

5. Sozialpolitische Reformprozesse

Vor dem Hintergrund der Ausführungen zu den Schranken staatlicher Handlungsfähigkeit stellt dieses Kapitel zu den sozialpolitischen Reformprozessen die Gegenthese zur diagnostizierten staatlichen Handlungsunfähigkeit dar. Dazu widmet sich der erste Abschnitt dem Anspruch sozialdemokratischer Reformpolitik (Kap. 5.1). Darin geht es neben der Darstellung eines durch die SPD anvisierten »innovativen Konsenses« auch um den Konflikt zwischen Traditionalisten und Modernisten innerhalb der SPD. Die beiden folgenden Abschnitte analysieren die Entscheidungsprozesse zur Riester-Reform (Kap. 5.2) sowie zu den Hartz-Reformen (Kap. 5.3). Die Prozessanalysen gehen den Fragen nach, wer die maßgeblichen Akteure waren und mit welchen politischen Praktiken die institutionellen Blockaden und Widerstände von Reformgegnern überwunden werden konnten. In Kapitel 5.4 werden schließlich die zentralen Befunde beider Reformprozesse anhand der politischen Praktiken zusammengefasst.

5.1 ANSPRUCH DER SOZIALDEMOKRATISCHEN REFORMPOLITIK

Vor dem Hintergrund der institutionellen Blockaden im deutschen Sozialstaat wurde in Deutschland seit den 1990er Jahren eine breite *Reformstau-Debatte* geführt (vgl. u.a. Heinze 1998; Müller 2003; Streeck/Trampusch 2005; Trampusch 2009). Der Reformstau wird vor allem auf die Politikverflechtung zurückgeführt und als die Unfähigkeit von Regierungen verstanden, »kohärente oder weitreichende wirtschafts- und sozialpolitische Reformen zu verabschieden [...]« (Zohlnhöfer 2010: 148). Aufgrund der – auch im Vergleich zu anderen OECD-Staaten – besonderen Reformresistenz wurde von Deutsch-

land als dem »sick man of Europe« (Merkel 2008: 72; vgl. auch Sinn 2004; Merkel 2006: 27), dem Abstieg eines Superstars (Steingart 2004) oder einem »blockierten Musterknaben« (Egle 2006) gesprochen. Dabei stand der deutsche Sozialstaat im Zentrum der Kritik (kritisch dazu u.a. Müller 2003; Müller 2005). Diese auf den institutionellen Rahmenbedingungen des deutschen politischen Systems basierende Reformstau-Debatte (vgl. Kap. 3.2) ist Ausgangspunkt für die sozialpolitische Reformtätigkeit der rot-grünen Bundesregierung. Im Folgenden soll daher der Anspruch sozialdemokratischer Reformpolitik aufgezeigt werden. Zum einen wird dabei auf die Bedeutung des »innovativen Konsenses« verwiesen. Zum anderen wird der Konflikt zwischen »Traditionalisten« und »Modernisten« innerhalb der SPD skizziert. Für das sich während der renten- und arbeitsmarktpolitischen Reformprozesse herausbildende politische Entscheidungszentrum spielen sowohl der »innovative Konsens« als auch der Konflikt innerhalb der SPD eine zentrale Rolle.

Für kein anderes Thema fühlt sich die SPD ähnlich zuständig wie für die Sozialpolitik (Marshall/Strünck 2010: 138). Die Auflösung des in der Sozialpolitik diagnostizierten Reformstaus in Deutschland war explizites Ziel der sozialdemokratischen Politik zu Beginn der ersten rot-grünen Bundesregierung. Die Notwendigkeit seiner Auflösung wurde von Spitzenfunktionären der SPD und insbesondere von Schröder mit dem »Stillstand« der Vorgängerregierung sowie mit dem Verweis auf die sich abzeichnende Internationalisierung begründet:

Und im Inneren? Ein Reformstau. Der Reflex des deutschen Volkes, angesichts einer sich dynamisch wandelnden Welt Veränderungen im eigenen Land möglichst zu vermeiden, hatte Helmut Kohl sechzehn Jahre lang im Kanzleramt gehalten. Er war die personifizierte stoische Selbstgewissheit, dass alles so bleiben kann, wie es ist. Und diese Illusion war wie eine Droge, bis Kohl sich aus dem Kanzleramt verabschiedete und uns die Wirklichkeit einholte (Schröder 2006: 85-86).

Bereits in seiner Regierungserklärung 1998 machte Schröder deutlich, dass die aus der Globalisierung folgende notwendige Überwindung von Politikblockaden nicht ohne maßgebliche Veränderungen erfolgen könne:

Kurz vor der Jahrtausendwende ist die Welt in bahnbrechenden Veränderungen begriffen. Die Digitalisierung des Wissens und der Produktion, die Globalisierung der Waren- und Finanzmärkte zwingt uns zu Anpassungen und zum Umdenken, zum Abschied von liebgewordenen Traditionen und Gewohnheiten. Das macht vielen Menschen Angst. Aber, meine Damen und Herren, Angst haben müssen wir nicht vor der Veränderung, Angst haben müssen wir nur davor, im Stau selbstgesetzter Blockaden steckenzubleiben (Schröder 1998b).

Bemerkenswert erscheint an diesem Zitat, dass die Reformblockaden als »selbstgesetzt« wahrgenommen wurden. Dies verweist auf die Vorstellung, Reformblockaden auch »selbst«, d.h. eigenständig wieder lösen zu können. Auch Bodo Hombach, der zu Beginn der rot-grünen Regierung Kanzleramtschef war, stellt in seinem Buch »Aufbruch«, welches die sozialdemokratische Politik der »Neuen Mitte« programmatisch vorstellt, klar: »Aber die Schlußfolgerung, daß die Globalisierung Staat und Politik abschafft und keine Handlungsspielräume läßt – diese Schlußfolgerung darf nicht unser letztes Wort sein« (Hombach 1998). Damit wurde ein deutlicher Anspruch an die eigene Regierungspraxis formuliert. Die sozialdemokratische Regierungspraxis sollte sich nicht »hilflos« zu den Gründen der beobachteten Politikblockade stellen, sondern umgekehrt versuchen, die Blockaden aktiv zu überwinden. Die Mittel, mit denen der Reformstau aufgelöst werden sollte, bestanden aus einer Mischung traditioneller und innovativer Politikinstrumente.

Vom »Klüngel-Korporatismus« zum »innovativen Konsens«

Der Korporatismus wurde Ende der 1970er Jahre als »the highest stage of social democracy« (Jessop 1979: 207) bezeichnet. Mit Beginn der rot-grünen Regierung war es zunächst das ausdrückliche Ziel, neokorporatistische Arrangements zu reaktivieren. Dieses Politikmodell blieb während der gesamten ersten Legislaturperiode das *Ideal* der sozialdemokratischen Politik (Nullmeier 2008: 150). Gleichzeitig wurde aber schnell deutlich, dass künftige korporatistische Aushandlungsprozesse unter einem konkreten Vorbehalt stehen würden. Der »reformpolitische Konzertierungsimperativ« (Siegel 2007: 395) bestand in einer selektiven Auswahl der Verbandsakteure, da sich im Rahmen des »inszenierten Korporatismus« (Heinze 2000) die Politik nur mit den jeweils innovativsten und entscheidungsfreudigsten Unternehmern, Betriebsräten und Gewerkschaften zusammensetzen

wollte. Damit sollte einerseits der christdemokratische »Klüngel-Korporatismus« (Hombach 1998: 118) überwunden werden. Die Regierung Schröder war zu Beginn ihrer Regierungszeit bemüht, auf informelle und damit intransparente Formen des Regierens zu verzichten. Diese Regierungspraxis hatte im personalisierten und extrem auf die parteipolitischen Abstimmungsmechanismen ausgerichteten »System Kohl« eine wichtige Rolle gespielt (Korte/Fröhlich 2006: 245-246). Stattdessen sollte andererseits ein neuer, »pragmatischer Konsens« (Hombach 1998) implementiert werden. Dieser sollte zwar die Prinzipien des Korporatismus bewahren, gleichzeitig aber neue Verfahren des Interessenausgleiches entwickeln, da dem traditionellen Verbändekorporatismus die notwendige Gestaltungskraft fehle (Hombach 1998).

Die Bereitschaft zum pragmatischen Konsens sollte zur Voraussetzung für die Teilnahme an einer neuen konzertierten Aktion werden. Alte ideologische Fronten sollten überwunden und all jene Akteure ausgeschlossen werden, die noch in der Politikverflechtungsfalle steckten: »Das enge Denken vieler Hardliner, Gralshüter und Bedenkenträger nicht nur in den mittleren Verbandsbürokratien darf die Handlungsfähigkeit der korporatistischen Akteure nicht mehr behindern« (Hombach 1998: 128). Die Wiederherstellung staatlicher Handlungsfähigkeit war zu Beginn der rot-grünen Koalition also explizites Ziel sozialdemokratischer Spitzenakteure. Dazu forderte Hombach einen starken Staat, der die Partner im Sinne des pragmatischen Konsenses zusammenzwinge, wenn sie »zum unkontrollierten Austragen von Interessenkonflikten neig[t]en« (Hombach 1998: 55). Dieser Pragmatismus basierte also auf einer »hierarchischen Koordination« (Siegel 2007: 395) und bestand darin, die sozialpolitischen Akteure angesichts der ausgemachten Reformnotwendigkeiten auf die Ziele der Regierung zu verpflichten: »Radikaler Pragmatismus ist das Instrument, politische Handlungsfähigkeit zurückzuerobern« (Schröder 1998a: 222).

Nach dem Rücktritt Bodo Hombachs wechselte 1999 Frank-Walter Steinmeier an die Spitze des Kanzleramtes.¹ Steinmeier galt als

1 | Der Auswechselung des Chefs des Kanzleramtes Bodo Hombach durch Frank-Walter Steinmeier wird mit dem Rücktritt Lafontaines begründet. Hombach habe mit dem Rücktritt »seine Bedeutung als publizistisches und programmatisches Gegengewicht zu Lafontaine verloren« (Niclauß 2004: 308).

enger Vertrauter Schröders und war von Beginn an der »eigentliche Organisator im Bundeskanzleramt« (Niclauß 2004: 304-305). Mit diesem Personalwechsel veränderte sich die programmatische Begrifflichkeit. Aus dem pragmatischen Konsens wurde nun ein *innovativer Konsens*. Der Anspruch an diese Form des Regierens aber blieb zunächst identisch:

Diskussionen in Partei und Gesellschaft, Gespräche mit betroffenen Unternehmen und Verbänden, Abstimmungen mit den europäischen Partnern und legislative Arbeit müssen dazu in neuer Weise miteinander verknüpft werden. Die von der rot-grünen Bundesregierung initiierten Konsensrunden [...] sind Beispiele für eine neue, ergebnisorientierte Dialogkultur zwischen Politik, Wissenschaft, Wirtschaft und kritischer Öffentlichkeit. Sie sind reform- und ergebnisorientiert und zielen auf einen »innovativen Konsens« jenseits der traditionellen ideologischen Gräben. In diesem ganz spezifischen Sinne hat die Bundesregierung unter Gerhard Schröder die Suche nach Konsens zu einem Markenzeichen ihrer Politik gemacht (Steinmeier 2001: 265).

Der Dialog sollte für die rot-grüne Bundesregierung ein politisches Gestaltungsprinzip sein, das auch unter den komplizierten Bedingungen der Politikverflechtung Handlungsräume erschließen und Veränderungen ermöglichen würde. Hintergrund war die Überzeugung, dass sich die sozialdemokratische Reformpolitik ohne die Entfaltung dieses Gestaltungsprinzips schnell in den traditionellen Blockaden und Selbstblockaden deutscher Politik verfangen würde.

Die Betonung der Suche nach solchem innovativen und ergebnisorientierten Konsens verweist aber auf einen in dieser Deutung angelegten latenten Widerspruch des Konsens-Begriffs. Zwar verfügten, so Steinmeier, Regierungen in hochkomplexen Gesellschaften nicht mehr a priori über das notwendige Wissen für sachadäquate Entscheidungen. Dadurch habe sich auch der Charakter politischer Führung verändert. Gleichzeitig verweist er aber darauf, dass auch die Suche nach Konsens »Visionen, Vorgaben und politische Führungsstärke« (Steinmeier 2001: 268-269) brauche. Auch Hombach plädierte dafür, die Suche nach einem Konsens über eine neue nationale Wirtschafts- und Sozialpolitik zur *Chefsache* zu machen, da sie ansonsten keine Chance hätte. »Die soziale Autonomie der Tarifpartner und die politische Führung durch die Bundesregierung schließen sich nicht aus. Aufgabe der Regierung ist es, die Tarifpartner an ihre Verantwortung zu erinnern, und deutlich zu machen, daß sie notfalls im Wege der

Gesetzgebung allein handeln will« (Hombach 1998: 122). Die Besonderheit des »pragmatischen« bzw. »innovativen« Konsenses besteht also darin, dass notfalls auch gegen die Interessen bestimmter Akteure gehandelt werden kann. Der innovative Konsens impliziert damit einen potentiellen Dissens.

Der Konflikt zwischen Traditionalisten und Modernisten

Der Anspruch der sozialdemokratischen Sozialpolitik bestand also einerseits darin, auf traditionelle kooperative Aushandlungsprozesse zu setzen. Diese Prozesse standen aber gleichzeitig unter dem Vorbehalt gesetzgeberischer Alleingänge. Solche Verhandlungen im »Schatten der Hierarchie« setzen jedoch ein einheitlich agierendes politisches Entscheidungszentrum voraus. Denn nur durch einheitliches Handeln der Spitzenakteure können wichtige politische Fragen tatsächlich zur Entscheidung gebracht werden. Für diesen Zweck ist die von Steinmeier geforderte »politische Führungsstärke« (Steinmeier 2001: 268-269) grundlegend. Zu Beginn der rot-grünen Regierung existierte allerdings noch kein einheitlich handelndes Entscheidungszentrum. Dies lag in erster Linie an dem innerparteilichen Konflikt zwischen den sogenannten sozialdemokratischen *Traditionalisten* und den *Modernisierern*. Der prominenteste Vertreter der Traditionalisten war der SPD-Vorsitzende und Bundesfinanzminister Oskar Lafontaine. Bundeskanzler Schröder hingegen wurde den Modernisierern zugerechnet.

Das von Schröder propagierte und von Hombach inhaltlich ausgefüllte Konzept der »Neuen Mitte« sah einen Abschied vom Sozialstaat alten Typs vor²: »Die Zeit der Reparaturen am Status quo ist vorbei. Es ist die Zeit der Erneuerung« (Hombach 1998: 27). Franz Walter fasst das Konzept der »Neuen Mitte« wie folgt zusammen: »Die Schrödersche ›Neue Mitte‹ will die Reform des Sozialstaats, die Deregulierung der Märkte, die Entbindung von kollektiven Schnüren« (Walter 2005a: 17). Diesem Konzept konnten sich zahlreiche, den Traditionalisten zuzurechnende, Sozialdemokraten nicht anschließen. Der im Wahlkampf 1998 verwandte Slogan »Innovation und Gerechtigkeit« konnte zunächst noch die Funktion erfüllen, sowohl die viel beschwo-

2 | Seit Mitte der 1990er Jahre gewannen in vielen europäischen Ländern Mitte-Links-Parteien an Einfluss, die ihre neue programmatische Ausrichtung mit Schlagwörtern wie New Labour (England), Rifformisti (Italien) oder »Dritter Weg« bzw. »Neue Mitte« illustrierten (Crouch 2008: 83).

rene »Neue Mitte« als auch die sozialdemokratischen Stammwähler anzusprechen. Nachdem mit diesem Slogan der Wahlsieg gelungen war, stellte sich jedoch das Problem der programmatischen Ausrichtung neu. War es im Wahlkampf noch gelungen, programmatische Differenzen zu überdecken, traten die Konflikte innerhalb der SPD nach der Wahl offen zu Tage. Dies führte dazu, dass die Differenzen zwischen Traditionalisten und Modernisierern immer deutlicher wurden. Die Traditionalisten und insbesondere Lafontaine standen für eine Verteidigung des vorsorgenden Sozialstaates und kritisierten mehrfach den neoliberalen wirtschaftspolitischen Mainstream. Die Modernisierer hingegen befürworteten einen auf mehr Eigenverantwortung setzenden Sozialstaat (Egle/Henkes 2003: 75; Kusche 2008: 169; Sturm 2009: 13; Egle 2009: 246).

Die Debatte um den Reformstau polarisierte auf eine ungewöhnliche Art. Der Konflikt um Sozialreformen fand weniger zwischen den gängigen Kategorien links und rechts, also einem tendenziell progressiven und einem eher konservativen Lager innerhalb der Partei statt, sondern eher zwischen den Reformbefürwortern auf der einen und den Traditionalisten auf der anderen Seite. Bundeskanzler Schröder vertrat den Anspruch, die anstehenden sozial- und wirtschaftspolitischen Aufgaben nicht im Rahmen des »alten« Dualismus zu verstehen. Vielmehr vertrat er die Auffassung, dass es keine linke oder rechte Wirtschaftspolitik, sondern nur noch eine richtige oder falsche gebe (Schröder 1998a: 225). Parteifunktionäre, aber auch gesellschaftliche Interessengruppen, die den Vorschlägen der Reformbefürworter kritisch gegenüberstanden, galten dementsprechend als »Reformblockierer«, die sich – entgegen den historischen Kategorisierungen in links und rechts – dem Vorwurf des Konservatismus ausgesetzt sahen. Umgekehrt bedeutet die Auseinandersetzung zwischen der »Neuen Mitte« und dem »Sozialstaatskonservatismus« (Sturm 2009: 18) nicht die Aufhebung der Bedeutung des linken und rechten Flügels innerhalb der SPD. Vielmehr galten fortan linke Sozialdemokraten als Traditionalisten und Sozialstaatskonservative, wohingegen sich eher rechte Sozialdemokraten als progressive Reformierer profilieren konnten.

Zu Beginn der Legislaturperiode bestanden im Kern zwei Machtzentren innerhalb der Regierung, wobei Lafontaine als Parteivorsitzender und Finanzminister »zum wichtigsten Gegenspieler des Kanzlers wurde« (Rüb 2011c: 93). Der Konflikt zwischen Lafontaine und dem Kanzler galt als das »Hauptproblem der Regierung« (Nic-

lauß 2004: 306) und führte dazu, dass die Koordination zwischen Fraktion und Regierungskoalition anfangs nicht reibungslos verlief. Auch die personelle Aufstellung in den oberen Regierungsetagen wurde zu Beginn noch in vielerlei Weise durch den Zwang zum Kompromiss zwischen Schröder und Lafontaine bestimmt. Im März 1999 trat Lafontaine schließlich aufgrund »schlechten Mannschaftsspiels« von seinem Partei- und Regierungsamt zurück. Erst danach nahm die regierungs- und parteiinterne Polarisierung erkennbar ab:

Die programmatischen Widersprüche und Gegensätze zwischen Parteiwille und Regierungssteuerung, die sich auch in der Konkurrenz zwischen dem SPD-Parteivorsitzenden und Finanzminister Oskar Lafontaine und dem Bundeskanzler Gerhard Schröder personifizierten, schienen sich mit dem Rücktritt Lafontaines (der Führungsfigur der Parteilinken) und der Übernahme des Parteivorsitzes durch Schröder im März 1999 aufzulösen (Turowski 2010: 272).

Durch Schröders anschließende Übernahme des Parteivorsitzes konnte er die Partei unter dem Primat effektiven Regierens führen. Zusätzlich begann Schröder damit, systematisch eigene Gefolgsleute in frei werdende Schlüsselstellungen zu bringen. Dadurch baute sich Schröder auch neue Loyalitäten auf, da er es jetzt war, dem dieser Aufstieg zu verdanken sei. Vor allem mit der Ersetzung des Kanzleramtschefs Bodo Hombach durch Frank-Walter Steinmeier (s.o.) wurde eine Personalentscheidung getroffen, durch die nach anfänglichen koordinatorische Unstimmigkeiten nun eine deutlich geräuschlosere Abstimmung zwischen Regierung, Fraktion und Partei organisiert werden konnte (Meng 2002: 24; Kropp 2003: 332-333; Niclauß 2004: 362). Dadurch lässt sich erklären, warum die Modernisierer gestärkt aus diesen Auseinandersetzungen hervorgingen (Trampusch 2008a: 270).

Lafontaines Rücktritt löste innerhalb der SPD eine Kehrtwende von einer sich zu den sozialen Elementen des Modells Deutschland bekennenden Politik hin zu einer am Ziel internationaler Wettbewerbsfähigkeit orientierten Politik aus. Diese Veränderung wird auch als »schleichender Abschied vom Modell Deutschland« (Beck/Scherer 2005: 114-117) bzw. als Versuch Schröders einer »Enttraditionalisierung der SPD« (Walter 2005a: 21) bezeichnet. Innerhalb der SPD wurde nun verstärkt die Annahme vertreten, »dass staatliche Handlungsspielräume aufgrund von Globalisierung und Standortwettbe-

werb abgenommen hätten und dass daraus eine Verminderung der Wirksamkeit der Steuerungsoption Staat resultieren müsse« (Gohr 2003: 49). Die parteipolitische (Des-)Orientierung der SPD und die geringe parteiinterne Kohäsion können also als Gründe angeführt werden, weshalb zu Beginn der rot-grünen Koalition keine weitreichenden sozialpolitischen Reformen auf den Weg gebracht werden konnten (Zohlnhöfer 2005: 77). Erst mit dem Rücktritt Lafontaines und der zumindest vorerst entschiedenen Auseinandersetzung zwischen Traditionalisten und Modernisierern konnte Schröder das Kanzlerprinzip in weiten Bereichen der Regierungsführung durchsetzen (Niclaß 2004: 307). Damit waren – im Sinne des »innovativen Konsenses« sowie des »radikalen Pragmatismus« – wichtige parteiinterne Voraussetzungen dafür geschaffen, sozialpolitische Handlungsfähigkeit unter Beweis zu stellen. Erst die Entscheidung des SPD-internen Konflikts machte die spätere Herausbildung einer effektiven Kernexekutive und eines handlungsfähigen politischen Entscheidungszentrums möglich.

5.2 RIESTER-REFORM

Mit dem Beginn einer intensivierten Auseinandersetzung über die Auswirkungen der Globalisierung seit Mitte der 1990er Jahre wird in der deutschen Rentendebatte idealtypisch zwischen der Organisation (Staat vs. Markt) und der Finanzierung (Umlageverfahren vs. Kapitaldeckung) polarisiert. Grundsätzlich geht es dabei um die Reduzierung der umlagefinanzierten ersten Säule der Rentenversicherung. Gleichzeitig soll der Auf- bzw. Ausbau einer kapitalgedeckten zweiten Säule (betriebliche Absicherung) und einer dritten Säule (freiwillige, kapitalgedeckte Absicherung) stattfinden. Diese postulierten Grundprinzipien gehen unter anderem auf die Weltbankstudie »Averting the old age Crises« (Weltbank 1994) und die OECD-Studie »Maintaining Prosperity in an Aging Society« (OECD 1998) zurück (Christen 2008: 190-191). Die Diskussion darüber, das umlagefinanzierte Rentensystem in ein privates kapitalgedecktes System umzuwandeln, ist allerdings wesentlich älter als die oben genannten Studien und die Debatte um den demographischen Wandel. Das Kernargument vor allem von Vertretern der liberalen Theorie ist dabei, dass der Markt besser für die soziale Sicherheit sorgen könne als der Staat (Hayek 1960). Hayeks Kritik bezog sich dabei auf einflussreiche Interessen-

gruppen, die früher oder später so viel Einfluss im Staat gewannen, dass sie für ihre eigene Klientel Vorteile durchsetzten, für die andere Bevölkerungsgruppen aufkommen müssten. Dabei dachte er weniger an Arbeitgeberverbände oder Akteure des Finanzmarktes, sondern vielmehr an Gewerkschaften und Rentnerorganisationen (Lindner 2004: 193-194).

Der Einfluss der Gewerkschaften und anderer rentenpolitischer Verbände auf die Rentenpolitik müsste sich auch entsprechend den in Kapitel 3.2.1 dargestellten Blockademöglichkeiten bemerkbar machen. Aufgrund dieser institutionalistisch geprägten These wäre eine Zunahme kooperativer Steuerung sowie eine damit einhergehende Abnahme staatlicher Gestaltungsspielräume zu erwarten. Bezogen auf die im Folgenden untersuchte Riester-Reform 2001 kann die Behauptung eines dominanten Einflusses von Arbeitnehmerverbänden allerdings nicht bestätigt werden. Umgekehrt kann damit argumentiert werden, dass sich der Staat weitgehend von gewerkschaftlichen, aber auch anderen für die deutsche Rentenpolitik typischen Einflüssen unabhängig macht. In der deutschen Rentenpolitik werden Steuerungsmodi sichtbar, die zu einer Stärkung der Kernexekutive und zu einer Zunahme hierarchischer Steuerung führen. Dadurch können – so die hier vertretene These – institutionelle Blockaden im deutschen Sozialstaat überwunden werden.

Zur Überprüfung dieser These wird der Reformprozess anhand der beschriebenen vier Phasen des Policy Cycle untersucht. In der Phase der Problemdefinition (Kap. 5.2.1) sollen neben der Problem-diagnose das Akteurset der Riester-Reform, sowie die besondere Bedeutung der Berufung Walter Riesters vorgestellt werden. Das Kapitel zum Agenda-Setting (Kap. 5.2.2) skizziert den Weg von der Idee der Tariffonds zur kapitalgedeckten Riester-Rente, die Organisation von Reformbereitschaft sowie den in dieser Phase stattfindenden Ausschluss interner und externer Wissensressourcen. Die Politikformulierung (Kap. 5.2.3) befasst sich mit der Entwicklung von der ursprünglich geplanten Zwangsrente zur freiwilligen privaten Altersvorsorge. Darüber hinaus werden in dieser Phase die Informalisierung sowie Kompetenzbündelung auf der Ebene des politischen Entscheidungszentrums beleuchtet. In der Entscheidungsphase (Kap. 5.2.4) wird schließlich dargestellt, wie es zur Verabschiedung der Riester-Reform kam. Am Ende dieses Kapitels werden die jeweils zum Einsatz gekommenen politischen Praktiken herausgearbeitet. So kann konzipiert die Entwicklung zu einer »der gesellschaftspolitisch

wohl wichtigsten Reformen« (Schröder 2006: 274) nachgezeichnet und gezeigt werden, wie die institutionellen Blockaden überwunden werden konnten.

5.2.1 Problemdefinition

Ab Mitte der 1990er Jahre kam es aufgrund akuter *Finanzierungsprobleme*, die unter anderem auf die Vereinigung der beiden deutschen Staaten zurückgeführt werden, zu erheblichen rentenpolitischen Kontroversen. Infolgedessen bedeuteten die Rentenreformen seit 1997 beachtliche Einschnitte in zukünftige Rentenansprüche. Das Finanzierungsproblem der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) steht in einem engen Zusammenhang mit der Debatte über zu hohe Lohnnebenkosten und ist für den gesamten Diskurs zur sozialpolitischen Reformnotwendigkeit prägend. Diese Debatte tangiert sämtliche paritätisch finanzierten Sozialleistungen³, da Lohnnebenkosten unter den bestehenden ökonomischen Rahmenbedingungen ein Beschäftigungshindernis darstellen (Trampusch 2008a: 270).

Die Überzeugung, dass sich zu hohe Lohnnebenkosten negativ auf die *Standortkonkurrenz* auswirken, herrschte bereits seit der Rentenreform von 1992 vor (Nullmeier/Rüb 1993) und verschärfte sich seitdem. Das von keiner der zu dieser Zeit im Bundestag vertretenen Partei infrage gestellte Standortargument steht in einem engen Kontext mit dem Prozess der Globalisierung. Auch hinsichtlich der Rentendiskussion wurden Einflüsse der Globalisierung unterstellt,

3 | Die paritätische Beitragsfinanzierung ist eine Besonderheit des deutschen Sozialstaates. Arbeitnehmer und Arbeitgeber zahlen im Fall einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung einen jeweils gleich großen Anteil vom Bruttolohn in die Sozialversicherung. Zwar ist die paritätische Finanzierung einerseits eine Institution, die eine große Rolle spielt. So ist sie beispielsweise der Grund dafür, dass die Höhe der so genannten Lohnnebenkosten in Deutschland als ein zentrales Problem des Wohlfahrtssystems diskutiert wird. Andererseits ist die paritätische Finanzierung aber eine Illusion, da schließlich nicht die Arbeitgeber die Sozialversicherungen zahlen. Vielmehr kalkulieren sie mit den gesamten Lohnkosten so, dass sich die Arbeit nach ihren Profitkalkulationen lohnt. Die Sozialabgaben werden also nicht – wie der Begriff der paritätischen Finanzierung impliziert – anteilig aus den Unternehmensgewinnen gezahlt, sondern aus dem gesamtgesellschaftlichen Lohn (Heglich/Meyer 2008: 139).

die auf den Ausweg der (Teil-)Privatisierung verwiesen (Christen/Michel/Rätz 2003: 47). Ein wesentlich konkreteres Argument für die Notwendigkeit einer »großen« Rentenreform stellte der *Stabilitäts- und Wachstumspakt* dar. Angesichts der Europäisierung wird auf den eingeschränkten Handlungsspielraum der Wohlfahrtsstaaten verwiesen (vgl. auch Kap. 1.1). Diese Situation wurde durch die Verpflichtung der europäischen Wohlfahrtsstaaten zur Einhaltung der Maastrichter Stabilitätskriterien noch verschärft (Schmidt 2006: 515). Angesichts einer angespannten Haushaltssituation und des durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt forcierten Drucks zur Haushaltskonsolidierung wurde die Debatte in Richtung Rentenkürzung intensiviert. Die Sparanstrengungen zur Erreichung der haushaltspolitischen Kriterien des Stabilitäts- und Wachstumspaktes sind »der mit Abstand bedeutendste Erklärungsfaktor für die Rentenreformen der vergangenen Jahre« (Hering 2004: 351).

Zu diesen akuten Problemen kam mit dem prognostizierten *demographischen Wandel* ein als nicht weniger bedeutend beschriebenes Problem hinzu (vgl. u.a. Börsch-Supan/Wilke 2006; Ebbinghaus/Schulze 2008). In sämtlichen Debatten um die Veränderung des Sozialstaates wird die Verschiebung der Altersstruktur als wichtiges Argument angeführt. »Es ist heute geradezu eine Binsenweisheit, aus einer alternden Gesellschaft bei sinkenden Geburtenraten vor allem negative Effekte abzuleiten« (Christen/Michel/Rätz 2003: 31). Eine der wesentlichen Fragen zum demographischen Wandel ist die Frage nach der Sicherung der Rente (Frevel 2004: 7). Die Alterssicherung – vor allem die GRV – wird als der Zweig des sozialen Sicherungssystems beschrieben, der am stärksten von der demographischen Entwicklung und den potentiell negativen Auswirkungen bedroht ist (Dietz 2004: 196). Zu Beginn der rot-grünen Rentendiskussion stand die GRV also insbesondere aufgrund von Finanzierungsproblemen, der Standortkonkurrenz, des Stabilitäts- und Wachstumspaktes sowie des demographischen Wandels unter Druck.

Von der Problemdiagnose zum Sachzwang

Bundeskanzler Schröder hielt diese Problembeschreibungen für zutreffend und verwies ergänzend auf die veränderten Erwerbsbiographien, die ein Festhalten am umlagefinanzierten Rentensystem unmöglich erschienen ließen:

Die Zahl der sozialversicherten Beschäftigten nimmt aufgrund der demographischen Entwicklung ab. Gleichzeitig ändern sich die Erwerbsbiographien. An die Stelle langfristiger Arbeitsverhältnisse [...] treten mehr und mehr unterbrochene Arbeitsverhältnisse. Die Beschäftigungsdauer verringert sich, und Phasen von Unterbeschäftigung oder gar Arbeitslosigkeit nehmen zu. Auf der anderen Seite steigt die Lebenserwartung und damit die Rentenbezugsdauer. Diese Faktoren waren im bisherigen System allein nicht mehr auszubalancieren (Schröder 2006: 268).

Neben dem Hinweis auf die demographische Entwicklung spielten also auch die *Bedingungen am Arbeitsmarkt* für die Beschreibung des Rentenproblems eine wichtige Rolle. Der u.a. von Schröder gezogene Schluss, dass die beschriebenen Probleme in ihrer Summe nicht mehr »im bisherigen System allein« gelöst werden könnten, erzeugte aus Sicht der Verantwortlichen einen Sachzwang. Die wiederholte Nennung des Sachzwang-Arguments durch Akteure der Kernexekutive kann als besonderes Charakteristikum der in dieser Phase beschriebenen Probleme bezeichnet werden. Die Darstellung einer alternativlosen Rentenpolitik wurde sowohl hinsichtlich der demographischen Entwicklung (Kreutz 2002: 467; vgl. auch Steffen 2005: 86) als auch bezüglich der Senkung der Lohnnebenkosten mit Blick auf den Standort Deutschland bemüht. Bodo Hombach betonte die Bedeutung der verfügbaren Zahlen zum deutschen Rentensystem, die keine alternativen Schlüsse zuließen: »Die Sozialpolitiker von CDU und SPD beurteilen die Entwicklung des Rentensystems sicher weitgehend gleich. Die vorliegenden Daten zwingen jeden Fachmann zu einer ähnlichen Einschätzung der Lage« (Hombach 1998: 30). Auch der Titel der Riester-Biographie »Mut zur Wirklichkeit« (Riester 2004) impliziert einen auf objektiven Erkenntnissen beruhenden Sachzwang. Die politische Problem diagnose der Kernexekutive erscheint als nicht verhandelbar und damit nicht mehr als Gegenstand der Debatte und politischen Auseinandersetzung.

Dem Sachzwang-Argument schlossen sich jedoch nicht alle mit dem Thema Renten befassten Akteure an. Der DGB widersprach der Problemdefinition und wies darauf hin, dass die Gründe für eine »große Rentenreform« weniger im System der GRV selbst lägen, »als vielmehr in der neuen politischen Zielsetzung« (Deutscher Gewerkschaftsbund 1999: 1). Auch der linke Flügel der SPD stand dem postulierten Sachzwang kritisch gegenüber. SPD-Sozialexperte Rudolf Dreßler äußerte zum einen Unverständnis gegenüber der

Geschwindigkeit, mit der der Reformprozess vorangetrieben wurde. Zum anderen kritisierte er auch die von der Kernexekutive unterstellte Sachnotwendigkeit der Richtung des Prozesses: »Plötzlich muss alles ganz schnell gehen, und immer gibt es dann Sachzwänge, das ist typisch« (zit.n. Knaup u.a. 1999: 23). Für die »Neue Mitte« der SPD stellte Dreßler aufgrund seiner Kritik an einer geplanten Veränderung des bestehenden Rentensystem ein Problem dar: »Für viele ist er der unverbesserliche Traditionalist, der ›Betonkopf‹ der Partei, der den Wandel der Gesellschaft noch nicht begriffen hat oder einfach nicht akzeptieren will« (SZ vom 30.05.1998).

Angesichts des häufig vorgetragenen Sachzwang-Arguments wurde auch in der Literatur darauf hingewiesen, dass die demographische und die konjunkturelle Entwicklung die Handlungsspielräume nicht derart verengt hatten, dass andere als die getroffenen Entscheidungen nicht möglich gewesen wären (Nullmeier 2003a: 183; Hegelich/Knollmann/Kuhlmann 2011). Für die Untersuchung staatlicher Handlungsfähigkeit ist die Frage, ob zum *tatsächlichen* staatlichen Handeln auch ein *alternatives* staatliches Handeln denkbar gewesen wäre, jedoch sekundär. Im Mittelpunkt der Betrachtung steht die Frage, ob aus der Überzeugung eines dringenden Handlungsbedarfs seitens bestimmter Akteure der Kernexekutive auch eine reelle staatliche Handlung folgt und wie diese zu charakterisieren ist. Dazu muss in dieser Phase nicht nur aufgezeigt werden, *worin* die diagnostizierten Probleme bestehen, die staatliches Handeln provozieren, sondern auch *wer* diese Probleme definiert. Im Folgenden wird daher das Akteurset der Riester-Reform vorgestellt.

Zentralisierung statt »Rentenkonsens«:

Das Akteurset der Riester-Reform

Bei der Benennung der beteiligten rentenpolitischen Akteure wird ein deutlicher Unterschied zwischen den »typischen« rentenpolitischen Akteuren und denen der Riester-Reform sichtbar. Bereits daran zeigt sich eine Veränderung des staatlichen Handelns. Bis zur Riester-Reform wurde die deutsche Rentenpolitik als überwiegend korporatistisch beschrieben (Czada 2004b: 143-145; vgl. auch Hegelich 2006). Dieser Befund lässt sich angesichts der an der Riester-Reform maßgeblich beteiligten Akteure nicht aufrechterhalten.

Korporatistische Interessenvermittlungsprozesse in der Rentenpolitik sind durch einen Zusammenschluss zahlreicher Akteure zu einem rentenpolitischen *Politiknetzwerk* gekennzeichnet. Dieses »ex-

clusive corporatist decision-making network« (Lamping/Rüb 2006: 459) umfasste nicht nur den Minister des Bundesministeriums für Arbeit (BMA), seinen Staatssekretär, weitere führende Personen der Abteilung Rentenversicherung im BMA, sondern auch Sozialpolitiker *beider* Volksparteien. Zu diesem rentenpolitischen Politiknetzwerk gehörten neben den wissenschaftlichen Beratern (die meist Mitglieder des Sozialbeirates waren) auch die Rentenexperten der Sozialpartner aus DGB und BDA, die Administration der Rentenversicherungsträger wie der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) sowie die Geschäftsführer des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) (Nullmeier/Rüb 1993: 322).

Innerhalb dieses Zirkels wurde die Rentenpolitik in Interaktionsformen fortentwickelt, »die dazu berechtigten, von einer vergemeinschafteten Politik zu reden. [Diese Gruppe] ist eine *affektiv integrierte Gemeinschaft von »Rentenmännern«* (Selbstbezeichnung eines führenden Trägers der Selbstverwaltung), die von einem emotionalen Klima wechselseitigen Vertrauens geprägt ist« (vgl. auch Marsh 1998; Nullmeier/Rüb 1993: 301 [Hervorhebung im Original]). Das korporatistische Politiknetzwerk entwickelte eigene Reformstrategien und konnte gemeinsam mit den Sozialexperten der großen Parteien Konsense zwischen den einzelnen Akteuren erzielen (Lamping/Rüb 2006: 460). Aufgrund der *interpretativen Hegemonie* (Hinrichs 2004) dieses Netzwerkes konnte bis zum Ende der 1990er Jahre sämtliche Kritik am Policy-Paradigma einer umlagefinanzierten Rente abgewehrt werden. Rentenreformen wurden so ausschließlich innerhalb des umlagefinanzierten Systems durchgesetzt, ohne dass Formen eines Kapitaldeckungsverfahrens oder eines Grundrentenmodells zugelassen wurden (Hinrichs 2004: 273).

Zur Aufkündigung des zuvor viel gerühmten »Rentenkonsenses« kam es bereits vor dem Regierungswechsel zu einer rot-grünen Regierung. Die 1992 in Kraft getretene Rentenreform wurde noch von einer großen Koalition der Parteien, Gewerkschaften und Arbeitgeber unterstützt. Erstmals seit Gründung der Bundesrepublik wurde 1997 dann eine Rentenreform lediglich mit Kanzlermehrheit und gegen den erheblichen Widerstand der sozialdemokratischen Opposition und der Gewerkschaften verabschiedet (Czada 2004b: 143-145; Siegel 2007: 391). Dieser von beiden Volksparteien aufgekündigte Konsens führte auch dazu, dass die SPD ihren »Rentenwahlkampf« startete, der 1998 zum Regierungswechsel beitrug (Hering 2004: 350). Die Aufkündigung des Rentenkonsenses kann demnach als eine mögli-

che Vorbedingung für einen vergrößerten staatlichen Handlungsspielraum betrachtet werden, bei dem die Interessen des rentenpolitischen Politiknetzwerkes nicht mehr im ursprünglichen Umfang berücksichtigt werden mussten. Im Unterschied zu dem von der Kohl-Regierung eingebrachten Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz ist die Riester-Rente allerdings die bedeutendste Reform, durch die ein Systemwechsel eingeleitet wurde (Lamping/Rüb 2006: 446). Wer aber waren nach Auflösung des rentenpolitischen Politiknetzwerkes die neuen, am Entscheidungsprozess der Renten-Reform 2001 beteiligten Akteure? Wer war Bestandteil der Kernexekutive? Und wer waren die Akteure des politischen Entscheidungszentrums?

Im Reformprozess der Riester-Rente bestand die Kernexekutive zunächst aus den Akteuren Bundesrat und Unionsspitze (Föderalismus), Fraktionsspitze der SPD, linkem Flügel der SPD, der Opposition (Parteiendemokratie) sowie der Regierungsorganisation bestehend aus Kanzleramt, Arbeits- und Sozialministerium sowie dem Finanzministerium.⁴ Den Grünen kam interessanterweise keine wesentliche Rolle im Reformprozess zu: »The green coalition partner seemed to have no real interest in pension policy« (Lamping/Rüb 2006: 463).⁵ Im Unterschied zu den Grünen spielte die CDU eine wesentlich bedeutendere Rolle. Der Bundesrat stellte aufgrund der Dominanz der Union ab April 1999 eine institutionelle Schranke dar, da die Union hier eine Vetomöglichkeit für die zustimmungspflichtigen Gesetze besaß. Dies führte dazu, dass die Unionsspitze – meist in Person von Horst Seehofer – in den Reformprozess integriert werden musste. Neben der CDU spielten auch der linke Flügel der SPD sowie die Fraktionsspitzen Peter Struck und Ulla Schmidt eine wichtige Rolle. Diese traten als Reformgegner auf und konnten von Schröder nicht als Machtressource eingesetzt werden.

4 | Zu Beginn der ersten rot-grünen Legislaturperiode war die Rentereform noch Bestandteil des korporatistischen Bündnisses für Arbeit und wurde daher auch intensiv mit den Sozialpartnern diskutiert (Vgl. Kap. 5.2.2).

5 | Die Grünen konnten auch insgesamt im Bereich der Sozialpolitik gegenüber der SPD kaum an Profil gewinnen. Zwar stellten die Grünen während der ersten zweieinhalb Jahre der Koalition die Gesundheitsministerin. Nach dem Wechsel des Ressorts an die SPD im Januar 2001 waren jedoch alle sozialpolitisch relevanten Ministerien von der SPD besetzt. Dies unterstreicht die sozialdemokratische Relevanz in der Sozialpolitik (Egle 2009: 248).

Die wichtigsten Entscheidungen wurden jedoch zweifelsfrei innerhalb der Regierungsorganisation und unabhängig von korporatistischen Politiknetzwerken getroffen. Neben dem Finanzministerium, das nach Hans Eichels Amtsantritt als Finanzminister im April 1999 bedeutender Akteur wurde, waren die »zentralen Akteure [...] das Kanzleramt und das Arbeits- und Sozialministerium, die über den gesamten Politikprozess hinweg die strategischen Entscheidungen dominierten« (Hegelich 2008: 196-197). Hier lässt sich auch das für die Reform maßgebliche politische Entscheidungszentrum verorten. Im Gegensatz zu früheren Reformen, bei denen vor allem das Arbeitsministerium die entscheidende Größe gewesen war, kam das Bundeskanzleramt an prominenter Stelle hinzu (vgl. Hinrichs 2004: 281). Mit der Riester-Reform zeigte sich insgesamt eine Verschiebung des Akteurssets. Waren bei den meisten vorangegangenen Reformen breite Politiknetzwerke an der Problemdefinition beteiligt gewesen, verengte sich mit der Riester-Reform dieser Akteurskreis, in dessen Zentrum das Bundeskanzleramt stand, deutlich.

Berufung Riesters als rentenpolitische Vorentscheidung

Die Berufung des Bundesministers für Arbeit und Soziales Walter Riester war für die Problemdefinition und den gesamten Reformprozess von besonderer strategischer Bedeutung. Zwar kannte Schröder Riester vor seinem Eintritt in das Kabinett nicht näher. Jedoch hatte sich Riester aus Schröders Sicht »als moderner Tarifpolitiker einen Namen gemacht«⁶ (Schröder 2006: 271). In seiner damaligen Funktion als stellvertretender Vorsitzender der IG Metall hatte Riester sich bereits mit dem Ausbau der betrieblichen Renten zum Zweck der Entlastung der gesetzlichen Rentenversicherung beschäftigt. Die Idee einer zumindest teilweisen Kapitaldeckung wurde also durch einen (ehemaligen) Arbeitnehmervertreter gestärkt. Mit der Auswahl der Person Riesters stellte Schröder hinsichtlich der Ausrichtung der geplanten Rentenreform entscheidende Weichen. Obwohl es sich bei Riester um einen Gewerkschafter handelte, wurde diese Personalent-

6 | Die Bezeichnung Riesters als »moderner Tarifpolitiker« kann möglicherweise als Anspielung Schröders auf den SPD-internen Konflikt zwischen »Traditionalisten« und »Modernisten« interpretiert werden (vgl. auch Kap. 5.1). Insofern stellt die Berufung Riesters zum Arbeits- und Sozialminister eine Stärkung des Kreises der sog. Modernisten und damit eine Stärkung von Schröders Machtressource dar.

scheidung bewusst *gegen* die SPD-Fraktion, den linken SPD-Flügel und SPD-nahe Gewerkschafter durchgesetzt. Die Irritationen über die reformpolitische Linie Riesters führte dann dazu, dass Reformgegner dazukamen (Hegelich 2008: 212).

Zusätzlich teilte Riester das für die Regierungspolitik und mit Blick auf den Stabilitäts- und Wachstumspakt wichtige Ziel der *Haushaltskonsolidierung*. Auch in dieser Frage war das Sozialministerium unter Riester ein wichtiger Verbündeter Schröders. Das Verhältnis zwischen Riester und dem nach Lafontaines Rücktritt als Finanzminister berufenen Hans Eichel war in dieser Hinsicht nicht unbedeutend. Dieses Verhältnis wird in der politikwissenschaftlichen Literatur jedoch unterschiedlich bewertet. Hering geht davon aus, dass mit Eichel ein starker Finanzminister einem eher schwachen Sozialminister gegenübergestanden habe, dessen Ministerkarriere und politisches Überleben primär vom Wohlwollen des Kanzlers abgehangen hätten (Hering 2004: 368). Hegelich hingegen argumentiert, dass *beide* Minister Teil des »strategischen Machtzentrums« (Hegelich 2008: 203) gewesen seien. Zwar ist es richtig, dass Riesters Durchsetzungsfähigkeit direkt vom Kanzler abhing. Im Unterschied zu bisherigen Arbeits- und Sozialministern und auch zum Finanzminister war Riester in der SPD kaum vernetzt. Daher fehlte ihm die Machtbasis, auf die er getrennt vom Kanzler hätte zurückgreifen können. Umgekehrt kann aber auf die gute Kommunikation zwischen den beiden Ministerien verwiesen werden sowie darauf, dass es allein aus dem Arbeitsministerium keine Kritik an Eichels Sparplänen gab (Hegelich 2008: 203). Letztere Sichtweise erscheint insofern plausibel, als sie von Riester selbst im Hinblick auf das gemeinsame Interesse der Haushaltskonsolidierung bestätigt wird. Dabei begründet Riester seine Position zur Haushaltskonsolidierung mit dem Verweis auf die Handlungsfähigkeit sozialpolitischer Akteure, die in diesem Kontext innerhalb der politischen Debatte nicht unüblich ist: »Doch ist es sozial, wenn der Schuldenberg wächst und wächst? Wenn die Last die Gesellschaft zu erdrücken droht, wenn politische Handlungsunfähigkeit abzusehen ist?« (Riester 2004: 99). Der implizite Umkehrschluss von Riesters Suggestivfrage besteht darin, dass die Demonstration von *Handlungsfähigkeit* einen sozialen Akt darstellt. Die Handlungsfähigkeit des Entscheidungszentrums wird also im Zuge der Riester-Rente zu einem sozialpolitischen Zweck.

Die gute ressortübergreifende Vernetzung zwischen Sozial- und Finanzministerium begründet Riester zusätzlich mit dem von Eichel

und Riester forcierten »Kulturbruch«⁷: »Im Sinne der Erneuerung Deutschlands ließen wir die Ressortegoismen hinter uns. Das hatte es bislang noch nie gegeben« (Riester 2004: 100). Die ressortübergreifende und innovative Kooperation wird auch hier implizit mit der für die »Erneuerung Deutschlands« notwendige Handlungsfähigkeit begründet. Um dieses Ziel zu erreichen, standen Eichel und Riester gemeinsam für die Einhaltung der im Stabilitäts- und Wachstumspakt ausgegebenen Kriterien und damit für eine konsequente Haushaltskonsolidierung. In diesem Sinne war Riester aus der Sicht Schröders in der Tat die richtige Besetzung des Postens des Bundesarbeitsministers: Mit Riester drohte kein »traditioneller Verteilungskonflikt« zwischen Finanz- und Arbeitsministerium, und dieser verfolgte bereits vor seiner Berufung zum Minister das Ziel der Entlastung der GRV. Die durch die Berufung Riesters möglich gewordene Etablierung eines handlungsfähigen Entscheidungszentrums innerhalb der Kernexekutive aus Kanzleramt, Sozialministerium und Finanzministerium war also für den Reformprozess entscheidend.

Politische Praktiken in der Phase der Problemdefinition

Die Riester-Reform steht nicht allein für die Verankerung einer gezielten Stärkung liberaler sozialpolitischer Leitprinzipien in einem zentralen Kernbereich des sozialen Kapitalismus in Deutschland (Siegel 2007: 389). Der Reformprozess stellt ein herausragendes Beispiel staatlicher Handlungsfähigkeit dar, für die bereits die Phase der Problemdefinition richtungsweisend war. Hier waren insbesondere die Praktiken der *indirekten Drohung* sowie der *Weisung* von Bedeutung.

Die Problemdiagnosen machten aus Sicht des politischen Entscheidungszentrums zwingend rentenpolitische Reformen notwendig. Aufgrund des Sozialversicherungssystems in Deutschland ist mit der Arbeitslosigkeit auch die Finanzierung der Rentenversicherung tangiert. Somit bezog sich die Problemdefinition in diesem Fall auch auf die Bedingungen des deutschen Arbeitsmarktes und die sich im Zuge der Globalisierung verschärfende Standortkonkurrenz: »Die Hegemonie einer bestimmten Deutung von Problemen

7 | Riester betont den Bruch mit »traditionellen« Regelungen zwischen Arbeitsminister und Finanzminister mit Verweis auf das Verhältnis zwischen dem CSU-Finanzminister Theo Waigel und dem CDU-Arbeitsminister Norbert Blüm, die hinsichtlich der Etataufstellung stets als die »größten Gegner« (Riester 2004: 99) auftraten.

und Handlungsperspektiven wird im programmatischen Rekurs auf ökonomische Notwendigkeiten deutlich, der den Staat im globalisierungsbedingt verschärften Wettbewerb sieht« (Heglich/Knollmann/Kuhlmann 2011: 64). Auch Schröder stellte die Sozialreformen in den Kontext der Globalisierung: »Andere haben aufgeschlossen und treten als Konkurrenten auf den Weltmärkten an. Unsere gesamte Politik der Reformen und der Erneuerung war ein Reflex auf diese globale Herausforderung« (Schröder 2006: 377). Aus dieser Herausforderung leitete Schröder die Notwendigkeit zum staatlichen Handeln ab: »Daraus ergibt sich nur eine Konsequenz: Der Umbau des Sozialstaates und seine Erneuerung sind unabweisbar geworden« (Schröder 2003: 617).⁸ Die Betonung eines Sachzwangs stellt zwar kein Spezifikum rot-grüner Sozialpolitik dar. Der Verweis auf die Alternativlosigkeit des Umbaus des Sozialstaates war jedoch für den rentenpolitischen Entscheidungsprozess durchgehend das maßgebliche Argumentationsmuster. Dass aus der Problemanalyse »nur eine Konsequenz« gezogen werden könne, machte bereits zu einem

8 | Sowohl für die Globalisierung als auch für die Europäisierung gilt, dass beide Phänomene keine plötzlich von außen über den modernen Staat hereinbrechenden Schicksale sind. Vielmehr handelt es sich hier umgekehrt um bewusste, strategisch-politische Entscheidungen (Mayntz 2009: 23; Mayntz 2007: 269; vgl. auch Anter 2003: 46), die auch als »Selbstentmachtung der Politik« (Hauchler 2008: 248) beschrieben werden. Die nicht allein durch die rot-grüne Sozialgesetzgebung durch- bzw. weitergeführte Liberalisierung stellt allerdings weniger eine Abhängigkeit im Sinne eines »Ausgeliefertseins« dar, als vielmehr einen Erfolg staatlicher Steuerung. Insofern ist die Internationalisierung als Ausdruck staatlicher Handlungsfähigkeit zu begreifen. Eine Politik, die Liberalisierung und Vermarktlichung forciert, ist in dieser Sicht zwar »ökonomisiert«, »aber sie ist immer noch eine Politik, die ihre spezifischen Machtmittel dafür einsetzt, dass jene bevorzugten Interessen, die von der gegebenen, ökonomischen Machtverteilung profitieren, Entfaltungschancen erhalten« (Prätorius 2008: 26). Daher wird auch von der Paradoxie neoliberaler Deregulierung gesprochen: »But paradoxically, liberalisation seems to require a strong state, particularly in a well-organised civil society« (Streeck 2005a: 161; vgl. auch Schmid 2007: 286; Christen 2008: 192). Die Tatsache, dass die Durchsetzung und Aufrechterhaltung eines freien Marktes einen starken Staat braucht, steht damit im Widerspruch zu dem »von der vorherrschenden Marktpropaganda zur Schau getragene[n] Antietatismus« (Lessenich 2008: 14).

frühen Zeitpunkt deutlich, dass die Regierung wenig Interesse an der umfassenden Nutzung von Verhandlungsspielräumen hatte. Die wiederholte Betonung des Sachzwangs muss dabei als *indirekte Drohung* des politischen Entscheidungszentrums interpretiert werden. Diese indirekte Drohung stellt den Versuch dar, »Politik als alternativlosen Vollzug objektiver Entwicklungs- und Handlungszwänge zu deklarieren, um in den eigenen politischen Reihen und im Volk insgesamt Gefolgschaft herzustellen« (Walter 2009: 289).

Auch hinsichtlich der Frage, wer die maßgeblichen Akteure waren, zeigte sich bereits in der ersten Phase eine für die Handlungsfähigkeit bedeutende politische Praktik. Die Aufkündigung des Rentenkonsenses zwischen den Akteuren des korporatistischen Politiknetzwerkes war für den weiteren Prozessverlauf entscheidend. Diese Aufkündigung schaffte die Voraussetzung für einen vergrößerten Handlungsspielraum. Die Berufungen Riester als Sozialminister sowie Eichels als Finanzminister können als rentenpolitische Vorentscheidungen betrachtet werden. Beide Minister vertraten das von Schröder ausgegebene Ziel der Haushaltskonsolidierung. Durch diese Berufungen konnte aufgrund weitgehend fehlender Interessenkonflikte ein handlungsfähiges Entscheidungszentrum innerhalb der Kernexekutive aus Kanzleramt, Sozialministerium und Finanzministerium etabliert werden. Hier zeigt sich die politische Praktik der *Weisung*. Da zu einer Weisungsbefugnis das verbriefte Recht des Kanzlers gehört, sich seine Minister selbst auszusuchen (Rüb 2009: 53), stellt auch diese Praktik kein Spezifikum rot-grüner Sozialpolitik dar, sondern ist durchgesetzte Praxis aller Regierungen. Doch wird gerade im Fall Riester die Bedeutung dieser Praktik deutlich. Zwar zeigt der Prozess auch die durchaus vorhandenen Bemühungen des politischen Entscheidungszentrums, wieder an einen (auch überparteilichen) »Rentenkonsens« anzuknüpfen (Hinrichs 2004: 276). Dennoch fand mit der Riester-Rente letztlich ein Verlust der interpretativen Hegemonie des hergebrachten, um die Rentenversicherung und ihre Prinzipien zentrierten Politiknetzwerks statt (Hinrichs 2004: 279). Die Polarisierung und die – im weiteren Reformprozess deutlich werdenden – starken Widerstände der Reformgegner stehen für eine Abkehr von etablierten Verhandlungsnetzwerken, so dass der eingeleitete Systemwechsel mit dem Aufbrechen der korporatistischen Strukturen des deutschen Rentensystems einherging (Hegelich/Knollmann/Kuhlmann 2011; Hegelich 2008: 244; Hegelich 2007). Das Aufbrechen korporatistischer Strukturen bedeutete

eine Entmachtung des bisherigen rentenpolitischen Akteursnetzes (Nullmeier 2001), da traditionelle Akteure durch das politische Entscheidungszentrum marginalisiert oder ausgeschlossen wurden. Mit der Riester-Rente konnten die Widerstände bedeutender Akteure und Interessengruppen überwunden werden, die alle ein starkes Interesse an der Aufrechterhaltung der Grundprinzipien des deutschen Rentensystems hatten (Lamping/Rüb 2006: 446-447). Hier sind insbesondere die Sozialpolitiker der SPD, die SPD-Linken und die Gewerkschaften zu nennen. Die Entmachtung des ehemaligen rentenpolitischen Akteurssets bedeutete gleichzeitig eine Stärkung des politischen Entscheidungszentrums um das Kanzleramt und den Bundeskanzler.

5.2.2 Agenda-Setting

Die Phase des Agenda-Settings beschäftigt sich mit den Fragen, was auf die politische Tagesordnung kommt, wie und wann es auf die Tagesordnung kommt und wer maßgeblich dafür verantwortlich ist, dass es auf die Agenda kommt. Der Hinweis auf den idealtypischen Charakter der Phaseneinteilung wird besonders im Kontext von Rentenreform und Agenda-Setting deutlich. Denn für die Riester-Rente ist einerseits kein exakt zu definierender Ausgangspunkt auszumachen, ab dem das Thema Gegenstand der politischen Tagesordnung wurde. Seit 1957 werden Rentengesetze von jeder Bundesregierung reformiert. Daher wird die deutsche Rentenpolitik auch als »never-ending story« bezeichnet (Hinrichs/Kangas 2003: 587). Andererseits lässt sich mit dem Regierungswechsel im Herbst 1998 ein Zeitpunkt identifizieren, ab dem die Rentenpolitik notwendig oben auf der Agenda stehen musste. Die Rücknahme des durch die Kohl-Regierung 1997 eingeführten und von der damaligen SPD-Opposition heftig kritisierten *demographischen Faktors* wurde zum Wahlkampfversprechen der SPD. Der demographische Faktor sollte im Hinblick auf die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung und die damit verbundenen Auswirkungen auf das umlagefinanzierte Rentensystem das Rentenniveau bis zum Jahr 2015 auf 64 Prozent senken. Die erste rentenpolitische Regierungshandlung unter Rot-Grün bestand konsequenterweise in der Rücknahme der Rentenreform von 1997.

Entgegen der Annahme Katzensteins, nach der die Sozialpolitik der Bundesrepublik selbst im Falle eines Regierungswechsel unverändert fortgeführt würde (Katzenstein 1987: 35), kam es mit

der Rücknahme durch die rot-grüne Koalition zu einem Novum in der Sozialpolitik der Nachkriegsära und damit zu einem verschärften Parteienwettbewerb (Czada 2004b: 145). Neben der Rücknahme des demographischen Faktors sollte zum einen die Ökosteuer dazu verwendet werden, den Rentenbeitragssatz von 20,3 Prozent auf 19,3 Prozent zu senken. Zum anderen wurde die Rentenanpassung in den Jahren 2000 und 2001 an die Inflationsrate gekoppelt. Damit fand eine Aufhebung der automatischen Anpassung des allgemeinen Bundeszuschusses statt (Hering 2004: 363). Dadurch wurden die Rentner allerdings noch stärker belastet als durch die Einführung des demographischen Faktors unter Kohl (Engelen-Kefer 2000a: 549). Insbesondere der linke Flügel der SPD um Lafontaine und Dreßler hatte im Wahlkampf versprochen, den demographischen Faktor rückgängig zu machen. Dies bedeutete jedoch nicht, dass damit die *Reformrichtung* bereits vorgegeben gewesen wäre: »Im Gegenteil zeigte sich grade hier der Gestaltungsspielraum des strategischen Machtzentrums innerhalb der Kernexekutive« (Hegelich 2008: 211). Denn die Rücknahme einer systeminternen Reform stand für die Spitzenakteure nicht im grundsätzlichen Widerspruch zu den Plänen eines rentenpolitischen Paradigmenwechsels.

Als eigentlicher Ausgangspunkt für die Riester-Rente können die im September 1997 vom Forum »Dialog Wirtschaft« der Friederich-Ebert-Stiftung entworfenen »Dresdner Thesen« (vgl. u.a. Die Zeit 39/1997) bezeichnet werden. Diese Thesen sahen die Stärkung der individuellen Selbstverantwortung vor. Die Dresdner Thesen »can be understood as the starting point for the Riester-Rente, which in fact and eventually is much more a ›Schröder-Rente‹, though he was not practically involved in the formation of the paper. However, he was regarded as its mentor and spiritus rector« (Lamping/Rüb 2006: 465). Schröder selbst formulierte in seiner ersten Regierungserklärung konkrete Zielvorstellungen in Richtung des Ausbaus der betrieblichen und einer privaten Vorsorge, zu der der Staat, »etwa in steuerlicher Hinsicht, ermutigt« (Schröder 1998b).

Die Frage, was auf die politische Tagesordnung komme, war mit Schröders Reformvorstellung der Stärkung der zweiten und dritten Säule des Rentensystems vordefiniert. Dies ist insofern bemerkenswert, als die Einführung einer zweiten und dritten Säule in der Altersversicherung weit über die offiziellen Konzepte der Koalitionspartner zu Beginn der Legislaturperiode hinausging (Trampusch 2008a: 268). Im Unterschied zu Kohl hatte Schröder nie die Absicht, das

bestehende Rentensystem beizubehalten. Bereits vor seinem Amtsantritt forderte Schröder, dass die Weichen in der Alterssicherung in Richtung Privatvorsorge gestellt werden müssten. Dabei schreckte Schröder von Beginn seiner Regierungszeit an nicht davor zurück, durch Rentenkürzungen Wählerstimmen zu verlieren – selbst nach herben Rückschlägen bei mehreren Landtagswahlen im Herbst 1999. Für Kohl waren die Rentenkürzungen ein ungeliebter Kompromiss, um die Währungsunion nicht zu gefährden. Für Schröder hingegen war die Kürzung der gesetzlichen Renten von Anfang an ein zentrales politisches Ziel, um den Staatshaushalt zu konsolidieren und auf das stabilitätsorientierte Programm der EU einzuschwenken (Hering 2004: 369).

Von den Tariffonds zur kapitalgedeckten Riester-Rente

Die Idee der Stärkung einer kapitalgedeckten dritten Säule im deutschen Rentensystem wurde spätestens mit Schröders Regierungserklärung deutlich. Dennoch war die Stärkung der dritten Säule nicht die erste Option der Regierung. Die Ausgestaltung der Reform war im Verlauf des Entscheidungsprozesses immer wieder – je nach machtpolitischer Interessenlage und politischen Umständen – zentralen Änderungen unterworfen (Hegelich/Knollmann/Kuhlmann 2011: 31-32). Im Folgenden soll gezeigt werden, wie es die (spätere) Riester-Rente – und nicht etwa die Tariffonds-Idee – auf die rot-grüne Reformagenda geschafft hat und wie sie dort etabliert werden konnte.

Riesters ursprüngliche Idee der *Tariffonds* wurde noch im »Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit« (Bündnis für Arbeit) diskutiert. Diese Idee nahm auf gewerkschaftliche Positionen besondere Rücksicht. In den Tariffonds sollten die Gewerkschaften zugunsten des Aufbaus betrieblicher Altersvorsorgesysteme auf die Auszahlung eines Teils der in Tarifverhandlungen erzielten Lohnerhöhung verzichten. Das Arbeits- und Sozialministerium hätte dann für die Allgemeinverbindlichkeit dieser Abschlüsse gesorgt. Diese Aufwertung der gewerkschaftlichen Stellung sollte ein Entgegenkommen sein, um die Gewerkschaften in den Verhandlungen zum Reformprogramm insgesamt zur Zustimmung zu bewegen (Engelen-Kefer 2000b).

Die Idee eines Tariffonds scheiterte jedoch aus zwei Gründen. Der erste Grund für das Scheitern war die Kernexekutive selbst. Teile der Kernexekutive standen dem Tariffonds-Modell deshalb kritisch gegenüber, da es eine Aufwertung der Tarifverhandlungen bedeutet

hätte. Eine solche Aufwertung wäre zusätzlich mit einer Verbindlichkeitserklärung des BMAS einhergegangen. Zum anderen scheiterte die Idee an den Gewerkschaften. Riesters Idee bestand darin, dass ein aus einem Prozent Lohnsteigerung zu finanzierender Tariffonds nicht nur die Rente mit 60, sondern auch den Aufbau einer Zusatzrente fördern sollte. Die Verbindung von Tariffonds mit der generellen Altersvorsorge wurde jedoch vom DGB zurückgewiesen. Die Verknüpfung von langfristigem Kapitalstock und Rente mit 60, so die stellvertretende DGB-Vorsitzende Ursula Engelen-Kefer, würden die Gewerkschaften nicht akzeptieren, da damit ein »schleichender Systemwechsel« zu Lasten der GRV eingeleitet werde (FAZ vom 11.02.1999).⁹ Daraufhin kam die Diskussion im Bündnis für Arbeit ins Stocken, da nicht nur der DGB, sondern auch die IG Metall und Sozialpolitiker der SPD die Vermengung der Themen »kapitalgedeckte Rente« und »Rente mit 60« nicht akzeptierten. Aufgrund der sich immer mehr verhärtenden Fronten wurde das Thema Rentenreform schließlich von der Agenda des Bündnisses für Arbeit genommen und in den Ressortbereich Riesters verlagert (Trampusch 2008a: 273). Die Verlagerung der Rentendebatte von der Agenda des Bündnisses für Arbeit in den Bereich des Sozialministeriums stellte eine wichtige Weichenstellung auf dem Weg zur Entscheidung dar.

Die Verlagerung des Kompetenzbereichs in der Phase des Agenda-Settings verhinderte jedoch nicht, dass Riesters Tariffonds-Idee

9 | So eindeutig die Position des DGB erscheint, so unterschiedlich waren in dieser Frage die Positionen der Einzelgewerkschaften. Die internen Differenzen innerhalb des DGB werden vor allem zwischen der Industriengewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie (IG BCE), der IG BAU und der IG Metall deutlich. Während die Mitglieder der IG BCE häufig überdurchschnittlich hohe Löhne und Gehälter beziehen und sich vor allem für die Aufrechterhaltung des Äquivalenzprinzips einsetzten, waren die IG Metall, aber auch ver.di als größte Gewerkschaften innerhalb des DGB für den Erhalt der GRV. Als Grund dafür kann die relativ durchgängige Erwerbsbiographie ihrer Mitglieder angeführt werden. Und so verwundert es dann auch nicht, dass die IG BAU sich bereits seit Jahren für eine Ergänzung des Rentensystems einsetzte, da ihre Mitglieder nur selten eine dem sog. »Eckrentner« entsprechende Erwerbsbiographie aufweisen (Hegelich 2008: 218). Riesters Aussage, dass diese Idee am »klaren Nein der Gewerkschaften« gescheitert sei (Riester 2004: 99), stellt also insofern eine verkürzte Sichtweise da, als sie die unterschiedlichen Positionen der Gewerkschaften unberücksichtigt lässt.

letztlich an den Widerständen aus Teilen der Kernexekutive und einzelner Gewerkschaften scheiterte. Bereits Anfang 1999 zeichnete sich ab, dass die Idee eines Tariffonds in dieser Form nicht durchsetzbar sein würde. Somit musste eine neue Lösung gefunden werden. Als Konsequenz aus dem Scheitern der Tariffonds-Idee blieb allein die Einführung einer privaten Rentenversicherung: »In that situation, in which the Ministry was running out of options, the Riester-Rente was born« (Lamping/Rüb 2006: 468). Mit der Geburtsstunde der Riester-Rente als kapitalgedeckter zusätzlicher Altersvorsorge stand gleichzeitig die Frage im Raum, wie das politische Entscheidungszentrum diese neue Idee auf der Agenda etablieren könnte.

Das Gelegenheitsfenster der Riester-Reform

Für die Durchsetzung der Riester-Rente gegen die Interessen bedeutender Vetospieler war ein geöffnetes Gelegenheitsfenster von elementarer Bedeutung. Entgegen der Annahme eines »chronisch offen stehenden Gelegenheitsfensters« (Rüb 2008: 103) in der Rentenpolitik wird anhand der Riester-Reform deutlich, dass ein politisches Entscheidungszentrum nicht zu jedem *Zeitpunkt* gleichermaßen Reformen durchsetzen kann. In der Literatur zur Regierung Schröders wird auf das fehlende Konzept strategischer Regierungsführung verwiesen (Tils 2011a: 108). Der rentenpolitische Entscheidungsprozess verlief scheinbar unkoordiniert und planlos. Die Regierung zeigte eine programmatische Sprunghaftigkeit (Czada 2004b: 145), drückte sich um die Sanierung der Altersvorsorge herum und verschenkte somit wertvolle Zeit (Hennecke 2004: 7). Rückt man jedoch die strategische Bedeutung der Entscheidung zur kapitalgedeckten Altersvorsorge ins Zentrum, so kann die Durchsetzung der modifizierten Reform durchaus als geschicktes Ausnutzen eines geeigneten Gelegenheitsfensters bezeichnet werden.

Das Gelegenheitsfenster bestand nicht allein darin, dass durch den Wegfall der Tariffonds-Idee keine weitere Option zur Verfügung stand, die das Ziel der Beitragsstabilisierung hätte erfüllen können. Durch die Rückendeckung des Kanzleramts war es Riester gelungen, die Reform erst in das zweite Jahr der Regierung zu verlegen, um so einerseits Zeit zur Entwicklung eines eigenständigen Konzepts zu gewinnen. Andererseits – und dies ist das bedeutendere Argument – wurde die zusätzliche Zeit benötigt, um die internen Machtkämpfe zu entscheiden. Der Versuch Dreßlers etwa, eine Reform, die Renten Kürzungen beinhaltet, in das dritte oder vierte Jahr der Re-

gierungszeit zu verschieben, konnte erfolgreich abgeblockt werden. Eine solche Verschiebung galt im Ministerium hinsichtlich der dann anstehenden Bundestagswahlen als höchst problematisch (Hegelich 2008: 218). Ein weiterer Grund für das geöffnete Gelegenheitsfenster war die positive Entwicklung an der Börse, die als Argument für eine kapitalgedeckte Rente angeführt werden konnte. In Anbetracht des wenig später stattfindenden Einbruchs der ›New Economy‹

hätten sich die Sozialdemokraten wahrscheinlich gehütet, Kapitaldeckung als den goldenen Weg zu präsentieren [...]. So stand jedoch die Entwicklung der Renten der überaus positiven Entwicklung an den Aktienmärkten gegenüber, sodass eine Kapitaldeckung auch den Sozialpolitikern einleuchtete, die sich an den Arbeitnehmerpositionen orientierten (Hegelich 2008: 218).

Organisation von Reformbereitschaft als Überwindung von Widerstand

Zu der Frage, wie eine Reform auf die politische Agenda kommt, gehört auch die Frage, wie zu diesem Zweck Widerstände überwunden werden können. Zur Durchsetzung einer Reform ist die Organisation von Reformbereitschaft eine zentrale Aufgabe der Kernexekutive – insbesondere dann, wenn es sich wie bei der Riester-Rente um eine weitreichende Reform des Rentensystems handelt. Bei der Organisation dieser Reformbereitschaft stießen die Verantwortlichen jedoch auf teils heftige Proteste. Diese äußerten sich nicht in Form einer generellen Reformunwilligkeit, sondern in unterschiedlichen Kritiken an der kapitalgedeckten Rente. Die Reformgegner lassen sich in zwei Lager aufteilen. Das eine Lager der Reformgegner begrüßte zwar prinzipiell die Richtung der Reform, die ihrer Auffassung nach jedoch nicht weit genug ging. Das andere Lager lehnte den Schritt in Richtung einer privaten Vorsorge als zu weitreichend ab. Beide Lager werden im Folgenden vorgestellt.

Das Ziel einer langfristigen Stabilisierung des Beitragssatzes wurde von der Regierung als wesentlicher »Beitrag zur Begrenzung der Lohnnebenkosten und damit zur Stärkung und Sicherung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und dabei vor allem der internationalen Konkurrenzfähigkeit« (BT-Drucksache 14/9503: 27) betrachtet. Schröders Ziel war es, die Rentenreform als Mittel zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands einzusetzen. Dieses Ziel kann daher als versuchter Nachweis gelten, dass auch eine SPD-geführte Regierung in der Lage sei, den Standort Deutschland

wettbewerbsfähig zu machen. Die Bestätigung der Handlungsfähigkeit einer sozialdemokratischen Regierung (vgl. Kap. 5.1) schien also deswegen so wichtig, da die schwerpunktmäßige Befassung mit Standortfragen traditionell eine Domäne liberaler und konservativer Politiken darstellte. Gleichzeitig war die Betonung der Standortdebatte aus Sicht der *Arbeitgeber* von Bedeutung, die die Rentenreform mittragen sollten. Tatsächlich hatten die Arbeitgeber keine prinzipiellen Einwände gegen die geplante Reform (Hinrichs 2004: 282). Eine undurchsichtige Rolle auf Seiten der affirmativen Reformkritiker spielte die *Versicherungswirtschaft*. Dabei ist nicht nur ihr generelles Interesse an der Reform von Bedeutung, sondern auch und insbesondere die konkrete Funktion, die sie im Entscheidungsprozess zur Riester-Rente gespielt hat. Hinrichs weist darauf hin, dass man bei aller Skepsis gegenüber Verschwörungstheorien nicht umhin könne, »dem Finanzdienstleistungsgewerbe zu konzedieren, nicht nur erfolgreich an der Zerstörung von Vertrauen in die Rentenversicherung mitgewirkt, sondern auch erheblichen Einfluss auf den aktuellen Reformdiskurs ausgeübt zu haben« (Hinrichs 2004: 282; vgl. auch Ebbinghaus/Schulze 2008). Aufgrund der durch die Finanzdienstleister vertretenen Interessen erscheint diese Behauptung einerseits durchaus plausibel, bleibt aber andererseits spekulativ, da sich in der Literatur keine Belege, weder für eine direkte noch eine indirekte Einflussnahme, finden lassen.¹⁰

Eine Sonderrolle innerhalb der Gruppe der Reformgegner, die die prinzipielle Ausrichtung der Reform begrüßte, übernahm die *parlamentarische Opposition*. Im Entscheidungsprozess zur Riester-Rente wird das strukturelle Dilemma von Oppositionsparteien deutlich: Verhält sich die Opposition konstruktiv, erhöht sich die Gefahr, dass die Regierung die Ideen der Opposition als die eigenen ausgibt. Verfolgt die Opposition aber Verweigerungspolitik, droht die Wahrneh-

10 | Auch wenn der Einfluss der Finanzdienstleistungsunternehmen nicht im Einzelnen zu rekonstruieren ist, eröffnen sich durch das Kapitalstockverfahren wichtige Einnahmequellen für diese Unternehmen. Der Finanz- und Kapitalmarkt tritt als neuer Akteur in der Rentenpolitik auf, der die Sparbeiträge aufnimmt und für eine genügend hohe Verzinsung sorgen soll (Christen/Michel/Rätz 2003). Gleichzeitig und aufgrund des marktwirtschaftlich ausgerichteten Charakters der neuen sozialpolitischen Akteure werden mit der Riester-Reform auch Verbraucherschützer neue Akteure im Politikfeld Sozialpolitik (Nullmeier 2001).

mung der eigenen Regierungsfähigkeit zu leiden (Zohlnhöfer 2007: 126). Die Sonderrolle der Opposition in der Phase des Agenda-Settings bestand dementsprechend darin, dass sich die CDU/CSU einerseits zu keinem Zeitpunkt auf einen Konsens mit der SPD einigte. Andererseits war aber eine bedeutende inhaltliche Differenz nicht zu erkennen. Die parlamentarische Opposition verweigerte selbst denjenigen Vorschlägen die Zustimmung, die ihren noch vor der Wahl formulierten Vorschlägen entsprach (Czada 2004b: 145).

Die Gruppe derjenigen, die die Reformvorschläge als zu weitreichend kritisierten, ist sehr heterogen. Die Sozialpolitiker in den *Gewerkschaften* traten bei der Reform als die aggressivsten (Veto-) Akteure auf (Trampusch 2008a: 274). Sie und die Gewerkschaften insgesamt sperrten sich vehement gegen die Tatsache, »dass der Übergang zu einer gesetzlich vorgeschriebenen privaten Rentenversicherung das traditionelle Prinzip der je hälftigen Finanzierung durch Arbeitnehmer und Arbeitgeber verletzt« (Czada 2004b: 145). Neben den Gewerkschaften traten auch Teile der SPD und hier vor allem die *SPD-Linke* als Reformgegner auf. Die Regierungskoalition hatte jedoch eine kompakte und in der Rentenfrage nie gefährdete Mehrheit im Bundestag: »Die beiden partisan veto players waren sich einig und verschmolzen dadurch zu einem handlungsfähigen Agenda-Setter« (Merkel 2003). Zwar passierte die Riester-Reform in der Phase der Entscheidung (vgl. Kap. 5.2.4) den Bundestag. In der Phase des Agenda-Settings standen aber nicht alle sozialdemokratischen Mitglieder des Bundestages hinter dem politischen Entscheidungszentrum aus Kanzleramt und Finanz- und Sozialministerium. Während des Wahlkampfes wurden die inhaltlichen Differenzen innerhalb der SPD hinsichtlich der Frage der Rentenreform noch von der Auseinandersetzung mit der Union kaschiert. Bereits bei den Koalitionsvereinbarungen aber traten die Differenzen – insbesondere zwischen Rudolf Dreßler und Walter Riester – offen zu Tage. Ähnlich wie die Gewerkschaften waren auch die Linken innerhalb der SPD kaum davon zu überzeugen, das Quasimonopol der GRV preiszugeben (Hinrichs 2004: 282). Um eine »echte Rentenreform« (Riester 2004: 85) gegen die Parteilinke durchzusetzen, drohte Riester bereits vor seiner Ernennung damit, nicht als Arbeitsminister anzutreten. Mit dieser Drohung konnte er sich letztlich gegen Dreßler durchsetzen: »Die Kontroverse mit Rudolf Dreßler war für mich ein Präzedenzfall. Ich durfte mich, bevor ich meine Arbeit als Bundesarbeitsminister aufnahm, nicht einengen lassen« (Riester 2004: 85). Riester war also von

Beginn an bemüht, die ihm im Rahmen seines Amtes institutionell zugestandene Handlungsfähigkeit auch gegen Widerstände aufrechtzuerhalten. Dieser von Riester zitierte Präzedenzfall bedeutete jedoch nicht, dass damit auch die Reformgegnerschaft ein Ende gefunden hätte. Dieses Beispiel steht in erster Linie für eine inhaltliche Vorentscheidung dessen, was Gegenstand der Reformagenda wurde.

Ausschluss interner und externer Wissensressourcen

Aufgrund der hohen Komplexität des Politikfeldes und der Notwendigkeit, finanzpolitische, versicherungsmathematische, demographische und juristische Fragen miteinander zu kombinieren, gilt die Kommunikation mit den Stakeholdern als absolut entscheidend. »Gerade im Politikfeld Rente sind die Dimensionen Kompetenz und Kommunikation traditionell besonders wichtig« (Hegelich 2008: 244). Auch die Riester-Rente wurde in einem komplizierten und langwierigen Prozess entwickelt. Die Kommunikation zwischen den politischen Akteuren fand hier allerdings in einem anderen Rahmen statt und ist nicht mit den traditionellen Kommunikationskanälen vergleichbar. Während einige, üblicherweise eher schlecht funktionierende Kommunikationskanäle durch das politische Entscheidungszentrum intensiviert wurden, wurden andere eher vernachlässigt bzw. bewusst unterbrochen. Die geringe inhaltliche Differenz zwischen Arbeits- und Finanzministerium führte zu einer gut funktionierenden Kommunikation (Hegelich 2008). Das Gleiche gilt auch für die Kommunikation zwischen Kanzleramt und Arbeitsministerium. So stand Riester nach eigenem Bekunden in sämtlichen Rentenfragen in engem Kontakt mit Schröder (Riester 2004). Auch innerhalb des Kanzleramtes herrschte ein gutes und effektives Kommunikationsklima. Das Kanzleramt bezog nur einen sehr engen Kreis vertrauter Experten ein, zu denen Bert Rürup und Roland Berger gehörten. Die personellen Kompetenzen wurden zusätzlich durch Frank-Walter Steinmeier und Heinrich Tiemann ergänzt, die beide Schröders Führungsposition vollständig akzeptierten (Hegelich 2008). Diese im Kanzleramt gebündelten Kompetenzen führten auch dazu, dass die Entwicklung der Riester-Rente nicht nur – wie üblich – vom Bundeskanzleramt begleitet wurde. Die Hauptideen zur Riester-Rente wurden nicht im BMAS, sondern im Kanzleramt diskutiert und entwickelt (Lamping/Rüb 2006: 468). Im Folgenden soll gezeigt werden, welche Wissensressourcen aus der Kernexekutive und anderen Bereichen des rentenpolitischen Systems aus-

geschlossen wurden (*interne* Wissensressourcen), und welche internationale Expertise (*externe* Wissensressource) in der Phase des Agenda-Settings ausgeschlossen wurde.

Der Ausschluss *interner* Wissensressourcen bezog sich in erster Linie auf die eigene Partei. In der Phase des Agenda-Settings vermied es das Kanzleramt, die Parteibasis umfassend mit einzubeziehen. Als Gründe können die innerparteilichen Konflikte angeführt werden. Während die Kommunikation zwischen Kanzler und Parteibasis durch Schröder vernachlässigt wurde, wurde die Kommunikation der Reformgegner untereinander intensiviert. Der SPD-Fraktionsspitze gelang es, Reformgegner aus Opposition, VDR und Gewerkschaften ad hoc einzubeziehen. Der linke Flügel wurde allerdings explizit ausgeschlossen (Hegelich 2008).

Auch der Einfluss der Ministerialbürokratie entsprach im Rentenreformprozess nicht dem üblichen Umfang. Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass, je schwächer die Ressourcenausstattung des politischen Entscheidungszentrums in Kernexekutive und Parlament ist, desto größer die Möglichkeiten für bürokratisches Agenda-Setting sind (Schnapp 2004: 38). Bei der Riester-Rente trifft allerdings auch der umgekehrte Fall zu. Konnte das politische Entscheidungszentrum in der Phase des Agenda-Settings seinen Einfluss voll geltend machen, muss der Einfluss der Ministerialbürokratie als gering bezeichnet werden (Hegelich 2008: 221). Der Ausschluss der Ministerialbürokratie kann auch damit begründet werden, dass kurz vor Riesters Amtsantritt und angesichts der drohenden Wahlniederlage der Union noch zahlreiche Beförderungsrunden durch seinen Amtsvorgänger Norbert Blüm innerhalb des Ministeriums durchgeführt wurden. Dies wurde von Riester als strategischer Zug kritisiert, dem neuen Arbeitsminister personellen Handlungsspielraum zu nehmen (Riester 2004: 91). Die aus Riesters Sicht nicht mehr uneingeschränkt mögliche vertrauensvolle Zusammenarbeit und die daraus resultierende unübliche Desintegration und -information der Ministerialbürokratie lassen sich daher mit Riesters explizitem Anspruch zur Aufrechterhaltung seiner Handlungsfähigkeit begründen.

Riester schloss aber nicht nur die Ministerialbürokratie, sondern die gesamte Arbeitsebene, und damit auch die Sozialverbände wie den VDR, aus der Entwicklung des neuen Rentenkonzeptes aus. Der üblicherweise beteiligte VDR wurde nicht in die erste Gremienarbeit einbezogen, da Riester insbesondere den mittelfristigen Prognosen des VDR sehr skeptisch gegenüberstand (Hegelich 2008: 213). Riester

bezog auch kaum andere Akteure in seine Reformpläne ein, weshalb in dieser Phase insgesamt sehr wenig nach außen drang. Im Gegensatz zum Kanzleramt setzte Riester nicht auf Expertise außerhalb des politischen Entscheidungszentrums. Selbst vertraute Gewerkschafter, die in regelmäßigem Kontakt zu Riester standen, wussten nichts über die Rentenpläne. Zwar gab es Gespräche mit einer Reihe von Rentenexperten. Diese Gespräche behandelten aber nicht die geplanten Reforminhalte der Riester-Rente, sondern bezogen sich auf allgemeine Fragen des Rentensystems und auf die Hinterbliebenenrente (Hegelich 2008: 212-213). Besonders die sog. »Rentenstrukturkommission« war nicht mehr als »eine nach Belieben des Ministers einberufene Gruppe von WissenschaftlerInnen ohne Büro und Geschäftsstelle, ohne Vorsitzenden, ohne Arbeitsplan, ohne eigene Geschäftsordnung und eigenen Geschäftsgang [...]« (Nullmeier 2003a: 179). Der Abbruch der eigentlich üblichen Kommunikation stellt eine Besonderheit in der Arbeitsweise Riesters dar (Hegelich 2008: 212-213).

Auch die Integration *externer* Wissensressourcen in die Reformüberlegungen – etwa in Form einer internationalen Expertise – fand kaum statt. In seiner ersten Regierungserklärung hatte Schröder noch angekündigt, sich an den »guten Beispielen« anderer Ländern orientieren zu wollen: »Für den Nutzen der Reform, die wir im Grundsatz vereinbart haben, gibt es auf der ganzen Welt gute Beispiele; von denen können, von denen werden wir lernen« (Schröder 1998b). Dennoch wurden solche externen Wissensressourcen hinsichtlich der geplanten Rentenreform nahezu ignoriert. Lamping und Rüb weisen darauf hin, dass kein Beleg dafür zu finden ist, dass die Weltbank eine Rolle in der Entwicklung der Reformidee gespielt habe (Lamping/Rüb 2006: 463). Dennoch sind zumindest Kontakte Riesters mit der Weltbank und dem IWF, die diesen in die USA eingeladen hatten, belegt. Als die Treffen stattfanden, stand die Idee einer kapitalgedeckten Rente bereits im Mittelpunkt.¹¹ Hinsichtlich des von Riester geplanten Aufbrechens von Reformblockaden erscheint eine von ihm beschriebene

11 | Getrennt von der Frage, welchen Einfluss die Weltbank auf das Konzept der späteren Riester-Rente hatte, fällt die inhaltliche Ähnlichkeit zwischen der Weltbankstudie »Averting the old age Crises« (Weltbank 1994) und der Riester-Reform bzgl. des Aufbaus einer kapitalgedeckten Säule im Rentensystem auf. Dass der Arbeits- und Sozialminister darüber hinaus keine externen Experten einbezog, steht nicht im Widerspruch zur inhaltlichen Ähnlichkeit der Konzepte.

Szene in den USA beim Internationalen Währungsfonds (IWF) beinahe anekdotenhaft. Denn nachdem Riester dem stellvertretenden Vorsitzenden des IWF, Stanley Fischer, von seinen Plänen eines Aufbaus einer kapitalgedeckten Altersvorsorge berichtet hatte, waren Riesters »Gesprächspartner nahezu verblüfft. Ein solches Vorgehen sollte in Deutschland möglich sein? Fischer gestand, dass er seinen Eindruck von diesem Land offenkundig korrigieren müsse. Hans-Olaf Henkel hatte stets ein anderes Bild skizziert« (Riester 2004: 102). Riester präsentierte dem IWF einen handlungsfähigen Sozialstaat, der entgegen der Annahme von Arbeitgebervertretern, aber auch internationaler Experten sehr wohl in der Lage sei, Reformblockaden aufzubrechen.

Politische Praktiken in der Phase des Agenda-Settings

In der Phase des Agenda-Settings gehört es zu den typischen Aufgaben des politischen Entscheidungszentrums, Verhandlungskorridore für Reformpolitik abzustecken. Die Blockadeverringering ist dabei ein strategisches Ziel, um spätere Verhandlungen im Interesse des Entscheidungszentrums zu erleichtern. Um die kapitalgedeckte Altersvorsorge gegen die SPD-Linke durchsetzen zu können, wurde die Kommunikation zwischen Finanzministerium und Kanzleramt intensiviert. Gleichzeitig wurden sonst übliche rentenpolitische Kommunikationskanäle gekappt. Zur Durchsetzung einer weitreichenden Rentenreform, insbesondere gegen die Parteilinke, bediente sich Riester der *Drohung* als Mittel (Riester 2004: 85). Ziel der Rücktrittsdrohung bzw. der Drohung, erst gar nicht das Amt anzutreten, war die Sicherstellung der Reformagenda. Riester wollte sich durch etwaige Kritiker nicht einengen lassen und setzte diese Praktik mit dem ausdrücklichen Ziel ein, seine Handlungsfähigkeit als Bundesminister zu wahren.

Für die inhaltliche Ausrichtung der Rentenreform war der Abbruch der Verhandlungen im Bündnis für Arbeit grundlegend. In korporatistischen Strukturen ist die Frage nach den politischen Praktiken zur Überwindung von Widerstand aufgrund ihrer inhärenten Charakteristika bereits beantwortet: »As in all corporatist networks, decision-making was a complicated and time-consuming process of arguing und bargaining« (Lamping/Rüb 2006: 460). Die im Bündnis für Arbeit verhandelte Idee der *Tariffonds*, die auf gewerkschaftliche Positionen noch besondere Rücksicht nahm, scheiterte jedoch und das politische Entscheidungszentrum stellte »auf einseitiges Handeln um, was negative Koordination bedeutet« (Scharpf 2000: 193; vgl. auch Mayntz/Scharpf 1975; Rüb 2009: 52). Am Beispiel der

Rentenreform zeigt sich diese *negative Koordination* also daran, dass das Thema Rente aufgrund der sich immer mehr verhärtenden Fronten schließlich von der Agenda des Bündnisses für Arbeit genommen und vollständig in den Ressortbereich Riesters verlagert wurde (Trampusch 2008a: 273).

Die Phase des Agenda-Settings zeigt zusammengefasst also eine deutliche Entwicklung: Nachdem die Tariffonds-Idee gescheitert war, erschien die Idee einer kapitalgedeckten Rente als alternativlos. Das Scheitern der Tariffonds-Idee wurde durch das politische Entscheidungszentrum als Gelegenheitsfenster genutzt. Erstens verfolgte Riester ab dem Frühjahr 1999 das Konzept einer kapitalgedeckten Rente und zweitens wurde die Rentenreform in das zweite Regierungsjahr verschoben, um für die Entwicklung eines eigenständigen Konzepts Zeit zu gewinnen. Parallel dazu wurde die Zeit benötigt, um interne Machtkämpfe zu entscheiden bzw. mit Hilfe einer veränderten Kommunikationsstrategie zu umgehen. Durch den Abbruch eigentlich üblicher Kommunikation konnte das politische Entscheidungszentrum in der Phase des Agenda-Settings seinen Einfluss auf das Konzept der Reform ausbauen. Hierfür war das Umstellen auf die negative Koordination von großer Bedeutung. So konnte bereits in dieser Phase gegenüber internationalen Experten der Eindruck eines handlungsfähigen Sozialstaates vermittelt werden.

5.2.3 Politikformulierung

Die in der Phase des Agenda-Settings entwickelten Ideen mussten in der Phase der Politikformulierung in eine Gesetzesform gebracht werden. Dazu musste das politische Entscheidungszentrum durch strategische Schritte dafür sorgen, dass dieses Gesetz – trotz möglicher Widerstände – in der Entscheidungsphase alle institutionellen Hürden passieren konnte. Die folgenden Ausführungen beschreiben den Reformprozess von der entwickelten Reformidee bis zur Vorlage der Gesetzesentwürfe. Dabei stehen die »Zwangsrente« und das Kippen des *Ausgleichsfaktors* als zentrale Modifikationen im Zentrum der Betrachtung. In einem dritten Schritt dieses Abschnitts wird der Prozess der *Informalisierung und Kompetenzbündelung* als Mittel staatlicher Handlungsfähigkeit dargestellt. In einem letzten Schritt gibt dieses Kapitel Auskunft über die maßgeblichen politischen Praktiken des politischen Entscheidungszentrums, die zur Durchsetzung der entwickelten Reformideen nötig erschienen.

Mit der rot-grünen Rentenreform wurde ein *qualitativ neues Reformziel* verfolgt. Das Novum der staatlichen Förderung von Ersparnisbildung durch Zulagen oder steuerliche Begünstigung bestand in der gezielten Ausrichtung auf den Zweck der Altersvorsorge. Dies erschien sinnvoll, »weil eine solche Rente entsprechend der Philosophie des Reformansatzes zumindest das kompensieren soll, was im Rahmen der Konsolidierungsmaßnahmen zum Zweck der Stabilisierung des Beitragssatzes langfristig an Rentenleistungen entfällt« (BT-Drucksache 14/5394: 6-7). Damit wurde die grundsätzliche Ausrichtung der gesetzlichen Rentenversicherung verändert. Von nun an war nicht mehr die Lebensstandardsicherung das Hauptziel der staatlichen Rentenpolitik. Vielmehr wurden die Ziele der *Beitragssatzsenkung und -stabilisierung* sowie einer an den Einnahmen orientierte *Ausgabenpolitik* verfolgt (Trampusch 2008a: 268). Zur Erreichung des Ziels der Beitragsstabilisierung waren grundsätzlich zwei Optionen denkbar: zum einen der Ausbau der betrieblichen Altersvorsorge und zum anderen der Ausbau der privaten Altersvorsorge. Dennoch fokussierte der Arbeitsminister auf den Ausbau der dritten Säule und näherte sich somit der Position Schröders an. Zwar wurde die betriebliche Altersvorsorge auch weiter verfolgt. Die Zielrichtung, über die zweite Säule des Rentensystems den Ausgleich für die Absenkung des Rentenniveaus zu erzielen, bestand jedoch nicht mehr. Vielmehr ging es um drei wesentliche Punkte (Lamping/Rüb 2006: 468):

1. Aufbau einer obligatorischen, privaten Rentenversicherung;
2. Stabilisierung des Beitragssatzes über die Ökosteuer sowie über eine an die Inflationsrate (nicht an den Nettolohn) gekoppelte Rentenanpassung;
3. Einführung des sog. Ausgleichsfaktors, der das Rentenniveau von annähernd 70 Prozent auf 54 Prozent bis zum Jahr 2050 kontinuierlich senken sollte (Dünn/Fasshauer 2001: 270).

Die Ideen des Ausgleichsfaktors wurden im Juni 1999 im Kanzleramt von Riester den Akteuren der Kernexekutive präsentiert und als zentrales Element der neuen Rentenformel (Sauga 2000: 124) diskutiert. Neben dem Kanzler, dem Kanzleramtschef Bodo Hombach¹²,

12 | Lamping und Rüb erwähnen zwar, dass statt Hombach sein Nachfolger Frank-Walter Steinmeier an dieser Runde teilnahm. Angesichts der Tatsache, dass Steinmeier aber erst einen Monat später, im Juli 1999, Hombachs

dem Finanzminister und seinem Staatssekretär Heribert Zitzelberger waren auch der SPD-Fraktionsvorsitzende Peter Struck und seine Stellvertreterin Ulla Schmidt anwesend. Als Riester die Basisüberlegungen einer kapitalgedeckten Altersvorsorge vorstellte, wurde zunächst Stillschweigen vereinbart, »damit im Ministerium die notwendigen Eckpunkte formuliert werden konnten. Die Gewerkschaften hätten sonst sofort Druck ausgeübt, weil sie gegen das Gesetz waren« (Riester 2004: 138). Zur Wahrung der Handlungsfähigkeit der Kernexekutive wurde in dieser frühen Phase der Politikformulierung die Kommunikation der Eckpunkte in Richtung der gewerkschaftlichen Seite der Sozialpartnerschaft also ganz bewusst vermieden, da mit massiver Kritik zu rechnen war. Zwar wurden durch »Indiskretion« dieser überschaubaren Runde Vorüberlegungen der Reform öffentlich. Die daraufhin einsetzende massive Kritik änderte jedoch nichts an der Intensivierung der Reformbemühungen in Richtung der Stärkung einer kapitalgedeckten Altersvorsorge: »Dennoch: Die Arbeit musste vorangetrieben werden. Wir konzipierten die Basiselemente der Rentenreform – unter enormem Sperrfeuer der Gewerkschaften, der Wohlfahrtsverbände und der Opposition« (Riester 2004: 138). Am 17. Juni 1999 präsentierte das BMAS schließlich die Eckpunkte zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung.

Von der Zwangsrente zur freiwilligen privaten Altersvorsorge

Unmittelbar nach Bekanntwerden der Eckpunkte im Rahmen des sog. *Rentenstrukturreformplans* kam es bei SPD, DGB und IG Metall erneut zu Ablehnungsreaktionen (Trampusch 2008a: 273). Die auch von einzelnen Medien getragene Kampagne richtete sich insbesondere gegen drei Elemente dieser Eckpunkte: gegen das geplante Obligatorium, gegen den Ausgleichsfaktor und immer wieder auch insgesamt gegen die Schwächung der ersten Säule.

Das politische Entscheidungszentrum sprach sich aufgrund der »dramatisch defizitären Finanzlage der Rentenversicherung« (Schröder 2006: 268) anfangs eindeutig für die *verpflichtende* Altersvorsorge aus. Die Opposition, die Gewerkschaften und andere rentenpoli-

Nachfolge antrat, scheinen Riesters Aufzeichnungen stimmiger. Für den Entscheidungsprozess der Riester-Rente war diese Personalentscheidung allerdings irrelevant, da sowohl Hombach als auch Steinmeier hinter der politischen Linie Schröders standen.

tische Interessengruppen sprachen sich dagegen aus. Der Deutsche Gewerkschaftsbund lehnte eine obligatorische private Zusatzversicherung ab, da diese »vom Grundsatz der paritätischen Finanzierung abweich[e] [...]« (Deutscher Gewerkschaftsbund 1999: 9). Gegen dieses auch im Kabinett kontrovers diskutierte Obligatorium wandten sich auch wichtige Sozialpolitiker aus SPD und Grünen wie beispielsweise Ulla Schmidt und Kerstin Müller. Auch große Medien wie die taz und die BILD-Zeitung sorgten für einen öffentlichen Druck. Daraufhin riet Schröder in einem Telefonat mit Riester dazu, auf eine obligatorische Zusatzversicherung vorerst zu verzichten und sie gegebenenfalls für zwei bis drei Jahre freiwillig zu halten. Wäre dann absehbar, dass nicht ergänzend fürs Alter vorgesorgt werde, könne man sie anschließend – aufgrund dieser Erfahrungen – verpflichtend machen (Riester 2004: 141).

Der erneut im Zusammenhang mit dem Obligatorium laut gewordene Vorwurf eines »schlechten Kommunikationsmanagements« wurde von Riester allerdings bestritten. Hinter der Kritik aus Öffentlichkeit und Teilen der Kernexekutive vermutete er viel tiefer liegende Ursachen. Aus seiner Sicht hatte sie vielmehr »etwas zu tun mit der verbissenen Abwehr eines Wandels, den die Allgemeinheit noch nicht als unvermeidbar begriff« (Gasde 2006). In Analogie zum oben genannten Sachzwang-Argument impliziert dieser Standpunkt die latente Unterstellung von Inkompetenz in den Reihen derer, die nicht von den formulierten Reformansätzen überzeugt waren. Dennoch wurde die Idee einer verpflichtenden Altersvorsorge (vorerst) aufgegeben. Dies geschah jedoch nicht aufgrund einer fehlgeschlagenen Strategie, sondern umgekehrt aufgrund einer bewusst kalkulierten Strategie:

Again, the strategy to deal with that politically dangerous campaign was designed in the Chancellors office. The decision was simply to give in as soon as possible and waiting for the time to come, having the realistic expectation, that voluntary insurance will not work. [...] This idea was the first preference of Chancellor Schröder (Lamping/Rüb 2006: 469).

Am 23. Juni 1999 diskutierte das Kabinett die Eckpunkte der Reform. Bereits die Präsentation des von Riester erarbeiteten Rentenkonzeptes war von starken Konflikten innerhalb des Kabinetts begleitet. Denn noch während Riester dort über sein Rentenkonzept referierte, wurde die Agenturmeldung hereingereicht, dass die Zwangsab-

gabe aufgrund einer Einigung zwischen den Fraktionschefs Peter Struck (SPD) und Rezzo Schlauch (Grüne) sowie Gerhard Schröder nicht kommen solle. »Tatsächlich war das in der Dreierunde von Fraktionschefs und Kanzler morgens gar nicht beschlossen worden. ›Aber alle drei waren sich einig, daß es so nicht geht‹, sagte einer der Beteiligten. Nun vermuten viele eine Intrige aus dem Kanzleramt« (Knaup u.a. 1999: 23). Der Eindruck einer Intrige des Kanzleramtes gegen den Arbeitsminister relativiert sich allerdings vor dem Hintergrund einer von der Zeitschrift »Der Spiegel« selbst beobachteten Pendeldiplomatie Joschka Fischers zwischen dem Kanzleramt und der Fraktion der Grünen: »Ein wütender Schröder hatte den Ober-Grünen Mittwoch abends einbestellt, weil Mit-Fraktionschefin Kerstin Müller einmal mehr ihren Oppositionsreflexen nachgegeben und die Riester-Reform als ›reine Sparorgie‹ gezeißelt hatte, obgleich der Schwenk zur kapitalgedeckten Altersvorsorge ganz im Sinne des Grünen-Programms ist« (Knaup u.a. 1999: 23).

Umgekehrt können diese ›Unstimmigkeiten‹ aber als unterschiedliche Verhandlungsstrategien gedeutet werden. Denn während Arbeitsminister Riester Teile der Kernexekutive umging, um Beschädigungen seines Konzeptes zu vermeiden, versuchte Schröder in der Phase der Politikformulierung noch »Bündnispartner zu sammeln, um die offen zutage tretenden Konflikte kontrollieren zu können« (Hegelich 2008: 228). Teil dieser Strategie war es, vom ursprünglich anvisierten Obligatorium mit der Option einer »Reimplementierung« Abstand zu nehmen. Auf dieser Grundlage verabschiedete das Kabinett schließlich alle Eckpunkte der Reform mit Ausnahme des Obligatoriums (Hegelich 2008: 228).

Vom Kippen des Ausgleichsfaktors zur Durchsetzung der Reform

Obwohl das umstrittene Obligatorium zurückgenommen wurde, ebte die Kritik an den Grundlinien der Reform nicht ab. Sie bezog sich auf die Rentenanpassung an die Inflationsrate, den Ausgleichsfaktor sowie weiterhin generell auf das kapitalgedeckte Verfahren. Die Einwände kamen aus den unterschiedlichsten gesellschaftlichen und politischen Gruppen. Insbesondere aber bei der CDU/CSU und den Gewerkschaften stieß die Reform auf herbe Kritik (Czada 2004b: 145).

Trotz eines Ende 1999 unternommenen parteienübergreifenden Versuchs, über eine *Kommission zur Rentenreform* einen Konsens her-

zustellen, lehnte die Union die Reform geschlossen als nicht weitgehend genug ab (Merkel 2003: 176). Infolge des Spendenskandals in der Union wurde beinahe die gesamte CDU-Spitze ausgewechselt. Ab diesem Zeitpunkt, so Riester, begann »eine Politik, die auf einer vollständigen Blockade beruht[e]« (Riester 2004: 148). Mit ihrer umfassenden Kritik fand die CDU/CSU – trotz inhaltlicher Differenzen – Verbündete beim DGB, dem VDR und dem VdK, so dass die Kernexekutive in der Rentenfrage gesellschaftspolitisch isoliert war. Aufgrund dieser ablehnenden Haltung schied die Union für Riester als möglicher Konsenspartner aus. »Mir wurde in diesem Augenblick die Unfähigkeit der Union zur Politikgestaltung bewusst. Aber auch ihre Unfähigkeit, Reformen letztlich aufzuhalten« (Riester 2004: 154).

Auch die Verbände konnten im Reformprozess der Riester-Rente nicht die Funktion als Vetomacht (vgl. Kap. 3.2.1) wahrnehmen. Einige Einzelgewerkschaften sowie der DGB selbst wandten sich gegen die veröffentlichten Vorschläge. IG-Metall-Vorstandsmitglied Horst Schmitthenner kritisierte das Rentenkonzept der Bundesregierung scharf: Das neue Mischsystem aus gesetzlicher und privater Rente belaste einseitig die Arbeitnehmer, schone die Arbeitgeber und drücke das Niveau der gesetzlichen Rente noch weiter nach unten, als dies bereits die frühere konservative Bundesregierung geplant hätte (Koalitionskonzept für die Altersvorsorge 2000: 185). Der DGB bezog hinsichtlich der Stabilisierung des Beitragssatzes und der Anpassung des Rentenniveaus eindeutige Stellung: »Die Vorschläge der Bundesregierung, die Rentenanpassung in den Jahren 2000 und 2001 jeweils nach den Inflationsraten des Vorjahres vorzunehmen, sind nicht akzeptabel. Sie haben rentenpolitisch keine systematische Begründung, öffnen daher weiteren Willkürmaßnahmen (>Rentenanpassung nach Kassenlage<) Tür und Tor« (Deutscher Gewerkschaftsbund 1999: 3). Dessen ungeachtet wurde die Formulierung der Reform durch das politische Entscheidungszentrum weiter vorangetrieben.

Neben der Veröffentlichung eines weiteren Eckpunktepapiers im Januar 2000 beschloss eine Arbeitsgruppe der Rentenexperten von SPD und Bündnis 90/Die Grünen am 30. Mai 2000 und auf Vorschlag von Bundesarbeitsminister Riester ein Konzept für die künftige Alterssicherung. Unter dem Titel »*Deutschland erneuern – Rentenreform 2000*« wurde eine deutlich stärkere Senkung der Renten gefordert, als es die Koalition bislang offiziell beabsichtigt hatte. Damit stieg auch der Zwang zur zusätzlichen privaten Vorsorge, deren Förderbedingungen ebenfalls festgelegt wurden. Dieses Papier

diente als Vorlage für die Verhandlungen zwischen den Parteien über einen Rentenkonsens am 7. Juni sowie für den sog. »Rentengipfel« der Partei- und Fraktionsvorsitzenden von SPD, den Grünen, CDU, CSU und FDP am 13. Juni im Kanzleramt (Koalitionskonzept für die Altersvorsorge 2000: 182), dessen Verlauf und Ergebnisse nachfolgend skizziert werden.

Um sicherzustellen, dass die Reform die institutionelle Hürde des Bundesrates passieren würde, war Riester auf die Zustimmung der Union angewiesen. Trotz Riesters Auffassung, dass mit der Union kein Konsens möglich sein werde, musste er Verhandlungen mit Horst Seehofer, dem damaligen stellvertretenden Vorsitzenden der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, führen. Da es in der Parteienkonkurrenz darum ging, sich als kompetenten Reformer des Rentensystems zu profilieren, war die Auseinandersetzung konfliktorientiert. Während des Rentengipfels im Kanzleramt machte Schröder der Opposition (erst) nach zweistündiger Verhandlung Kompromissvorschläge¹³. Damit hatte die Union nicht gerechnet, weshalb sich die Unionsspitzen beratend zurückziehen mussten. Strategie der Union war es, das Thema mit immer neuen Maximalforderungen am Leben zu halten (Spiegel online vom 13.06.2000). Schröder erkannte diese Strategie und kritisierte das letztliche Scheitern des Rentengipfels, insbesondere im Hinblick auf den dadurch entstandenen Eindruck einer handlungsunfähigen Politik:

Wir wollten die Opposition bei der Rentenreform möglichst mit im Boot haben. Doch diese politische Entscheidung hatte einen quälend langen Prozess zur Folge. Der misslungenen Blockade der Unionsparteien bei der Steuerreform folgte nun die Blockade der Rentenreform. Zwar gab sich die Union verhandlungsbereit, allerdings nur so lange, bis wir schließlich auf ihre Forderungen eingingen. Taten wir das, wurde flugs nachgeladen, und die nächste unabdingbare Forderung lag auf dem Tisch. So entstand ein Verhandlungsmarathon, der die Rentenreform zu einer unendlichen Geschichte werden ließ. Diese Strategie hatte Langzeitfolgen. Die öffentliche Schimpfkanonade war an Rot-Grün, vor allem aber an die SPD gerichtet. Der Vorwurf

13 | Die Kompromissvorschläge bestanden zum einen darin, Kleinverdiener mit einem Einkommen von 35000 Mark mit einem Zulagesystem bei der Privatvorsorge zu unterstützen und zum anderen Beziehern größerer Einkommen zwischen 70000 und 100000 Mark Steuervorteile zu verschaffen (Spiegel online vom 13.6.2000).

des »Rentenbetrugs« und der »Rentenlüge« zermürbte die eigene Fraktion und bildete sich zunehmend auch in immer schlechter werdenden Umfrageergebnissen ab. Mehr und mehr verdichtete sich dabei in der Gesellschaft der verheerende Eindruck, Politik sei zunehmend lösungsunfähig und verlöre ihre Handlungskompetenz (Schröder 2006: 271-272).

Der Eindruck einer schwindenden politischen Handlungskompetenz veranlasste Schröder zu einer Politik, die aufgrund ihres autoritativen Charakters zusätzlich Widerstand in den Reihen derer hervorrief, die sich inhaltlich gegen eine kapitalgedeckte Zusatzversicherung aussprachen.

Diese Politik richtete sich in der Phase der Politikformulierung in erster Linie gegen die Gewerkschaften. Zunächst sah es noch so aus, als könnte es hinsichtlich der Frage des Ausgleichsfaktors zu einer Einigung mit den Gewerkschaften kommen. Durch das persönliche Engagement des Kanzlers in der Rentenfrage sowie Rücksprachen Riesters mit dem IG-Metall-Vorsitzenden Klaus Zwickel konnte auf der Sitzung des SPD-Gewerkschaftsrates am 4. September 2000 eine *vorläufige Einigung* mit den Gewerkschaften auf ein 64- bzw. 65-prozentiges Rentenniveau erzielt werden (Lamping/Rüb 2006: 471).

Die Einigung mit dem SPD-Gewerkschaftsrat wie mit der Partei insgesamt war keine leichte Aufgabe, da es eine Vielzahl von Mitgliedern gab, die deutlichen Widerstand gegen die Reform leistete. Nach wie vor opponierten auch wichtige SPD-Fraktionsmitglieder, und hier vor allem die Sozialpolitiker wie Gesundheitsministerin Ulla Schmidt, gegen die Reformvorschläge. Im Unterschied zu den Grünen, die mehrheitlich eine stärkere Beitragssenkung befürworteten und gegen eine Verschiebung der Rentenreform argumentierten, gab es innerhalb der SPD Konflikte über das Ausmaß der Kürzungen der Rentenhöhe sowie Kritik am Ausgleichsfaktor. Die Proteste wurden nicht nur von Seiten einiger Sozialpolitiker, sondern auch von der durch den Rücktritt Lafontaines geschwächten Parteilinken vorgebracht (Merkel 2003: 176). Zusätzlich war die Verunsicherung innerhalb der Fraktion groß, da die Reform nicht Gegenstand des Wahlprogramms der SPD war. Dennoch ließ Schröder keinen Zweifel an seinen Reformplänen aufkommen. Unabhängig von der Kritik aus der Fraktion »gab Gerhard Schröder in den Sitzungen der Fraktionsspitzen zu verstehen, dass er den sozialpolitischen Meilenstein mit Namen Rentenreform unbedingt setzen wolle« (Riester 2004: 153).

Mit der Einigung auf dem SPD-Gewerkschaftsrat und den Rücksprachen mit Zwickel stimmten die Gewerkschaften dem Paradigmenwechsel des deutschen Rentensystems von der Lebensstandardsicherung zur Beitragssatzsicherung zunächst grundsätzlich zu. Allerdings kam es wenig später, auf dem ÖTV-Kongress am 5. November 2000 in Leipzig, zu einer Veränderung der gewerkschaftlichen Position. Angesichts erneut vorgetragener Kritik an Riesters Reformplänen machte Schröder deutlich, dass er einen Schlussstrich unter die Debatte ziehen wollte: »Es ist notwendig und wir werden es machen. Basta« (zit.n. Riester 2004: 155). Dieses berühmt gewordene Machtwort Schröders wurde von Riester ausdrücklich begrüßt. Innerhalb der Gewerkschaften aber rief Schröders »Basta« massiven Unmut hervor und markierte einen neuen Punkt im Verhältnis der Bundesregierung zu den Gewerkschaften in Sachen Rentenreform, der den Konflikt erneut verschärfte (Lamping/Rüb 2006: 471; Riester 2004: 155-156).

Im Unterschied zur temporären Einigung der Gewerkschaften auf die Vorschläge des politischen Entscheidungszentrums brachten der VDR und der VdK eigene Vorschläge ein, die die Streichung des Ausgleichsfaktors vorsahen. Dieser Forderung schlossen sich die Gewerkschaften, deren Vorsitzende niemals wirklich von Riesters Rentenkonzept überzeugt waren, nun an und entfernten sich damit vom vorläufig erzielten Konsens (Lamping/Rüb 2006: 471-472). Ungeachtet dessen wurden die Vorbereitungen für den parlamentarischen Prozess vorangetrieben. Im November 2000 und nach mehr als einem Jahr kontroverser Diskussion und substantieller Veränderungen verabschiedete das Kabinett schließlich das *Altersvermögensgesetz* (AVmG) sowie das *Altersvermögensergänzungsgesetz* (AVmEG).¹⁴ Diese Gesetze wurden von Riester als das »größte, umfangreichste und konsequenteste Programm [bezeichnet], das jemals für die Alterssicherung aufgelegt worden ist« (zit.n. FAZ vom 16.11.2000).

14 | Die vollständigen Namen der in zwei Teile aufgeteilten Riester-Reform lauten »Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens – Altersvermögensgesetz« (AVmG) sowie »Gesetz zur Ergänzung des Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgegesetzes – Altersvermögensergänzungsgesetz« (AVmEG).

Die öffentliche Anhörung zur Rentenreform fand schließlich am 11. Dezember 2000 und in Abwesenheit Riesters statt, der sich zu dieser Zeit in Australien aufhielt. Während dieser Anhörung gerieten Riester und sein Rentenkonzept massiv unter Druck. In der Zwischenzeit hatte Ulla Schmidt nämlich eigenständig mit den Gewerkschaften Verhandlungen aufgenommen, um den Ausgleichsfaktor und die Absenkung des Rentenniveaus auf 64 Prozent zu verhindern. Neben dem VDR, dem VdK und den Gewerkschaften bezog nun also auch die Fraktionsspitze inklusive Peter Struck eindeutig Stellung gegen den Ausgleichsfaktor. Und auch die Union und insbesondere Seehofer sahen im Ausgleichsfaktor eine günstige Gelegenheit, gegen die Riester-Reform zu punkten.

All interest groups, except the entrepreneurs organizations, and nearly all pension experts turned against the government's proposal, especially the compensation factor, and the media widely covered the conflict. As a consequence, the government decided to skip that factor and push through the private pensions scheme (Lamping/Rüb 2006: 472).

Der von Riester geplante Ausgleichsfaktor wurde also nicht nur auf Druck der Gewerkschaften und der Opposition fallen gelassen (Auth 2002: 284), sondern auch aufgrund der Intervention aus Teilen der SPD.

Obwohl Riester betonte, dass er beim Ausgleichsfaktor für bessere Vorschläge offen gewesen sei, solche jedoch noch nicht gekommen seien (FAZ vom 16.11.2000), stellte das Kippen des Ausgleichsfaktors eine schwerwiegende Beschädigung Riesters dar, und nur durch Schröders explizite Rückendeckung konnte Riester im Amt bleiben. Um eine völlige Demontage zu verhindern, setzte das Kanzleramt, welches über das Verhalten der Fraktionsspitze sehr verärgert war, verstärkt auf Konflikt als Strategie (Hegelich 2008: 231).

Die veränderte Strategie der Konfrontation spiegelt sich auch in einer veränderten Kommunikation innerhalb und außerhalb der Kernexekutive wider. Im nächsten Abschnitt sollen daher – der Chronologie der Politikformulierungsphase weiterhin folgend – besonders die *Verhandlungs- und die Kommunikationsstrategie* in der Phase Politikformulierung betrachtet werden, da diese Strategien für die Durchsetzung der Reform entscheidend waren.

Informalisierung und Kompetenzbündelung

Obwohl Opposition, Gewerkschaften und Sozialverbände monatelang gegen die Reform argumentierten und dem politischen Entscheidungszentrum damit erheblich schadeten, ließ Riester immer wieder erkennen, dass er entschlossen war, »die Rentenreform trotz alledem durchzukämpfen [...]« (Riester 2004: 160). Um dieses Ziel zu erreichen, waren die maßgeblichen Akteure der Kernexekutive darauf angewiesen, eine Strategie zu verfolgen, die die fortdauernden Widerstände überwände, ohne dabei wesentliche Elemente der Rentenreform preiszugeben. Diese Strategien werden im Folgenden mit den Begriffen *Informalisierung* und *Kompetenzbündelung* beschrieben. Im Gegensatz zu Beschlussfassungen, die in den dafür vorgesehenen Institutionen stattfinden, können bei informellen Entscheidungen Akteure ausgeschlossen werden. Die Informalisierung eines Entscheidungsprozesses stellt eine politische Strategie dar, die effektives Regieren, also die Minimierung des bis zur formellen Beschlussfassung erforderlichen Aufwands, ermöglichen soll (Kirch 2008: 16). Da sich Politikformulierung meistens außerhalb der Aufmerksamkeit einer breiten Öffentlichkeit im alltäglichen Regierungshandeln vollzieht (Hofmann 1995: 294), geht es im Folgenden auch nicht um das »Spannungsfeld zwischen Formalität und Informalität« (Florack/Grunden 2011: 7). Vielmehr geht es um die Frage, wie mit den Mitteln der Informalisierung und Kompetenzbündelung Blockaden in der Phase der Politikformulierung überwunden wurden.

Der schon während der Ära Kohl fortgeschrittene Prozess der Informalisierung politischer Prozesse wurde durch die rot-grüne Koalition weitergeführt (Korte 2001: 8). Dies wird anhand der Entwicklung des Eckpunktepapiers sowie der Phase zwischen der öffentlichen Anhörung und dem abstimmungsreifen Gesetz deutlich. Bei einer Integration korporatistischer und anderer gesellschaftlicher Akteure ist insbesondere diese Phase überaus diskussionsintensiv und zeichnet sich durch ein hohes Maß an Transparenz aus. In der Phase der Politikformulierung zur Riester-Rente zeigt sich ein anderes Bild.

Es liegt in der Natur der Sache, dass sich die informelle Kommunikation nicht bzw. kaum rekonstruieren lässt und es daher auch nicht seriös nachzuvollziehen ist, an welcher Stelle die Abstimmung zwischen den Akteuren angestrebt wurde und wo nicht. Dennoch konnte Hegelich durch Gespräche mit Akteuren der Kernexekutive in Erfahrung bringen, dass sich die interne Kommunikation in der Phase der Politikformulierung deutlich – etwa durch vertrauliche

Telefonate und mehr oder minder konspirative Treffen – informalisierte. Die Kommunikation nach außen fand meist über das BMAS statt. Hinsichtlich der Kommunikation innerhalb der Kernexekutive schaltete sich in kritischen Fragen stets das Kanzleramt ein. »Diese Arbeitsteilung legt die Vermutung nahe, dass die Abstimmung der Kommunikation besser funktionierte, als auf den ersten Blick deutlich wird« (Hegelich 2008: 202). Dieser Befund überrascht, da die Kommunikation auch innerhalb der Kernexekutive als »stümperhaft« (Knaup u.a. 1999: 22) beschrieben wurde. Es herrschte der allgemeine Eindruck, dass Chaos und Fehler das Management rotgrünen Regierens prägten (vgl. u.a. Fokus vom 20.11.2000), so dass auch bezüglich der Rentenreform intensiv die Reformunfähigkeit der Politik beklagt wurde (Nullmeier 2003a: 168). Dem Eindruck eines handlungsunfähigen Staates wollte Schröder auf jeden Fall entgegenwirken (vgl. auch Kap. 5.1):

Die langfristige Erschütterung des Vertrauens in die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der politischen Institutionen, die derartige politische Prozesse wie das Ringen um die Rentenreform verursachen, scheint mir auf der Hand zu liegen – erst recht, wenn es, wie bei der Rente, um Themen geht, die die Existenz der meisten Bürger berühren (Schröder 2006: 274).

Mit Schröders Verweis auf das fehlende Vertrauen in die Handlungsfähigkeit des Sozialstaates lässt sich auch die für die Rentenpolitik *untypische* Kommunikations- und Verhandlungsstrategie erklären.

Die Informalisierung im Prozess der Politikformulierung ist insbesondere durch zwei Phänomene gekennzeichnet: erstens durch den *Ausschluss von Expertenwissen* und zweitens durch den *Verzicht auf Dialog*. Wie bereits in der Phase des Agenda-Settings wurde kein entsprechendes Expertenwissen in die Sondierung der Handlungsoptionen integriert. Die Formulierung des Rentenkonzepts von Riester verlief weitgehend hinter den verschlossenen Türen des Arbeitsministeriums. Auch innerhalb des Arbeitsministeriums verzichtete Riester (weiterhin) auf eine hausinterne Expertise (Hegelich 2008: 224). Dies belegt auch die Entlassung des bedeutenden und als »Rentenpapst« bezeichneten Abteilungsleiters im BMAS Thomas Ebert (vgl. dpa vom 03.05.2000).¹⁵ Die für eine Rentenreform typische

15 | Der Rentenexperte Ebert wurde von Riester mit sofortiger Wirkung beurlaubt. Zwar wurden offiziell keine Gründe für den Trennungsschritt ge-

systematische Konsultation externer Expertise blieb auf ein Maß beschränkt, das für Rentenreformen ungewöhnlich ist. Es wurde zwar nicht völlig auf die Anhörung von Experten der Sozialpartner sowie der Selbstverwaltung verzichtet. Sie konnten mit ihren Stellungnahmen allerdings kaum Einfluss auf die Gestaltung des Rentenkonzeptes gewinnen. Im Vergleich zum Agenda-Setting wurde zwar die Kooperation mit dem VDR intensiviert; jedoch ging es selbst da, wo eine Zusammenarbeit mit dem VDR stattfand, eher darum, den vom BMAS eingeschlagenen Weg empirisch zu untermauern (Hegelich 2008: 224).

Zum anderen verzichtete Riester weitgehend auf den Dialog mit Akteuren der Kernexekutive, die außerhalb des politischen Entscheidungszentrums standen. Der Gesetzentwurf, an dem sein Ministerium arbeitete, wurde nicht mit der Fraktion diskutiert, sondern die Fraktion wurde umgekehrt mit dem Gesetzentwurf konfrontiert:

Daß gleichwohl die Abstimmung einer Strategie für die öffentliche Präsentation fehlschlug, lag nicht zuletzt an Riester selbst. Der hielt alles geheim. Ein Kabinettskollege, der als einer der ersten die vollständigen Rentenpläne eingesehen hatte, war entsetzt über das Konzept: »Mensch Walter, das kannst du doch nicht so machen.« Er machte aber. Und brachte alle auf. Erst sitze man ein halbes Jahr in der Rentenkommission beisammen, dann presche der Minister mit einem völlig anderen Konzept vor, maulten die SPD-Politiker [...]. Die meisten Parlamentarier erfuhren die Details aus der Presse (Knap u.a. 1999: 23).

Dieser für einen politischen Entscheidungsprozess untypische Vorgang setzte sich in Bezug auf andere Akteure fort. Auch die Gewerkschaften – die ebenfalls bereits in der Phase des Agenda-Settings kaum in die Reformüberlegungen integriert worden waren – kritisierten die Kommunikation zwischen Ministerium und DGB. »Zusammenfassend kann man sagen, dass die bisherige Diskussion und die geäußerten Überlegungen nicht zufrieden stellen können, wenn eine zuverlässige und stimmige Reform erwartet wird« (Engelen-Kerfer 2000b: 186).

nannt. »Dem Vernehmen nach hat Ebert den Minister im vergangenen Oktober mit einem Strategiepapier zur Rentenanpassung in Erklärungsnot gebracht. Das Verhältnis zwischen Ebert und dem Minister soll aber von Anfang an gespannt gewesen sein« (dpa vom 03.05.2000).

Hinsichtlich des Abbruchs der traditionellen Kommunikationskanäle gibt es aber auch Ausnahmen. So wurde der Rentenexperte Rürup intensiv und vor allem auf der Ebene des Kanzleramtes einbezogen (Hegelich 2008: 224). Neben der Einbeziehung des Rentenexperten Rürup stellen auch die Arbeitgeberverbände eine Ausnahme dar. In Bezug auf diese Verbände sind keinerlei Beschwerden über mangelnde Kommunikation bekannt. Dies lässt sich mit der inhaltlichen Ausrichtung der Reform erklären. Das BMAS unterstützte die Vorstellung der Arbeitgeber bezüglich der Abkehr vom Prinzip der paritätischen Finanzierung. Außerdem stellte die Senkung der Lohnnebenkosten eine Entlastung der Unternehmen dar (Christen/Michel/Rätz 2003: 62). Die Positionierung des politischen Entscheidungszentrums im Interesse der Arbeitgeber kann darüber hinaus als Versuch gewertet werden, die kritische Position der Gewerkschaften zu schwächen. »Offensichtlich ging es weniger darum, einen Konsens herzustellen, als vielmehr durch Konflikte die Gegenposition zu desavouieren« (Hegelich 2008: 231-232).

Parallel zur Informalisierung der Kommunikation fand ein Prozess der *Kompetenzbündelung* auf der Ebene des politischen Entscheidungszentrums statt. In der Phase der Politikformulierung liefen dabei alle Fäden im Kanzleramt zusammen (Lamping/Rüb 2006; Hegelich 2008). Das politische Entscheidungszentrum war damit stark zentralisiert und konzentrierte sich auf nur wenige Akteure im Bundeskanzleramt, dem Sozial- sowie dem Finanzministerium. Entsprechend dem oben zitierten Anspruch Schröders, das Vertrauen in die Handlungsfähigkeit des Staates nicht zu enttäuschen, setzte er auf hierarchische Entscheidungsstrukturen und legte die inhaltlichen Vorgaben zur Rentenreform fest, ohne Reformgegnern substantielle Zugeständnisse zu machen. Die breite Einbindung politischer gesellschaftlicher Akteure sowie eine (ergebnis-)offene Diskussion erschienen als hinderlich:

Entschlossenheit und Führungsstärke, so hatten ihn die vergangenen drei Monate gelehrt, zahlen sich aus. Was nach außen so prächtig funktionierte, sollte nun auch nach innen wirken. [...] Zusammenarbeit? Schröder brauchte niemanden. Er stößt die Parlamentarier vor den Kopf, wenn er gelangweilt ihre Sitzungen verlässt (»Ich muss arbeiten«), er brüskiert die Spitzengremien der Partei durch Nichtinformation, er nervt die Minister mit Desinteresse an ihren Problemen und seinen Stab mit extremen Launen. Seit Amtsantritt steckt Schröder in selbstverschuldeter kommunikativer Isolationshaft [...] (Knaup u.a. 1999: 23-24).

Der Begriff der »selbstverschuldeten kommunikativen Isolationshaft« ist allerdings in zweierlei Hinsicht zu relativieren. Zum einen funktionierte die Kommunikation zwischen Sozialministerium, Finanzministerium und Kanzleramt aufgrund der gleichen politischen Zielrichtung sehr gut. Und zum anderen ignoriert die negative Konnotation des Ausdrucks die strategische Bedeutung der Informalisierung und Kompetenzbündelung. Diese waren nämlich gezielt eingesetzte Instrumente zur Generierung staatlicher Handlungsfähigkeit. Insofern ist der Abbruch der Kommunikation nicht selbstverschuldet, sondern gewollt.

Politische Praktiken in der Phase der Politikformulierung

Die Phase der Politikformulierung zeigt, dass mit der Riester-Rente ein qualitativ neues Reformziel im Fokus des politischen Entscheidungszentrums stand. Um die Handlungsfähigkeit der Kernexekutive zu demonstrieren und die geplante Rentenreform zur Entscheidung zu bringen, bediente sich das politische Entscheidungszentrum insbesondere der Praktik Verhandlung, der Vereinbarung sowie der Konfrontation. Die Verhandlung war ohne Zweifel die in der Formulierungsphase dominierende politische Praktik. Verhandlungen fanden mit allen rentenpolitisch wichtigen Gruppen wie der Partei, der Opposition, den Wohlfahrtsverbänden sowie den Gewerkschaften statt. Zugleich ergaben sich innerhalb dieser Phase aber auch zahlreiche Verhandlungsabbrüche, die sämtliche beteiligten Gruppen, die als Reformgegner auftraten, betrafen.

Bereits in der ersten Formulierungsphase zeichnete sich weniger die Integration gesellschaftspolitischer Akteure ab, als vielmehr deren gezielter Ausschluss. Ziel des Ausschlusses war es, der massiven Kritik an den Regierungsplänen auszuweichen. Aufgrund der öffentlichen Kritik sowie aufgrund des »enormen Sperrfeuer[s] der Gewerkschaften, der Wohlfahrtsverbände und der Opposition« (Riester 2004: 138) zeigte sich das politische Entscheidungszentrum hinsichtlich der ursprünglichen Inhalte der Reform flexibel. Die Flexibilität im Umgang mit den Reformzielen zeigte sich zum einen in dem Wechsel von der Tariffonds-Idee zur kapitalgedeckten Riester-Rente. Zum anderen zeigten auch das Umschwenken vom geplanten Obligatorium zur freiwilligen privaten Altersvorsorge sowie die Aufgabe des Ausgleichsfaktors den flexiblen Umgang des politischen Entscheidungszentrums mit den Reformzielen. Aufgrund anhaltender Kritik führten die Verhandlungen mit den Reformgegnern jedoch zu

dazu, dass das politische Entscheidungszentrum auf die Praktik der negativen Koordination umschwenkte.

Der *Verhandlungsabbruch* mit der Union war Folge des Renten Gipfels, der zu keiner Einigung führen konnte. Das zuvor von der Kernexekutive verfolgte Ziel einer *Vereinbarung* wurde mit dem Scheitern des Gipfels aufgegeben. Auch der Versuch einer rentenpolitischen Vereinbarung mit den Gewerkschaften schlug, nach zwischenzeitlichen Erfolgen, fehl. Grund für das Scheitern war auch Schröders konfrontative »Basta«-Rede auf dem ÖTV-Kongress, die den Konflikt noch verschärfte. Diese Rede war für den Reformprozess bedeutend, da sie als »zukunftsweisendes Element [von Schröders] Kanzlerdemokratie« (Niclaß 2004: 364) zu werten ist. Der Abbruch der Verhandlungen mit der Union und der Gewerkschaft zeigt, dass das Arbeitsministerium in diesem Fall weder als »Stätte der großen Koalition christdemokratischer und sozialdemokratischer Sozialpolitiker« (Schmidt 2005a: 119) noch als »Verbändeherzogtum der Gewerkschaften« (Schmidt 2005a: 119) bezeichnet werden kann.

Die in dieser Phase dominierende Strategie der Informalisierung und Kompetenzbündelung im politischen Entscheidungszentrum kann daher als *Konfrontationskurs* gegenüber Opposition, Gewerkschaften und der eigenen Partei gewertet werden. Diese Strategie machte das politische Entscheidungszentrum relativ unabhängig gegenüber veränderten Akteurskonstellationen, da man im Zweifelsfall in der Tat auf die institutionell verankerte starke Position des Kanzlers und damit auf seine Richtlinienkompetenz vertraute (vgl. auch Hegelich 2008: 208) und so die Kernidee der Rentenreform aufrecht erhalten konnte: »His decisiveness, his persistence, and his strong position as chancellor guaranteed the survival of the new pension idea« (Lamping/Rüb 2006: 473).

5.2.4 Entscheidung

Trotz der Rücknahme des Obligatoriums und des Aussetzens des Ausgleichsfaktors blieb die Grundidee der Riester-Reform erhalten. Die Phase der Entscheidung stellte allerdings einen überaus schwierigen Prozess dar, weil die Reform nach wie vor umstritten war. Vor allem waren die Gewerkschaften nur widerwillig bereit, die Riester-Reform und damit das Ende des Quasimonopols der GRV zu akzeptieren. Zwar kam ihnen die spezielle Förderung von Betriebsrentenregelungen entgegen, welche ein attraktives Feld für tarifvertragliche

Lösungen eröffnete. Letztlich begnügten sie sich aber mit der Klausel, dass das Rentenniveau nicht unter die 67 Prozent fallen dürfe (Hinrichs 2004: 282).¹⁶ Auf einem Treffen Anfang Januar zwischen dem Kanzler und Walter Riester, dem DGB-Präsidenten Dieter Schulte, dem IG-Metall-Vorsitzenden Klaus Zwickel, dem IG-BCE-Vorsitzenden Hubertus Schmoldt sowie dem *ver.di*-Vorsitzenden Frank Bsirske wurde diese Einigung auf ein Rentenniveau von 67 Prozent schließlich beschlossen (Riester 2004: 165). Das Rentenniveau von 67 Prozent war allerdings nur ein nomineller Wert, durch den sich an der zugrunde liegenden Reform nichts geändert hatte. Für das rechnerische Ergebnis von 67 Prozent veränderte Riester lediglich seine Prognosen (Hinrichs 2004: 282).

Neben diesem »Zugeständnis« an die Gewerkschaften galt es noch eine weitere wichtige institutionelle Schranke zu überwinden: »Um die Rentenreform umsetzen zu können, musste schließlich noch der Vetopunkt eines mit Unionsmehrheit ausgestatteten Bundesrates überwunden werden« (Hegelich/Knollmann/Kuhlmann 2011: 33). Die Landtagswahlerfolge der Union hatten den rot-grünen Handlungsspielraum im *Bundesrat* deutlich eingeschränkt. Ab dem Jahr 2000 unterlag die Regierung vielfältigen Verhandlungsimperativen mit dem Bundesrat. Rot-grüne Reformstrategien waren somit auch von den Strategien des Vetospielers CDU/CSU abhängig (Jochem 2001: 220). Die Union war nach wie vor nicht bereit, die Reform mitzutragen. Da sie aber die Mehrheit im Bundesrat stellte, den das AVmG passieren musste, bestand immer wieder – auch aufgrund weitreichender Zugeständnisse – die Hoffnung auf einen Konsens mit der CDU/CSU. Diese Hoffnung war nicht unbegründet, da die prinzipielle Neuausrichtung des deutschen Rentensystems durchaus auch im Interesse der Union war. Dass die Union dennoch nicht zu einem Kompromiss bereit war, erklärt Hinrichs (2004) einerseits mit der andauernden »Verstimmung« über den für die SPD erfolgreichen Rentenwahlkampf (vgl. 5.2.1), andererseits mit der Tatsache, dass sich

16 | Neben der Betriebsrentenregelung, die in etwa den Interessen der Gewerkschaften entsprach, wurde Anfang 2002 die von den Gewerkschaften geforderte Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes beschlossen. Zwar kann darüber spekuliert werden, ob diese Neuerung Teil eines »Stillhalteabkommens« zwischen dem politischen Entscheidungszentrum und den Gewerkschaften war. Ohne weiteres zu belegen ist dies allerdings nicht (Hinrichs 2004: 282).

die Union aufgrund des Parteispendskandals nach wie vor in der Defensive befand. In einer solchen Situation schien es aus Sicht der CDU/CSU offenbar wenig opportun, ein potentiell mobilisierendes Wahlkampfthema durch die Einigung mit dem – zumindest formellen – politischen Gegner zu verschenken (Hinrichs 2004: 282).

Da die Union die Rente zum Wahlkampfthema machen wollte (Sauga 2000: 124) und nicht zu einer Zustimmung im Bundestag bereit war, musste sich das politische Entscheidungszentrum ein Mittel einfallen lassen, um die Hürde eines blockierten Bundesrates überwinden zu können. In der *Aufspaltung des Gesetzes* in einen zustimmungspflichtigen und einen nicht zustimmungspflichtigen Teil, welche bereits mit der Verabschiedung im Kabinett im November 2000 beschlossen wurde, fand das politische Entscheidungszentrum »ein sehr probates strategisches Werkzeug, um die Reform durchzusetzen« (Hegelich 2008: 236).

Das zustimmungsfreie AVmEG wurde bereits am 26. Januar 2001 mit der rot-grünen Mehrheit und gegen die Stimmen der Opposition im Bundestag verabschiedet. Aus der Sicht Riesters stellte dies einen »entscheidende[n] Befreiungsschlag« (Riester 2004: 165) dar. Schwieriger gestaltete sich die Entscheidung hinsichtlich des zustimmungspflichtigen AVmG, da der Bundesrat aufgrund der Unionsmehrheit ein gewichtiger Vetospieler¹⁷ war (Merkel 2003: 175). Erwartungsgemäß stimmte der Bundesrat dem zustimmungspflichtigen Förderprogramm für die zusätzliche Altersvorsorge nicht zu und wurde an den von Vertretern der unionsregierten Bundesländer dominierten Vermittlungsausschuss verwiesen. Dort wurden u.a. die private Vor-

17 | Zur Zeit der Abstimmung verfügte die Regierungskoalition lediglich über 23 Stimmen, die Union zählte 28 und das »neutrale Lager« 18 Stimmen. Das neutrale Lager teilte sich auf in die rot-rote Koalition in Mecklenburg-Vorpommern (3 Stimmen), die sozialliberale Koalition in Rheinland-Pfalz (4 Stimmen) sowie die Großen Koalitionen in Berlin, Brandenburg und Bremen (insgesamt 11 Stimmen). Für die Mehrheit von 35 Stimmen waren die 11 Stimmen der großen Koalitionen zwar notwendig, allerdings nicht hinreichend, da die Summe inklusive der Koalitionsstimmen lediglich 34 statt der für eine Abstimmungsmehrheit benötigten 35 Stimmen ergab. Für das AVmG mussten also mindestens 12 Stimmen aus dem neutralen Lager gewonnen werden. Diese besondere Situation der Stimmverteilung erklärt, warum der Bundesrat in dieser Situation ein zentraler Vetospieler war (vgl. auch Merkel 2003: 175).

sorge, die soziale Grundsicherung¹⁸ und die Hinterbliebenenversorgung (nach-)verhandelt (FR vom 12.05.2001).

Um eine Zustimmung zu erhalten, musste das politische Entscheidungszentrum den Oppositionsparteien und mit den durch eine Große Koalition regierten Ländern Zugeständnisse machen. Die Zugeständnisse an die CDU/CSU bestanden in der Erhöhung der staatlichen Förderung der privaten Fürsorge sowie der Verbesserung der Witwenrente. Das Zugeständnis an die FDP bestand darin, dass der Immobilienkauf als Altersvorsorge anerkannt wurde (Merkel 2003: 177-178). Zum anderen musste mit den entscheidenden und durch eine Große Koalition regierten Ländern derart verhandelt werden, dass die Riester-Rente schließlich doch den Bundesrat passieren konnte. Eine Blockade des AVmG hätte zu einer völlig inkonsistenten institutionellen Situation in der Rentenpolitik geführt, da das AVmEG bereits in Kraft getreten war (Hegelich 2008: 232). Vom rot-rot regierten Mecklenburg-Vorpommern war keine Zustimmung zu erwarten, da sich die PDS gegen eine ergänzende kapitalgedeckte Rente ausgesprochen hatte. Das Abstimmungsverhalten der jeweils durch eine Große Koalition regierten Länder Berlin, Bremen und Brandenburg hingegen war unsicher. Das Bundesland Berlin unter Eberhard Diepgen (CDU) fürchtete bei einer Neuorganisation der Rentenversicherungsträger die Zerschlagung der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte und damit den Verlust von 40000 Arbeitsplätzen in der Stadt. Riester versicherte jedoch, dass dies nicht geschehen werde. Brandenburg war lediglich bis zu dem Zeitpunkt ein unsicherer Kandidat, zu dem »bekannt wurde, dass die neue Zentralstelle für das Altersvermögensgesetz in Cottbus eingerichtet werden sollte« (Riester 2004: 169). Merkel nennt als weiteren Grund für die Zustimmung der Länder Berlin und Brandenburg die Neuregelung des Länderfinanzausgleiches (Merkel 2003: 178), die sich zusätzlich positiv auf das Abstimmungsverhalten auswirkte.

18 | Die Einführung einer sozialen Grundsicherung im Alter sowie die geplante Förderung der privaten Altersvorsorge wurden auch von SPD-regierten Ländern kritisiert, die dadurch eine starke Belastung ihrer Haushalte befürchteten. Ein entsprechender Antrag zur Anrufung des Vermittlungsausschusses fand jedoch keine Mehrheit, da sich die drei von der großen Koalition regierten Länder der Stimme enthielten. Diese drei Länder nahmen damit Rücksicht auf die Linie der unionsregierten Länder, die die Reformen ja *insgesamt* ablehnten (FAZ vom 17.02.2001).

Als es am 11. Mai 2001 zur entscheidenden Sitzung im Bundesrat kam, ließ neben Berlin und Brandenburg auch Mecklenburg-Vorpommern die Riester-Reform passieren, woraufhin es dort zu einer Koalitionskrise kam, da der Ministerpräsident Harald Ringstorff gegen den ausdrücklichen Willen der PDS für die Reform stimmte. Damit war nun auch das AVmG gegen die Stimmen der unionsgeführten Länder beschlossen (Datz 2003). Die Überwindung der institutionellen Hürde des Bundesrates wurde später als Bundesratsmanöver bezeichnet, bei dem Schröder die Union gekonnt ausgetrickst hatte (Walter 2002: 10). Das politische Entscheidungszentrum vermochte es in der Phase der Entscheidung, »durch taktische Manöver die notwendigen Mehrheiten im Bundesrat ad hoc herbeizuführen« (Seeleib-Kaiser 2003: 351). So konnte schließlich eine Reform durchgesetzt werden, die trotz aller Modifikationen am ursprünglichen Konzept als paradigmatische Veränderung des deutschen Rentensystems zu bezeichnen ist.

Politische Praktiken in der Phase der Entscheidung

Trotz einer »Politik der ständigen Veränderung« (Nullmeier 2003a: 178) des ursprünglichen Rentenkonzeptes, trotz permanenter Auseinandersetzungen sowohl über die generelle Ausrichtung als auch über komplexe Details und trotz der als skandalisierend beschriebenen Schlagzeilen, des öffentlichen Drucks und persönlichen Diskreditierungen (Gasde 2006: 417) wurde eine Rentenreform verabschiedet, bei der es die unterschiedlichen Reformgegner innerhalb und außerhalb der Kernexekutive nicht vermochten, die von ihnen kritisierte Reform *wesentlich* zu modifizieren bzw. gänzlich aufzuhalten. Der Anspruch des politischen Entscheidungszentrums an den rentenpolitischen Reformprozess bestand darin, sich »Freiräume und Gestaltungsspielräume« (Riester 2004: 82) zu verschaffen. Diesem Anspruch wurden die maßgeblichen Akteure mithilfe einer Vielzahl sehr unterschiedlicher Praktiken gerecht. Zu den wichtigsten Praktiken zählen neben der Abstimmung die Belohnung, die Vereinbarung sowie die Verhandlung. In der Phase der Entscheidung ist die *Abstimmung* die offensichtlichste Praktik, die am Ende eines jeden erfolgreichen bzw. erfolglosen demokratischen Entscheidungsprozesses steht. Die Tatsache, dass die im Fall der Riester-Rente stattgefundenen Abstimmungen im Bundestag, aber vor allem im Bundesrat erfolgreich waren, liegt wiederum an weiteren Praktiken, die im Folgenden skizziert werden.

Die Gewerkschaften konnten während des Reformprozesses durchaus kleinere »Erfolge in der Rentendiskussion« (FAZ vom 19.12.2000) erzielen. Im Zuge einer *Vereinbarung* verständigten sich die Gewerkschaften mit dem politischen Entscheidungszentrum auf ein 67-prozentiges Rentenniveau. Dennoch können die Gewerkschaften, wie die SPD-Linke, als die Verlierer der politischen Auseinandersetzung bezeichnet werden, da die Altersvorsorge entgegen ihren ursprünglichen Interessen nicht mehr ausschließlich auf der paritätischen Finanzierung basiert. Diese war für die Gewerkschaften und die SPD-Linke von hohem symbolischem Wert (Hinrichs 2004: 278). Damit kann die in der Politikwissenschaft verbreitete Annahme, nach der die erfolgreiche Verabschiedung von Rentenreformen maßgeblich auf die Zustimmung der Gewerkschaften angewiesen ist, nicht bestätigt werden (vgl. u.a. Regini 2000; Rhodes 2001). Und auch die Sozialpolitiker können als Verlierer der Reform bezeichnet werden, da sie systematisch aus dem Politikprozess herausgedrängt wurden, wodurch auch ihre Expertise nicht einfließen konnte (Hegelich 2008: 199). Bedeutender als die vom politischen Entscheidungszentrum größtenteils ignorierte Expertise ist allerdings, dass die traditionellen Sozialpolitiker weder das institutionelle Ziel der Lebensstandardsicherung verteidigen konnten, noch in der Lage waren, die Einführung der privaten Altersvorsorge zu verhindern (Hering 2004: 369).

Die Rolle der Opposition ist weniger eindeutig. Aufgrund der Unionsmehrheit im Bundesrat sah sich das politische Entscheidungszentrum genötigt, Veränderungen an den formulierten Gesetzen vorzunehmen. Zum einen musste die Riester-Reform aufgespalten werden, um das AVmEG durch den Bundestag bringen zu können (Vgl. Hegelich 2008: 236). Zum anderen mussten den Oppositionsparteien im Rahmen von *Verhandlungen* Kompromisse abgerungen werden, damit die Hürde des Bundesrates passiert werden konnte. Diese Art der Verhandlung kann als *Bargaining* klassifiziert werden. Zusätzlich musste mit den durch eine Große Koalition regierten Ländern verhandelt werden. Die hier durch das politische Entscheidungszentrum gemachten Zusagen und Zugeständnisse können als *Belohnung* für ein positives Abstimmungsverhalten bezeichnet werden. Dies geschah etwa durch die Einrichtung der neuen Zentralstelle für das Altersvermögensgesetz in Brandenburg.

Die Einschätzung, Schröder habe die Union im Bundesrat durch taktische Manöver gekonnt ausgetrickst (Walter 2002: 10), kann da-

rüber hinaus als eine Konfliktstrategie interpretiert werden und die Behauptung einer informellen großen Koalition (Schmidt 2002; Schmidt 2005a: 170; Marschall/Strünck 2010) infrage stellen. In dieser Phase allerdings die *Konfrontation* als eine dominierende Praktik zu bezeichnen, würde dem Verlauf und der Position des politischen Entscheidungszentrums in dieser Phase nicht gerecht. Dennoch wurde der Parteienwettbewerb im Vergleich zu alten Aushandlungsprozessen bedeutender (Lamping/Rüb 2006: 461). Einerseits macht der Entscheidungsprozess deutlich, dass die Unionsparteien trotz stellenweiser Kooperationsbereitschaft zumeist gegen die Riester-Reform opponierten, so dass diese nicht im Konsens zustande kommen konnte (Hinrichs 2004: 281). Andererseits muss aber auch darauf verwiesen werden, dass keine unüberbrückbaren inhaltlichen Differenzen zwischen Union und SPD auszumachen waren (Auth 2002: 304). So existierte etwa eine informelle Übereinkunft zwischen Sozial- und Christdemokraten hinsichtlich dreier Punkte: »the goal of restructuring the pension system, the size of the reduction in the level of pension benefits, and the cutback of survivors' pension« (Hering 2005: 21).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass durch den vielfältigen Einsatz aller sieben von Rüb (2009; 2011) beschriebenen politischen Praktiken zu unterschiedlichen Zeitpunkten des rentenpolitischen Entscheidungsprozesses sämtliche im deutschen Sozialstaat vorhandenen institutionellen Blockaden überwunden werden konnten. Dieser Befund ist insofern bedeutsam, als die Rentenpolitik für pfadgebundene Entwicklungen geradezu prototypisch schien und dem deutschen Sozialstaat wegen fehlender Machtkonzentration eher Reformblockaden attestiert wurden (Hinrichs 2004: 283). Die Reform demonstriert eindrucksvoll, »dass die dem deutschen System inhärenten Blockaden nicht unüberwindbar sind und radikale Kurswechsel in der Politik nicht zwangsläufig verhindern« (Trampusch 2008a: 259).

5.3 HARTZ-REFORMEN

Die Arbeitsmarktpolitik stellt ein zentrales Feld materieller Reproduktion entwickelter Industriestaaten dar. Es ist daher naheliegend, dass Regierungen versuchen, sich in diesem Politikfeld besonders zu profilieren. Angesichts des – durch Regierungen und Arbeitsmarkt-

experten als »unzeitgemäß« (Schmid 2006: 377) aufgegeben – Ziels der Vollbeschäftigung wird offensichtlich, dass sich kapitalistische, international verflochtene Ökonomien nicht einfach steuern lassen. Staatliche Interventionen bedürfen in der Regel politischer Mehrheiten und finanzieller bzw. organisatorischer Ressourcen. Arbeitsmarktpolitische Steuerung wird besonders in Deutschland als Problem »mit [...] ausgeprägte[m] Hang zur Einschränkung der Regierungsmacht und langwierigen Verhandlungen« (Blancke/Schmid 2003: 215) diskutiert. Daher scheint gerade am Beispiel der deutschen Arbeitsmarktpolitik die vorherrschende Theorie der Reformblockade unschlagbar (Schmid 2006: 367). Einschneidende Reformvorhaben oder Richtungsänderungen, die die Interessen einflussreicher Akteure berührten, endeten entweder in einer Blockade oder als Kompromissprodukt auf kleinstem gemeinsamen und damit oft wenig effektivem Nenner (Lamping/Schridde 2004: 40).

Die rot-grüne Arbeitsmarktpolitik stellt diese Sichtweise jedoch zumindest partiell infrage. Als Folge rot-grüner Reformmaßnahmen lässt sich ein Paradigmenwechsel von einer aktiven zu einer »autoritär-aktivierenden« (Oschmiansky/Mauer/Schulze Buschoff 2007: 292) Arbeitsmarktpolitik feststellen. Dieser Paradigmenwechsel geht mit einer »Ausweitung direkter und indirekter staatlich-autoritativer Intervention« (Dingeldey 2008: 314) einher und stellt eine transformative Wende hin zu einer graduellen Liberalisierung der Arbeitsmarktpolitik (Siegel 2007: 393) dar. Diese auf das *Resultat* der Reformen bezogenen Befunde werfen aber auch Fragen nach deren *Zustandekommen* auf. Die Governance-Theorie geht im Kontext der deutschen Arbeitsmarktpolitik von einer Stärkung korporativer Akteure aus. Demnach findet eine Konzertierung von Politik und organisierten Interessen häufiger dann statt, »wenn sozialdemokratische Parteien an der Regierung beteiligt sind« (Weßels 2007: 152). Am Beispiel der Hartz-Reformen wird jedoch gezeigt, dass es im Zuge des Entscheidungsprozesses *nicht* zu einer Zunahme kooperativer Steuerung kommt. Vielmehr – so die hier vertretene These – zeigt sich am Beispiel der Arbeitsmarktreform eine Hierarchisierung und Kompetenzbündelung auf der Ebene des politischen Entscheidungszentrums. Die verminderten Einflüsse von ehemals fest in die Arbeitsmarktpolitik integrierten Interessengruppen deuten darauf hin, dass die Hartz-Gesetze mit der Reformblockadethese nur schwer zu vereinbaren sind (vgl. auch Schmid 2006: 367). In der Arbeitsmarktpolitik werden zwar nicht-staatliche Steuerungsmodi als Ergebnis der

Reformen gestärkt. Ein signifikanter Mangel staatlicher Handlungsfähigkeit zeigt sich im Entscheidungsprozess jedoch nicht.

Die Hartz-Gesetze stellen eine hochkomplexe Verbindung von Organisations-, Instrumenten- und Strukturreform dar (Nullmeier 2008: 176). Anspruch dieses Kapitels ist die Untersuchung staatlicher Handlungsfähigkeit am Beispiel von Kernexekutive und politischem Entscheidungszentrum sowie deren Interaktion mit weiteren arbeitsmarktpolitischen Akteuren. Dabei geht es nicht um eine vollständige Abbildung dieses vielschichtigen und langwierigen Entscheidungsprozesses. Vielmehr sollen jene Aspekte Erwähnung finden, die zur Beantwortung der Frage nach den Bedingungen staatlicher Handlungsfähigkeit einen substantiellen Beitrag leisten. Das Kapitel der Problemdefinition (5.3.1) stellt neben den arbeitsmarktspezifischen Problem Diagnosen und dem daraus abgeleiteten politischen Übergang zur Alternativlosigkeit der Reformen auch die Marginalisierung des Bündnisses für Arbeit sowie die für den gesamten Reformprozess der Hartz-Gesetze relevanten Akteure vor. In der Phase des Agenda-Settings (5.3.2) stehen die Einsetzung der Hartz-Kommission sowie ihre signifikante Funktion zur Erschließung zusätzlicher staatlicher Handlungsspielräume im Zentrum der Betrachtung. Bei der Politikformulierung (5.3.3) geht es um die Darstellung der aus den Kommissionsergebnissen entwickelten Gesetze Hartz I bis Hartz IV. Darüber hinaus werden auch die Reaktionen auf die Ergebnisse der Kommission thematisiert, die hinsichtlich der Strategie des politischen Entscheidungszentrums von großer Bedeutung waren. Die Darstellung der Entscheidungsphase (5.3.4) ist aufgrund der vier Hartz-Gesetze vergleichsweise umfangreich. Dies hängt auch damit zusammen, dass die Vorschläge der Hartz-Kommission nachträglich Teil der sogenannten Agenda 2010 wurden. Hinsichtlich der Entscheidung für die Gesetze Hartz III und insbesondere Hartz IV übernimmt die Agenda 2010 eine zentrale Rolle. Wie bereits bei der Riester-Reform schließt jeder dieser Abschnitte mit einem konzisen Blick auf die in den jeweiligen Phasen zum Einsatz gekommenen politischen Praktiken.

5.3.1 Problemdefinition

Probleme, die als politisch relevant betrachtet werden, erzeugen einen Handlungsdruck, der die Voraussetzung für die Initiierung eines Reformprozesses darstellt. Auch die deutsche Arbeitsmarktsituation wurde zu Beginn der rot-grünen Koalition von der Politik als Problem

wahrgenommen. Die Definition der arbeitsmarktpolitischen Problemlage wurde während des Entscheidungsprozesses und insbesondere durch die Agenda 2010 immer wieder ergänzt. Daher werden in dieser Phase jene Reformargumente vorgestellt, die den gesamten Prozess wesentlich prägten. In einem zweiten Schritt sollen dann die Akteure der Kernexekutive und des politischen Entscheidungszentrums vorgestellt werden, die ebenfalls über den gesamten Prozess der Hartz-Reform – vom Ende des Bündnisses für Arbeit bis zur Agenda 2010 – eine maßgebliche Rolle spielten.

Von der Problemdiagnose zum Sachzwang

Zu einem der gravierendsten Probleme bundesdeutscher Arbeitsmarktpolitik zählt nach dem Ende des »Goldenen Zeitalters der Vollbeschäftigung« (Schmidt 1992: 28) die anhaltend hohe *Massenarbeitslosigkeit*. Diese wurde als »Achillesferse des Modells Deutschland« (Offe 2002: 277) und von der Politik als der »größte politische Skandal in Deutschland« (Hombach 1998: 179) beschrieben. Ihre Bekämpfung wird seitdem von allen Parteien und politischen Akteuren als eine der wichtigsten Aufgaben bezeichnet. Gesamtgesellschaftlich ist Arbeitslosigkeit nicht in erster Linie ein individuelles Problem der Betroffenen, sondern ein Problem des Sozialstaates. Zum einen kommt das Paradoxon der Sozialversicherung in Bezug auf die Arbeitslosenversicherung voll zum Tragen: Die Sozialversicherung kommt aufgrund ihrer Abhängigkeit von der Beschäftigung gerade dann in finanzielle Nöte, wenn sie am meisten gebraucht wird. Zum anderen galt die Zahl der Arbeitslosen seit dem Wahlkampf 1998 als *der* Maßstab, an dem sich Gerhard Schröder messen lassen wollte:

Ich habe immer gesagt, ich will mich messen lassen an der signifikanten Reduzierung der Arbeitslosigkeit. Und ich füge hinzu: Wenn wir das in der nächsten Legislaturperiode nicht schaffen, die Arbeitslosigkeit zurückzuführen und das Ausbildungsplatzproblem zu lösen, dann haben wir es auch nicht verdient, wieder gewählt zu werden (zit.n. Hamburger Abendblatt vom 10.07.2002).

Damit wurde die Arbeitslosigkeit zum »strategischen Kernproblem« des »Systems Schröder« (Hasel/Hönigsberger 2007: 92). Da die stetig steigende Arbeitslosenquote dem ursprünglich propagierten Ziel Schröders diametral entgegenlief, kann die Arbeitslosigkeit auch für

die Arbeitsmarktpolitik als Schock klassifiziert werden, der unmittelbar staatliches Handeln provozieren musste. Als die zentralen Problemverursacher der hohen und dauerhaften Arbeitslosigkeit wurden insbesondere drei Faktoren genannt:

- die Inflexibilität des Arbeitsmarktes,
- das zu hohe Lohnniveau sowie
- die zu hohe Belastung mit Lohnnebenkosten.

Die Arbeitsmarktpolitik kann daher unbestritten als Aufgabenfeld für politisch-administrative Einflussnahme bezeichnet werden (vgl. auch Egle 2009: 44; Siefken 2007: 183).

Wie bereits bei der Problemdefinition der Riester-Rente spielte die *Globalisierung* auch hinsichtlich der rot-grünen Arbeitsmarktreformen eine bedeutende Rolle. Die ›Beschwörung der Globalisierung‹ wurde im Rahmen der sozialpolitischen Auseinandersetzung zunächst noch von prominenten Sozialdemokraten als ein Instrument konservativer Kräfte bezeichnet (Dreßler 1997). Für die rot-grünen Arbeitsmarktreformen wurde der Verweis auf die Globalisierung aber zentral. Die bisherige Hegemonie der industriellen westlichen Welt, so Schröder, sei längst Vergangenheit: »Andere haben aufgeschlossen und treten als Konkurrenten auf den Weltmärkten an. Unsere gesamte Politik der Reformen und der Erneuerung war ein Reflex auf diese globale Herausforderung« (Schröder 2006: 377). Damit stellt Schröder einen direkten Zusammenhang zwischen der Veränderung der Sozialstaatsstruktur und einem verschärften Wettbewerb zwischen den Volkswirtschaften her. Auch in Schröders Regierungserklärung zur Agenda 2010 vom 14. März 2003 (vgl. Kap. 5.3.4) wird betont, dass die arbeitsmarktpolitischen Akteure im Kontext »radikal veränderter Bedingungen« eine aktive Handlungsposition einnehmen müssten (vgl. Der Spiegel 17/2003):

Entweder wir modernisieren, und zwar als soziale Marktwirtschaft, oder wir werden modernisiert, und zwar von den ungebremsten Kräften des Marktes, die das Soziale beiseite drängen würden. [...] Daraus ergibt sich nur eine Konsequenz: Der Umbau des Sozialstaates und seine Erneuerung sind unabweisbar geworden (Schröder 2003: 617).

Zwar war Schröder angesichts dieser Problemdefinition bereit, über Details zu reden. Die grundsätzliche Linie stand jedoch nicht zur Dis-

position (Schröder 2006: 398). Der Verweis darauf, dass »nur eine Konsequenz« aus der Problemanalyse zu ziehen sei, bezog sich aber nicht auf die *allgemeine* Notwendigkeit sozialpolitischer Veränderungen, sondern stets auf die *konkreten* Reformvorschläge der Regierung. Wie bereits bei der Riester-Rente ist die argumentative Begründung der Arbeitsmarktreformen an die vom politischen Entscheidungszentrum betonte *Alternativlosigkeit* gekoppelt (Tils 2011b: 123). Der Verweis auf das zwingend Erforderliche erzeugt eine Argumentationslücke, die gleichzeitig Handlungsspielräume explizit ausschließt. Der Hinweis auf alternative Handlungsspielräume seitens der Reformgegner stieß daher im politischen Entscheidungszentrum immer wieder auf Unverständnis. »Alternative Deutungen der wirtschaftlichen Probleme wurden als generisch und nicht zutreffende Aussagen wahrgenommen, nicht als einzubeziehende Ansichten« (Nullmeier 2008: 168).

Bereits in der Phase der Problemdefinition hatte das Argument eines bestehenden *Sachzwangs* Folgen für die Kommunikation zwischen dem politischen Entscheidungszentrum und den Reformgegnern. Vor allem gegenüber Partei und Gewerkschaften diente das Argument der durch Sachzwänge »gebundenen Hände« als Begründung für weitreichende Reformen (Dyson 2005: 226). Der ökonomische Sachzwang bestimmte die Logik der durch die Arbeitsmarktreformen durchgesetzten Kürzungen (vgl. u.a. Hennecke 2004: 11; Wiesendahl 2004: 21; Walter 2005b; Korte 2007: 178; Delhees u.a. 2008: 125). Die Betonung der Notwendigkeit der Reformen von der Phase der Problemdefinition bis zur Entscheidungsphase macht deutlich, dass die Regierung kein Interesse an der Nutzung von Verhandlungsspielräumen hatte und gewillt war, Durchsetzungsfähigkeit zu demonstrieren (Nullmeier 2008: 179).

Die Marginalisierung des Bündnisses für Arbeit

Die Frage, wer während des gesamten Entscheidungsprozesses an den Hartz-Reformen beteiligt war, ist nicht eindeutig zu beantworten, da in den unterschiedlichen Phasen verschiedene Akteure in unterschiedlichem Ausmaß an den Arbeitsmarktreformen beteiligt waren. Zu Beginn der rot-grünen Regierung war das Bündnis für Arbeit als Ort für die strukturellen arbeitsmarktpolitischen Reformen vorgesehen. Spätestens mit der Einsetzung der Hartz-Kommission wurde dieses Bündnis arbeitsmarktpolitisch unbedeutend. Zusätzlich wurden mit der im September 2002 von Rot-Grün gewonnenen Bundestagswahl wichtige Akteure der Kernexekutive ausgewechselt. Daher

sollen im Folgenden die für sämtliche Hartz-Reformen wichtigen Akteure der Kernexekutive vorgestellt werden. Dabei spielt das Bündnis für Arbeit allerdings insofern eine Rolle, als seine Marginalisierung und spätere Beendigung für die arbeitsmarktpolitische Generierung staatlicher Handlungsfähigkeit grundlegend war.

Die Geschichte der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland ist korporatistisch geprägt und basiert auf einer engen Symbiose zwischen Staat, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden (Trampusch 2002: 36). Die konzertierte Aktion der 1970er Jahre sollte vor allem einer stabilitätskonformen makroökonomischen Politik dienen. Das von Schröder 1998 initiierte Bündnis für Arbeit hingegen zielte auf *institutionelle Reformen* der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik (Fickinger 2005; Hassel/Höppner 2006: 23) und sollte dort reformpolitische Handlungsspielräume eröffnen (Siegel 2007: 395). Das Bündnis war für die rot-grüne Regierung anfangs das wichtigste Projekt im Bereich der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik und wird in der politikwissenschaftlichen Literatur im Kontext eines Funktionswandels vom *hierarchischen* zum *moderierenden* und *kooperativen* Staat besprochen (Heinze 2003: 137). Es stellte den Versuch einer langfristig angelegten Konzertierung zwischen der Bundesregierung und den Tarifparteien dar. Zugleich sollte mithilfe dieses korporatistischen Instrumentes die wirtschaftspolitische Steuerungsfähigkeit der Bundesregierung erhöht werden (Zohlnhöfer 2001: 255). Dabei waren die Erwartungen Schröders an das Bündnis von Beginn an sehr hoch:

Ich erwarte, daß sich die Gesprächspartner vom Denken in angestammten Besitzständen und von überkommenen Vorstellungen lösen. [...] Hier in Deutschland haben sozial verantwortliche Unternehmer und tüchtige, ökonomisch denkende Betriebsräte unsere Mitbestimmung zu einem modernen, weltweit vorbildlichen Modell entwickelt. Dies werden wir verteidigen und ausbauen. Das Bündnis für Arbeit ist der richtige Ort, um sich den drängenden Fragen zu stellen [...]. [A]lle stehen in der Pflicht, das Beste zu geben: Zusammenarbeit, Zukunftswillen und Zuversicht – das sind die Koordinaten des Bündnisses für Arbeit und Ausbildung (Schröder 1998b).

In Anlehnung an das »Modell Deutschland« wurde das Bündnis als *konsensorientierte* Institution eingerichtet. Seine Einberufung stellte somit einerseits keinen grundsätzlichen und markanten Wandel in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik dar (Heinze 2003: 149). Andererseits bricht dieses Bündnis mit einer den deutschen Sozial-

staat bis dahin prägenden Tradition. War Sozialpolitik zuvor Bestandteil von Gesprächen in der Bundesanstalt für Arbeit, dem Arbeitsministerium und dem ihm angegliederten Netzwerk aus Verbänden und Sozialpolitikern, so wurde mit dem Bündnis zum ersten Mal Sozialpolitik zum Gegenstand von Spitzengesprächen im Bundeskanzleramt (Trampusch 2005). Dieser Traditionsbruch blieb nicht ohne Kritik. Gerade die Gewerkschaften fürchteten eine Instrumentalisierung des Bündnisses durch die Interessen des politischen Entscheidungszentrums. IG-Metall-Chef Klaus Zwickel tat sich schwer, »sein Kind Bündnis für Arbeit derart im System Schröder vereinnahmt zu sehen, und drohte hin und wieder mit dem Ausstieg« (Meng 2002: 67).

Im Verlauf des Bündnisses zeigte sich, dass der Versuch, staatliche Handlungsfähigkeit im Bereich der Arbeitsmarktpolitik zu erhöhen, nicht im Rahmen des Bündnisses erzielt werden konnte. Anfangs ging es dort vor allem um die Verbesserung der Beziehungen zwischen den Sozialpartnern und die Förderung ihrer Kompromissbereitschaft. *Inhaltliche* Fortschritte wurden jedoch dadurch verhindert, dass sich die Beteiligten nicht darüber einigen konnten, welche Bereiche in die Beratungen einbezogen werden sollten und welche nicht (Zohlnhöfer 2001: 255). Die Gewerkschaften setzten auf eine Mischung aus keynesianistischer Makropolitik und Arbeitszeitverkürzung zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Die Arbeitgeberseite hingegen vertrat vor allem neoliberale Ansätze in Form von Senkung der Lohnkosten durch dauerhafte Lohnmoderation sowie Senkung der Lohnnebenkosten durch Sozialabbau. Die Vorstellungen der Sozialpartner hinsichtlich der arbeitsmarktpolitischen Reformen erwiesen sich also als weitgehend unvereinbar. Insofern kam es im Bündnis für Arbeit eher zu einer Konfrontation als zu einer Konzertierung der Interessen (Weßels 2007: 154).

Da beide Seiten ihre Interessen besser außerhalb der Bündnisrunden verfolgen konnten, zog sich das Bündnis für Arbeit hin, ohne dabei nennenswerte Reformen auf den Weg zu bringen (Hassel/Höppner 2006: 24). Anfang März 2003 löste Schröder das Bündnis schließlich auf. Das Scheitern des Bündnisses führte er nicht auf die unterschiedlichen ökonomischen Interessen von Arbeit und Kapital zurück. Vielmehr diagnostizierte er eine fehlende Bereitschaft der Teilnehmer, sich auf die neuen weltökonomischen Bedingungen einzustellen, und unterstellte ihnen ein fehlendes »Maß an Reflexion und Kenntnis der weltwirtschaftlichen Abläufe [...]« (Schröder 2006: 90). Dabei standen neben der Union insbesondere die Gewerkschaft-

ten und mit ihnen gewerkschaftsnahe Sozialdemokraten als reformunwillig und illusionär im Zentrum der Kritik:

Zu beobachten war eine unsägliche Melange der an einem innenpolitischen Konsens weitgehend uninteressierten Wirtschaftsverbände auf der einen und der ihr eng verbundenen Union auf der anderen Seite. Die Union erwartete zugleich von den ihr nahestehenden Verbandsvertretern im »Bündnis für Arbeit«, jeden Anschein eines Erfolgs für die Regierung zu vermeiden. Und die Gewerkschaften, die sich trotz gegenteiliger Erkenntnisse von der sozialdemokratisch geführten Regierung einen Aufschub tiefgreifender Reformen erhofften, bliesen in das gleiche Horn, weil sie programmatisch noch einen Kurs steuerten, der sich von der guten alten Zeit der verflorsten westdeutschen Bundesrepublik nicht zu lösen vermochte (Schröder 2006: 272-273).

Schröder machte den Beteiligten deutlich, dass »die Regierung [...] nun allein handeln müsse[], um die notwendigen Reformen voranzubringen. Vierzehn Tage später stellte ich dann im Deutschen Bundestag mein Modernisierungsprogramm der Agenda 2010 vor« (Schröder 2006: 90-91).

Mit dem Scheitern des Bündnisses für Arbeit scheiterten also nicht nur alle Versuche, die Anpassung des Arbeitsmarktes durch einen dreiseitigen nationalen Pakt zwischen Staat, Gewerkschaften und Arbeitgebern zu erreichen (Streeck 2003). Gleichzeitig markiert das Ende des Bündnisses den ausdrücklichen Willen, arbeitsmarktpolitische Kompetenzen auf der Ebene des politischen Entscheidungszentrums und zu Lasten der Sozialpartner zu bündeln. Damit sollte einem drohenden Verlust staatlicher Handlungsfähigkeit entgegengewirkt werden. Die grundsätzlichen (inhaltlichen) Voraussetzungen für ein verstärktes Handeln seitens der Kernexekutive waren zum Zeitpunkt der Beendigung des Bündnisses und mit der Berufung der Hartz-Kommission bereits geschaffen.

Das Akteursset der Hartz-Reformen

Die »*Kommission für moderne Dienstleistung am Arbeitsmarkt*« (Hartz-Kommission) wurde am 22. Februar 2002 von Schröder als Expertenkommission eingesetzt und wird mitunter als »zweite Regierung« (Lamping 2006: 239) bezeichnet, die explizit das Sozialministerium umgangen habe. Da aber Expertenkommissionen häufig auch gegenläufige Argumente hervorbringen, bleibt die Entscheidung notwendig

ein politischer Akt (Bogner/Menz 2002: 395). Aufgrund der fehlenden Exekutivrechte war sie kein Teil der Kernexekutive. Vielmehr übernahm sie die Funktion der *Vorverhandlung* (vgl. dazu auch Kap. 5.3.2) und fungierte als »Impulsgeber« im Reformprozess der Arbeitsmarktpolitik (Siefken 2007: 224-225). Formal entspricht der Reformverlauf dem klassischen Gesetzgebungsprozess der Bundesrepublik: Die Gesetzesentwürfe werden durch die Ministerialverwaltung erarbeitet, im Kabinett beschlossen, ins Parlament eingebracht, an die Fachausschüsse überwiesen und im Bundestag beschlossen. Zustimmungspflichtige Gesetze kommen zusätzlich im Bundesrat zur Abstimmung und werden gegebenenfalls im Vermittlungsausschuss des Bundesrates gebilligt und nach finaler Abstimmung endgültig verkündet. Dennoch spielt die Hartz-Kommission für die Bestimmung des Akteurssets eine wichtige Rolle, wie im Folgenden gezeigt wird.

Wer aber bildete die Kernexekutive im Reformprozess der Hartz-Gesetze? Hier sind an erster Stelle der *Kanzler* und das *Kanzleramt* zu nennen. Ihre herausragende Bedeutung zeigt sich daran, dass die Hartz-Kommission weitgehend in »Eigenregie« des Kanzleramtes betrieben wurde (Nullmeier 2008: 163). Dies ist bereits ein erster Hinweis darauf, dass das Kanzleramt während des gesamten Prozesses eine wesentliche Rolle spielte. Es stellte die *zentrale Machtressource* des Machtapparates Schröders dar (Korte 2007: 180). Nach dem Kanzler war es vor allem sein Kanzleramtschef Frank-Walter Steinmeier, dem es nach dem Wechsel an die Spitze des Kanzleramtes 1999 gelungen war, die Regierungszentrale als Machtressource des Kanzlers zu konsolidieren (Murswiek 2003: 129). Er sorgte nach der von Rot-Grün gewonnenen Bundestagswahl 2002 nicht nur für Kontinuität im Kanzleramt, sondern leistete auch wichtige inhaltliche Vorarbeiten zur Agenda 2010. Bereits vor der Bundestagswahl hatte er als Leiter einer Planungsgruppe im Kanzleramt einen Plan zur Umsteuerung in der Wirtschafts- und Sozialpolitik entwickelt. Zu den Protagonisten dieser als »Gruppe 2010« tagenden Akteure gehörten Schröder, Steinmeier und Wolfgang Clement. Unterstützt wurde diese Gruppe von Béla Anda, Thomas Steg, Sigrid Krampitz und Reinhard Hesse sowie Bernd Pfaffenbach und Günter Horzetzky aus dem Bundeskanzleramt. Diese »Kerngruppe« (Nullmeier 2008: 155) besaß nur wenige Verflechtungen und Verbindungen mit anderen zentralen Gruppen in Partei und Regierung. Zugleich zeigt auch der *Ausschluss des Sozialministeriums* aus der Tagungsrunde im Februar 2003, »dass diese Gruppe nicht auf Integration ausgerichtet war, sondern die Profilie-

rung eines bestimmten Politikansatzes vorantreiben sollte« (Nullmeier 2008: 155).

Weil das Kanzleramt zentral am Entscheidungsprozess beteiligt war, traten auch »traditionelle« Konflikte zwischen Arbeits-, Wirtschafts- und Finanzministerium in den Hintergrund. Die Funktion des zuständigen Bundesministeriums für Arbeit im Reformprozess muss allerdings differenziert werden in die Zeit vor der Bundestagswahl im September 2002 und in die Zeit nach der Bundestagswahl. Ab dem Zeitpunkt der Einberufung der Hartz-Kommission spielte das Arbeitsministerium keine zentrale Rolle mehr. Weder war auf Seiten des BMAS klar, was mit der Hartz-Kommission anzufangen sei und in welche Richtung sie gesteuert werden sollte, noch hatte die Kommission von Anfang an größere Möglichkeiten der Einflussnahme (Siefken 2007: 226).

Nach der gewonnenen Bundestagswahl 2002 wurden neue Konstellationen im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik geschaffen. Walter Riester wurde als Bundessozialminister abberufen. Mit der Neubildung des »Superministeriums« für Wirtschaft und Arbeit unter der Führung von Wolfgang Clement und dem ebenfalls neu gebildeten Ministerium für Gesundheit und soziale Sicherung unter Ulla Schmidt kamen zwei prominente sozialpolitische Akteure hinzu. Der neue Zuschnitt der Ministerien war für die Kompetenzbündelung überaus wichtig. Durch die Überführung wesentlicher Abteilungen in das neue Ministerium für Wirtschaft und Arbeit konnte die traditionelle Sozialpolitik stärker kontrolliert und in ökonomische Perspektiven integriert werden. So ließen sich die Hartz-Reformen dort mit wirtschaftspolitischen Konzepten in einem organisatorischen Gesamtrahmen planen und gesetzgeberisch auf den Weg bringen (Nullmeier 2008: 155). Erst mit Wolfgang Clement konnte überhaupt das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit geschaffen werden (Murswieck 2003: 130). Bei seiner Berufung spielte es eine wichtige Rolle, dass Clement ein grundsätzlicher Befürworter des Modernisierungskurses und der Arbeitsmarktreformen war, der großes Interesse an der Umsetzung der Hartz-Reformen hatte (Hartz 2007: 219). Anhand der Praxis seiner Politik und zahlreicher Äußerungen zu einzelnen umstrittenen Policy-Fragen wird Clement auch als einer der »exponiertesten Modernisierer« (Meyer 2007: 95) bzw. als »Hauptpromotor der Reformpolitik in der SPD« (Klein 2007: 170) bezeichnet. Auch deswegen spielte er für das Kanzleramt eine bedeutende Rolle im Reformprozess.

Ein weiterer wichtiger Akteur im Entscheidungsprozess war Franz Müntefering in seiner Funktion als Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion ab 2002. Da es keine gravierenden inhaltlichen Differenzen zwischen ihm und Schröder gab, agierte Müntefering stets als Unterstützer und Mehrheitsbeschaffer und kann angesichts der knappen Mehrheiten als ein zentraler Akteur bei der parlamentarischen Steuerung bezeichnet werden (Korte 2007: 180). Insbesondere mit Beginn der Agenda-2010-Politik präsentierte sich Müntefering »als die Verkörperung einer genuin sozialdemokratischen Brücke zwischen Traditionalisten und Modernisierungspolitik« (Meyer 2007: 89). Diese Brückenfunktion war überaus wichtig, da der Konflikt in Partei und Fraktion den gesamten Hartz-Prozess wesentlich prägte. Angesichts der inhaltlichen Nähe zu Schröder bzw. seiner Zugehörigkeit zum »System Schröder« (Raschke/Tils 2007: 510), sowie der nach der Bundestagswahl laut gewordenen Kritik an Müntefering, er führe die Fraktion stark autoritär (FAZ vom 16.11.2002), relativiert sich allerdings die ihm zugeschriebene Vermittlerrolle. Das politische Entscheidungszentrum setzte sich also zusammen aus Bundeskanzler Schröder, Kanzleramtschef Steinmeier, »Superminister« Clement sowie dem Fraktionsvorsitzenden Müntefering.

Die Grünen waren kein Teil der Kernexekutive. Sie waren allenfalls über punktuelle und bilaterale Kontakte zwischen Schröder und Fischer sowie zwischen Steinmeier und der Fraktionsführung der Grünen in den Prozess integriert. Auch die SPD und ihre Fraktion spielten keine tragende Rolle im politischen Entscheidungszentrum (Nullmeier 2008: 155). Im Vergleich zum kleinen Koalitionspartner und der SPD spielte die Opposition eine wesentlich bedeutendere Rolle. Neben ihrer Funktion innerhalb der Parteiendemokratie war die CDU/CSU vor allem aufgrund ihrer Mehrheit im Bundesrat ein wichtiger Akteur der Kernexekutive, der seinen Einfluss insbesondere in den Vermittlungsausschüssen zu einzelnen Hartz-Gesetzen (vgl. dazu Kap. 5.3.4) geltend machen konnte.

Politische Praktiken in der Phase der Problemdefinition

In Analogie zu den politischen Praktiken der Riester-Reform prägen in der Phase der Problemdefinition vor allem die Praktiken der *indirekten Drohung* sowie der *Weisung* das Bild. Die hohe Arbeitslosigkeit war im Hinblick auf die Struktur der Sozialversicherung in Deutschland sowie das politische Ziel, sich in einer verschärften internationalen Standortkonkurrenz zu behaupten, Hauptaugenmerk der Re-

gierung Schröder. Die signifikante Reduzierung der Arbeitslosigkeit war der Maßstab, an dem Schröder sich messen lassen wollte (zit.n. Hamburger Abendblatt vom 10.07.2002) und wurde damit zum »strategischen Kernproblem« (Hasel/Hönigsberger 2007: 92). Die *indirekte Drohung* im Bereich der Arbeitsmarktpolitik brachte Schröder in der Formulierung »Entweder wir modernisieren [...], oder wir werden modernisiert [...]« auf den Punkt (Schröder 2003: 617).

Der Umbau des Sozialstaates war nach Schröders Ansicht die einzige Konsequenz aus der Globalisierung (Schröder 2006: 398). Schröder organisierte ein politisches Entscheidungszentrum, welches diesem Zweck entsprach. Auch am Beispiel der Hartz-Reformen wird also die Bedeutung der personellen *Weisungsbefugnis* für den Reformprozess sichtbar. Diese zeigte sich insbesondere an den Personalien Frank-Walter Steinmeier, Wolfgang Clement und Franz Müntefering. Während Steinmeier die Regierungszentrale als Machtressource des Kanzlers konsolidierte, war Clements Rolle hinsichtlich der Regierungsorganisation aus zweierlei Gründen von Bedeutung: zum einen, weil er als »Modernisierer« hinter dem sozialpolitischen Kurs Schröders stand und sich deutlich für die Umsetzung der Hartz-Reformen einsetzte (Hartz 2007: 219), und zum anderen, weil er nach der Abberufung Riesters Minister des neu gebildeten »Superministeriums« für Wirtschaft und Arbeit wurde. Diese institutionelle Veränderung stellt ebenfalls eine *Weisung* dar und zeigt, in welchem Umfang Politik in der Lage ist, über institutionelle und organisatorische Rechte und Ressourcen zu entscheiden. In Bezug auf die Verbindung zur Partei war Franz Müntefering in seiner Funktion als Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion ab 2002 unverzichtbarer Bestandteil des politischen Entscheidungszentrums. Er übernahm als Mehrheitsbeschaffer für die Reformpolitik eine Brückenfunktion zwischen Modernisierern und Traditionalisten (Meyer 2007: 89). Diese Brückenfunktion war deshalb so wichtig, weil der Konflikt in Partei und Fraktion den gesamten Hartz-Prozess wesentlich prägte. Bei der Auswahl seiner Mitarbeiter und Berater bewertete Schröder insgesamt die Unabhängigkeit von der Partei als positive Eigenschaft (Meng 2002: 27; Niclaß 2004: 355). Zur Bestimmung der Handlungsfähigkeit des politischen Entscheidungszentrums ist die Organisation, Besetzung und Vernetzung des unmittelbaren Mitarbeiterumfeldes des Kanzlers demnach eine wichtige Variable.

5.3.2 Agenda-Setting

Bereits vor dem offiziellen Ende des Bündnisses für Arbeit veranlasste die Regierung mit der Einberufung der Hartz-Kommission einen radikalen Wandel ihrer politischen Strategie im Bereich der Arbeitsmarktreform. Hatte das politische Entscheidungszentrum – von marginalen Reformen abgesehen¹⁹ – zunächst keine Agenda-Setter-Funktion übernommen (Merkel 2003: 181), wurde mit der Einberufung der Hartz-Kommission das korporatistische Arrangement in Frage gestellt. Statt nach einem sozialpolitischen Konsens zwischen Staat, Kapital und Arbeit zu suchen, handelten die Verantwortlichen im Alleingang und unter Bruch des »Rheinischen Konsensmodells« (Lamping 2006: 237). Das Agenda-Setting erfolgte weitgehend durch das politische Entscheidungszentrum um das Kanzleramt und nur unter geringer Beteiligung von Ministerien, Partei und Fraktion (Schmid 2007: 281).

Vom Vermittlungsskandal zur Hartz-Kommission

Die Kompetenzbündelung in der Phase des Agenda-Settings war aufgrund des sogenannten *Vermittlungsskandals* möglich geworden. Dieser Skandal bot ein günstiges Gelegenheitsfenster für die auf ihn folgenden Hartz-Reformen. Als am 5. Februar 2002 ein Prüfbericht des Bundesrechnungshofes über die Vermittlungstätigkeit der Bun-

19 | Inwieweit die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der 14. Legislaturperiode tatsächlich als »marginal« bezeichnet werden können, ist in der Politikwissenschaft umstritten. Bereits ab Frühjahr 2001 und aufgrund der stetig steigenden Zahl der Arbeitslosen wurde die bis dahin praktizierte »Politik der ruhigen Hand« des Kanzlers zunehmend in Frage gestellt. In der Folge verabschiedete das Kabinett am 19. September 2001 den Entwurf zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, das sogenannte Job-AQTIV-Gesetz. Dieses Anfang 2002 in Kraft getretene Gesetz wurde zwar einerseits wenig beachtet (Oschmiansky/Mauer/Schulze Buschoff 2007: 291), andererseits aber als das zentrale arbeitsmarktpolitische Gesetz der 14. Legislaturperiode bezeichnet (Heinelt 2003: 133). Gleichzeitig wird es auch als Pilotprojekt zu den Hartz-Gesetzen interpretiert (Nullmeier 2008: 176), welches bereits insofern einen arbeitsmarktpolitischen Wandel darstellte, als es die bislang üblichen nachfrageorientierten Strategien teilweise durch eine angebotsorientierte Arbeitsmarktpolitik ersetzte (Blancke/Schmid 2003: 226). Im Vergleich zu den umfassenden und weitreichenden Maßnahmen der Hartz-Gesetze erscheint der oben gewählte Ausdruck allerdings gerechtfertigt.

desanstalt für Arbeit veröffentlicht wurde, kam es unmittelbar danach zu einer medialen Skandalisierung. Es stellte sich heraus, dass zahlreiche Vermittlungen von den Arbeitsvermittlern vorzeitig gelöscht und über 70 Prozent als »falsch verbucht« eingestuft werden mussten (Handelsblatt vom 06.02.2002). Der Skandal bestand darin, dass sich die realen Vermittlungszahlen als weitaus geringer erwiesen als die angegebene Zahl. Im Zuge dieser statistischen Fälschung wurde sichtbar, dass die Hauptarbeit der Bundesanstalt nicht in der Vermittlung, sondern in der Verwaltung der Arbeitslosen lag (Nullmeier 2008: 151).

Dieser als externer Schock (Blancke/Schmid 2003: 225) beschriebene Vermittlungsskandal kann als unmittelbarer Auslöser für die Hartz-Reformen gewertet werden. Da es sich bei der Bundesanstalt um einen ›Nerv‹ des deutschen Sozialstaates mit starken Mitwirkungsrechten für die Sozialpartner handelte, wurden die Ineffizienzen und Fehlsteuerungen als *Versagen des korporatistischen Systems* interpretiert und medial kommuniziert (Heinze 2003: 154). Statt dem Arbeitsministerium die Arbeitsmarktreform zu überlassen, wurde diese nun durch Bundeskanzler Schröder zur *Chefsache* der Regierung erklärt (Trampusch 2005: 76). Grund für diese Erklärung war die Befürchtung im Kanzleramt, dass durch die prominente Beteiligung des BMAS die Gelegenheit zu Reformen nicht weitreichend genug genutzt werden könne (Siefken 2007: 187): »Der Kanzler wollte und musste Handlungsfähigkeit demonstrieren« (Sturm 2009: 70).

Über die strategische Ausnutzung der durch den Vermittlungsskandal geschaffenen Möglichkeit konnte eine Reformpolitik in Gang gesetzt werden, die zum einen eine neue, für die Sozialdemokratie untypische arbeitsmarktpolitische Agenda vorgab. Zum anderen konnte nun eine Reform beginnen, die unter anderen Bedingungen nicht bzw. »nur gegen erheblichen Widerstand der Gewerkschaften und mit deutlichem Ansehensverlust bei der gewerkschaftlichen Wählerklientel hätte umgesetzt werden können« (Blancke/Schmid 2003: 230). Der in der Folge des Skandals entstandene öffentliche Druck fungierte als »katalysierende Krise« (Zohlnhöfer 2003: 408) und machte zeitnahe personelle und gesetzgeberische Veränderungen möglich. Abgesehen von dem Rücktritt des für die Bundesanstalt im Arbeitsministerium zuständigen Staatssekretärs Werner Tegtmeier, wurde am 20. Februar 2002 der langjährige Präsident der Bundesanstalt Bernhard Jagoda durch den sozialdemokratischen

»Modernisierer« (Merkel u.a. 2008: 84) Florian Gerster ersetzt²⁰, der zuvor die Debatte um den Kombilohn maßgeblich mitgeprägt hatte. Zum anderen wurde noch im selben Monat ein Zwei-Stufen-Plan beschlossen. Dieser sah zum einen kurzfristig wirkende Maßnahmen zur Neuorganisation der Bundesanstalt für Arbeit vor²¹, um Handlungsfähigkeit zu *symbolisieren* (Meng 2002: 36) – die *faktische*, weil wesentlich weitreichendere Handlungsfähigkeit wurde erst mit der zweiten Stufe und der Einsetzung der Hartz-Kommission initiiert. Die Hartz-Kommission wurde am 22. Februar 2002 (vgl. Kap. 5.3.1) unter der Leitung des damaligen VW-Arbeitsdirektors Peter Hartz²² eingesetzt und nahm bereits am 6. März 2002 ihre Arbeit auf.

20 | Im Zusammenhang mit dem Vermittlungsskandal wurden auch Rücktrittsforderungen gegen Arbeitsminister Riester laut (vgl. z.B. SZ vom 20.02. 2002).

21 | Die kurzfristigen Maßnahmen wurden im Rahmen des »Gesetzes zur Vereinfachung der Wahl der Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat« vom 23. März 2002 getroffen. Hier ging es vor allem um die Veränderung der Leistungsstrukturen der Bundesanstalt für Arbeit. Diese wurden vergleichbar den Regelungen für private Unternehmen verändert. Wurden beispielsweise die Geschäfte der Bundesanstalt zuvor von einer Person geführt, so wurden sie jetzt von einem aus drei Personen bestehenden Vorstand geleitet. Über diese kurzfristigen organisatorischen Maßnahmen des oben genannten Zwei-Stufen-Plans hinaus wurde die sogenannte Erlaubnispflicht für private Arbeitsvermittler abgeschafft. Stattdessen wurde der »Vermittlungsgutschein« als neues Instrumentarium in das Arbeitsförderungsgesetz übernommen. Danach hatten Arbeitslosengeld- oder Arbeitslosenhilfeempfänger Anspruch auf einen Vermittlungsgutschein, wenn sie nach dreimonatiger Arbeitslosigkeit noch nicht vermittelt waren (Steck/Kossens 2003: 1).

22 | Der VW-Arbeitsdirektor Peter Hartz war dem Kanzler aus dessen Zeit als niedersächsischer Ministerpräsident freundschaftlich verbunden und hatte sich durch unkonventionelle Beschäftigungssicherungsmaßnahmen bei Volkswagen ein überregionales Renommee erworben (Lamping 2006: 237). Hartz qualifizierte sich darüber hinaus auch deswegen für den Vorsitz der Kommission, da ihm – nach eigenem Bekunden – »die Senkung der Arbeitslosigkeit ein echtes Anliegen« (Hartz 2007: 204) war.

Bemerkenswert erscheint zusätzlich die Art und Weise, wie Hartz zum Vorsitz der Kommission kam. Er wurde eine halbe Stunde vor Bekanntgabe der Einsetzung der Kommission von Schröder angerufen: »Hör mal, ich gehe um elf Uhr zu einer Pressekonferenz und verkünde, dass wir jetzt am Arbeitsmarkt

Da Agenda-Setter über den Vorteil verfügen, Reichweite und Radius der angebotenen Lösungsvorschläge vordefinieren zu können (Tsebelis 2002: 51), kommt der Auswahl der Kommissionsmitglieder eine hohe Bedeutung zu (Kropp 2003: 339).

Abb. 2: Mitglieder der Hartz-Kommission

Dr. Peter Hartz	Personalvorstand der Volkswagen AG
Dr. Norbert Bense	Personalvorstand der Deutschen Bahn AG
Dr. Norbert Fiedler	Roland Berger Strategy Consultants
Heinz Fischer	Abteilungsleiter Personal Deutsche Bank AG
Peter Gasse	Bezirksleiter der IG Metall NRW
Prof. Dr. Werner Jann	Professor für Verwaltungswissenschaft der Universität Potsdam
Dr. Peter Kraljic	Direktor McKinsey & Company
Isolde Kunkel-Weber	Mitglied im Verdi-Bundesvorstand
Klaus Luft	Geschäftsführer Market Access for Technology Services GmbH
Harald Schartau	Arbeitsminister NRW
Wilhelm Schickler	Präsident Landesarbeitsamt Hessen, Bundesanstalt für Arbeit
Hanns-Eberhard Schleyer	Generalsekretär des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks
Prof. Dr. Günther Schmid	Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)
Wolfgang Tiefensee	Oberbürgermeister der Stadt Leipzig
Eggert Voscherau	Vorstandsmitglied der BASF AG

Quelle: Siefken 2007: 190

aktiv werden. Ich werde der Presse mitteilen, dass wir eine Kommission [...] einsetzen und dich als Vorsitzenden ankündigen.« [...] Ich habe ihn erstmal um Bedenkzeit gebeten und gesagt, ich müsse zunächst mit meinem Vorstandsvorsitzenden reden. »Ja«, hat er dann nur noch gesagt, gelacht und noch hinzugesetzt: »Das ist jetzt dein Problem.« (Hartz 2007: 198-199).

Diese Auswahl wurde unter der maßgeblichen Führung des Kanzleramts (Siefken 2007: 188), aber auch des damaligen Arbeitsministers Riester und Peter Hartz' selbst vorgenommen²³ (Hartz 2007: 208).

In der 15-köpfigen Kommission waren neben Vertretern von Kapital und Arbeit auch Politiker wie Harald Schartau und Wolfgang Tiefensee, die spezifische Länder- bzw. kommunale Interessen vertreten sollten. Zusätzlich waren mit Jann und Schmid auch zwei Vertreter aus der Wissenschaft in der Kommission. Dem Anspruch nach sollte jede gesellschaftlich relevante Gruppe vertreten sein. Allerdings ist auffallend, dass neben den sieben prominenten Unternehmensvertretern und -beratern auf Verbandsseite nur insgesamt zwei gewerkschaftliche Vertreter der IG Metall und von Verdi beteiligt waren. Insgesamt waren die Mitglieder der Kommission zwar Fachleute in Bezug auf die Arbeitsmarktpolitik, »aber immerhin Outsider im Vergleich zu den bislang dort agierenden Verbänden« (Ramge 2003: 65). Insbesondere mit der Berufung von Gasse und Kunkel-Weber, die zuvor nicht direkt in der Selbstverwaltung der Bundesanstalt für Arbeit tätig waren, gelang es dem Kanzleramt, den Einfluss der Verbandsspitzen zurückzudrängen (Schroeder 2003: 139).

Die Zusammensetzung der Kommission selbst stellte bereits einen Bruch mit korporatistischen Strukturen dar (Eichhorst/Wintermann 2006), da sie ausdrücklich nicht mit Vertretern gesellschaftlicher Vetopositionen besetzt war. Mit der Berufung zahlreicher Manager, Unternehmensberater und Wissenschaftler in die Kommission wurde zum einen von der für das Politikfeld üblichen tripartistischen Politikformulierung Abstand genommen (Siefken 2007: 226). Zum anderen wurde das Ziel verfolgt, »trotz der Einbindung verschiedener Perspektiven große Homogenität und Entscheidungsfreiheit zu erreichen« (Blumenthal 2008: 411). Diese politischen Ziele werden vor dem Hintergrund von Schröders Kritik am Bündnis für Arbeit plausibel: Während im Bündnis – aus Schröders Sicht – Akteure mit einem fehlenden Maß an Reflexion und Kenntnis der weltwirtschaftlichen Abläufe debattierten (vgl. Kap.

23 | Im Unterschied dazu spricht Lamping davon, dass sich die Kommission wesentlich auf Vorschlag von Hartz zusammengesetzt habe (Lamping 2006: 237; vgl. auch Dyson 2005: 234; Blumenthal 2008: 404). Zwar konnte letztlich nicht ermittelt werden, wer wen für die Kommission vorschlug; entscheidend ist aber, dass sämtliche Personen die Zustimmung des Kanzlers fanden.

5.3.1), sollte genau dieser Fehler mit der Hartz-Kommission vermieden werden.

Die Hartz-Kommission als Erschließung zusätzlicher Handlungsspielräume

Aus der Besetzung allein lassen sich noch nicht vollständig die Funktionen erklären, die die Hartz-Kommission im Prozess der arbeitsmarktpolitischen Reformen hatte. Dennoch wird ersichtlich, welche zentrale Bedeutung die Kommission für die Steuerung der Reformen hatte. Ihre Einsetzung stellte ein wichtiges Instrument in den Händen des politischen Entscheidungszentrums dar.²⁴ Daher müssen die spezifischen Funktionen der Hartz-Kommission hinsichtlich der aus Sicht des politischen Entscheidungszentrums notwendig gewordenen Generierung staatlicher Handlungsfähigkeit erörtert werden.

Der Einsatz von Kommissionen ist in Deutschland keineswegs ein neues Phänomen des Regierens. Kommissionen, die der Vorbereitung politischer Entscheidungen dienen, sind seit jeher Teil des politischen Prozesses (Blumenthal 2008: 401). Dabei wird der Einsatz von Kommissionen im Kontext des Wandels von Staatlichkeit als *Zunahme kooperativer Steuerungsformen* im Zusammenspiel von staatlichen und privaten Akteuren diskutiert. Fand diese Diskussion zunächst vor allem unter dem Stichwort der Verhandlungsdemokratie statt (Czada/Schmidt 1993; Czada 2000; Scharpf 2000: 309; Czada 2004a), wurde sie anschließend und verstärkt durch den Begriff Governance ergänzt (Benz 2004a). Die Einsetzung einer Kommission ist eine Form der Politikberatung, bei der es um die Befähigung der politischen Adressaten zur Politikformulierung (Agenda-Setting, Auswahl und Formulierung politischer Ziele) sowie um die Erhöhung bzw. Wiedergewinnung staatlicher Handlungsfähigkeit in komplexen und kritischen Umfeldern geht (Blumenthal 2008: 410; Bucksteeg 2008: 79). Sie ist somit auch als Strategie konzipiert, mit deren Hilfe sich die Regierung angesichts der in Deutschland hohen Zahl von

24 | Zur Hartz-Kommission und den Entscheidungsprozessen *innerhalb* der Hartz-Kommission sind bislang einige aufschlussreiche Arbeiten erschienen (Siefken 2007; vgl. auch Weimar 2004; Fleckenstein 2004; Siefken 2006). Hier ist vor allem die Arbeit von Weimar hervorzuheben, die ausführlich die interne Arbeitsweise und Entscheidungsprozesse der Kommission anhand eines Policy Cycle darstellt.

Vetospielern zusätzliche Handlungsräume erschließen kann (Kropp 2003: 388).

Im Unterschied zu anderen Kommissionen, die häufig dem Sich-Befassen mit Themen dienen, »die nicht im Zentrum der aktuellen Auseinandersetzung zwischen Regierungsmehrheit und Opposition stehen« (Blumenthal 2008: 402), war die Arbeitsmarktpolitik wesentlicher Bestandteil der politischen Diskussion. Vor dem Hintergrund des durch den Vermittlungsskandal hervorgerufenen öffentlichen Drucks hatte die Hartz-Kommission einen hohen Symbolcharakter, da durch sie Handlungsfähigkeit demonstriert werden sollte: ihr Ziel war, frühzeitig die Agenda zu bestimmen, dadurch dem politischen Gegner die Deutungshoheit zu entziehen und Handlungsfähigkeit zu demonstrieren (vgl. Egle/Ostheim/Zohlhörer 2003: 20; Blancke/Schmid 2003: 235; Schmid 2007: 287; Siefken 2007: 188; Blumenthal 2008: 411; Bucksteeg 2008; Hegelich/Knollmann/Kuhlmann 2011: 61). Insofern war ihre Einrichtung zunächst ein taktischer Zug des Bundeskanzlers, um auf abstürzende Umfragewerte, die als skandalös beschriebenen Vorgänge in der Bundesanstalt für Arbeit und damit insgesamt auf die drohende Niederlage bei den anstehenden Bundestagswahlen zu reagieren (Merkel 2003: 191). Die Demonstration staatlicher Handlungsfähigkeit blieb allerdings keineswegs allein auf einen *symbolischen* Charakter beschränkt. Lamping benennt fünf *politische* Funktionen, die von der Hartz-Kommission erfüllt wurden (Lamping 2006: 245):

1. Die Hartz-Kommission sollte als Instrument zur Blockadeverringern in einem Regierungssystem fungieren, das durch zahlreiche Vetopunkte und komplexe Entscheidungsprozesse gekennzeichnet ist.
2. Durch die Verlagerung von Politiken auf eine neue politische Bühne sollte Zeit gewonnen werden, um langwierige Konsensbildungsprozesse zu umgehen.
3. Die Hartz-Kommission sollte die Funktion der Schuldvermeidung erfüllen.
4. Die Hartz-Kommission sollte die Funktion der Legitimitätsgewinnung erfüllen.
5. Die primäre Aufgabe der Hartz-Kommission bestand darin, »das Moment der Handlungsnotwendigkeit und der Veränderungsdringlichkeit öffentlich zu kommunizieren und in das Bewusstsein zu rücken« (Lamping 2006: 236).

Was diese spezifischen Funktionen der Hartz-Kommission für die am Entscheidungsprozess der späteren Hartz-Reformen beteiligten Akteure bedeutete, soll im Folgenden am Beispiel der wichtigsten Akteure inner- und außerhalb der Kernexekutive skizziert werden.

In der Phase des Agenda-Settings gehört es zu den typischen Aufgaben politischer Eliten, Verhandlungskorridore für Reformpolitik abzustecken. Die Hartz-Kommission stellte für das politische Entscheidungszentrum allerdings weniger ein Mittel zu Auslotung möglicher Konsense dar, als vielmehr ein managerielles Instrument der *Agendabeherrschung*, mit dem politische und strukturelle Restriktionen bei den Reformprozessen überwunden werden sollten (Murswiek 2003: 125).

Der ritualisierte Weg über Expertenrunden, Enquete- und Programmkommissionen, Parteitagsbeschlüsse und langwierige Gesetzgebungsverfahren kann sich schnell als zu lang erweisen, wenn es darum geht, Chancen zu ergreifen und sich im internationalen Wettbewerb aussichtsreich zu positionieren. Aber auch bei den großen Reformprojekten müssen geeignete Wege gefunden werden, um öffentliche Unterstützung zu organisieren und die notwendigen gesetzgeberischen Schritte so vorzubereiten, dass aus Widerständen keine Blockaden werden (Steinmeier 2001: 264-265).

Statt des »ritualisierten Weges« zielte Steinmeier »auf einen ›innovativen Konsens‹ jenseits der traditionellen ideologischen Gräben« (Steinmeier 2001: 265; vgl. auch Kap. 5.1). Um Handlungsunfähigkeit zu vermeiden, mussten Widerstände überwunden werden. Dazu war es wichtig, dass die Regierung die arbeitsmarktpolitische Agenda beherrschte, wenngleich durch die Hartz-Kommission die Aufmerksamkeit auf eine andere Bühne gelenkt wurde (Lamping 2006: 246). Zwar hatte der Kanzler – von einer Teilnahme an einer der letzten Sitzungen abgesehen – keinen formalen Zugang zur Kommission. Dennoch gab es mehrfache Gespräche zwischen dem Kanzler, dem Chef des Kanzleramtes und Hartz, in denen Schröder über die Fortschritte der Arbeit informiert wurde (Weimar 2004: 170). Ihr Gegenstand waren Fragen zur Ausweitung des ursprünglichen Auftrages (Siefken 2007: 197). Der ursprüngliche Auftrag bezog sich lediglich auf die Entwicklung eines Reformkonzepts für den internen organisatorischen Umbau der Bundesanstalt für Arbeit. Diese inhaltlichen Grenzen wurden sukzessive in Richtung der Entwicklung eines neuen *Gesamtkonzeptes* zur Reform der Arbeitsmarkt- und Beschäf-

tigungspolitik ausgedehnt. Die Kommission hatte »den Auftrag auch als Aufforderung verstanden, Vorschläge für neue Instrumente zu entwickeln, bei deren Umsetzung die BA nur teilweise oder indirekt beteiligt ist« (Schmid 2003b: 3).

War das Kanzleramt – wenngleich informell – an der Formulierung der späteren Kommissionsergebnisse beteiligt, wurde das Sozialministerium durch die Kommission explizit umgangen (Lamping 2006: 239). Die Einschätzung, dass Riester durch die Kommission öffentlich desavouiert worden sei, teilt Hartz jedoch nicht, da die Kommission von Riester und seinem Staatssekretär Gerd Andres in ihrer Arbeit unterstützt wurde (Hartz 2007: 209). Außerdem nahm Riester an mehreren Sitzungen der Kommission teil (Weimar 2004: 170). Hier hatte er allerdings nur Gastrecht, so dass Hartz entscheiden konnte, ob er Riester das Wort erteilte. Allein die Geschäftsstelle des BMAS, die für die Projektsteuerung und die administrative Unterstützung der Kommission im Ministerium eingerichtet wurde, blieb ein möglicher, allerdings beschränkter Kanal der indirekten Einflussnahme (Siefken 2007: 197). Gleichzeitig verfügte jedes Kommissionsmitglied aufgrund seiner beruflichen Tätigkeit über ein eigenes großes »Backoffice« (Hartz 2007: 209), so dass die Kommissionsmitglieder nicht zwingend auf die Mitarbeiter der Geschäftsstelle angewiesen waren. Getrennt von der Frage, ob angesichts der Aufgaben der Hartz-Kommission von einer Desavouierung des Arbeitsministeriums gesprochen werden kann, zeigt sich, dass die Kommission in der Phase des Agenda-Settings Aufgaben übernahm, die üblicherweise definitiv in den Kompetenzbereich des Ministeriums fallen.

Der Einsatz der Hartz-Kommission steht darüber hinaus für ein Aufbrechen ehemals gültiger sozialpolitischer Netzwerke (Czada 2004b: 150; Dyson 2005: 234-235, Egle 2009: 267). Die Hartz-Kommission unterschied sich deutlich von den fest institutionalisierten Beratungsgremien, wie den Sachverständigenräten, den wissenschaftlichen Beiräten oder der tripartistischen Konzertierung. Bei dieser Kommission handelte es sich um ein Gremium eines *spezifisch neuen Typus*, zu dem insbesondere das Kanzleramt ein hochgradig strategisches und instrumentelles Verhältnis pflegte. Die besondere Stellung des Bundeskanzleramtes zur Kommission bedeutete für die Akteure außerhalb des politischen Entscheidungszentrums eine deutliche Degradierung. Dies betraf in erster Linie die SPD, aber auch die ihr nahestehenden Gewerkschaften. Die Kommission steht demnach für ein Zurückdrängen bzw. Aufbrechen der parteipolitisch organisierten

Programmdiskussion. Diese ist nicht nur langwierig, sondern bedarf stets eines flügelübergreifenden Konsenses und ist daher mehrdeutig und wenig handlungsleitend (Rüb 2003: 291). Zwar versuchte die Hartz-Kommission über zwei sogenannte »Stakeholder-Dialoge«²⁵ die nicht beteiligten Akteure punktuell einzubinden. Der gebräuchlichste Weg der Aufnahme von Kontakten zu einzelnen Mitgliedern der Kommission war nicht der offizielle Weg über die Geschäftsstelle, sondern allein über bilaterale Kontakte (Siefken 2007: 198).

Die Kommission fungierte als Blockadebrecher in einem Politikfeld, welches durch tiefe partei- und interessenpolitische Zerklüftungen gekennzeichnet war. Nach innen sollte sie vor allem Druck auf den traditionalistischen Flügel der SPD ausüben und damit gleichzeitig die enge Koalition aus SPD-Linken und Gewerkschaftern zumindest lockern. Gleichzeitig übte die bloße Existenz der Kommission auch nach außen Druck auf die Opposition aus. Die Union sah sich deshalb in der Defensive, da sie nun unter Zeitdruck eigene arbeitsmarktpolitische Konzepte entwickeln musste, »um das Heft des Handelns nicht völlig aus der Hand zu geben« (Lamping 2006: 239).

Wurden Akteure des sozialpolitischen Netzwerkes und damit ihre Expertise marginalisiert, fand eine *externe Expertise* sehr wohl Eingang in die Arbeit der Kommission. Wie bereits beim Bündnis für Arbeit, bei dem gezielt nach internationalen Best Practices gesucht wurde²⁶, erfolgte in der Hartz-Kommission ein ähnlicher Abgleich der Reformen in den Bereichen Vermittlung, Aktivierung und Verwaltungs-

25 | An der ersten Veranstaltung am 29. April 2002 nahmen Vertreter des Vorstandes, der Selbstverwaltung und der Personalvertretung der Bundesanstalt für Arbeit sowie Landesarbeitsamt-Präsidenten und Arbeitsamt-Direktoren teil. An dem zweiten Dialog am 27. Mai 2002 wurden Vertreter der BDA, der Gewerkschaft ver.di, Regierungsvertreter aus den ostdeutschen Ländern sowie Vertreter von Weiterbildungsträgern und vom Runden Tisch der Erwerbslosen- und Sozialhilfeinitiativen eingeladen (Hartz-Kommission 2002: 3).

26 | Hier ist vor allem die Arbeit der Benchmarking-Gruppe des Bündnisses für Arbeit zu nennen, die den Wirtschafts- und Sozialstandort Deutschland im internationalen Vergleich beurteilt. In Zusammenarbeit mit der Bertelsmann-Stiftung und unter Beteiligung von Wolfgang Streeck, Rolf Heinze, Günther Schmid, Gerhard Fels und Heide Pfarr wurde dazu eine systematische Auswertung der Politikentwicklung in den OECD-Ländern vorgenommen (Eichhorst/Profit/Thode 2001).

modernisierung mit wichtigen europäischen Reformländern. Hier war insbesondere Großbritannien und seine »workfare«-Politik Vorbild (Seeleib-Kaiser/Fleckenstein 2007). Die externe Expertise hielt auf Basis der Arbeiten von Günther Schmid und Werner Jann Einzug in die Kommissionsergebnisse. Aufgrund der vom politischen Entscheidungszentrum als alternativlos dargestellten Reformpolitik (vgl. Kap. 5.3.1) muss der Zugriff auf wissenschaftliche Interpretationen allerdings als zwingend selektiv bezeichnet werden (Nullmeier 2008: 168).

Nach nur fünf Monaten und mit Blick auf die nahenden Bundestagswahlen im September 2002 präsentierte die Kommission am 16. August 2002 ihre Ergebnisse der Öffentlichkeit. Dieser Abschlussbericht (Hartz-Kommission 2002) stellte angesichts der drohenden Wahlniederlage insbesondere für die SPD eine Art Befreiungsschlag dar, da so der Vorwurf des politischen Attentismus zurückgewiesen werden konnte (Lamping 2006: 237-238). Der von der Kommission einstimmig verabschiedete, 343 Seiten umfassende Abschlussbericht beinhaltete dreizehn »Innovationsmodule« und wurde nicht nur im Kanzleramt präsentiert. Zusätzlich wurde er feierlich vor mehreren hundert geladenen Gästen – statt im Arbeitsministerium – im Französischen Dom zu Berlin vorgestellt. Der sakralen Kulisse entsprechend bezeichnet Hartz den Abschlussbericht als »Bibel für den Arbeitsmarkt« (FAZ vom 09.07.2005). Der Bericht stellte »ein von der Kommission hart erarbeitetes, von Hartz wohl geordnetes, aber zum Teil doch ziemlich zufälliges Puzzle heterogener Reformvorschläge« (Schmid 2003a: 79) dar, die von nun an die arbeitsmarktpolitische Grundlage für die folgenden vier Hartz-Gesetzespakete waren.

Inhaltlich sahen die Vorschläge neben verschiedenen Ansätzen zur Beschleunigung der Arbeitsvermittlung die Einrichtung sogenannter Personal-Service-Agenturen (PSA) zur Verbesserung der Vermittlungschancen von Arbeitslosen durch Arbeitnehmerverleih vor. Weitere Vorschläge waren sozialversicherungsfreie Minijobs für Dienstleistungen insbesondere in privaten Haushalten, niedrigschwellige Existenzgründungen durch dreijährige Zuschüsse (Ich-AG), der grundlegende Umbau der Bundesanstalt zu einem modernen Dienstleistungsunternehmen namens Bundesagentur für Arbeit und die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einer Grundsicherung für Langzeitarbeitslose und erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger zum »Arbeitslosengeld II« (vgl. u.a. Oschmiansky/Mauer/Schulze Buschoff 2007: 292).

Politische Praktiken in der Phase des Agenda-Settings

Das Gelegenheitsfenster zu den Hartz-Reformen wurde im Zuge des Vermittlungsskandals geöffnet. Die Reaktion auf den Vermittlungsskandal in Form der Einsetzung der Hartz-Kommission kann als »situationsstrategische Leistung« (Raschke/Tils 2007: 528) bezeichnet werden. Dadurch konnte ein Reformprozess in Gang gesetzt werden, der eine für die SPD untypische Agenda vorgab und unter anderen Bedingungen nur gegen erheblichen Widerstand der Gewerkschaften auf die Tagesordnung hätte gesetzt werden können (vgl. Blancke/Schmid 2003: 230). Das Ziel der Agendabeherrschung (Murswiek 2003: 125) konnte dabei insbesondere mit den Praktiken der *negativen Koordination*, der *Weisung* sowie der *Konfrontation* erreicht werden.

Die Funktionen der Hartz-Kommission passen nicht in das Bild einer auf Konsens ausgerichteten, kooperativen Governance-Strategie. Zwar kann argumentiert werden, dass der interne Verhandlungsmodus der Kommission eine *positive Koordination* darstellte, bei der sich die beteiligten Akteure als ein Gremium verstanden, das sich durch kollektive Identität stabilisierte und zugunsten gemeinsamer Optionen Verteilungskonflikte in den Hintergrund treten ließ (Rüb 2009: 53). Dieses Argumente können aber in zweierlei Hinsicht relativiert werden. Zum einen war die Kommission kein Teil des Entscheidungszentrums, sondern dessen Instrument. Daher ist die positive Koordination auch keine Praktik des politischen Entscheidungszentrums. Zum anderen war die Kommission ausdrücklich nicht mit Vertretern gesellschaftlicher Vetopositionen besetzt, so dass Verteilungskonflikte dem Ziel großer Homogenität (Blumenthal 2008: 411) untergeordnet waren. Insofern stellten die Kommission und die Auswahl der Mitglieder vielmehr eine *Weisung* dar, bei der das politische Entscheidungszentrum Aufgaben, Zeitabläufe und inhaltliche Vorgaben festlegte.

Die Einrichtung der Hartz-Kommission besiegelte »einen wirklichen Systembruch in der deutschen Verhandlungsdemokratie und eine Zäsur in der Geschichte des deutschen Korporatismus« (Siegel 2007: 396) und stellt damit einen arbeitsmarktpolitischen Strategiewechsel dar (Kemmerling 2007: 91). Daher kann hier statt von einer positiven von einer *negativen Koordination* gesprochen werden. Die Aufkündigung sonst üblicher Verhandlungen richtete sich zum einen gegen innerparteiliche Gegner, vor allem der SPD-Linken, aber auch der Gewerkschaften, die vom Entscheidungsprozess ausgegrenzt und damit marginalisiert werden sollten. Die Kommission steht also für

ein Zurückdrängen der Partei und einer Programmdiskussion, die eines flügelübergreifenden Konsenses bedurft hätte (Rüb 2003: 291; Kühne 2004: 59): »Die Einsetzung der Kommission selbst war eine massive *Konfrontation* gegenüber den Gewerkschaften und den Arbeitgeberverbänden, aber auch dem zuständigen Ministerium« (Rüb 2011c: 94). Dass das Bundeskanzleramt die Hartz-Kommission am zuständigen Ministerium vorbei einsetzte und massiv Kompetenzen an sich zog, kann als historisch einmalig bezeichnet werden und markierte das endgültige Ende der verhandlungsorientierten Arbeitsmarktpolitik (Rüb 2011c: 94). insgesamt fungierte die Kommission also als strategisches Instrument in den Händen des politischen Entscheidungszentrums zur Blockadeverringerung. Ziel war es, gerade bei dieser umfassenden arbeitsmarktpolitischen Reform handlungsfähig zu bleiben (Lamping 2006: 234).

5.3.3 Politikformulierung

Die Besonderheit in der Phase der Politikformulierung zu den Hartz-Reformen besteht darin, dass nicht die Kernexekutive bzw. das normalerweise zuständige BMAS die Grundlage für die späteren Gesetze schuf, sondern die Hartz-Kommission. Bereits diese Tatsache stieß in der SPD-Fraktion auf Kritik, da die so entstandenen Informationsasymmetrien seitens der Kernexekutive als Mittel eingesetzt wurden, umstrittene Reformen gegen potentiell abweichende Meinungen in den regierungstragenden Fraktionen durchzusetzen (Kropp 2003: 333). Die Widerstände bezogen sich demnach nicht ausschließlich auf den Inhalt der Gesetze, sondern schon früh auch auf die Form ihres Zustandekommens. Dennoch waren es vor allem die Vorschläge selbst, die bei verschiedenen Akteuren auch der Kernexekutive Kritik hervorriefen. Diese Kritik und die Reaktion des politischen Entscheidungszentrums werden im Folgenden dokumentiert. Neben den ersten Reaktionen und ihrer Bedeutung für den Bundestagswahlkampf 2002 soll auch der Prozess von der Wiederwahl der rot-grünen Bundesregierung bis zur Formulierung der Gesetze Hartz I bis Hartz IV skizziert werden.

Reaktionen auf die Ergebnisse der Hartz-Kommission

Das politische Entscheidungszentrum ist ab der Phase der Politikformulierung mit der grundsätzlichen Frage konfrontiert, in welchem Maße es gelingt, bei den Gruppen, die für die Entscheidung von Be-

deutung sind, Zustimmung zu gewinnen oder aber Mittel und Wege zu finden, sich von einer verweigerten Zustimmung unabhängig zu machen. Daher spielen bereits die ersten Reaktionen auf die Reform- und Gesetzesvorschläge für die Strategie des politischen Entscheidungszentrums eine entscheidende Rolle. Die ersten Reaktionen auf die Vorschläge der Hartz-Kommission bezogen sich primär auf den Abschlussbericht, da bereits vor der öffentlichkeitswirksamen Präsentation einzelne Vorschläge durch die Medien bekannt waren. Zur Bedeutung der Reaktion der Kernexekutive und anderer arbeitsmarktpolitischer Akteure kam der Umstand der unmittelbar bevorstehenden Bundestagswahl hinzu. Wollte die rot-grüne Regierung ihre Chancen auf eine Wiederwahl erhöhen, musste sie sich auch im arbeitsmarktpolitischen Bereich profilieren.

Die Bundesregierung hielt sich zunächst mit offiziellen Reaktionen auf die Vorschläge zurück und verwies darauf, die Arbeit der Kommission nicht vorzeitig kommentieren zu wollen: »Nach Übergabe des Kommissionsberichts wird sie [die Bundesregierung, H.M.] die Empfehlungen der Kommission eingehend prüfen, beurteilen und dann umsetzen« (BT-Drucksache 14/9834: 2). Interessanterweise schrieb Schröder aber bereits sechs Wochen vor der Präsentation in der SPD-Zeitschrift »Vorwärts«, dass es in der politischen Auseinandersetzung jetzt darauf ankomme, »dass das Konzept auch in seiner Gesamtheit begriffen wird – und dass sich nicht jeder das herauspicks, was seinen Interessen und Forderungen entspricht« (zit.n. Siefken 2007: 211). Und in der Endphase des Wahlkampfes sprach Schröder das »Machtwort«, er wolle dafür sorgen, dass das Konzept der Hartz-Kommission »eins zu eins« (SZ vom 11.09.2002) umgesetzt werde.

Die Ankündigung einer Eins-zu-eins-Umsetzung prägte die gesamte weitere Auseinandersetzung in den Phasen der Politikformulierung und stellte damit eine Vorentscheidung des politischen Entscheidungszentrums dar. Schröder versprach Hartz die vollständige Umsetzung bereits zu einem Zeitpunkt, als sich die Kommission noch nicht einmal konstituiert hatte (Hartz 2007: 212). Damit stellte er der Kommission quasi einen »Blankoscheck« aus. Dieser Umstand ist ein Beleg dafür, dass die Ergebnisse der Kommission nicht Grundlage einer breiten sozialpolitischen Diskussion sein sollten. Indem Schröder die bedingungslose Solidarität mit Hartz und die Unverhandelbarkeit der Ergebnisse erklärte, übte er innerparteilichen Druck aus (Lamping 2006: 238). Die Bindung Schröders an

die Ergebnisse der Kommission vor der Sichtung konkreter Ergebnisse zeigt außerdem, dass es offensichtlich nicht allein darauf ankam, *was* entschieden wurde, sondern ausdrücklich auch, *dass* entschieden wurde. Ein Zurückrudern durch fraktions- und parteiinterne Koalitionen bzw. eine »dynamische Konsensbildung« (Rüb 2003: 291) wurde so verhindert.

Die Reaktionen der *Regierungsparteien* waren unterschiedlich. Während die Grünen eine grundsätzlich zustimmende Haltung einnahmen, zeigte sich die SPD zwar prinzipiell offen, gleichzeitig aber auch zurückhaltend (Siefken 2007: 213). Diese ambivalente Haltung lässt sich zum einen mit den unterschiedlichen Haltungen innerhalb der SPD erklären. Während Generalsekretär Müntefering betonte, dass alles diskutiert und nichts sofort niedergeknüppelt werden dürfe (FAZ vom 28.06.2002), kam vor allem von den Ministerpräsidenten und Landesverbänden in Ostdeutschland Kritik (vgl. u.a. FAZ vom 08.07.2002; FAZ vom 09.07.2002). Zum anderen lässt sich die ambivalente Haltung der SPD mit dem Ziel des politischen Entscheidungszentrums erklären, staatliche Handlungsfähigkeit zu demonstrieren. Da das Machtwort der Eins-zu-eins-Umsetzung eine symbolische Verknüpfung des Schicksals des Kanzlers mit dem des Kommissionsberichts darstellte, hätte jede abweichende Meinung den Kanzler selbst in Frage gestellt. Dies trug in der Zeit vor der Bundestagswahl mit dazu bei, dass sich die SPD in der Folge merklich mit Kritik zurückhielt (Lamping 2006: 238).

Auch die *Gewerkschaften* reagierten anfangs auffallend zurückhaltend auf die Vorschläge der Kommission. Bereits vor der Veröffentlichung der Ergebnisse wurde in der Presse berichtet, dass der Kanzler dem DGB »zumindest Diskussionsbereitschaft abverlangen« (FAS vom 30.06.2002) wolle. Insbesondere die IG BCE, die IG BAU und die IG Metall zeigten sich diskussionsbereit. Eine Erklärung für diese Offenheit ist der Einfluss der Gewerkschaften auf die Kommission hinsichtlich eines für sie maßgeblichen Punktes. So wurden die im ersten Entwurf vorgesehenen Leistungskürzungen für Arbeitslose im Schlussbericht nicht mehr aufgeführt (SZ vom 02.06.2002). Die Haltung der Gewerkschaften, sich konstruktiv an der Umsetzung der Hartz-Vorschläge zu beteiligen, ist allerdings zusätzlich vor dem Hintergrund der anstehenden Bundestagswahl zu deuten. Auch der DGB interpretierte die eingeleiteten Arbeitsmarktreformen – ähnlich der Regierung – vor dem Hintergrund staatlicher Handlungsfähigkeit. Der DGB bezog sich positiv auf diesen Zweck und verknüpfte

die Forderung nach einem handlungsfähigen Staat gleichzeitig mit bestimmten politischen Vorstellungen: »[Die Gewerkschaften] wollen den handlungsfähigen Staat. Sie wollen, dass Arbeitnehmerrechte ausgebaut und gesichert werden. [...] Die Hartz-Vorschläge müssen als Chance zum Abbau von Arbeitslosigkeit genutzt werden« (Deutscher Gewerkschaftsbund 2002). Damit rief der DGB zumindest indirekt zur Wahl der SPD auf. Denn unter anderen Bedingungen hätten die Vorschläge, »wenn überhaupt, dann nur gegen erhebliche Widerstände der Gewerkschaften und mit deutlichem Ansehensverlust bei der gewerkschaftsnahen Wählerklientel [...] umgesetzt werden können« (Blancke/Schmid 2003: 230). Diese offene, vor dem Hintergrund der anstehenden Bundestagswahl zu interpretierende Haltung relativierte sich jedoch im weiteren Verlauf des Entscheidungsprozesses deutlich bzw. verkehrte sich partiell sogar in ihr Gegenteil.

Ebenso wie bei der Riester-Reform stand die *Opposition* auch hinsichtlich der Hartz-Reformen vor dem grundsätzlichen Dilemma zwischen konstruktiver Beteiligung und Verweigerungspolitik. Hinzu kam, dass sich die Opposition aus CDU/CSU, aber auch die FDP zu Beginn mit dem Problem konfrontiert sah, dass zahlreiche Reformvorschläge der Kommission inhaltlich ihren eigenen entsprachen (Lamping 2006: 239; Siegel 2007: 394).²⁷ Damit verlor die Arbeitsmarktpolitik als Wahlkampfthema an Attraktivität (Siefken 2007: 227) und es blieb der Opposition zunächst »nichts anderes übrig, als verhalten zu applaudieren« (FAZ vom 27.06.2002). Anfänglich gab es widersprüchliche Reaktionen der CDU/CSU auf den Abschlussbericht. Aufgrund dieser uneinheitlichen Haltung übte die FDP deutliche Kritik an der CDU. Wenig später einigte sich die Union aber auf eine deutliche Distanzierung und beschrieb die Vorschläge der Kommission als untaugliches Mittel zur Reform des Arbeitsmarktes. Die FDP begrüßte die Vorschläge – wenn auch nicht in allen Punkten. Die PDS hingegen lehnte die Vorschläge der Kommission von Beginn an als ungeeignet ab und kritisierte die Kürzungen bei den sozialen Standards und den sozialen Rechten von Arbeitnehmern und Arbeitslosen (Siefken 2007: 213-215).

27 | Als Beispiele können hier das von der Union eingebrachte und von der rot-grünen Mehrheit am 15.11.2002 abgelehnte »Gesetz zur Aktivierung kleiner Jobs«, sowie das von der FDP eingebrachte und am 26.09.2003 abgelehnte »Gesetz zur Sicherung betrieblicher Bündnisse für Arbeit« genannt werden (vgl. Siegel 2007: 394).

Die *Arbeitgeberverbände* äußerten sich zunächst unterschiedlich zu den Ergebnissen. Der Präsident des BDA, Dieter Hundt, ging auf Distanz zu den Vorschlägen und stellte fest, dass der ursprüngliche Reformeifer verwässert wurde und mutige Vorschläge verschwunden seien (FAZ vom 21.07.2002). Der BDI plädierte für eine differenzierte Betrachtung der Ergebnisse der Kommission. Dennoch stellte auch dessen Präsident Michael Rogowski fest, dass einige wichtige Schritte fehlten und das Gutachten zugleich sehr problematische Vorschläge enthalte. So wurde der Verzicht auf wirksame Leistungskürzungen einschließlich der Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld kritisiert. Auch der BDI verweist bereits in der Überschrift seiner Stellungnahme zum Abschlussbericht der Hartz-Kommission explizit auf die Handlungsfähigkeit des Staates – wenn auch im Vergleich zu den Gewerkschaften mit einer explizit anderen Erwartungshaltung: »Endlich handeln statt Festakte« (Bundesverband der Deutschen Industrie 2002).

Vom Wahlsieg zeitnah zu den Gesetzen Hartz I bis IV

An den ersten Reaktionen der arbeitsmarktpolitischen Akteure auf die Ergebnisse der Kommission wurde teilweise eine Unsicherheit im taktischen und inhaltlichen Umgang mit den Vorschlägen der Kommission deutlich. Diese Unsicherheiten sind auch vor dem Hintergrund der anstehenden Bundestagswahl zu erklären. Gleichzeitig verweisen sämtliche Reaktionen auf die Notwendigkeit staatlichen Handelns. Der Wahlkampf wirkte als Verstärker eines gegenüber der Wahlbevölkerung zum Ausdruck gebrachten staatlichen Willens zur sozialpolitischen Reform. Der Handlungswille des politischen Entscheidungszentrums folgte aus einem gestiegenen Handlungsdruck, der aus einer stetig steigenden Arbeitslosenzahl resultierte. Dieser Handlungsdruck wurde zusätzlich durch die nach wie vor präsente Aussage Schröders verstärkt, dass die deutliche Senkung der Arbeitslosigkeit *der Maßstab* sein sollte, an dem der Erfolg der Regierung zu messen sei.

Inhaltsanalysen des Wahlkampfes 2002 zeigen aber, dass aufgrund des »Jahrhunderthochwassers« im Osten Deutschlands das bis dahin wichtige Thema Arbeitslosigkeit ab Mitte August 2002 »buchstäblich von der Tagesordnung »gespült« (Brettschneider 2002: 42) wurde. Spätestens ab September 2002 bestimmte die virulent werdende Diskussion über einen möglichen Angriff der USA auf den Irak den Wahlkampf. Daher gelten nicht die Arbeitslosigkeit, sondern das Hochwasser und die Irakfrage als wahlentscheidende Themen.

Die Vorlage der Kommissionsergebnisse führte kurzfristig zu einem deutlichen Anstieg der wahrgenommenen Wirtschaftskompetenz (Schoen 2004). Dennoch blieben die Wähler gegenüber den Vorschlägen der Hartz-Kommission skeptisch. Da aber die angekündigte Umsetzung des Maßnahmenpakets die Regierung gegen den Vorwurf der Untätigkeit im Bereich der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik immunisierte, kann die strategische Nutzung der Hartz-Vorschläge im Wahlkampf 2002 im Sinne einer Entschärfung und Dethematisierung (Agenda-Cutting) verstanden werden (Siefken 2007: 218). Die Defensive in der Arbeitsmarktpolitik, so ein Mitarbeiter der SPD-Wahlkampagne, sollte mit einer Mischung aus Leistungsbilanz und Reformperspektive überwunden werden. Damit wurde in einer zentralen politischen Frage Handlungsfähigkeit signalisiert (Helle 2003: 34-35)

Diese *Doppelstrategie* aus Dethematisierung einerseits und gleichzeitiger Signalisierung von Handlungsfähigkeit andererseits steht also nicht für eine widersprüchliche Politik. Diese aus den Vorschlägen der Hartz-Kommission generierten Effekte stehen vielmehr für zwei Seiten derselben Medaille. Hinsichtlich der anvisierten Einzu-eins-Umsetzung der Kommissionsvorschläge konnte die Bundesregierung im Wahlkampf aber nicht allein auf einen Gesetzgebungsprozess verweisen, der ggf. *nach* einem möglichen Wahlsieg eingeleitet werden sollte. Nachdem sich die Regierung bereits am 21. August 2002 auf eine weitgehende Umsetzung der Kommissionsvorschläge verständigt hatte, konnten die Eckpunkte der Reformen bereits *vor* der Bundestagswahl beschlossen werden. Das Arbeitsministerium wurde daher am 4. September 2002 damit beauftragt, »alle notwendigen Schritte einzuleiten, damit die erforderlichen gesetzgeberischen und untergesetzlichen Maßnahmen sofort auf den Weg gebracht werden können« (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2002).

Am 22. September 2002 konnte die rot-grüne Regierungskoalition die Bundestagswahl schließlich knapp gewinnen. Der Wahlsieg war nach Einschätzung Schröders auch Peter Hartz und den Ergebnissen der Kommission zu verdanken (Hartz 2007: 207). Den vorherigen Absprachen entsprechend einigten sich die Spitzenakteure aus SPD und Grünen in der Koalitionsvereinbarung erneut auf eine schnellstmögliche Umsetzung des *gesamten* Hartz-Konzeptes und kündigten gleichzeitig einen veränderten Umgang mit den Sozialpartnern an: »Mit der vollständigen Umsetzung der Vorschläge der

Kommission ›Moderne Dienstleistung am Arbeitsmarkt‹ beginnen wir die größte Arbeitsmarktreform der Nachkriegsgeschichte. Wir überwinden damit die teilweise lähmenden Auseinandersetzungen zwischen den Sozialpartnern und den politischen Kräften über die richtige Strategie zur Bewältigung der Arbeitslosigkeit« (Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Grünen 2002: 10). Das politische Ziel der Koalition bestand ausdrücklich darin, die als Blockade wahrgenommenen Verbandseinflüsse zugunsten einer arbeitsmarktpolitischen Handlungsfähigkeit unwirksam zu machen.

Die Bekanntmachung der Überwindung der Auseinandersetzungen zwischen den Sozialpartnern bedeutete eine *offizielle* Verabschiedung von korporatistischen Strukturen in der Arbeitsmarktpolitik, die von den Koalitionspartnern als ineffektives Instrument wahrgenommen wurden. Das strikte Festhalten an dem Ziel der Eins-zu-eins-Umsetzung kann demnach als *Einschränkung* von Verhandlungsspielräumen und Demonstration von Durchsetzungswillen interpretiert werden. Im Unterschied zu Schröders Regierungserklärung von 1998 bedeutete diese Ankündigung gerade keine Einladung an die Stakeholder, sich als Beteiligte und Mitwirkende im Reformprozess zu verstehen. Dies schränkte die Handlungsspielräume der Sozialpartner, aber auch anderer Akteure außerhalb des politischen Entscheidungszentrums wesentlich ein. Durch die Koalitionsvereinbarung wurden noch einmal deutlich die »Verantwortlichkeiten geklärt und Beteiligungsgrade vorab festgelegt, aber in einer nur teils partizipatorischen, überwiegend eher exkludierenden Form« (Nullmeier 2008: 180).

Auch die im Rahmen der Koalitionsverhandlungen beschlossene Einrichtung eines Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (vgl. Kap. 5.3.1) steht im Kontext des Anspruchs, staatliche Handlungsfähigkeit zu demonstrieren. Einerseits wurden die arbeitsrechtlichen und arbeitsmarktpolitischen Abteilungen des Ministeriums für Arbeit einem seiner Hauptkontrahenten, dem Bundesministerium für Wirtschaft, zugeschlagen. Andererseits wurden die übrigen fünf Abteilungen des ehemaligen BMAS mit der Gesundheitspolitik zum neuen Sozialministerium, dem Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, zusammengelegt (Schmidt 2006: 146). Mit dem so neu entstandenen sogenannten ›Superministerium‹ für Wirtschaft und Arbeit mit dem ›Superminister‹ Wolfgang Clement an seiner Spitze sollte laut Koalitionsvereinbarung der Kampf gegen die Arbeitslosigkeit intensiviert und effektiviert werden:

Mehr Wachstum und mehr Beschäftigung zu schaffen, das erfordert eine aktive Koordinierung der europäischen Wachstums- und Beschäftigungspolitik, ineinander greifende Reformen in der Arbeitsmarkt-, Wirtschafts- und Finanzpolitik und die Überwindung des traditionellen Ressortdenkens. Deshalb bündeln wir die Ressorts Arbeit und Wirtschaft in einer Hand, um Reibungsverluste im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit zu vermeiden und die Vorschläge der Hartz-Kommission schnellstmöglich Punkt für Punkt umzusetzen (Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Grünen 2002: 9).

Die Vermeidung von »Reibungsverlusten« bedeutet eine arbeitsmarktpolitische Kompetenzbündelung mit dem Zweck der Eröffnung weiterer Handlungsspielräume. Wurde das Arbeitsministerium mit der Einrichtung der Hartz-Kommission noch umgangen, konnte mit der Zusammenlegung Interessenkonflikten zwischen den Ministerien Arbeit und Wirtschaft, aber auch zwischen dem Arbeitsministerium und dem Bundeskanzleramt vorgebeugt werden. Diese *institutionelle Umstrukturierung* wird daher auch als autoritative Maßnahme Schröders bezeichnet, der sich mit dem Arbeitsministerium eines potentiellen Gegenpols innerhalb der Regierung zu entledigen suchte (Beck/Scherrer 2005: 127).²⁸ Vor allem Hartz IV wäre im interministeriellen Koordinierungsprozess zwischen Wirtschaftsministerium und dem alten BMAS wahrscheinlich aufgerieben worden (Schmidt 2007b: 306).

Zur institutionellen Bedeutung der Umstrukturierung für die staatliche Handlungsfähigkeit kam die *personelle* Bedeutung der Benennung der Minister (vgl. Kap. 5.3.1). Mit der Benennung des »Modernisten« Clement konnte Schröder zusätzlich »deutliche Reformsignale« (Schmid 2007: 281) setzen. Clement stand eindeutig hinter den Reformplänen Schröders. Dies zeigt sich daran, dass die noch im Rahmen der Kommission prominente Beteiligung von Wissenschaftlern in der Phase der Politikformulierung durch das »Superministerium« gestoppt wurde. War die Kommission – zumindest der Form nach – noch auf Einbindung, Beteiligung und Konsensbildung ausgerichtet, wurde nun darauf verzichtet, das strategische Know-how

28 | Zwar wurde die Zusammenführung der Bundesministerien 2005 durch die große Koalition wieder rückgängig gemacht. Diese viel kritisierte Re-Umstrukturierung wurde allerdings weniger inhaltlich begründet, als vielmehr mit parteipolitischen Auseinandersetzungen und der Verteilung von Ämtern zwischen SPD und CDU (vgl. u.a. Die Zeit 42/2005).

des politischen Entscheidungszentrums durch weitere Einbindung wissenschaftlicher Expertise zu stärken (Nullmeier 2008: 161).

Die dreizehn von der Hartz-Kommission entwickelten ›Innovationsmodule‹ wurden durch das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit nahezu vollständig und innerhalb sehr kurzer Zeit in vier Gesetzesentwürfen untergebracht. Hinsichtlich der hohen Geschwindigkeit, mit der die Vorschläge der Kommission im Ministerium in Gesetzesform gebracht wurden, existieren in der Literatur unterschiedliche Auffassungen darüber, inwiefern die Kommission tatsächlich *eigene* Reformvorschläge entwickelte oder auf bereits im Ministerium existierende Ideen und Konzepte zurückgriff. Während Messerschmidt aufgrund der zügigen Vorlage der Gesetzesentwürfe nach der Bundestagswahl vermutet, dass bereits während der Kommissionsarbeit Reformvorschläge im Ministerium detailliert ausgearbeitet lagerten (Meßerschmidt 2004: 343), sehen andere aufgrund der hohen Geschwindigkeit ein überstürztes Handeln und mangelnde Vorbereitung (Hartwich 2003: 162).

Am Ende der Phase der Politikformulierung standen die Entwürfe der sogenannten Hartz-Gesetze. Das erste Gesetz für moderne Dienstleistung am Arbeitsmarkt (*Hartz I*) sah neben der Reform des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes die flächendeckende Einrichtung von Zeitarbeitsfirmen, sogenannten Personal-Service-Agenturen (PSA) vor. Zusätzlich sollten die Zumutbarkeitsregeln für die Aufnahme neuer Arbeit verschärft werden. Mit *Hartz II* wurden Minijobs, Midi-jobs, der Job-Floater und die Ich-AG eingeführt. *Hartz III* behandelte mit der grundlegenden Organisationsreform der Bundesagentur für Arbeit den eigentlichen Kernauftrag der Kommission. Durch die Änderungen sollte die Bundesanstalt für Arbeit von einer konventionellen Behörde in eine effektive und kundenorientierte »Bundesagentur für Arbeit« umgebaut werden. Das letzte und zugleich umstrittenste Gesetzespaket *Hartz IV* sah die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum sogenannten Arbeitslosengeld II vor. Durch die Zusammenlegung wurde die nach Auslaufen des Arbeitslosengeldes und vom Bund finanzierte Arbeitslosenhilfe auf das niedrigere Niveau der bisherigen Sozialhilfe abgesenkt (Schmid 2007: 279-280). Der Kern der vier Reformen bestand in der Stärkung der Eigenverantwortlichkeit und der Reduktion von Transferleistungen für hilfebedürftige, aber erwerbsfähige Arbeitslose (Lohse 2006: 71; Gerhardt 2006; zum weiteren Inhalt der Hartz-Reformen vgl. u.a. Steck/Kossens 2003). Während Hartz I und Hartz III die nicht zustimmungs-

bedürftigen Veränderungen in einzelnen Programmen aufnehmen (BT-Drucksache 15/15; BT-Drucksache 15/25; BT-Drucksache 15/1637), enthielten die Gesetzespakete Hartz II (BT-Drucksache 15/26) und Hartz IV die zustimmungspflichtigen Veränderungen.

Die Reaktionen der sozialpolitischen Akteure auf die Vorschläge der Hartz-Kommission waren noch uneinheitlich. Mit Bekanntwerden der durch das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit formulierten Gesetze positionierten sich die Akteure nun wesentlich deutlicher. Insbesondere die Gewerkschaften, die SPD-Fraktion und weite Teile SPD selbst stellten sich als Gegner der Hartz-Gesetze heraus (Nullmeier 2008: 164). Diese Gegnerschaft war für das politische Entscheidungszentrum und seine strategischen Überlegungen zur Durchsetzung der Reform in der Entscheidungsphase von großem Interesse. Auch die Positionierung der Opposition war für die Entscheidungsphase von großer Bedeutung. Die Opposition verfügte über die Bundesratsmehrheit. Der Bundesrat stellte also eine institutionelle Blockademöglichkeit dar, mit der die Opposition zumindest hinsichtlich der zustimmungspflichtigen Gesetze ihren Einfluss geltend machen konnte.

Politische Praktiken in der Phase der Politikformulierung

Die vom rot-grünen Kabinett beschlossenen Hartz-Gesetze basieren maßgeblich auf dem Abschlussbericht der Hartz-Kommission. Die Phase der Politikformulierung war entscheidend durch die Ankündigung einer vollständigen Umsetzung der Kommissionsvorschläge geprägt. Eine derartig frühzeitige Festlegung auf bestimmte Policies schließt die politische Praktik der Verhandlung explizit aus. Um das Ziel einer Eins-zu-eins-Umsetzung zu erreichen, bediente sich Schröder anfangs der Praktik der *indirekten Drohung*. Durch die symbolische Verknüpfung des Schicksals des Kanzlers mit dem des Kommissionsberichts stellten potentiell abweichende Meinungen den Kanzler selbst in Frage. Dass diese Praktik effektiv war, zeigt sich daran, dass sich die SPD in der Zeit vor der Bundestagswahl merklich mit Kritik an der Arbeitsmarktreform zurückhielt (Lamping 2006: 238). Neben der indirekten Drohung wurde diese Phase vor allem durch die Praktik der Vereinbarung, der negativen Koordination sowie der Konfrontation dominiert.

Der Koalitionsvertrag im Anschluss an die gewonnene Bundestagswahl 2002 steht für eine durch Verhandlungen erzielte *Vereinbarung*. Dieser zwischen SPD und Grünen verhandelte Konsens mar-

kiert den formellen Beginn der »größten Arbeitsmarktreform der Nachkriegsgeschichte« (Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Grünen 2002: 10) und setzte sich explizit zum Ziel, die als lähmend beschriebenen Auseinandersetzungen zwischen den Sozialpartnern zu überwinden. Diese Vereinbarung zwischen den Spitzenakteuren der Koalitionsparteien bedeutet gleichzeitig, dass Verhandlungen mit den Sozialpartnern und weiteren arbeitsmarktpolitischen Akteuren ausgeschlossen waren. Das Umgehen interessenpolitischer Strukturen und sozialpolitischer Interessen war nicht nur in der Phase des Agenda-Settings, sondern auch in der Phase der Politikformulierung handlungsleitendes Motiv des politischen Entscheidungszentrums. Diese als *negative Koordination* zu bewertende Praktik zeigt auch, dass dem Staat in der Politikformulierung eine aktivere Rolle als in bisherigen Reformen zukam (Trampusch 2005: 84-85). Gleichzeitig hat sich gezeigt, dass die Sozialpolitiker in den zuständigen Ministerien das Monopol der Politikformulierung verloren haben (Trampusch 2006: 348) und auch das ehemals zuständige Sozialministerium an der endgültigen Politikformulierung nur marginal beteiligt war (Rüb 2011c: 94). Gegenüber diesen Akteuren stellten Schröders offensiv vertretene Ankündigung einer Eins-zu-eins-Umsetzung, der Koalitionsvertrag sowie die durch das rot-grüne Kabinett beschlossenen Gesetzesformulierungen eine klare *Konfrontation* dar. Den genannten Akteuren blieb nichts anderes übrig, als sich zu den Ergebnissen der Politikformulierung zu positionieren.

5.3.4 Entscheidung

Die zentrale Frage der Entscheidungsphase besteht darin, inwieweit es dem politischen Entscheidungszentrum gelingt, die angestrebte Eins-zu-eins-Umsetzung der Gesetzesentwürfe zu realisieren. Im Folgenden werden die vier Gesetzespakete getrennt voneinander betrachtet. Zu Beginn dieses Abschnittes wird die Entscheidungsphase der relativ schnell verabschiedeten Gesetze Hartz I (nicht zustimmungspflichtig) und Hartz II (zustimmungspflichtig) kurz behandelt. Einen ungleich größeren Widerstand mobilisierte insbesondere Hartz IV in der Entscheidungsphase. Hier kommt der Agenda 2010 als Demonstration staatlicher Handlungsfähigkeit eine zentrale Rolle zu. Danach werden die Reaktionen der arbeitsmarktpolitischen Akteure sowie die Kommunikation des politischen Entscheidungszentrums in der Entscheidungsphase dargestellt. Anschließend wird

aufgezeigt, wie es zur Verabschiedung der Gesetzespakete Hartz III und Hartz IV kam, bevor in einem letzten Schritt die in dieser Phase verwandten politischen Praktiken herausgearbeitet werden.

Nachdem die Kommissionsvorschläge durch das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit in nur kurzer Zeit in Gesetzesform gebracht wurden, war es Ziel des politischen Entscheidungszentrums, die Gesetze auch in kurzer Zeit rechtsgültig werden zu lassen. Dieses Ziel wurde bezüglich der Gesetzespakete I und II auch erreicht. Das erste und zweite Gesetz wurden in den zuständigen Entscheidungsgremien bearbeitet und im Bundestag debattiert. Die Redner der Regierungsfraktion verwiesen dabei ausdrücklich auf den Konsens bzw. die Einstimmigkeit in der Kommission. Wolfgang Clement betonte, dass es der Kommission gelungen sei, »das bisherige Lagerdenken zu überwinden und einen Konsens zwischen den gesellschaftlichen Gruppen über die zu ziehenden Konsequenzen zu entwickeln« (BT-Plenarprotokoll 15/8: 392). Dennoch verwies er darauf, dass einiges, was die Regierung vorlege, mehr als das sei, »was die Hartz-Kommission vorgeschlagen hat« (BT-Plenarprotokoll 15/8: 397). Daran entzündete sich auch die Kritik der Opposition. Sie warf der Regierung vor, die Umsetzung nicht umfassend genug zu verfolgen. Die Union drängte die Regierung dazu, die Reformreichweite auszudehnen: Es wurden eine verstärkte Liberalisierung der Minijobs sowie die faktische Abschaffung der Regelung zu Scheinselbstständigkeit gefordert (Zohlhöfer 2007: 129). Allein die PDS-Abgeordnete Gesine Löttsch kritisierte »eine taktische Nutzung der Hartz-Kommission« (Siefken 2007: 221), die Gesetzespakete erst einen Tag vor der Aussprache erhalten zu haben, und führte an, dass die Kommission den Zweck hätte, den Bundestag zu ersetzen (BT-Plenarprotokoll 15/8: 417).

In der Tat war der Zeitplan für die Gesetzesverabschiedung überaus knapp. Nach der ersten Lesung blieben nur acht Tage bis zur zweiten und dritten Lesung im Bundestag, um Hartz I und II in den Ausschüssen zu behandeln. Am 15. November 2002 wurden die Gesetzesentwürfe mit der Regierungsmehrheit und gegen die Stimmen der Opposition verabschiedet. Da Hartz I nicht zustimmungspflichtig war, bedurfte es im Unterschied zum zustimmungspflichtigen Hartz II keiner weiteren Abstimmungen. Im Vermittlungsausschuss zu Hartz II waren im Dezember 2002 entsprechend der Unionskritik im Bundestag vor allem Regelungen zu den subventionierten Minijobs und zur untertariflichen Entlohnung der Leiharbeiter um-

stritten (Schmid 2007: 281). Nach diesem Vermittlungsausschussverfahren konnte auch Hartz II den von der Union dominierten Bundesrat passieren. Somit konnten die ersten beiden Gesetze für moderne Dienstleistung am Arbeitsmarkt bereits zum 1. Januar 2003 in Kraft treten.

Die Agenda 2010 als Demonstration staatlicher Handlungsfähigkeit

Im Unterschied zu den ersten beiden Gesetzen gestaltete sich der Entscheidungsprozess bei den Gesetzespaketen Hartz III und insbesondere Hartz IV ungleich schwerer. Hartz III konnte erst ein Jahr später und Hartz IV erst zwei Jahre später, am 1. Januar 2005, vollständig in Kraft treten. Für die Entscheidung der noch nicht in Kraft getretenen Gesetzespakete Hartz III und Hartz IV war die Agenda 2010 von elementarer Bedeutung. Die Agenda 2010 wird als *Zäsur* in der deutschen Sozialpolitik und als das »einschneidendste Reformprojekt in der Geschichte der bundesdeutschen Sozialpolitik« (Walter 2009: 288) beschrieben. Insbesondere die Neuerungen durch die Hartz-Gesetze werden als Beleg für die deutlichen Veränderungen angeführt (Trampusch 2008b: 365). Die Agenda 2010 war für die Hartz-Reformen insofern von Bedeutung, als der Kommissionsbericht als Basis für die Agenda 2010 fungierte (Kusche 2008: 167). Allerdings wurden die Kommissionsvorschläge im Rahmen der Agenda 2010 politisch verschärft (Schmid 2007: 281). Die Auseinandersetzungen um die Agenda 2010 bildeten also den Hintergrund für die Phase der Entscheidung zu den Gesetzen Hartz III und Hartz IV.

Die am 14. März 2003 im Bundestag von Schröder gehaltene Rede »*Mut zum Frieden und Mut zur Veränderung*« gilt als nachgeholte Regierungserklärung zur zweiten rot-grünen Koalition. Sie stellte eine Bündelung verschiedener sozialpolitischer Reformstränge dar, in deren Zentrum die Arbeitsmarktreformen standen (Nullmeier 2008: 151). Durch die Agenda 2010²⁹ wurden die Arbeitsmarktreformen in

29 | Der Name »Agenda 2010« wurde erst kurz vor der Rede publik und ging auf eine Idee von Schröders Ehefrau Doris Schröder-Köpf zurück. Obwohl die Bezeichnung von Mitarbeitern Schröders zunächst als zu technokratisch bezeichnet wurde, hielt Schröder an dem Namen fest: »Grade wegen der europäischen Anklänge und weil der Begriff ungewöhnlich war, entschied ich, ihn zu benutzen« (Schröder 2006: 393). Eine genaue Definition des Begriffs existiert aber nicht (Nullmeier 2008: 146).

einen breiteren sozial- und gesellschaftspolitischen Kontext eingeordnet (Schmid 2007: 281). Neben außen-, sicherheits- und europapolitischen Ausführungen wurde in der Rede auf die Notwendigkeit einer *grundlegenden* und *schnellen* Reform des Sozialstaates verwiesen. Wenngleich das Projekt Agenda 2010 ein sehr heterogenes Projekt ist (Hegelich/Knollmann/Kuhlmann 2011), bildete der bereits seit über einem Jahr in Gang gesetzte Hartz-Prozess das »Herzstück« (Schröder 2003: 617) der Reformagenda.

Die Wahl des Termins für die Agenda-2010-Rede ist von entscheidender politischer Bedeutung. Zum einen waren im Bundesrat für diesen Tag die Beratungen der Steuergesetze angesetzt. Das neu gesetzte Hauptereignis im Bundestag lenkte die mediale Aufmerksamkeit auf die Agenda-Rede, so dass anstelle des Eindrucks einer ohnmächtigen Regierung das Reformer-Image betont (Delhees u.a. 2008: 123) und Handlungswille demonstriert werden konnten. Ebenso wichtig wie der Termin für die Vorstellung der Agenda 2010 war die politische Situation, in der sich die Regierung befand. Die politische Situation war für den Entscheidungsprozess der Hartz-Reform zentral, da sich die strategischen Handlungsoptionen für die Bundesregierung zu diesem Zeitpunkt entscheidend verengt hatten und sich das politische Entscheidungszentrum in der Defensive befand (Korte/Fröhlich 2006: 295; Nullmeier 2008: 176). Der Agenda-Rede waren am 2. Februar 2003 nicht nur schwere Wahlniederlagen der SPD in Hessen und Niedersachsen vorausgegangen. Die nur knapp gewonnene Bundestagswahl und die weiterhin bestehende Mehrheit der Opposition im Bundesrat eröffneten kaum neuen Handlungsspielraum (Delhees u.a. 2008: 121).

Zusätzlich wurde Schröder immer wieder von Seiten der Presse kritisiert, nicht handlungsfähig zu sein. Der Spiegel beanstandete, Schröder sei unter einer »Art Nebenregierung« (vgl. Der Spiegel 47/2002) der Gewerkschaften nicht zu entscheidenden Reformen fähig. In dieser Situation war die Agenda 2010 auf die Bestimmung von politischen Profilierungschancen ausgerichtet und wurde als »Relaunch-Versuch der eigenen Regentschaft« (SZ vom 17.03.2003) bzw. als »Flucht nach vorn« (Baring/Schöllgen 2006) interpretiert. Auch das politische Entscheidungszentrum selbst nahm eindeutig Bezug auf den Zweck staatlicher Handlungsfähigkeit: Die Durchsetzung der Agenda 2010 wurde von Schröder zum Testfall für die Regierungsfähigkeit der Partei (Turowski 2010: 276). Für den damaligen Fraktionsvorsitzenden der SPD war die Agenda 2010 der Versuch, ei-

nen drohenden politischen Handlungsverlust zu vermeiden (Münterfering/Bruns 2008: 118).

Der durch die Agenda 2010 eingeleitete Prozess war allerdings kein spontaner, sondern ein lange vorbereiteter. Bereits im Dezember 2002 und damit deutlich vor den Wahlniederlagen in Hessen und Niedersachsen wurden die mit den Grünen ausgehandelten Koalitionsvereinbarungen infrage gestellt. In internen Gesprächen waren Gerhard Schröder und Frank-Walter Steinmeier zu dem Schluss gekommen, dass die Koalitionsvereinbarungen die anstehende Legislaturperiode nicht überstehen würden. Es mussten Maßnahmen für ein offensives Reformprogramm ergriffen werden, welche weit über den Koalitionsvertrag hinausgingen. Daraufhin wurde Steinmeier von Schröder beauftragt, Elemente eines solchen Programms zu entwerfen (Schröder 2006: 390).

Die Grundlinien der Agenda 2010 gingen dementsprechend auf Arbeiten einer auf Beamtenebene unter Vorsitz von Steinmeier sowie unter Ausschluss von Vertretern des Sozialministeriums tagenden »Gruppe 2010« (vgl. Kap. 5.3.1) zurück.³⁰ Dieser im Hintergrund tagende Zirkel wurde durch den Unternehmensberater Volker Riegger ergänzt, der bereits für Willy Brandt und Helmut Schmidt gearbeitet hatte. Er brachte die Idee einer großen Rede ein, die die innen- und außenpolitischen Herausforderungen zusammenführen sollte (Korte/Fröhlich 2006: 297-298; Korte 2007: 174-175). Die Agenda 2010 war also nicht – wie Olaf Scholz behauptete – »das Ergebnis einer langen Diskussion in der SPD« (Olaf Scholz zit.n. Der Tagesspiegel vom 30.03. 2003). Vielmehr blieb das Verfassen der Rede »einigen Bürokraten im Kanzleramt vorbehalten« (MdB Klaus Barthel zit.n. Sturm 2009: 138). Clement bestätigte, dass mit der Agenda 2010 ein *politisches Faktum* geschaffen worden sei: »Wenn er [Schröder, H.M.] die Agenda vorher ausführlich zur Diskussion gestellt hätte, wären wir nicht durchgekommen« (Wolfgang Clement zit.n. Klein 2007: 170).

30 | Neben der Planungsgruppe, die konkrete Reformmaßnahmen der Agenda 2010 ausarbeitete, gilt das Schröder-Blair-Papier »Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten« (Schröder/Blair 1999) als Vorläufer der Agenda 2010, da das Papier bereits in Ansätzen vieles von dem enthielt, »was dann später in der Agenda 2010 erneut aufgegriffen werden sollte« (Schröder 2006: 276). So wurde mit dem Papier deutlich, dass der Blick zunehmend auf liberale Beschäftigungsregime gerichtet wurde (Oschmiansky/Mauer/Schulze Buschoff 2007: 291).

Bei der Entwicklung der Agenda 2010 ist der Zusammenhang zwischen der innen- und außenpolitischen Situation im Hinblick auf die staatliche Handlungsfähigkeit aus zwei Gründen von Bedeutung. Da Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit inklusive der SPD zu dieser Zeit vom drohenden Irakkrieg beherrscht wurde, nahm zum einen kaum jemand Notiz von der »explosiven Kraft der Überlegungen«, so dass Schröder und Steinmeier »geräuschlos weiterarbeiten« (Schröder 2006: 391) konnten. Zum anderen verwies Schröder auf inhaltliche Schnittpunkte zwischen der sozialpolitischen und außenpolitischen Zielsetzung der rot-grünen Koalition. Diese Zielsetzung wurde mit Franz Müntefering, Wolfgang Clement und Joschka Fischer diskutiert:

Ich behaupte nicht, dass unsere Haltung in der Irak-Frage und der Entwurf der Agenda 2010 zwei Teile einer erdachten Strategie waren. Aber uns wurde zunehmend bewusst, wie eng die außenpolitische Souveränität und das ökonomische Potenzial Deutschlands miteinander verbunden waren. [...] [U]nserer Unabhängigkeit in außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungen würden wir nur erhalten können, wenn wir unsere Wirtschaftskraft steigern und uns wirtschafts- und sozialpolitisch beweglicher zeigten (Schröder 2006: 391-392).

Für Schröder war die Wechselwirkung zwischen Innen- und Außenpolitik, zwischen wirtschaftlicher und sozialer Stärke einerseits und Deutschlands Rolle in Europa und der Welt andererseits unauflösbar und wurde zum Gegenstand der Begründung *struktureller* Reformen des Sozialstaates. Schröders »Nein« zum Irakkrieg verweist dabei auf das Paradoxon staatlicher Handlungsfähigkeit: Auch das Nichthan-deln kann Ausdruck einer auf Macht basierenden Handlungsfähigkeit des souveränen Staates sein (vgl. Kap. 2.2).

Die Agenda-2010-Rede vom 14. März 2003 folgte nur kurz auf das von Schröder am 5. März 2003 für gescheitert erklärte Bündnis für Arbeit. Sie ist als direkte Reaktion auf das Scheitern zu klassifizieren (vgl. auch FAZ vom 23.09.2004). Mit der Agenda 2010 implementiert Schröder eine strategische Linie personalisierter Entscheidungs-zentralisierung:

Der Kanzler beansprucht, Richtung und Schritte der Sozialreform aus eigener Machtvollkommenheit vorzugeben. Schröder war nicht bereit, die Verantwortung am Zustandekommen und Kurs der Agenda 2010 zu teilen. [...]

Mehr noch kommt der Kanzler als entschlossene Führungsgestalt mit der autokratischen Attitüde daher, dass das von ihm generierte Reformkonzept substantiell nicht mehr verhandelbar sei. [...] Schröder entledigt sich der institutionellen Fesselung, um den Reformprozess von der Spitze her zu diktieren und top-down durchzusetzen (Wiesendahl 2004: 21).

Schröder machte von Beginn an deutlich, dass die Agenda 2010 nicht als Diskussionsgrundlage missverstanden werden dürfe: Das, was jetzt noch zu geschehen habe, sei Politikimplementation und nicht Debatte (zit.n. SZ vom 18.03.2003). Vor allem gegenüber Fraktion und Partei forderte Schröder Gefolgschaft ein. Ihnen bliebe die Aufgabe, »der Politik des Kanzlers zuzustimmen oder es zu lassen« (Hamburger Abendblatt vom 15.04.2003). Entgegen der Vorstellung Schröders wurde die Agenda 2010 aber sehr wohl zum Gegenstand einer teils heftigen Debatte um die inhaltliche Ausrichtung, in deren Zentrum die durch Hartz IV vorgesehenen sozialpolitischen Neuerungen standen.

Die Reaktionen auf die Agenda 2010

Bereits im Vorfeld der Rede wurde im Kanzleramt von »Überraschungen« und »unangenehmen Reformen« gesprochen, sowie davon, dass der Kanzler »keine kompromisslerische Rede« halten werde (FAZ vom 05.03.2003). Die Interessensondierung in der Vorbereitung der Agenda-Rede bestand nicht in der Einbeziehung aller relevanten Akteure in den Prozess. Vielmehr bestand sie darin, andere Akteure zu beobachten und zwischen Gegnern und Unterstützern der noch zu verabschiedenden Hartz-Reformen zu differenzieren. Es war nicht das Ziel des politischen Entscheidungszentrums eine Reformperspektive vorzulegen, die die Anzahl der Gegner hätte minimieren und den Kreis der Unterstützer vergrößern können. Die sorgfältige Analyse der Machtkonstellation mit Identifizierung der Reformbefürworter und Antizipation von Widerständen war vielmehr Teil einer bewusst gewählten Konfrontationsstrategie. Weil Gewerkschaften, Partei und große Teile der SPD-Fraktion als Gegner der Hartz-Gesetze bekannt waren, »prägte diese erwartete Konfliktkonstellation das prozessuale, kommunikative und inhaltliche Profil der Reformen.« (Nullmeier 2008: 164-165).

Überlegungen des politischen Entscheidungszentrums, die Agenda 2010 zuvor auf einem Parteitag beschließen zu lassen – da die Agenda 2010 »ja etwas anderes [war] als das, was im Wahlkampf eine Rolle gespielt hat und im Wahlprogramm stand« (Müntefering/Bruns

2008: 120) –, wurden wieder verworfen (vgl. auch Sturm 2009: 131). Die SPD bildete also nicht die Bezugseinheit des politischen Handelns Schröders. Umgekehrt galt sie als eine Gefahr für die Agenda 2010.³¹ Gerade deswegen musste die Partei mit in das strategische Kalkül des politischen Entscheidungszentrums einbezogen werden. Eine tatsächliche, praktische Einbeziehung der Partei fand nicht statt, da weite Teile der SPD bezüglich der Hartz-Gesetze als widerständig galten. Um den Beweis staatlicher Handlungsfähigkeit antreten zu können, war der Sieg gegen die innerparteilichen Kritiker die wichtigste machtpolitische Zielsetzung (Nullmeier 2008: 156-157). Die Agenda 2010 ist daher als Disziplinierungsmaßnahme und Kursvorgabe für die eigene Partei zu werten: »[D]ie Agenda 2010 kam überfallartig auf die SPD herab, fast bonapartistisch von oben wollte Schröder seine Partei für die Wende zum Weniger begeistern« (Korte 2007: 177). Dies setzte die Partei massiv unter Druck und führte »inhaltlich zu der schwersten Krise der sozialdemokratischen Partei« (Sell 2005: 298). Die Krise der Partei bestand in der Spaltung, die insbesondere zwischen Parteiführung und Parteibasis verlief. Als Teil der Parteiführung stellte sich Müntefering im Anschluss an die Agenda-Rede demonstrativ an die Seite Schröders: »Ich habe ihm als Fraktionsvorsitzender gleich zu Beginn meiner Rede versprochen: Herr Bundeskanzler, wir machen das jetzt so« (Müntefering/Bruns 2008: 120).

Die *SPD-Link*e reagierte anders als die Fraktionsführung. Ihre teils heftige Kritik an der Strategie der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik richtete sich unter anderem gegen die massive Kürzung des Arbeitslosengeldes. Zwar hatte Schröder mit Kritik im Detail gerechnet, »aber nicht mit dem, was dann kommen sollte« (Schröder 2006: 398). Der Widerstand gegen das Reformvorhaben der eigenen Regierung ging so weit, dass Fraktionsmitglieder der SPD-Linken das erste Mitgliederbegehren in der Geschichte der SPD gegen die Agenda-2010-Pläne organisierten (Schmid 2007: 282). Unter der Überschrift »Wir sind die Partei!« sollten Unterschriften gesammelt werden, um eine Abstimmung der SPD-Mitglieder über die Agenda

31 | Das Bundestagsprotokoll verzeichnete nach der Rede Schröders zwar langanhaltenden Beifall bei der SPD und den Grünen. Dieser bedeutete aber keine umfassende Zustimmung. Die stehenden Ovationen etwa waren nicht spontan, sondern zuvor verabredet worden. Einige Abgeordnete blieben demonstrativ sitzen bzw. verließen den Plenarsaal noch vor dem Ende der Rede (Sturm 2009: 132).

2010 herbeizuführen. Gleichzeitig forderten Fraktionsmitglieder den Rücktritt Wolfgang Clements sowie grundlegende Kurskorrekturen von Schröder. Als Reaktion darauf entschieden sich Müntefering und Schröder für ein offensives Vorgehen, bei dem Müntefering von Beginn an deutlich machte, dass es hier um den Erhalt der Regierungsfähigkeit der SPD und die Handlungsfähigkeit der Regierung ging (zit.n. Sturm 2009: 143). Die als Reaktion auf die Kritik stattfindenden vier Regionalkonferenzen³² wurden von der Parteiführung als »Beschwichtigungs- und Durchsetzungsmittel« (Tils 201b: 118) eingesetzt. Auf einem anschließenden, von der Partei erzwungenen (Egle 2009: 269) bzw. von der Parteiführung zugestandenem (Niclaß 2004: 352) Sonderparteitag am 1. Juni 2003 sollte zusätzlich für die Ziele der Agenda geworben werden. Müntefering erarbeitete dazu einen Leitantrag des SPD-Parteivorstandes, der für die notwendige Unterstützung sorgen sollte: »Er wollte mit diesem strikten Verfahren, das dem Diskussionsbedarf der Partei entgegenkommen sollte, dem Mitgliederbegehren das Wasser abgraben« (Schröder 2006: 399). Zwischen April und Juni 2003 stimmten schließlich die Regierungsparteien der Agenda 2010 zu. Auf der Bundesdelegiertenkonferenz der Grünen kam es zu einer überwältigenden Mehrheit zugunsten der Agenda 2010. Die Situation auf dem Sonderparteitag der SPD im Juni 2003 gestaltete sich ungleich schwieriger. Zwar konnte die Parteiführung auch hier ein ähnliches Ergebnis wie die Grünen erzielen. Die Zustimmung von rund 90 Prozent der Delegierten (Heinelt 2003: 137) stand jedoch unter dem Eindruck mehrfach getätigter der Rücktrittsdrohungen des Bundeskanzlers³³ (Niclaß 2004: 352; Nullmeier 2008: 153) und fand zweifellos gegen die Überzeugung zahlreicher Delegierter statt (Beck/Scherrer 2005: 127; Meyer 2007: 92).

32 | Die Regionalkonferenzen fanden in Bonn (24. April 2003), Nürnberg (5. Mai), Hamburg (7. Mai) und Potsdam (21. Mai) statt.

33 | Die Bild-Zeitung zählt in der Zeit von März 1999 bis September 2003 insgesamt sieben Rücktrittsdrohungen Schröders. Diese bezogen sich zwar auch auf andere Konflikte innerhalb der SPD bzw. der Koalition, wie z.B. auf die Auseinandersetzung mit Oskar Lafontaine oder die Vertrauensabstimmung im Bundestag wegen des Bundeswehreinsatzes in Afghanistan. Die meisten Rücktrittsdrohungen wurden allerdings in direktem Zusammenhang mit den von Schröder vertretenen sozialpolitischen Reformen geäußert, die vor allem der SPD-Linken galten und hier besonders auf Kritik stießen (Bild vom 27.09.2003).

Nur eine kleine Gruppe und nicht einmal die gesamte Parteiführung standen hinter der Agenda 2010. Die Mehrheit der SPD-Abgeordneten akzeptierte die Reformen allenfalls »lauwarm zähneknirschend« (Müntefering/Bruns 2008: 122).

Die Reaktion der *Gewerkschaften* fiel nach der durch die Agenda 2010 vorgenommenen Verschärfung der Hartz-Gesetze ebenfalls kritisch aus und führte zu einer Konfrontation mit dem politischen Entscheidungszentrum. Kritisiert wurden vor allem eine übermäßige Belastung kleiner und mittlerer Einkommen, der drohende Verlust des Lebensstandards bei längerer Arbeitslosigkeit durch das neue ALG II, sowie der Mangel an Förderung im Verhältnis zum durchgesetzten Fördern bzw. Bestrafen der unverschuldet arbeitslos gewordenen Menschen (Schmid 2007: 284; Kusche 2008: 168). Dabei kündigten die Gewerkschaften nicht allein eine massive Kampagne gegen diese Politik an, sondern drohten offen mit einem Bruch mit der SPD (Schröder 2006: 398). Auch die SPD sah durch die Reformpläne Schröders die Gefahr einer drohenden Spaltung des traditionell engen Verhältnisses zwischen SPD und Gewerkschaften: »Das war der Tiefpunkt der Beziehung zwischen SPD und Gewerkschaften« (zit.n. Hönigsberger 2008: 153-154). Obwohl zu Beginn dieser Auseinandersetzung der Bruch mit der gesamten SPD erwogen wurde, spitzte sich der Konflikt vor allem zwischen den Gewerkschaften und Bundeskanzler Schröder zu. Der IG-BAU-Vorsitzende Klaus Wieseberg machte deutlich, dass es jetzt darauf ankomme, wer die besseren Nerven behalte: der Kanzler oder die Gewerkschaften (Schröder 2006: 402). Diese Differenzierung der Gewerkschaften zwischen Partei und Parteiführung zeigt, dass die unterschiedliche inhaltliche und strategische Ausrichtung von der Partei(-basis) und dem politischen Entscheidungszentrum deutlich wahrgenommen wurde.

Im Mittelpunkt der gewerkschaftlichen Kritik standen die durch die Hartz-IV-Reform vorgesehenen Maßnahmen. Diese galten den Gewerkschaften als Bruch mit dem traditionellen deutschen Sozialstaat und stießen bei ihnen – wie in Teilen der Bevölkerung – auf erhebliche politische Proteste (Schmid 2007: 271). Im Rahmen der Kritik an Hartz IV sprach der DGB-Vorsitzende Sommer offen von Wahlbetrug: »Die angekündigte Senkung der Arbeitslosenhilfe auf Sozialhilfeniveau ist ein Bruch der Versprechen, die uns gegenüber zu diesem Thema im Wahlkampf gemacht wurden [...]« (DGB-Pressemittteilung vom 17.03.2003). Distanzierungen von dieser scharfen

Kritik Sommers an Hartz IV, wie die des IG BCE-Vorsitzenden Hubertus Schmoldt (vgl. Weßels 2007: 159), blieben die Ausnahmen. Infolge der Kritik kündigten die Gewerkschaften eine Kampagne gegen Hartz IV an, die insbesondere von der IG Metall und ver.di getragen wurde. Unter dem Titel »Reformen ja – Sozialabbau, nein danke!« kam es am 24. Mai 2003 schließlich zu einem bundesweiten Aktionstag. Da aber die Beteiligung der Mitgliedschaft hinter den Erwartungen zurückblieb, wurde eine Politik der Basismobilisierung zunächst nicht fortgeführt. Erst im Sommer 2003 konnte die von den Gewerkschaften initiierte Basismobilisierung auch durch ein breiteres Bündnis mit anderen Reformgegnern reaktiviert werden. Insbesondere in Ostdeutschland kam es zu großen sogenannten »Montagsdemonstrationen«³⁴, die sich vor allem gegen die Hartz-IV-Reform richteten. Zeitgleich und in inhaltlicher Anlehnung an die Forderungen der Demonstranten schlossen sich Gewerkschafter und Sozialdemokraten zu jenen Initiativen zusammen, aus denen die Partei »Arbeit und soziale Gerechtigkeit – Die Wahlalternative« (WASG) hervorging, die später mit der PDS zur Partei »Die Linke« fusionierte. Ohne die Organisationsressourcen bisheriger SPD-Mitglieder und Gewerkschaftsfunktionäre »hätte der Aufbau dieser SPD-Abspaltung vermutlich nicht so schnell erfolgen können« (Egle 2009: 272).

Ebenso eindeutig, wie die Kritik der meisten Gewerkschaften an Schröders arbeitsmarktpolitischen Reformzielen ausfiel, fiel umgekehrt Schröders Kritik an den Reformgegnern aus. Dabei kam es ihm insbesondere darauf an, auf die institutionellen und legitimatorischen Differenzen zwischen Regierung und Verbänden zu verweisen:

34 | Die Proteste waren in Ostdeutschland deshalb besonders intensiv, da aufgrund der überdurchschnittlich hohen Arbeitslosigkeit die Betroffenheit von den vorgesehenen Leistungskürzungen besonders groß war. Der Begriff der »Montagsdemonstrationen« ist dabei eine Anspielung auf die in der Vorwendezeit in Ostdeutschland stattgefundenen Demonstrationen gegen die Regierung der DDR. Zwar wird die Übernahme des Begriffs mitunter als »problematisch« (Nullmeier 2008: 153) bezeichnet. Gleichwohl muss unterstellt werden, dass diese Analogie von den Organisatoren gewollt war: »The common defence of reforms as 'hard facts without alternative' reminds many East German citizens of the politics without choice under the former socialist government« (Toens 2007: 161).

Was wir mit dem Agenda-Prozess in Gang gesetzt haben und weiter durchsetzen müssen – wo es geht, im Konsens, wo es nicht geht, eben ohne – ist das Bewusstsein der Tatsache: Verbände vertreten partielle Interessen, Aufgabe einer gewählten Regierung und der sie tragenden parlamentarischen Mehrheit aber ist es, gegenüber diesen partiellen Interessen das allgemeine Wohl zu definieren und durchzusetzen. [...] Wenn das in einer demokratischen Gesellschaft zu Widerspruch und zu Demonstrationen führt, ist das nicht schlecht. Man muss sich nur gegenüber solcher Artikulation von Partikularinteressen durchsetzen. Und in diesem Prozess sind wir (Schröder 2004).

Das erklärte Ziel des politischen Entscheidungszentrums war es demnach, gegen den Widerstand der Verbände gesamtgesellschaftlich verbindliche sozialpolitische Entscheidungen durchzusetzen. Mit der Agenda 2010 kündigte die Regierung nicht nur an, im »Schatten der Hierarchie«, sondern unmittelbar hierarchisch ihre Politikziele in angestammten Domänen der Interessengruppen und Verbände durchzusetzen (Weßels 2007: 154).

Nicht alle Interessenverbände wurden jedoch als gegnerisches Feld betrachtet. *Arbeitgeber-, Wirtschafts- und Unternehmerverbände* traten nicht prinzipiell als Reformgegner auf. Sie reagierten überwiegend moderat bis positiv. Während Wohlfahrtsverbände und Gewerkschaften nicht mit harscher Kritik sparten und sich gegen die Verteilungswirkungen der sozialpolitischen Ziele wandten, hoben die Arbeitgeberverbände vor allem die Reformimpulse hervor (vgl. dazu Weßels 2007: 155-156). Zwar wurden die Reformen mitunter als nicht weitreichend genug bemängelt. Dennoch verwies BDI-Präsident Michael Rogowski darauf, dass die Agenda 2010 von Bundeskanzler Gerhard Schröder »Schwung in den deutschen Reformprozess gebracht« (Bundesverband der Deutschen Industrie 2004) habe.

Da die Reformgegner innerhalb der Kernexekutive bekannt waren, richtete sich das besondere Interesse des politischen Entscheidungszentrums auf die Reaktion der *Opposition*. Zur Durchsetzung der (noch ausstehenden) Arbeitsmarktreformen war Schröder aufgrund der Machtverhältnisse im Bundestag auf die Zustimmung der Union angewiesen. Während der Entscheidungsphase besaß die Opposition stets die Option, eine Kooperation mit Schröder zu verweigern und Entscheidungen über den Bundesrat zu blockieren. Dennoch konnte eine prinzipielle Zustimmung zu den Hartz-Gesetzen aus zweierlei Gründen erwartet werden: Zum einen existierte eine

traditionell enge Bindung zwischen den beiden »Sozialstaatsparteien« (Schmidt 2005a: 170; Trampusch 2006: 348); zum anderen existierten hinsichtlich der inhaltlichen Ausrichtung der Arbeitsmarktreformen ähnliche Vorstellungen. Auch Spitzenpolitiker aus Union und FDP propagierten Reformschritte, die der Agenda 2010 zumindest nicht grundsätzlich entgegenstanden.

Kommunikation des politischen Entscheidungszentrums in der Entscheidungsphase

Im Rahmen der Agenda 2010 spielte die Kommunikation für die strategischen Möglichkeiten der Kernexekutive und des politischen Entscheidungszentrums eine besondere Rolle (Nullmeier 2008: 160). Meist wird die Kommunikation im Agenda-2010-Prozess als »Kommunikationsproblem« (Haubner 2005) bzw. als »Katastrophe« (Raschke/Tils 2007: 522) bezeichnet. Eine mangelhafte Kommunikation in der Entscheidungsphase wird vor allem im Zusammenhang mit den Reformgegnern diagnostiziert. Hönigsberger, sozialdemokratisches Mitglied des Bundestages, bezeichnet es als Schröders größten Fehler, »dass er das nicht vermittelt hat, weil er nicht begründet hat« (zit.n. Hönigsberger 2008: 154). Zu einer ähnlichen Einschätzung kommt auch der Politikwissenschaftler Korte hinsichtlich der vom Kernmilieu der SPD kritisierten Agenda 2010. Er stellt fest, dass eine begleitende, in sich stimmige und stringente Reform-Kommunikation der Regierung misslang (Korte 2007: 178). Auch in Bezug auf die »Protestwelle« gegen die Hartz-Gesetze wird immer wieder darauf verwiesen, dass es die Regierung versäumt habe, die Arbeitsmarktreformen in die Zielgruppe der Betroffenen hinein effektiv zu kommunizieren: (Salazar 2006: 79; Gasde 2006; Glaab 2007: 313; Hasel/Hönigsberger 2007: 68; Weidenfeld 2007: 7; Kusche 2008: 206) »Die strategische Unwucht der Agenda lag darin, dass die Notlage der sozialen Sicherungssysteme nicht gut und ausführlich genug erklärt war« (Sturm 2009: 137). Diese Feststellungen lassen allerdings die Gründe außer Acht, weshalb gegen die Reformen opponiert wurde. Diese bestanden nämlich gerade in der inhaltlichen und kritischen Auseinandersetzung mit den Inhalten der Reformen. Für eine solche Auseinandersetzung ist eine vorherige Vermittlung der Reforminhalte notwendige Bedingung. Somit fanden die Proteste also nicht statt, weil die Reformen nicht kommuniziert wurden, sondern gerade *weil* sie kommuniziert wurden. Dass die Hartz-Reformen nicht begründet worden wären, lässt sich anhand der hier dokumen-

tierten Äußerungen des politischen Entscheidungszentrums widerlegen (vgl. Kap. 5.3.1 und 5.3.2) – wenngleich damit noch nichts über die Plausibilität der Begründung gesagt ist.

Trotz der Begründung der Hartz-Reformen etwa in der Agenda-Rede verzichtete Schröder mit Blick auf die traditionalistische Orientierung der SPD von Beginn an auf eine offensive Kommunikationsstrategie. Im Vergleich zu anderen europäischen sozialdemokratischen Parteien weist die SPD eine besonders ausgeprägte linkstraditionalistische Prägung ihrer mittleren und führenden Funktionärsschichten auf. Ein Modernisierungskurs war so nur schwer zu vermitteln (Meyer 2007: 91). Schröder unternahm – im Unterschied zur britischen Labour-Party unter Tony Blair – keine Anstrengungen, den Programmdiskurs im Sinne seiner Modernisierungsüberzeugungen zu prägen (Meyer 2007: 95). Da auf Basis der Struktur der SPD eine offensive Kommunikationsstrategie zur Durchsetzung der Hartz-Reformen nicht infrage kam, setzten die *informellen Kreise* um Schröder und Steinmeier auf ein »stilles Regieren«:

Die Aufgabe dieser informellen Kreise und Lagebesprechungen bestand darin, sich ein Bild von der politischen Lage zu machen und Reaktionsmuster – z.B. Strategieentwürfe – daraufhin zu entwickeln. Führen, Koordinieren, Strippenziehen verdichtete sich als Aufgabenstellung in solchen handverlesenen Informationsrunden (Korte 2007: 182-183).

Ein wichtiger Akteur bezüglich dieser Art der Reform-Kommunikation war der Demoskopie-Experte Manfred Güllner vom Meinungsforschungsinstitut Forsa. Güllner beriet Schröder dahingehend, dass es nur auf Schröder, nicht aber auf die Partei ankomme, »und drängte ihn zu permanenten, entschiedenen Modernisierungsreformen, denen die Leute folgen würden, wenn man sie nur standhaft vertrete« (Raschke/Tils 2007: 512). Mit der Entscheidung für die Agenda 2010 entschied sich das politische Entscheidungszentrum also gleichzeitig für ein bestimmtes Kräfteverhältnis. Das Element der Kanzlerdemokratie wurde nicht nur im Bereich der Regierungsorganisation gegenüber der Ressortverantwortung gestärkt. Vor allem kann die Agenda als der Versuch bezeichnet werden, den Vorrang der Kanzlerschaft gegenüber der Parteien- und Koalitionsdemokratie zu sichern, indem weder die eigene Partei noch der Koalitionspartner zentrale Bezugspunkte des politischen Prozesses bildeten (Nullmeier 2008: 158).

Eine weitere bedeutende Rolle für die Kommunikation in der Entscheidungsphase der Hartz-Reformen spielten die *Medien*. Sie wurden vom politischen Entscheidungszentrum bewusst als Instrument zur Erweiterung seines Handlungsspielraums eingesetzt wurden. Die Machtbeschränkung von Partei und Fraktion, von Fachbürokratien und Verbänden und die damit notwendig gewordene *zusätzliche* Absicherung der Kanzlermacht konnten durch die Öffentlichkeit und den gezielten Einsatz traditioneller Medien durch die Verantwortlichen erreicht werden (Grasselt/Korte 2007). Im Rahmen der Hartz-Gesetze wurden große Medienkampagnen durch die Regierung initiiert (vgl. auch Sell 2005), die mit einem Verzicht auf dialogorientierte Kommunikationsmethoden und Beteiligungsformen einhergingen. Die Strategie der Dominanz des Kanzlers innerhalb der Kernexekutive erhöhte die Bedeutung der Medien.

Diese als »going public« (Korte 2007) bezeichnete Strategie bedeutet die Möglichkeit eines Amtsinhabers, sich direkt an die Bevölkerung zu wenden, um Unterstützung für bestimmte politische Vorhaben zu mobilisieren. Diese Strategie stellt einen veränderten Typus von Parteiführerschaft dar, bei dem der Parteiführer »mittels telegenem Schwung von außen seine Parteigremien antreibt. [...] Schröder suchte plebiszitäre Formen der Abstimmung oder »going public«-Ankündigungen in dem Maße, wie er der Unterstützung seiner eigenen Partei nicht sicher sein konnte« (Korte 2007: 187). Der gezielte Gang in die Öffentlichkeit stellte also eine *alternative Strategie* zur Demonstration staatlicher Handlungsfähigkeit dar, da die dafür übliche Machtbasis nicht in einem ausreichenden Umfang zur Verfügung stand. Die mediale Inszenierung von Erfolg und Handlungswillen wird sowohl am Beispiel der Hartz-Kommission und ihrer Präsentation im Französischen Dom (Lamping 2006: 239; Siefken 2007: 201-204) als auch am Beispiel der Agenda 2010 deutlich. Die Agenda 2010 dominierte monatelang den öffentlichen Diskurs (Nullmeier 2008: 160-161).

Die alternative »going public«-Strategie zur Demonstration staatlicher Handlungsfähigkeit schlug insofern fehl, als der Widerstand gegen die Hartz-Reformen selbst durch »hegemoniale Mediendiskurse« nicht überwunden werden konnte: Es waren die fest ausgeprägten Überzeugungen und Einstellungen der Reformgegner, »die selbst durch hegemoniale Mediendiskurse und Willensbekundungen der politischen Elite nicht in eine bestimmte Richtung gesteuert werden konnten« (Nullmeier 2008: 160-161). Damit wird aber auch deutlich,

dass sich das politische Entscheidungszentrum gleichzeitig sowohl von der Parteien- und Koalitionsdemokratie als auch von der Öffentlichkeit unabhängig machen konnte und dennoch handlungsfähig blieb. Wie das politische Entscheidungszentrum bis zur Verabschiedung der Hartz-Gesetze Handlungsfähigkeit unter Beweis stellen konnte, zeigt der letzte Abschnitt der Entscheidungsphase.

Die Verabschiedung der Gesetzespakete

Hartz III und Hartz IV

Im Unterschied zu dem weit über seine Verabschiedung hinaus heftig umstrittenen Hartz-IV-Gesetz konnte das nicht zustimmungspflichtige Hartz-III-Gesetz zur Organisationsreform der Bundesagentur für Arbeit vergleichsweise schnell zur Entscheidung gebracht werden. Bei der Verabschiedung der Hartz-Gesetze III und IV im Bundestag drohten mindestens sieben SPD- und vier Grünen-Abgeordnete damit, den Reformen nicht zuzustimmen (Financial Times Deutschland vom 2.10.2003). Erst nachdem die Regierung in einigen Punkten Zugeständnisse an die Kritiker gemacht hatte, zogen die meisten Abgeordneten ihre Vorbehalte zurück. Schließlich stimmte nur noch der grüne Abgeordnete Werner Schulz dem dritten und vierten Hartz-Gesetz nicht zu (BT-Plenarprotokoll 15/67: 5795-5801). So konnten beide Gesetzespakete im Herbst 2003 vom Bundestag verabschiedet werden. Zwar legte der Bundesrat Einspruch gegen Hartz III ein. Da Hartz III aber nicht zustimmungspflichtig war, konnte der Einspruch mithilfe der Regierungsmehrheit zurückgewiesen werden (Siefken 2007: 223). Während Hartz III in wesentlichen Teilen am 1. Januar 2004 in Kraft trat, konnte Hartz IV erst zum 1. Januar 2005 in Kraft treten. Die Gründe für eine solche verspätete Verabschiedung sollen im Folgenden aufgezeigt werden.

In der Entscheidungsphase zu Hartz IV kam es innerhalb des politischen Entscheidungszentrums zu einer wichtigen *personellen Veränderung*, die in einem direkten Zusammenhang mit Hartz IV stand. Angesichts anhaltender Widerstände aus der SPD-Bundestagsfraktion – wie etwa auf dem Bochumer Parteitag im November 2003 – legte Schröder am 6. Februar 2004 sein Amt als Parteivorsitzender der SPD nieder und übergab es Müntefering. »Es war der Versuch, eine stärkere Hinwendung zur Partei, auch Akzeptanz in der Partei für den Reformkurs zu organisieren« (Müntefering/Bruns 2008: 121). Mit dieser Trennung von Kanzlerschaft und Parteivorsitz konnte auch tatsächlich eine gewisse Beruhigung in der SPD erzielt werden (Nullmeier 2008: 153).

Die Beruhigung in der SPD trat ein, obwohl Müntefering hinsichtlich der Reformziele von Hartz IV keine andere Position vertrat als Schröder und die Reform nicht relativiert bzw. infrage gestellt wurde. Durch die Abgabe des Parteivorsitzes sollte Schröder im Arbeitsalltag Handlungsspielraum zurückgewinnen, der ihm aufgrund der Konflikte mit der Partei fehlte. Die Rückgewinnung von Handlungsspielraum war notwendig, um den von ihm eingeschlagenen Reformkurs halten zu können. In machstrategischer Dialektik verzichtete Schröder also auf der einen Seite auf Parteimacht, um auf der anderen Seite Handlungsmacht für das Regieren zu gewinnen (Korte 2007: 179).

Nachdem Hartz IV durch Zugeständnisse der Regierung den Bundestag passieren konnte, wurde das Gesetz im Bundesrat mit den Stimmen der Unionsmehrheit erwartungsgemäß an den Vermittlungsausschuss verwiesen. In einem langwierigen Vermittlungsverfahren war nahezu jedes Detail Gegenstand teils erbitterter Auseinandersetzungen zwischen Union und SPD. Die vergleichsweise zurückhaltenden Vorschläge der Hartz-Kommission zu Leistungskürzungen und Zumutbarkeitsregelungen wurden bereits auf Grundlage der Agenda 2010 verschärft (Lamping 2006: 239) und durch Zugeständnisse an die Regierungsfractionen wieder relativiert. Im Verlauf der Verhandlungen mit der Union kam es dann zu einer erneuten Verschärfung. So fand die Konkretisierung der Ausgestaltung des Arbeitslosengeldes II nicht in der Hartz-Kommission statt, da dies den Konsens in der Hartz-Kommission massiv gefährdet hätte (Eichhorst 2006: 50), sondern erst im Ministerium für Wirtschaft und Arbeit sowie später dann im Vermittlungsausschuss. Für die Durchsetzung der Hartz-IV-Reform wurden also zu verschiedenen Zeitpunkten unterschiedliche Zugeständnisse gemacht und Verhandlungsergebnisse erzielt.

Besonders umstritten zwischen Union und Regierung war die Organisation der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe (Egle 2009: 270). Während die Regierungskoalition Langzeitarbeitslose durch die Agenturen für Arbeit betreuen lassen wollte, bestand die Union auf einer kommunalen Zuständigkeit. Ergebnis war schließlich das sogenannte *Optionsgesetz* (Gesetz zur optionalen Trägerschaft von Kommunen nach dem Sozialgesetzbuch II). Nach dem Optionsgesetz ist es den Kommunen freigestellt, die Betreuung von Langzeitarbeitslosen zu übernehmen (Gasde 2006: 417). Diese entscheidende Umsetzungsregelung für Hartz IV trug maßgeblich zur Verzögerung gegenüber den ersten Zeitplänen bei. Erst im Ap-

ril 2004 konnte sich der Vermittlungsausschuss auf diese Regelung einigen.

Die meisten Maßnahmen des Hartz-IV-Gesetzes konnten nach entsprechenden Einigungen im Vermittlungsausschuss im Dezember 2003 erneut dem Bundestag vorgelegt werden und diesen schließlich mit Zustimmung der Opposition passieren. Die erfolgreiche Durchsetzung der Arbeitsmarktreform lag also »nicht zuletzt an der Opposition, die der Auflösung des ›Reformstaus‹ nicht im Wege stehen« (Hegelich/Knollmann/Kuhlmann 2011: 63) wollte. Die noch bei der ersten Bundestagsabstimmung notwendigen Zugeständnisse an die koalitionsinternen Hartz-IV-Kritiker wurden im Vermittlungsausschuss nicht nur wieder aufgehoben, sondern die Inhalte wurden zusätzlich noch verschärft. Aufgrund dieser Verschärfung war die Zustimmung der Mitglieder der Regierungsfractionen bei der Bundestagsabstimmung über das Vermittlungsergebnis nicht sicher. Bei der Abstimmung über die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe stimmten sechs SPD- und sechs Grünen-Abgeordnete gegen das Vermittlungsergebnis (BT-Plenarprotokoll 15/84: 7391). Damit kam keine Regierungsmehrheit zustande.³⁵ Da aber aufgrund des Kompromisses im Vermittlungsausschuss – von zwei Abgeordneten abgesehen – auch die Union und die FDP für die Reform stimmten, war damit auch die deutliche und parteiübergreifende Entscheidung für Hartz IV gefallen. Im Vergleich zu den Vorschlägen der Hartz-Kommission und Schröders frühzeitiger Ankündigung einer Einzu-eins-Umsetzung konnten letztlich gut zwei Drittel der Vorschläge – in teils verschärfter Form – umgesetzt werden (Jann/Schmid 2004; Schmid 2007: 281).

Politische Praktiken in der Phase der Entscheidung

Die rot-grüne Arbeitsmarktreform steht für weitreichende Veränderungen im deutschen Sozialstaat und wird als sichtbares Zeichen dafür gewertet, dass die deutschen Blockaden nun durchbrochen sind

35 | Trotz der verweigerten Zustimmung der zwölf Abgeordneten der Regierungskoalition behauptete Müntefering mit dem Argument eine eigene Mehrheit der Koalition, dass jene Zahl der Koalitionsabgeordneten, die für Hartz IV stimmten (294), größer sei als die Zahl der Oppositionsabgeordneten, die für Hartz IV gestimmt hätten (287) – dies wird von Zohnlhöfer/Egle als eine »zumindest unorthodoxe Definition einer eigenen Mehrheit« (Zohnlhöfer 2007: 15) bezeichnet.

und Deutschland wirtschaftlich wieder international wettbewerbsfähig werden kann (Tils 201b: 122-123). Die Entscheidungsphase zeigt, dass zur Durchsetzung dieser weitreichenden Reform alle sieben basalen Praktiken – wenn auch zu unterschiedlichen Zeitpunkten und in unterschiedlichem Umfang – durch das politische Entscheidungszentrum eingesetzt wurden.

Die *Abstimmung* ist fester Bestandteil und Abschluss eines jeden demokratischen Entscheidungsprozesses. Auffallend bei diesem Reformprozess ist allerdings, dass bei der rein formalen Abstimmung im Bundestag die Fraktionen nur noch über Gefolgschaft oder Verweigerung entscheiden konnten und Veränderungen durch die Abgeordneten ebenfalls marginal blieben (Rüb 201c: 94). Dies kann damit erklärt werden, dass die arbeitsmarktpolitische Politics-Dimension, insbesondere hinsichtlich der Agenda 2010, auf Machtgewinn ausgelegt war (Hegelich/Knollmann/Kuhlmann 2011: 233). Ein Beleg dafür sind die getrennt von den formalen Abstimmungen zum Einsatz gekommenen politischen Praktiken.

Der Versuch des Machtgewinns zur Durchsetzung der Reformen bedeutet nicht, dass gänzlich auf *Verhandlungen*, *Zugeständnisse* bzw. *Belohnungen* und *Vereinbarungen* verzichtet worden wäre. Im Gegenteil: Diese Praktiken prägten die gesamte Entscheidungsphase. Die wichtigste Vereinbarung stellte auch in dieser Phase die Koalitionsvereinbarung dar. Ihre Bedeutung ergibt sich allerdings daraus, dass sie im Zuge der Einwicklung der Agenda 2010 infrage gestellt wurde und damit nicht die Grundlage für die arbeitsmarktpolitischen Reformen darstellt, die sich letztlich durchsetzen konnten. Immerhin war die Agenda 2010 »ja etwas anderes als das, was im Wahlkampf eine Rolle gespielt hat und im Wahlprogramm stand« (Schröder 2006: 390; vgl. auch Sturm 2009: 131; Müntefering/Bruns 2008: 120). Hinsichtlich der Verhandlungen zeigt sich ein ähnliches Bild. Diese wurden zwar mit der Partei, den Gewerkschaften und der Opposition geführt. Die Ergebnisse dieser Verhandlungen wurden jedoch aufgrund geänderter politischer Situationen immer wieder verworfen. Besonders deutlich zeigt sich diese Verfahrensweise an den Zugeständnissen, die das politische Entscheidungszentrum zuerst den Reformkritikern in den Reihen der SPD gemacht hatte, um sie nach der erfolgten Abstimmung im Bundestag in Verhandlungen mit der Opposition im Vermittlungsausschuss wieder zu werfen. Die Entscheidungsphase ist also durch eine Doppelstrategie von *Bargaining* und *negativer Koordination* geprägt: Auf der einen Sei-

te wurde die Hartz-IV-Reform mit Hilfe einer »politisch-prozessual unvermeidbare[n] Zusammenarbeit« (Nullmeier 2008: 150) mit der Opposition in Form einer informellen großen Koalition im Vermittlungsausschuss durchgesetzt. Auf der anderen Seite wurde sie ohne positiven Rückhalt durch die zur Zustimmung genötigte eigene Partei durchgesetzt (Tils 201b: 119).

Die Nötigung der Partei zeigt sich besonders deutlich an den vielfach eingesetzten *direkten Drohungen*. Dort, wo Verhandlungen aus Sicht des politischen Entscheidungszentrums wenig Erfolg versprechend waren, wurden sie als äquivalentes Mittel eingesetzt. Schröder drohte mehrfach mit Rücktritt und der Vertrauensfrage, um die bereits irreversibel vereinbarten Policy-Optionen nicht mehr durch weitere Verhandlungen aufzulösen. Die Zustimmung von rund 90 Prozent der Delegierten auf dem Sonderparteitag der SPD lässt sich vor diesem Hintergrund damit erklären, dass es in der SPD keine personelle Alternative zu Schröder gab und die Ablehnung seiner Reformvorstellungen den Gang in die Opposition bedeutet hätte (Niclaß 2004: 356).

Die wiederholten direkten Drohungen stellen in dieser Form eine Ergänzung der ebenfalls prozessbestimmenden Praktiken der *Konfrontation* und top-down durchgesetzter *Weisung* dar. Dass die Agenda 2010 weit über den Koalitionsvertrag hinausging, stellt nicht nur einen Bruch mit zuvor zwischen SPD und Grünen getroffenen Vereinbarungen dar, sondern ist auch als Konfrontation gegenüber den arbeitsmarktpolitischen Reformgegnern wie vor allem der SPD-Linken sowie den Gewerkschaften zu verstehen. Insgesamt kann die Agenda 2010 als Bruch mit sozialdemokratischen Werten beschrieben werden (Merkel u.a. 2008: 67). Sie war nicht Gegenstand einer breiten Parteidiskussion, sondern allein Ergebnis der Debatten innerhalb des politischen Entscheidungszentrums. »Auf relevante Veränderungen und Abschwächungen der Maßnahmenpakete ließ sich Schröder im Durchsetzungsprozess nicht ein« (Tils 201b: 118).

Auf der Ebene der Verbände und Interessengruppen konnten nur jene Bündnispartner gefunden werden, die ohnehin eine Bereitschaft für wirtschaftsliberale Politiken signalisierten. Die Gewinnung von Unterstützung bei Verbänden, die traditionell sozialdemokratische Sozial- und Wirtschaftspolitik befürwortet hatten, gelang entweder nicht oder nur unter Inkaufnahme innerverbandlicher Konflikte. Daher wurden Bündnispartner auf der »anderen Seite« des politischen Spektrums gewonnen. Diese als »Cross-over-Bündnisse« (Nullmeier

2008: 171) zu bezeichnenden Koalitionen verstärkten auf Seiten der Partei und anderer ehemaliger Bündnispartner zusätzlich die Irritation über die Regierungspolitik. Statt auf die Initiative der Sozialpartner zu warten und die Veränderungen in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik von einem Konsens abhängig zu machen, hat das politische Entscheidungszentrum selbst die Initiative ergriffen. Nicht nur mit der Einrichtung der Hartz-Kommission, sondern auch mit der im Herbst 2002 vorgenommenen Verlagerung der Arbeitsmarktpolitik in den Bereich des Wirtschaftsministeriums unter dem Riester-Nachfolger und »Superminister« Wolfgang Clement wurde der Delegation der Sozialpolitik an die Sozialpartner ein Ende bereitet (Trampusch 2005). Die noch 1998 von Schröder angekündigte Verteidigung bzw. der Ausbau des Modells Deutschland hinsichtlich der Beteiligung der Sozialpartner wurden demnach in der Arbeitsmarktpolitik nicht eingehalten. Insbesondere Hartz IV zeigt, dass die Gewerkschaften weitgehend umspielt und ihre Forderungen nicht beachtet wurden (Schmidt 2007a: 120). Damit wurde in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik eine Phase beendet, in der Konsensstrategien zumindest offiziell als Basis des Regierungshandelns galten. Stattdessen wurde bei gezielter Umgehung potentiell widerständiger Akteure auf Durchsetzungsstrategien und Machtnutzung gesetzt. Aufgrund der Durchsetzung politischer Ziele auch gegen die Verbände und die SPD kann die Agenda 2010 als »Antipode einer Konsenspolitik« (Nullmeier 2008: 174) bezeichnet werden: »Die Agenda 2010 war geradezu die Formel für Durchsetzungsfähigkeit gegen relevante Teile der eigenen Partei, gegen große Teile der Gewerkschaften, gegen den alten und gescheiterten korporatistischen Politikansatz, gegen altlinke sozialpolitische Traditionen. Agenda 2010 war ein Kampfbegriff, niemals eine Integrationsformel« (Nullmeier 2008: 174).

5.4 ZUSAMMENFASSUNG: POLITISCHE PRAKTIKEN IN DEN REFORMPROZESSEN

Die renten- und arbeitsmarktpolitischen Reformprozesse der rot-grünen Bundesregierung sind Ausdruck der Fähigkeit des politischen Entscheidungszentrum, sozialpolitische Entscheidungen gegen den Widerstand aus Teilen sämtlicher beteiligter Parteien sowie den Verbänden (und hier insbesondere den Gewerkschaften) durchzusetzen. Die Anwendung der von Rüb dargestellten politischen Praktiken auf

die behandelten Entscheidungsprozesse liefert einen konstruktiven Beitrag zu der Frage, wie es dem politischen Entscheidungszentrum gelang, Handlungsfähigkeit auch gegen die Widerstände zahlreicher Reformgegner zu demonstrieren.

Tab. 2: *Analyseraster: Vergleichende Auswertung*

	Problemdefinition		Agenda-Setting		Politikformulierung		Entscheidung	
	Riester	Hartz	Riester	Hartz	Riester	Hartz	Riester	Hartz
Abstimmung							+	+
Belohnung							+	+
Drohung	+	+	+			+		+
Konfrontation				+	+	+		+
Vereinbarung					–	+	+	+/-
Verhandlung			–	–	–	–	+	+/-
Weisung	+	+		+				+

Quelle: eigene Darstellung

Durch die Anwendung des Konzeptes politischer Praktiken auf die beiden sozialpolitischen Entscheidungsprozesse wurde deutlich, wie die strategische Nutzung höchst unterschiedlicher Praktiken schließlich zur erfolgreichen Durchsetzung der Reformen führte. Dabei zeigt sich, dass mit fortschreitendem Reformprozess und steigender Anzahl der Reformgegner auch die Anzahl der vom Entscheidungszentrum eingesetzten Praktiken steigt. Bedeutender als die bloße Anzahl der Praktiken in den jeweiligen Phasen erscheint allerdings die Qualifizierung dieser Praktiken. Hier haben die Fallstudien gezeigt, dass diese Praktiken als Formen kollektiven Handelns nicht in Einzelaktionen, sondern parallel und in Kombination mit anderen Praktiken auftreten können (Rüb 2009: 53). Das hier vorgestellte Analyseraster ist daher in seiner Aussagewirkung nicht überzubewerten. Vielmehr dient es als analytische Orientierungshilfe. Das Analyseraster vermittelt einen Eindruck davon, wie es dem politischen Entscheidungszentrum gelang, die unterschiedlichen Hürden, die während des Prozesses relevant waren, zu überwinden. Dazu wird im Folgenden die Bedeutung der während der Reformprozesse zum Einsatz gekommenen Praktiken in alphabetischer Reihenfolge zusammengefasst.

Die *Abstimmungen* fanden in beiden Prozessen ausschließlich als formaler Abschluss der Entscheidungsphasen statt. Sie zeigen, dass beide Reformprozesse demokratisch-rechtsstaatlichen Anforderun-

gen genügten und die Überwindung institutioneller Blockaden innerhalb der vorgefundenen politischen Strukturen möglich war. Den formalen Beschlussfassungen zum zustimmungspflichtigen AVmG und den zustimmungspflichtigen Hartz-Gesetzen gingen bereits getroffene Entscheidungen voraus, die in beiden Prozessen nur durch *Belohnungen* getroffen werden konnten. Da die rot-grüne Regierung unter Gerhard Schröder erhebliche Schwierigkeiten hatte, ihre sozialpolitischen Reformen durch den Bundesrat zu bringen (Zohlnhöfer 2010: 139), waren insbesondere in den Vermittlungsausschüssen Zugeständnisse gegenüber der Opposition notwendig.

Die politische Praktik der *Drohung* wurde in beiden Reformprozessen vor allem durch Schröder eingesetzt, um die reformpolitischen Widerstände zu überwinden. Denn »[w]enn eine gescheiterte, verzögerte oder sachlich unangemessene Entscheidung für die Beteiligten katastrophale Folgen hätte, gelingt trotz widerstreitender Interessen eine Einigung relativ leicht« (Mayntz 2010). Die *indirekte Drohung* in der Phase der Politikformulierung bezog sich in beiden Fällen auf den aus der Globalisierung abgeleiteten politischen Sachzwang zu weitreichenden Sozialstaatsreformen. Die *direkte Drohung* mit Rücktritt wurde von Schröder vor allem in der Politikformulierungsphase sowie der Phase der Entscheidung zur Durchsetzung der Hartz-Reformen eingesetzt. Sie fungierte als politisches Kampfinstrument und ist »das schärfste Führungsinstrument, das einem Regierungschef zur Verfügung steht« (Gast 2011: 305).

Die Drohungen als Mittel zur Durchsetzung politischer Ziele verweisen auf eine insgesamt konfrontative Handlungsstrategie, die in beiden Reformprozessen vor allem in der Phase der Politikformulierung eine wesentliche Rolle spielte. Die *Konfrontation* bestand im Wesentlichen darin, dass die Politikformulierung erstens getrennt von den üblichen sozialpolitischen Gremien stattfand und die Ergebnisse dieser Formulierung zweitens kaum den Interessen dieser Gremien entsprachen. Dies zeigt sich am Beispiel der Gewerkschaften, aber auch am Beispiel der SPD besonders deutlich. Die SPD wurde aus der Exekutive heraus zu einem Paradigmenwechsel in ihrem Reformverständnis gezwungen (Marschall/Strünck 2010: 138). Hinsichtlich der Riester-Rente, aber auch in Bezug auf die Hartz-Gesetze wurde die SPD nicht nur nicht »mitgenommen«, sondern sogar als größte Gefahr für die Reformen angesehen (Tils 2011b: 119). Aufgrund der fehlenden eigenen Bundesratsmehrheit ab April 1999 konnten weder die Riester-Reform noch die Hartz-Reformen gegen die Union

durchgesetzt werden. Daher schien die »[k]onsequente Ausschaltung des Parteipolitischen zum Zwecke des Parteienkonsenses [...] mithin die implizite Maxime des strategischen Handelns zu sein« (Nullmeier 2008: 159). Im Unterschied dazu spielte die Koalitionsdemokratie für die Kernexekutive in beiden Prozessen eine untergeordnete Rolle. Stattdessen kamen die Impulse »aus der Exekutive, nicht aus der Partei. Sie veränderten die Partei programmatisch, ohne dass sich das Parteiprogramm änderte« (Marshall/Strünck 2010: 145). Eine herausragende Stellung innerhalb der Kernexekutive nahmen das Kanzleramt und der Bundeskanzler selbst ein. Mit der Bündelung der Kompetenzen im Bundeskanzleramt und dem damit verbundenen Auflösen ehemals bedeutsamer korporatistischer Netzwerke wurde eine neue Art der Politikformulierung und Entscheidungsfindung praktiziert (Lamping/Rüb 2006: 461). Die Bündelung von Kompetenzen auf der höchsten Ebene des politisch-administrativen Systems konnte dabei nicht ohne die Deaktivierung wichtiger Funktionsträger einer als »stillgelegt und ausgebrannt« (Walter 2002: 11) beschriebenen SPD erreicht werden, die Schröder das Regieren erheblich erleichtert hat. Schröder vermochte es, die durch die Regierungsfraktionen gesetzten Vetopunkte und Widerstände immer wieder zu überwinden. Dies »wurde wiederholt als Ausdruck seines hierarchischen Führungsstils gegenüber der Fraktion und damit als Beitrag zur De-Parlamentarisierung gewertet. So baute er z.B. das Kanzleramt als Schaltzentrale des Regierungsalltags aus« (Kropp 2003: 333). Insgesamt ist in beiden Fällen eine Konzentration auf die Kernexekutive zu beobachten, die vor allem mit beschleunigenden Praktiken wie der Konfrontation den Reformprozess organisiert (Rüb 2011c: 94).

Vereinbarungen sind fester Bestandteil von Koalitionsregierungen und dienen weniger der Beschleunigung als vielmehr der Stabilisierung von Reformprozessen. Für die untersuchten Fälle zeigt sich, dass Vereinbarungen (etwa mit Gewerkschaften oder in Form von Koalitionsverträgen) einerseits wichtiger Bestandteil der Reformprozesse waren und diesen an entscheidenden Punkten voranbrachten. Andererseits zeigt sich an dem Bruch von Vereinbarungen durch das politische Entscheidungszentrum ein flexibler Umgang mit den Zielen der Reformen. Dies zeigt sich insbesondere am Beispiel der Rentenreform.

Die *Verhandlungen* des politischen Entscheidungszentrums mit maßgeblichen Akteuren der deutschen Sozialpolitik können als die wichtigste politische Praktik innerhalb komplexer Entscheidungspro-

zesse betrachtet werden. Die Verhandlung mit Reformgegnern zur Kompromissbildung war jedoch nicht handlungsleitendes Motiv des Entscheidungszentrums. *Bargaining* fand ausschließlich in der Entscheidungsphase und hier vor allem unter dem Kompromisszwang der Vermittlungsausschüsse statt. Stattdessen prägte die *negative Koordination* in beiden Fällen sowohl das Agenda-Setting als auch die Politikformulierung. Anstelle der Sozialpolitiker, der Ministerien und der Fraktion trat das politische Entscheidungszentrum in den entscheidenden Fragen der Sozialpolitik viel stärker als früher als Agendasetter auf (vgl. Trampusch 2006: 348; Schmid 2007: 281). Statt nach einem sozialpolitischen Konsens zwischen Staat, Kapital und Arbeit zu suchen, handelten die Spitzenakteure im Alleingang und unter Bruch des rheinischen Konsensmodells (Lamping 2006: 237; Siegel 2007: 396; Rüb 2011c: 73).

Die in den untersuchten Fällen stattgefundenen Verhandlungen und die Verhandlungsaufkündigung zeigen auch, dass die basalen Praktiken im politischen Reformprozess nicht immer trennscharf voneinander zu unterscheiden sind (s.o.). Denn wer

erfolgreich verhandeln will, der muß entweder etwas bieten können, oder er muß drohen können, oder eine Zustimmung muß von Rechts wegen erforderlich sein. In die Definition der jeweiligen Ausgangslage gehen also nicht nur materielle Besitzstände ein, sondern alle verhandlungsrelevanten Ressourcen und Drohpotentiale (Scharpf 1991: 42).

Politisches Verhandeln zur Etablierung verbindlicher Regeln schließt also nicht aus, dass zu diesem Zweck auch andere politische Praktiken eine Rolle spielen. Dies zeigt sich auch am Beispiel der *Weisung*. Diese Praktik spielte sowohl bei der Rekrutierung von Spitzenakteuren in der Phase der Problemdefinition als auch in der Entscheidungsphase eine Rolle. Der Befund, dass die SPD zu einem reibungslos funktionierenden Instrument des Kanzlers ausgebaut wurde und innerhalb der Partei die Kommunikation vornehmlich top-down verlief (Niclauß 2004: 365), zeigt, dass auch die Weisung ein gewisses Drohpotential beinhaltet. Es kann also zusammenfassend festgestellt werden, dass die in den untersuchten Fällen durch das politische Entscheidungszentrum eingesetzten Praktiken einerseits keine Besonderheit darstellen. Die von Rüb dargestellten politischen Praktiken sind insofern »basal«, als sie auch für andere Reformprozesse grundlegende Mittel der Kernexekutive darstellen. Andererseits zeigen die untersuchten

Fälle, zu welchem Zeitpunkt welche Handlungsstrategie angewandt wurde, um institutionelle Blockaden im deutschen Sozialstaat zu überwinden. Hier lassen sich sehr wohl Besonderheiten feststellen. An die Stelle korporatistischer Verhandlungsnetzwerke tritt ein politisches Entscheidungszentrum, welches eine spezifische Kombination politischer Praktiken anwendet, um die zuvor definierte Policy gegen teils heftige Widerstände top-down durchzusetzen. Der Einsatz unterschiedlicher Praktiken ist dabei Teil einer flexiblen Strategie zur Demonstration staatlicher Handlungsfähigkeit. Im folgenden Kapitel soll nun danach gefragt werden, welche Bedingungen staatlicher Handlungsfähigkeit sich aus den Befunden der Fallstudien ableiten lassen.

