, Geschwindigkeit, Klientenorientierung und Innovation zu den entscheidenden *tools* des modernen Regierens werden, um die „Hyperkomplexität“ der Probleme kleinzuarbeiten. Die Frage des „**Lernens**“ in der Politik ist deshalb nicht nur aus analytischer Sicht eine große Herausforderung (vgl. die Beiträge in Maier et al 2003 und Nullmeier/Saretzki 2002), sondern auch für die politischen Akteure selbst. Gerade weil man sich nicht mehr auf die traditionellen „Monopolverbände“ und konzertierte Aktionen verlassen kann, muss die Politik selbst mehr entscheiden und damit eine höheres Maß an Lernfähigkeit aufweisen. Sicherlich liegt es aber auch in der Logik der Sache, dass politische Abstimmungs- und Lernprozesse generell langsamer verlaufen als ökonomische Entscheidungsprozesse, da sich die ökonomischen Akteure nicht um das Gemeinwohl und die Legitimität ihrer Entscheidungen kümmern müssen. Es bedarf deshalb schon einer erhöhten Risiko- und Lernbereitschaft bei den zentralen Akteuren, um die politisch-institutionellen Lähmungen zu überwinden.

Verbandliche Pluralisierungsprozesse und neue Governance-Strukturen

Bei der Diskussion um die Umsetzung der „Agenda 2010“ werden die Verbände (vor allem die Gewerkschaften) und insbesondere die Verbandsfunktionäre derzeit eher als ein Problem denn als ein Teil der Problemlösung wahrgenommen. Ein richtungsweisendes Reform-

programm für den institutionellen Umbau des traditionellen „Modell Deutschland“ wird über dreiseitige Bündnisse zwischen dem Staat, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden nicht mehr erwartet. Damit steht auch der **funktionale Wert** solch kooperativer Strategien und Instrumente in Frage, da sich die erhoffte Aktivierung der großen Verbände (etwa bei der Lösung der Beschäftigungskrise) als voreilig herausgestellt hat. Allerdings erschöpft sich der „aktivierende“ Staat auch nicht in Konsensrunden mit organisierten Interessen, die in vielen Fällen zu „Konsensfallen“ geworden sind. Die auf Kooperation mit den „Großverbänden“ setzende Politik ist nur ein Teil einer Aktivierungsstrategie, die zudem bereits seit Anfang 2002 verblasste und spätestens seit dem Frühjahr 2003, als es zu ernsthaften Kommunikationsstörungen zwischen den Spitzenvertretern einzelner großer Gewerkschaften und dem Bundeskanzler kam, an politischer Bedeutung verloren hat. Zum Repertoire der politischen Aktivierung gehört auch ganz zentral ein neues „Management des Regierens“, das auf eine intelligente Rekombination staatlicher und gesellschaftlicher Problemlösungskapazitäten hinausläuft, wobei sich die gesellschaftlichen Selbststeuerungskapazitäten nicht auf die etablierten Verbände und Gewerkschaften beschränken dürfen.

Gerade bei der Umsetzung der „Agenda 2010“ wurde über die Aktivierung gesellschaftlicher „Großverbände“ in Konsensrunden hinaus nach einer grundlegenden Modernisierungsstrategie gefragt, die vor allem die Reformagenda auch gegen den Willen manch etablierter Akteure aus dem System der organisierten Interessen umsetzt. Wie schwierig dies ist, zeigt sich bei der aktuellen Reform der Arbeitsmarktpolitik (speziell der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe). Die Einsicht, dass nur derjenige, der frühzeitig den Wandel organisiert, die sozialstaatlichen Sicherungssysteme im Kern erhalten kann, greift um sich. Genau diese Einsicht war und ist weder in der Bevölkerung noch bei den politischen Eliten in den Parteien und Verbänden beliebt, eher wurden und werden Beschönigungsszenarien inszeniert ("Die Rente ist sicher"). Scheinbar kommen Schilderungen einer "heilen Welt" auch bei den Bürgern bzw. den Wählern besser an, die sich in den letzten Jahrzehnten sowohl an die unbestreitbaren wirtschaftlichen Erfolge als auch an die politischen Routinen eines "slow-motion-country" gewöhnt haben. Die sozialstaatlichen Sicherheitsversprechen haben eine „**Drogenwirkung**“ (Offe) in der Bevölkerung gehabt, die viele noch heute glauben lässt, dass mit der „Weiter so – Strategie“ dieses Land auch auf die neuen Herausforderungen (etwa im Bereich des demographischen Wandels, aber auch bei der Beschäftigungskrise) reagieren kann. Nicht nur die große Regierungspartei (die SPD) stand in Deutschland angesichts der eingeleiteten Reformen und speziell der Veränderungen durch „Hartz IV“ im Sommer 2004 vor großen innerparteilichen Zerreissproben; die Zahl der Anhänger des traditionellen sozial konservierenden Wohlfahrtsstaates ist nicht zu unterschätzen. Deshalb haben sich in den letzten Jahrzehnten in Deutschland auch eine eher „defensive Lebenseinstel-

lung“ und „Klagen auf hohem Niveau“ ausgebreitet, wenngleich „die Schere zwischen statischem Wohlstand und gefühltem Unkomfort so weit auf(klafft) wie kaum je zuvor“(Sloterdijk 2004, 685; vgl. auch Streeck 2004). Vor Verallgemeinerungen ist jedoch zu warnen, dennoch müssen diese Hinweise auf ein relativ häufig anzutreffendes „Klagen“, das sicherlich auch durch die Konstruktionsprinzipien des deutschen Wohlfahrtsstaatsmodells mit generiert wird, als ein Merkmal der Gegenwartskultur registriert werden.

So schwören – laut einer ganz aktuellen Allensbach-Umfrage – 73 Prozent drauf, dass es ihnen bald „schlechter gehen wird“, wenngleich sich die objektive Lebenssituation (gemessen etwa am frei verfügbaren Einkommen pro Haushalt) in den letzten Jahren durchaus gebessert hat. Der Bevölkerung ist auch bewusst, dass Klagen und Jammern zum Alltag in Deutschland gehören, so sind drei Viertel der Bevölkerung der Meinung, dass „in Deutschland zu viel gejammert“ werde. Dieser **Pessimismus** ist vor allem gegenüber der staatlichen Politik und insbesondere gegenüber Reformen virulent: Reformen werden derzeit eher als „Opfergang“ angesehen und nicht als zukunftsweisende Sanierungsstrategie. Wenn man als relativ gesicherte Erkenntnis davon ausgeht – dies ist jedenfalls Konsens unter den allermeisten Arbeitsmarktexperten -, dass wir in Deutschland weiterhin einen erheblichen Reformbedarf haben und „dass versucht werden muss, eine sowohl ökonomisch tragfähige als auch institutionell und politisch machbare Sequenz aufeinander abgestimmter Reformschritte“ umzusetzen, dann werden die „Riesenaufgaben“ für eine Regierungspolitik deutlich. Während bei betrieblichen Sanierungsstrategien eher positiv reagiert wird (was sich auch anhand von Umfragedaten belegen lässt), ist das Vertrauen in die Politik und konkret in die Ziele der Reformen im hohen Masse abhanden gekommen.

Nichtsdestotrotz hat sich aber seit dem Herbst 2004 die politische Grundstimmung verändert; die von der Bundesregierung eingeleiteten Reformen zeichnen sich zwar nicht durch Kohärenz und effektive Umsetzung aus, allerdings werden sie in zunehmenden Maße akzeptiert und auch die Klagen der Verbandsfunktionäre gehen zurück. Offensichtlich wird vielen klar, dass der Weg in eine „Versorgungsgesellschaft“ ohne ausreichendes Wachstum der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit auf Dauer nur in einer Sackgasse enden kann. Gerade der Bundeskanzler hat das in der Bundesrepublik bei Reformprozessen übliche Schnecken tempo, das nicht mehr den Herausforderungen angemessen ist, massiv beschleunigt. Dieser Wandel kam Anfang 2003 für viele Akteure im System der organisierten Interessen, aber auch in der eigenen politischen Partei, überraschend. Traditionelle Wahrnehmungen verändern sich aber nur langsam und man kann nicht erwarten, dass die betreffenden Organisationen ihre jeweiligen Organisationsstrategien sofort verändern. Es bedarf deshalb schon einer erhöhten Risikobereitschaft und experimenteller Schritte, um sowohl die politisch-

institutionellen Lähmungen als auch das vorherrschende Stimmungsbild in der Bevölkerung, das sich als "aktive Passivität" umschreiben lässt, zu überwinden. Auf dem Weg zu einer aktiven Bürger- oder Zivilgesellschaft sind deshalb noch mehrere Stolpersteine zu überwinden und es ist fraglich, ob die politischen Spitzenakteure vor dem Hintergrund knapper Mehrheiten, ständiger Wahlkämpfe, wachsenden Lerndrucks und vielen Vetospielern sich dieses Risiko zumuten. Wenn auch der Wandel und die neuen Herausforderungen (vom Arbeitsmarkt über die soziale Sicherung bis hin zur Demografie) nicht aufzuhalten sind, so wird deshalb doch noch einige Zeit vergehen, ehe die strukturellen Entscheidungshemmnisse und Blockaden beseitigt werden. Dies kann auch anhand der sich am Ende in der Föderalismuskommission auftürmenden Selbstblockaden beobachtet werden, die nachdrücklich darauf hinweisen, wie schwierig grundlegende Veränderungen der Machtstrukturen in Deutschland sind.

Aber dies soll nicht einem Reformpessimismus das Wort reden. Vor dem Hintergrund der bislang erreichten „**kleinen**“ **Modernisierungserfolge** des aktivierenden Staates treffen weitergehende Reformschritte auf in weiten Teilen schon vorbereitete politische Akteure. Zwar ist das Ziel eines den gesellschaftlichen und internationalen Herausforderungen gerecht werdenden Wohlfahrtsstaates noch nicht erreicht, doch der „point of no return“ ist schon überschritten. Dies heißt aber auch: es gibt kein Zurück mehr zum traditionellen sozialpartnerschaftlichen deutschen Konsensmodell, Politik wird damit auch unbeständiger und die politischen Entscheidungsprozesse polarisieren sich stärker und werden immer aufwendiger. Die bereits seit Mitte der 90er Jahre festzustellenden Auflösungstendenzen der korporatistischen Arrangements zwischen Sozialpartnern und Staat zeigen sich auch in der wachsenden Distanz zwischen den Sozialpolitikern und den Verbänden (empirisch nachgewiesen für die Bundesebene hat dies Trampusch 2004).

Die bei vielen Interessengruppen noch immer festzustellende Konzentration auf die eigene Stärke darf nicht darüber hinweg täuschen, dass auch das „soziale Kapital“ spätestens dann erschöpft ist, wenn es den verantwortlichen Akteuren in Politik und Wirtschaft nicht mehr gelingt, den massiven Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt und in der sozialen Sicherung aktiv zu begegnen. Gerade weil Vertrauen ein kostbares Gut zur Steuerung des Strukturwandels ist und sich schon heute deutliche Risse und Entfremdungserscheinungen gegenüber den zentralen Organisationen des wirtschaftlichen und politischen Lebens zeigen, könnte eine Umsteuerung auch im Interesse der etablierten Akteure liegen. Allerdings gibt es hierfür bislang kaum gelungene Vorzeigebispiele, demgegenüber ist in vielen Organisationen eher ein Riß zwischen den „Modernisierern“ und den „Bewahrern“ zu erkennen.

Abschließend ein Blick auf die aktuellen Reformdebatten in Deutschland (nach dem Scheitern der Föderalismusreform und der durchaus strukturverändernden Arbeitsmarktreformen):

1. Auch der deutsche Sozialstaat erweist sich als reform- und damit anpassungsfähig an die neuen Herausforderungen, allerdings beginnt der „Umbauprozess“ langsam (das viel zitierte „Zeitlupenland“ Deutschland!) und wird von vielen Vetospielern verunsichert. Der „Umbau“ der traditionellen sozialpolitischen Architektur kann beschleunigt werden durch Skandale (wie bei der Bundesanstalt für Arbeit). Dies gilt ganz generell für „Zeiten, in denen die Kraft zu Reformen fehlt, die Empfindlichkeit für Skandale zunimmt. Auch Bagatellen werden dann zu Skandalen hochtransformiert, um auf diese Weise wenigstens einen Austausch des Führungspersonals zu ermöglichen“ (Luhmann 2000b, 337).
2. Es ist bereits darauf hingewiesen worden, dass für viele Deutsche der Begriff Reform derzeit einen negativen Charakter trägt – jedenfalls wenn es um politische Reformen geht. Dies liegt sicherlich nicht nur an den inhaltlichen Umbauplänen und der sich abzeichnenden neuen Architektur der sozialen Sicherung, sondern ist auch Kommunikationsproblemen geschuldet. Auch hier ein Rückgriff auf die Systemtheorie von Luhmann: Wenn die „Poesie der Reform ganz auf konsenssichere Konstruktionen eingestellt (ist), bleibt häufig aber die Beschreibung der angestrebten Zukunft ziemlich unbestimmt, und die Reform stellt sich in erster Linie als Mittel und als Verfahren vor“ (a.a.O., 339). Sozialwissenschaftler warnen deshalb zu Recht vor einem „Reformgerede“ und vermissen ein Erfolgserlebnis. Gerade in Zeiten der Erosion des traditionellen deutschen Sozialmodells besteht ein hoher Bedarf an Orientierung und deshalb reichen Reformappelle nicht aus, wenn sie nicht zeitnah von Erfolgen (bspw. beim Aufbau neuer Wirtschaftsstrukturen oder noch besser beim Abbau der Massenarbeitslosigkeit) begleitet werden.
3. So gilt es, den Wohlfahrtsstaat nicht nur als Last, sondern als soziale Investition zu begreifen, wobei der Sektor der wissensintensiven Dienstleistungen zukünftig eine zentrale Rolle spielt. Der Umbau des bundesrepublikanischen Sozialstaates sollte sich deshalb auch nicht am Leitbild der minimalistischen Version (etwa an den selektiven Sozialstaatsinstitutionen des angelsächsischen Wohlfahrtskapitalismus) orientieren, sondern muss - basierend auf seinen Stärken - neue Innovationsschwerpunkte kreieren, die sowohl sozial integrierend als auch beschäftigungsfördernd wirken. Nur so kann ein Ausbruch aus der Sackgasse gelingen, in die sich die defensiv geführten Diskussionen um die hohen Kosten des Wohlfahrtsstaates oder aktuell um die Prob-

leme einer „ergrauenden“ Gesellschaft manövriert haben. So erleben etwa innerhalb des Trends zur Dienstleistungsgesellschaft auch in der Bundesrepublik viele Felder des tertiären Sektors einen Aufschwung. Allerdings liegt der Anteil arbeitsintensiver Dienstleistungen an der Beschäftigung noch immer signifikant unter dem in vergleichbaren anderen Ländern.

4. Auch im internationalen Beschäftigungsvergleich wird deutlich, dass die klassische Industriepolitik durch eine aktivierende Dienstleistungspolitik ergänzt werden muss, um die strukturellen Beschäftigungshindernisse (etwa Überregulierungen) gerade in diesem Sektor abzubauen (vgl. Scharpf 2004). Im Zentrum einer aktivierenden Dienstleistungspolitik müssen Maßnahmen stehen, die zu einer Erschließung der vorhandenen Qualitäts- und Effizienzpotentiale im Dienstleistungssektor beitragen (vgl. die Beiträge in Hartmann/Mathieu 2002 und Eichener/Heinze 2005). Die Agenda einer aktivierenden Dienstleistungspolitik umfasst notwendigerweise eine Vielzahl von Maßnahmen und Strategien, die den jeweiligen Besonderheiten der einzelnen Gestaltungsfelder angepasst werden müssen. Im Unterschied zur klassischen Struktur- und Industriepolitik, die ganze Branchen und Wirtschaftszweige nach dem ‚Gießkannenprinzip‘ förderte, folgt jedoch eine aktivierende Dienstleistungspolitik dem Motto ‚Stärken stärken‘. Die regionale Strukturpolitik muss sich also für eine offensive Dienstleistungspolitik öffnen, die allerdings nicht mehr am „grünen Tisch“ von Politikern ausformuliert werden kann und dann umgesetzt wird. Vielmehr ist eine Dienstleistungsoffensive nur im Dialog zwischen der Politik und den anderen verantwortlichen Akteuren zu realisieren, worauf die international vergleichende Forschung zu regionalen Innovationssystemen hinreichend hingewiesen hat. „Gegenseitiges Lernen, das zu ständigen Innovationen führt, verläuft eher informell und spontan und beruht auf dem Zufall; daher belohnt die neue Wirtschaft auch eher kleine unternehmerische Gruppen von Tüftlern und Spürnasen als große, hierarchische Verwaltungen“ (Reich 2002, 102f; vgl. auch Heinze 2004).
5. Eine zentrale Herausforderung auch für die Zukunft der wohlfahrtsstaatlichen Sicherungssysteme ist die Entwicklung eines positiven Klimas für Innovationen und Gründungen und insgesamt für Eigeninitiative. Gefragt sind fruchtbare Allianzen zwischen Wirtschaftsunternehmen, der Politik und Verwaltung sowie der Wissenschaft. Der Standortvergleich herausragender innovativer Standorte hebt durchgängig die Existenz solcher Kooperationsstrukturen und Netzwerke heraus, verweist aber auch auf die Bedeutung von Visionen. Nur die Standorte werden im globalisierten Wettbewerb überleben, die anspruchsvolle Produkte und Dienstleistungen in Zukunftsfeldern an-

bieten und eine Balance zwischen wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und sozialer Absicherung realisieren können. Gefragt sind also sowohl strukturelle Reformen im traditionellen sozialen Sicherungssystem als auch Strategien, die den wohlfahrtsstaatlichen Sektor selbst als Innovations- und Wachstumspotenzial sehen. Die Politik muss also vom Prinzip der Statuskonservierung umorientiert werden in Richtung auf eine bessere Nutzung der Innovationspotentiale, wobei vor allem eine Fokussierung auf Kompetenznetzwerke (Cluster) zu empfehlen ist, die sich aber nicht nach der klassischen Aufteilung in Industrie- und Dienstleistungssektor organisieren.

6. Zusammenfassend kann man also nicht von einem „Auslaufmodell Deutschland“ oder den „deutschen Patienten“ sprechen, sondern gerade Anfang 2004 scheinen sich die Blockaden zu lockern. Nicht nur in der Arbeitsmarktpolitik hat sich der Staat bewegt und eine aktivierende Politik betrieben, sondern auch die ganz aktuellen Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst demonstrieren ein Stück weit eine neue Mentalität nach dem Motto: nicht klagen, sondern „anpacken“. Parallel zu diesem politischen Pragmatismus in der Regierungspolitik werden sich auch neue institutionelle Arrangements und neue Vernetzungen entwickeln, die sich jedoch nicht mehr am klassischen korporatistischen Modell Deutschland orientieren werden. Die Aufbrüche (bspw. in der Tarifpolitik) gehen derzeit auch nicht mehr von den Verbände- oder Gewerkschaftszentralen aus, sondern kommen aus den Betrieben. Verschiedene neue Formen der Vernetzung (im staatlichen Sektor bspw. zwischen den Arbeitsagenturen und den Sozialhilfeträgern aber auch zwischen Unternehmen und dem Staat bzw. der Zivilgesellschaft) sind durch den Paradigmenwechsel zum aktivierenden Staat eingeläutet worden, allerdings braucht es Zeit, um die Neuorganisation der institutionellen Strukturen Wirklichkeit werden zu lassen. Gerade weil politische Planung über längere Zeiträume nicht mehr möglich ist (was allerdings nicht heißt, auf strategische Positionierungen zu verzichten), bedeutet dies für die Regierungspolitik, dass „das Gesamtpaket von Strategie, Budgetierung und Controlling neu durchdacht werden muss“ (Willke 2003, 296).

Literatur

Czada, R., 2004: The End of a Model? Crisis and Transformation of the German Welfare State, Working Paper, Universität Osnabrück

Czada, R./Zintl, R. (Hg.), 2003: Politik und Markt, PVS-Sonderheft, Wiesbaden

Dahme, H.J./Wohlfahrt, N. (Hg.), 2000: Netzwerkökonomie in Wohlfahrtsstaat, Berlin

Dettling, D., 2003: Vorwort: Vom deutschen Modell zur Marke D, in: Dettling, D./Bismarck, M.v. (Hg.): Marke D. Das Projekt der nächsten Generation, Opladen, S. 9ff. S.16

Ebbinghaus, B., 2002: Dinosaurier der Dienstleistungsgesellschaft? Der Mitgliederschwund deutscher Gewerkschaften im historischen und internationalen Vergleich, MPIFG Working Paper, Köln

Egle, Ch./Ostheim, T./Zohlnhöfer, R. (Hg.) (2003): Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002, Wiesbaden.

Eichener, V./Heinze, R.G. (Hg.), 2005: Beschäftigungspotenziale im Dienstleistungssektor Düsseldorf (i.E.)

Eichhorst, W. et al, 2001: Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Berlin/Heidelberg

Glaab, M., 2003: Akzeptanzschwäche und Partizipationsdefizit korporativer Interessenvermittlung in Deutschland, in: J. Lange (Hg.), Klüngel oder Bürgerwille? Der gesellschaftliche Milieuwandel und die Zukunft korporativer Interessenpolitik, Rehbürg-Loccum, S. 15ff

Hall, P./Soskice, D. 2001: An Introduction to Varieties of Capitalism. In: Hall/Soskice (Hrg.): Varieties of Capitalism, Oxford, S. 1ff.

Hartmann, A./Mathieu, H. (Hg.) (2002): Dienstleistungen in der Neuen Ökonomie, Berlin

Heinze, R.G., 1998: Die blockierte Gesellschaft. Sozioökonomischer Wandel und die Krise des „Modell Deutschland“, Opladen/Wiesbaden

Heinze, R.G., 2002: Die Berliner Räterepublik. Viel Rat – wenig Tat?, Wiesbaden

Heinze, R.G., 2004: Sozialpolitik vs. Zukunftspolitik? Zum Verhältnis von Sozialstaatskosten und Innovationsförderung, in: Steinmeier, F.W./Machnig, M. (Hg.): Made in Germany '21, Hamburg, S. 563 ff.

Heinze, R.G./Olk, T. (Hg.), 2001: Bürgerengagement in Deutschland, Bestandsaufnahme und Perspektiven, Opladen

Heinze, R.G./Streeck, W., 2000: Institutionelle Modernisierung und Öffnung des Arbeitsmarktes: Für eine neue Beschäftigungspolitik, in: J. Kocka/C. Offe (Hg.), Geschichte und Zukunft der Arbeit, Frankfurt/New York, S. 234ff

Heinze, R.G./Streeck, W., 2003: Optionen für den Einstieg in den Arbeitsmarkt oder: Ein Lehrstück für einen gescheiterten Politikwechsel, in: Vierteljahreshefte für Wirtschaftsforschung H. 1, S. 25ff

Jann, W., 2002: Die beteiligungsorientierte Kanzlerdemokratie – ein neues Politikmodell? (Interview), in: Die Mitbestimmung H. 8, S. 10-14

Jann, W./Schmid, G. (Hg.), 2004: Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt, Berlin

Kielmannsegg, P. Graf, 2002: Können Demokratien zukunftsverantwortlich handeln?, in: Schader-Stiftung (Hg.), Schaderpreis 2001, Darmstadt, S. 25

Kitschelt, H./Streeck, W. (Eds.), 2004: Germany: Beyond the Stable State, London/Portland

Lessenich, S., 2003: Dynamischer Immobilismus. Kontinuität und Wandel im deutschen Sozialmodell, Frankfurt

Luhmann, N., 2000a: Die Politik der Gesellschaft, Frankfurt

Luhmann, N., 2000b: Organisation und Entscheidung, Opladen/Wiesbaden

Maier, M.L./Hurrelmann, A./Nullmeier, F./Pritzlaff, T./Wiesner, A., 2003: Politik als Lernprozess? Wissenszentrierte Ansätze in der Politikanalyse, Opladen

Nullmeier, F./Saretzki, T. (Hg.), 2002: Jenseits des Regierungsalltags. Strategiefähigkeit politischer Parteien, Frankfurt/New York

Putnam, R.D. (Hg.), 2001: Gesellschaft und Gemeinsinn. Gütersloh

Reich, R.R., 2002: The Future of Success. Wie wir morgen arbeiten werden, München

Rieger, E./Leibfried, S., 2001: Grundlage der Globalisierung, Frankfurt

Scharpf, F. W., 2004: Staatsaufgaben heute, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.): Die neue SPD, Bonn, S. 93ff

Schmid, J., 1998: Verbände. Interessensvermittlung und Interessensorganisation, München

Schmid, G., 2003: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: Strategie und Vorschläge der Hartz-Kommission, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (B 6-7), S. 3ff

Schroeder, W., 2003: Modell Deutschland und Bündnis für Arbeit, in: S. Jochem/N.A. Siegel (Hg.), Das Modell Deutschland im Vergleich. Konzertierung, Verhandlungsdemokratie und Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat, Opladen, S. 7

Sebaldt, M./Straßner, A., 2004: Verbände in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden

Sloterdijk, P., 2004: Sphären III. Schäume, Frankfurt, S. 685

Steingart, G., 2004: Deutschland – Der Abstieg eines Superstars, München

Streeck, W., 2003: No Longer the Century of Corporatism: Das Ende des „Bündnisses für Arbeit“. Working Paper MPIfG, Köln

Streeck, W./Hassel, A., 2004: The Crumbling Pillars of Social Partnership, in: Kitschelt, W./Streeck, W. (Eds.), Germany

Streeck, W., 2004: Der amerikanische Arbeitsmarkt, in: Frankfurter Rundschau v. 12.06.2004

Streeck, W./Höpner, M. (Hg.), 2003: Alle Macht dem Markt? Fallstudien zur Abwicklung der Deutschland AG, Frankfurt

Streeck, W./Trampusch, C., 2005: Economic Reform and the German Welfare State, Working Paper MPIFG, Köln

Strünck, C., 2003: Mit Sicherheit flexibel? Chancen und Risiken neuer Beschäftigungsverhältnisse, Bonn

Trampusch, W., 2004: Von Verbänden zu Parteien. Der Elitenwechsel in der Sozialpolitik, Köln (MPIFG Discussion Paper)

Wessels, B., 2000: Die Entwicklung des deutschen Korporatismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (B26-27), S. 16ff.

W. Schroeder/B. Weßels (Hg.), 2003: Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden

Wiesenthal, H. /Clasen, R., 2003: Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft: von der Gestaltungsmacht zum Traditionswächter?, in: Schroeder, W./Wessels, B., die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft, a.a.O., S. 296ff.

Willke, H., 2003: Heterotopia. Studien zur Krisis der Ordnung moderner Gesellschaften, Frankfurt