

Postkorporatismus in der Sozialpolitik – Folgen für Gewerkschaften

Christine Trampusch

In den letzten Jahren hat sich die Einflussmacht der Gewerkschaften auf sozialpolitische Entscheidungsprozesse sichtbar gewandelt: Der Riester'schen Rentenreform von 2001 setzten IG Metall und DGB anfänglich großen Widerstand entgegen. Doch die Reform kam. Die Gewerkschaften kritisierten die Hartz-Gesetze und die Agenda 2010. Den Kurswechsel in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik konnten sie jedoch nicht verhindern. Eine Analyse des Politikfeldes Sozialpolitik zeigt, dass in den letzten Jahren ein fundamentaler Strukturwandel stattgefunden hat. Er erklärt die Schwächung der Veto-Position der Gewerkschaften in Parteien, Parlament und Regierung.

1

Der Wandel zum Postkorporatismus

Bis über den Prozess der deutschen Wiedervereinigung hinaus war die Sozialpolitik ein korporatistisch strukturiertes Politikfeld. Die enge und kooperationsorientierte Beziehung zwischen Staat, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden sowie die institutionalisierte Teilhabe der Verbände an der Formulierung und Ausführung von politischen Entscheidungen waren die wesentlichen Merkmale dieses Politikbereiches. Ihre Beteiligung an der Selbstverwaltung der Sozialversicherungsträger, ihre engen Beziehungen zu den sozialpolitischen Flügeln der beiden Volksparteien und ihre anerkannte Rolle als sozialpolitischer Interessenträger bei der Vorbereitung und Formulierung von Gesetzen ermöglichte es Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften in diesem Politikbereich öffentliche Aufgaben und Funktionen wahrzunehmen. Beide Verbände hatten ein staatlich gewährleitetes Monopol in der Vertretung sozialpolitischer Interessen inne.

Diese für die Sozialpolitik spezifischen Strukturen unterliegen nun jedoch seit geraumer Zeit einem Prozess fundamentalen Wandels: 1. Es findet ein Strukturwandel der Selbstverwaltungsstrukturen statt. 2. Im Parteiensystem offenbart sich ein Elitewechsel, der Parteien von Verbänden distanziiert. 3. Das Politikfeld pluralisiert sich. 4. In der Sozialpolitik werden Märkte geschaffen.

Dieser Wandel im Politikfeld wirft die Frage nach Folgen auf. Dabei formuliert der Beitrag die These, dass die Veränderun-

gen zu *Postkorporatismus* (Streeck 2005) führen: Die staatlich anerkannte einflussreiche Position der Gewerkschaften in der Sozialpolitik geht sowohl in der Politikformulierung als auch in der Politikausführung auf ihr Ende zu. Die Interessenstruktur im Politikfeld wird komplexer, vielfältiger und flüssiger. Das Politikfeld Sozialpolitik wird neu strukturiert und funktional auf seine Vermarktlichung ausgerichtet. Wollen Gewerkschaften bei diesem Wandel nicht in die totale Defensive geraten, müssen sie den Wandel wie auch mögliche gewerkschaftliche Reaktionen darauf zum Topthema gewerkschaftsinterner Diskussionen machen.

2

Strukturwandel der Selbstverwaltung

Die Selbstverwaltungsstrukturen sind der genetische Ausgangspunkt der korporatistischen Einbindung von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden in der Sozialpolitik. Sie legten den Grundstein für die Entwicklung der Verbände hin zu Großorganisationen und stellten in der Bundesrepublik neben der Tarifpartnerschaft und der Mitbestimmung einen der drei „soziale[n] Orte horizontaler Elitenintegration [dar], an denen die Eliten der beiden Lager die Interessen ihrer Mitglieder gegeneinander ausglich“ (Streeck 2005, S. 6).

Die Beteiligung der Verbände an der Sozialbürokratie stellte für Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände eine in ihrer Art einzigartige Organisationshilfe dar: Sie verhalf ihnen zu Funktionärsposten, technischen und finanziellen Ressourcen (Heidenheimer 1969, 1980). Die Tätigkeit in der

Selbstverwaltung schulte Personal für den Aufbau der Verbandsbürokratien. Gewerkschaften nutzten die Selbstverwaltung systematisch, um dem hauptamtlichen Funktionärsapparat Aufstiegschancen zu ermöglichen und ihm administrative Qualifikationen und Schulungen zu verschaffen (Billerbeck 1982, S. 64; Heidenheimer 1980, S. 9; Manow 2001). Für die Gewerkschaften lässt sich dabei eine Ko-Evolution zwischen ihrer Organisierung und der Institutionalisierung der Selbstverwaltung feststellen (Billerbeck 1982, S. 59). Auf die Selbstverwaltungsbürokratie können auch die engen Beziehungsstrukturen zurückgeführt werden, die sich in Deutschland zwischen den freien Gewerkschaften und der sozialdemokratischen Partei entwickelten (Heidenheimer 1969, 1980). Heidenheimer (1980, S. 8) nennt die Ortskrankenkassen die „dritte Säule“ der deutschen Arbeiterbewegung.

Für die Verbände waren diese organisationspolitischen Funktionen der Selbstverwaltung von sehr viel größerer Bedeutung als die Entscheidungskompetenzen, die sie in der Gestaltung von Leistungen erhielten. Die Kompetenzen der Selbstverwaltungsorgane in der Bestimmung von Leistungen waren von Beginn an sehr begrenzt und die Spielräume im Leistungsbereich wurden im Laufe der Zeit durch Exekutive

Christine Trampusch, Dr., ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Bereich Politikwissenschaft beim Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Arbeitsschwerpunkte: Vergleichende Arbeitsmarkt- und Sozialpolitikforschung, Verbändeforschung, Industrielle Beziehungen.
e-mail: trampusch@mpifg.de

und Legislative weiter eingeschränkt (Sefen 1973, S. 37–38, S. 19–21). Bereits Mitte der 1970er Jahre sprach *Standfest* (1977, S. 429) in diesem Zusammenhang von einer „Entfunktionalisierung der Selbstverwaltung durch den Gesetzgeber“. Die Entfunktionalisierung der Selbstverwaltung im Leistungs- und Finanzwesen wurde in den letzten Jahren dadurch verstärkt, dass die Bundesregierung aufgrund des zunehmenden Bundesanteils in der Finanzierung der Sozialausgaben (Streck/Trampusch 2005) die Aufsicht über die Träger im Laufe der Zeit immer restriktiver handhabte, wobei der zunehmende Steueranteil in den Sozialausgaben die Legitimität der Selbstverwaltungsstrukturen, die auf der Beitragsfinanzierung beruht, infrage stellt.

Die Selbstverwaltungsstrukturen unterliegen seit geraumer Zeit weiteren Wandlungsprozessen. Die Zahl der Selbstverwaltungsorgane, und damit eben auch die der Mandate, hat sich in den letzten Jahrzehnten – zum Teil aufgrund staatlicher Reformpolitik, wie bei den Hartz-Gesetzen, zum Teil aber auch aufgrund rückgängiger Mitgliederzahlen und von den Selbstverwaltungsorganen selbst betriebenen Fusionen – erheblich reduziert. So sank die Zahl der Träger (ohne BA) von 2.100 im Jahr 1968 auf 550 im Jahr 1999 (BMGS 2003). Gab es 1980 noch 1.315 gesetzliche Krankenkassen (BKK Bundesverband 2005), so waren es im November 2005 nur noch 260. Im November 2005 kündigte Bundesgesundheitsministerin *Ulla Schmidt* an, die Zahl der Krankenkassen auf „30 bis 50“ beschränken zu wollen (FAZ vom 18.11.2005, S. 11). Durch die Fusionen der Landesversicherungsanstalten hat sich deren Zahl mittlerweile auf 16 reduziert, und mit Hartz III wurde im Januar 2004 in der Arbeitsverwaltung die Selbstverwaltung auf der mittleren Ebene abgeschafft und die 10 Landesarbeitsämter wurden in Regionaldirektoren umgewandelt.

Seit den 1990er Jahren treibt der Staat eine Reorganisation der oberen Selbstverwaltungsorgane voran. Dies betrifft nicht nur die Aufgaben der Organe, sondern auch ihre Größe. In der Krankenversicherung wurden bereits 1993 die Selbstverwaltungsaufgaben nur mehr einem Organ zugeordnet und die Mandate in den neuen Verwaltungsräten von 60 auf 30 reduziert. Das operative Geschäft liegt seitdem bei einem hauptamtlichen Vorstand, während der Verwaltungsrat als eine Art Aufsichtsrat

die Arbeit des Vorstandes kontrolliert. Dieses neue Leitungsmodell ist mittlerweile auch in der Arbeitsverwaltung eingeführt. Bereits 2002 wurden dort der selbstverwaltete Vorstand (und das Amt des Präsidenten) abgeschafft und die Zahl der Mitglieder des Verwaltungsrates von 51 auf 21 reduziert. 2004 vollzog sich schließlich auch dort die Trennung zwischen Geschäftsführung und Aufsicht. Zum neuen Leitungsmodell gehört zudem die Einführung von Zielvereinbarungen, die es in der Krankenversicherung bereits länger zwischen verschiedenen Organisationen gibt, und die in der Arbeitsverwaltung seit der letzten Hartz-Reform auch zwischen dem Arbeitsministerium und der Bundesagentur vereinbart werden. In der Rentenversicherung steht eine grundlegende Erneuerung der Selbstverwaltungsstrukturen hingegen noch aus. Die Hartz IV Reform hat ferner, wie die Bundesagentur selbst ausführt, zu einem „Wettbewerbsstreit zwischen Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen“ (BA-Presseinfo 2005) geführt, der, wenn die Optionskommunen diesen für sich entscheiden, die Selbstverwaltungsstrukturen in der Arbeitsverwaltung weiter diskreditieren wird.

3

Elitewechsel: Autonomisierung der Parteien gegenüber den Verbänden

Die wechselseitige Integration von Parteien- und Verbändesystem war im Politikfeld Sozialpolitik bis in die 1990er Jahre sehr stark ausgeprägt (Trampusch 2004). Verschiedene Studien zeigen, dass die Verflechtung zwischen den sozialen Interessen und dem Parteiensystem in der deutschen Sozialpolitik verschiedene Formen angenommen hat (Weßels 1987; Trampusch 2004; Hassel 2006). So lassen sich nicht nur Vorstandsverflechtungen zwischen Parteien und Verbänden sowie Verbindungen durch parteiinterne Organisationen¹ feststellen. Auch waren das Parteien- und Verbändesystem in diesem Politikbereich durch Verbandsmitgliedschaften von Bundestagsabgeordneten und Arbeitsministern, aber vor allem auch durch Bindungen von Abgeordneten des für die Sozialpolitik federführenden Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung mit sozialpolitischen Interessenträgern eng miteinander verflochten.

Politiker, die in der Sozialpolitik agierten, waren traditionell gewerkschaftsnah. *M. G. Schmidt* (2005, S. 119) bezeichnete das Arbeitsministerium denn auch als „Stätte der großen Koalition christdemokratischer und sozialdemokratischer Sozialpolitiker“. Das Arbeitsministerium war, so *Schmidt* (2005, S. 119), „mehr als jedes andere Ministerium eine Art Verbändeherzogtum der Gewerkschaften“. Die engen Bindungen zwischen Parteien und Gewerkschaften in der Sozialpolitik wurden dabei dadurch verstärkt, dass die Konfliktstrukturen und ideologischen Distanzen zwischen CDU/CSU und SPD lange Zeit gering waren, so dass *Schmidt* (2005, S. 170) von „zwei Sozialstaatsparteien“ spricht.

Betrachtet man nun aber die Entwicklung dieser Verflechtungsformen genauer, so zeigt sich, dass sich die Beziehungsstrukturen zwischen Parteien und Verbänden in der Sozialpolitik abgeschwächt haben, was dazu geführt hat, dass das Parteiensystem gegenüber dem Verbändesystem insgesamt Autonomie hinzugewonnen hat (Hassel 2006; Trampusch 2004). Die Sozialpolitiker in den zuständigen Ministerien und den Bundestagsfraktionen sowie auch die Sozialpartner besitzen heute kein Politikformulierungsmonopol in der Sozialpolitik mehr; vielmehr treten die politischen Führungen in den Parteien und der Regierung in Grundsatzfragen der Sozialpolitik viel stärker als früher als Agendasetter auf (Trampusch 2005b).

Die Karrieren der Abgeordneten im Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung spiegeln einen Elitewechsel in der Sozialpolitik wider (Trampusch 2004). In den 1990er Jahren zeigte sich dort bei den Unionsabgeordneten – vor allem hinsichtlich der beruflichen Herkunft und der Mitgliedschaft in sozialpolitischen Organisationen sowie arbeitgeber- und wirtschaftsnahen Verbänden – eine Abnahme der Verflechtung mit sozialpolitischen Interessenträgern. So ist bei der Unionsfraktion

¹ Sowohl in CDU/CSU als auch in der SPD gibt es mit der CDA (Christlich-Demokratische Arbeitnehmerschaft), der CSA (Christlich-Soziale Arbeitnehmerschaft), dem AfA (Arbeitsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen) und dem SPD-Gewerkschaftsrat, der sich aus den Parteimitgliedern unter den DGB-Vorsitzenden zusammensetzt, parteiinterne Organisationen, die die Repräsentanz von Arbeitnehmerinteressen in den Parteien garantieren sollen.

der Anteil derjenigen Abgeordneten, die vor dem Bundestagsmandat in der Sozialpolitik hauptberuflich tätig waren, indem sie Verbandsfunktionär waren oder in der Sozialverwaltung arbeiteten, bis zum Jahr 2002 auf Null gesunken. Die SPD-Abgeordneten weisen ebenso einen Rückgang der Berufssozialpolitiker auf, also der Abgeordneten mit beruflicher Erfahrung in der Sozialpolitik. Der Entflechtungstrend findet hier in den letzten Jahren aber stärker hinsichtlich ihrer Mitgliedschaften in Gewerkschaften und in Betriebs- und Aufsichtsräten sowie hinsichtlich von Führungspositionen in den sozioökonomischen Interessengruppen statt. Sowohl bei den Unions- als auch bei den SPD-Abgeordneten ist der Trend einer zunehmenden Professionalisierung des Politikerberufes erkennbar. Bei beiden ist der Anteil derjenigen, die über die politische Karriere in den Bundestag wechselten, angestiegen; bei der Union seit Ende der 1990er Jahre, bei der SPD bereits Mitte der 1980er Jahre, was im Vergleich zur Union aufgrund des geringen Anteils der Parteipolitiker Anfang der 1980er Jahre als eine Aufholbewegung zu interpretieren ist. Während sich früher die Ausschussabgeordneten zu einem großen Teil als Interessenvertretungen organisierter Interessen verstanden, hat sich die heutige Politikergeneration stärker professionalisiert und ein Profil entwickelt, das politikfeldübergreifend angelegt ist.

4

Die Pluralisierung

Die Pluralisierung des Politikfeldes vollzieht sich auf der einen Seite als eine Fragmentierung von Gewerkschaften und den Verbänden der Wirtschaft und findet auf der anderen Seite durch das Auftreten neuer interessenpolitischer, funktional spezialisierter Wettbewerber statt. Durch die Pluralisierung verlieren Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände ihre vormals monopolartige Stellung in der sozialpolitischen Interessenvermittlung.

4.1 FRAGMENTIERUNG DER GEWERKSCHAFTEN UND ARBEITGEBERVERBÄNDE

Die Fragmentierung der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände zeigt sich zum einen in der seit Mitte der 1990er Jahre

deutlich zu verzeichnenden Polarisierung zwischen Einzelgewerkschaften wie auch zwischen den Spitzenverbänden der Wirtschaft; zum anderen nutzen beide Seiten auch zunehmend neue Organisationsformen, um sich Domänen und Einfluss im Politikfeld zu sichern. Bei den Gewerkschaften sind dies beispielsweise ihre punktuellen Allianzen mit sozialen Bewegungen in Fragen des Widerstands gegen Leistungskürzungen; die Wirtschafts- und Arbeitgeberinteressen hingegen gründen neue private Lobbyorganisationen, wie die „Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft“, die mit sehr viel Geld sehr viel Öffentlichkeitsarbeit für arbeitgeberfreundliche Politik in Deutschland betreibt; diesbezüglich kann sogar davon gesprochen werden, dass sich auf der Wirtschaftsseite ein Trend zeigt, das Lobbying an private Consulting Firmen auszulagern. Interessenvertretung wird so zu einem an Agenten übertragenen singulären Ereignis, was Interessenvermittlung als formalisierten staatlich-verbandlichen Leistungsaustausch erheblich aushebelt (Winter 2003, S. 39–40).

Sowohl bei den Gewerkschaften als auch bei den Arbeitgebern hat sich in den 1990er Jahren das Konfliktpotenzial erheblich erhöht. Auf Gewerkschaftsseite haben wegen der Dauerhaftigkeit der Arbeitslosigkeit, des Verbetrieblingsdrucks, der auf dem System des Flächentarifvertrages lastet, und der öffentlichen und politischen Debatte über den Reformbedarf in der Sozialpolitik die Konflikte zwischen streikfähigen und nicht streikfähigen, zwischen konfliktorientierten und konsensorientierten Gewerkschaften zugenommen; die unterschiedlichen Reaktionen von IG Metall, ver.di und IG BCE auf das Bündnis für Arbeit und die Agenda 2010 haben das deutlich gezeigt. Auf Seiten der Arbeitnehmer nimmt die Spaltung zwischen denen, die Arbeit haben, und denen, die Arbeit suchen, jeden Tag zu. Während die einen unwillig sind, sich für alle Arbeitnehmer, für Flächentarif und Umverteilung zu organisieren (Cockpit-Syndrom), sind die anderen zu schwach, sich überhaupt zu organisieren (Streeck 2005).

Auf Arbeitgeberseite haben sich unter der Rahmenbedingung verschärfter internationaler Preiskonkurrenz Auseinandersetzungen zwischen den großen und kleinen Unternehmen sowie zwischen Zulieferern und Abnehmern gemehrt, wobei sich diese Konflikte vor allem in der Tarifpolitik

und der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik manifestieren. Der Widerstand der kleinen und mittleren Unternehmen gegen ABM, Frühverrentung und Altersteilzeit hat dies deutlich gemacht. Winter (2003, S. 39) betont, dass die Dachorganisationen der Wirtschaftsverbände zunehmend Schwierigkeiten haben, strategische Koalitionen zwischen den Interessen ihrer Mitgliederverbände zu schmieden und sich dort Interessenvertretung auch individualisiert, weil Großunternehmen zunehmend eigenständiges Lobbying betreiben. In der Tarifpolitik zeigt sich diese Individualisierung in der Gründung der OT-Verbände, durch die Unternehmen aus der Tarifbindung fliehen (Streeck/Rehder 2005).

4.2 NEUE SEKTORALE WETTBEWERBER

Der zweite Moment des Wandels der Interessenvermittlung ist, dass Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände – bedingt durch die Schaffung von Märkten im Politikfeld sowie die Sozialkürzungen und die Restrukturierung der Sozialleistungen (z. B. Zusammenlegung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe) – mit neuen sektoralen Wettbewerbern um Einfluss und Domänen im Politikfeld ringen: Drei Gruppen von Akteuren stellen für Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände (neue) sektorale Wettbewerber dar: privat-gewerbliche Dienstleistungsunternehmen und ihre Interessenorganisationen, Klientelorganisationen wie Sozialverbände (Rentnerverbände), Patientenorganisationen und Arbeitslosenorganisationen sowie die Freien Wohlfahrtsverbände. Die traditionelle Ausdifferenzierung zwischen Armenpolitik und Sozialpolitik – oder anders formuliert zwischen Armen- und Arbeiterpolitik – (Sachße/Tennstedt 1988) ist im Begriff, sich aufzulösen.

In der Arbeitsmarktpolitik entstehen neue Konkurrenten nicht nur durch kommerzielle Dienstleister im Bereich der Zeitarbeit und Arbeitsvermittlung, sondern auch durch etablierte und gefestigte Akteure, wie Klientelorganisationen und Wohlfahrtsverbände, die durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe noch stärker als bisher in die Arbeitsmarktpolitik eintreten. Die Wohlfahrtsverbände sind zwar schon lange in die Arbeitsmarktpolitik involviert, weil sie als Träger von Maßnahmen der Arbeitsförderung (vor allem ABM) und in der Beratung

von Arbeitslosen tätig sind.² Durch die Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik können sich die Wohlfahrtsverbände jedoch aufgrund ihrer traditionell stark ausgeprägten Kooperationsbeziehungen mit den Kommunalverwaltungen neue Geschäftsfelder sichern und so auch die Position der Gewerkschaften in der Interessenpolitik erheblich untergraben.

In der Rentenpolitik ist das Bild nicht viel anders. Hier entsteht Konkurrenz nicht nur durch Vertreter kommerzieller Unternehmen, sondern auch in Form von klientelistischen Organisationen, wie den Sozialverbänden. Verbände privat-gewerblicher Interessen, die verstärkt als Lobbyisten in der Rentenpolitik auftreten, stellen dabei nicht nur die Organisationen von Anbietern privater oder betrieblicher Rentenversicherungen dar, wie die Arbeitsgemeinschaft für betriebliche Altersversorgung oder der Arbeitgeberverband der finanzdienstleistenden Wirtschaft, sondern auch die Immobilien- und Wohnungsunternehmen, die durch die private Altersvorsorge ihre Geschäftsfelder bedroht sehen. Zudem verhalten sich die Kirchen seit den Rentenreformen zusehends als Lobbyisten, und zwar in ihrer Eigenschaft als Betreiber kirchlicher Altersvorsorgeeinrichtungen.³

Insbesondere die Sozialverbände (Sozialverband VdK, Sozialverband Deutschland), die traditionell eher im Bereich der Gesundheits- und Rentenpolitik tätig sind, dringen vermehrt in die sozialpolitische Interessenvermittlung ein und stellen die Gewerkschaften vor neue Herausforderungen. Während die Hartz-Reformen den Sozialverbänden Mitglieder beschert haben, sind aus der IG Metall vor allem 2003 zahlreiche Mitglieder ausgetreten (FTD vom 29.08.2003, S. 23). Der Mitgliederzuwachs der Sozialverbände ist dabei den Sozialkürzungen im Renten- und Gesundheitsbereich zuzurechnen. Bei der IG Metall spielten 2003 der verlorene Streik in Ostdeutschland, die Führungskrise sowie im ersten Halbjahr auch die Unzufriedenheit über den erfolglosen Kampf gegen die Agenda 2010 eine Rolle (FTD vom 29.08.2003, S. 23). Für 2006 bahnt sich ferner eine Fusion der beiden Sozialverbände an, was dazu führen wird, dass den Gewerkschaften dann ein Konkurrent mit über 2 Mio. Mitgliedern gegenübersteht (Spiegel 13.12.2004, S. 102). Anfang 2006 hatte die IG Metall 2,38 Millionen Mitglieder (FAZ vom 25.01.2006, S. 13),

2005 konnte sie immerhin den Mitglieder-schwund gegenüber 2004 von vier auf zwei Prozentpunkte reduzieren (FAZ vom 30.01.2006, S. 15).

5 Märkte

Die Sozialpolitikforschung weist seit geraumer Zeit auf Tendenzen der Vermarktlichung im Trägerbereich des Sozialsektors hin (Bode 2004; Boeßenecker 2005; Nullmeier 2002, 2004; Rüb 2003). Dabei machen die Studien deutlich, dass diese Tendenz zu einem neuen „Wohlfahrtsmix“ (Leisering 1999, S. 190) führt, der im Grunde alle Bereiche der sozialen Dienstleistungen betrifft, von der Altenpflege (Bode 2004, S. 139ff), Jugend- und Kinderhilfe⁴ und Kinderbetreuung über Krankenpflege und Gesundheitsversorgung (Bode 2004) bis zur Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsvermittlung (Bruttel 2005). Die Vermarktlichung führt dabei nicht nur zu erheblichen innerorganisatorischen Veränderungen der Träger von sozialen Dienstleistungen, sondern auch zu einem radikalen Wandel der traditionellen Austausch- und Kooperationsbeziehungen zwischen Trägern und Sozialverwaltungen (aktuell: Wohlfahrt 2005).

Der Staat hat mittlerweile in nahezu allen Bereichen der sozialen Sicherung Märkte geschaffen und die Kommerzialisierung des Trägerbereiches vorangetrieben. Mit der Einführung der Pflegeversicherung wurden kommerziell tätige Pflegedienste etabliert, mit denen die Träger der Freien Wohlfahrtsverbände heute konkurrieren müssen. Die Pflegeversicherung hat die Zahl privat-gewerblicher Dienstleistungsunternehmen im Sozialsektor rapide erhöht, wobei sich diese Unternehmen eben keineswegs auf den Bereich der Pflege begrenzen (Boeßenecker 2005, S. 281). Nullmeier (2002, S. 273) bezeichnet das Pflegeversicherungsgesetz daher auch als „Marktschaffungsgesetz“. In der Krankenversicherung gab es in den 1990er Jahren erhebliche Veränderungen im Kassenwahl- und Vertragsrecht, welche die Entstehung privater Kassen ermöglichten. Damit einher ging ein Wettbewerb unter den Kassen um die besser verdienenden Beitragszahler, die gleichzeitig ein relativ geringes Erkrankungsrisiko aufweisen. Als Folge der Vermarktlichung restrukturieren sich die ge-

setzlichen Kassen mittlerweile zumindest partiell zu kommerziellen Akteuren, indem sie beispielsweise eigene Vertriebs- und Marketingabteilungen gegründet haben. Seit 2004 können die gesetzlichen Kassen private Zusatzleistungen anbieten sowie vertreiben und Beitragsrückerstattungs- und Bonusmodelle offerieren. Die Kassen führen ferner zunehmend Wirtschaftlichkeits- und Qualitätskontrollen gegenüber den Anbietern ein.

Auch in der Rentenpolitik und Arbeitsmarktpolitik hat der Staat in den letzten Jahren seine Bemühungen verstärkt, privat-gewerbliche Träger zu fördern: in der Rentenversicherung durch die Einführung der Riesterrente mit dem Altersvermögensgesetz 2000/2001, in der Arbeitsmarktpolitik durch die Zulassung von privater Arbeitsvermittlung und kommerziell tätigen Zeitarbeitsunternehmen. 2002 wurde die Erlaubnispflicht für private Arbeitsvermittlung aufgehoben und Vermittlungsgutscheine wurden eingeführt. Mit den Hartz-Reformen soll die BA zu einem Agenturmodell umgewandelt werden (Schmid 2004, S. 7). Auf kommunaler Ebene ist die Finanzierung der Träger von Beschäftigungsgesellschaften ferner vielfach auf vermittlungabhängige Kopfprämien umgestellt worden (Bode 2004, S. 159).

Treibende Kraft der Vermarktlichung ist dabei auch die Einführung von neuen Steuerungsmodellen in der öffentlichen Verwaltung. Als Folge des Übergangs von Konditional- zu Finalprogrammierung, der Einführung von Zielvereinbarungen zwischen verschiedenen Verwaltungshierarchien und von Globalbudgets kommerzialisieren öffentliche Verwaltungen zunehmend ihre Beziehungen zu den sozialen Trägern und Dienstleistungsunternehmen. Durch neue Vergaberichtlinien, die Abschaffung des Selbstkostenprinzips und die Einführung leistungsbezogener Entgelte und Qualitätssicherungsinstrumente wird versucht, Trägerkonkurrenz herzustellen (Dahme et al. 2005, S. 38–42).

2 Die Wohlfahrtsverbände sind in die Arbeitsmarktpolitik stärker involviert (Behindertenwerkstätten) als in die anderen Bereiche der Sozialversicherung (Winter 2000, S.533).

3 Früher erhoben die Kirchen allenfalls bei den großen Reformvorhaben ihr Wort (Winter 2000, S. 530).

4 1999 wurde der bedingte Vorrang der Träger der Freien Wohlfahrtsverbände in der Kinder- und Jugendhilfe außer Kraft gesetzt.

Verschiedene Studien zeigen ferner auf, dass die Vermarktlichung auch durch supranationale Entwicklungen vorangetrieben wird: Hierzu sind nicht nur die GATS-Verhandlungen zu zählen, sondern vor allem auch die EU-Wettbewerbspolitik sowie die EU-Rechtsprechung, die EU-Beihilfekontrollen und die Pensionsrichtlinie der EU (Wohlfahrt 2005, S. 16–20; Rock 2003; Lange 2001; Leisering 1999). Das Europäische Wettbewerbsrecht setzt dabei insbesondere den Pflege- und Krankenhausbereich unter erheblichen Kommerzialisierungsdruck (Rock 2003, S. 163).

6

Folgen für die Gewerkschaften

Die dargestellten Veränderungen zeigen einen fundamentalen Strukturwandel im Politikfeld „Sozialpolitik“ auf. Die Selbstverwaltungsstrukturen zerfallen. Dies ist nicht nur durch ihre schleichende Entfunktionalisierung bedingt. Der Strukturwandel der Selbstverwaltung, der deren Existenz erheblich delegitimiert, resultiert auch daraus, dass sich die Zahl der Selbstverwaltungspositionen in den letzten Jahrzehnten erheblich reduziert hat und die Bundesregierung die Strukturen aktiv hin zu einem Aufsichtsratsmodell reorganisiert und somit das bisherige Gefüge zerschlägt. Die Verflechtungen zwischen Parteien und Gewerkschaften haben sich abgeschwächt, was für Gewerkschaften langfristige Folgen hat: Im Parteiensystem werden in und zwischen den Parteien die Konflikte in der Sozialpolitik größer (Trampusch 2005b). Den Gewerkschaften steht somit auf lange Sicht ein Parteiensystem gegenüber, in dem der Parteienwettbewerb und damit Konflikte um Einfluss- und Machtzonen erheblich zunehmen. Das Politikfeld befindet sich zudem im Übergang zu lobbyistischer Politikgestaltung mit pluralisierten Konfliktlinien. Auf Seiten der Gewerkschaften lässt sich auch eine Tendenz der parteipolitischen Pluralisierung (IG Metall und

Linke/PDS; IG BCE und SPD) beobachten. Ferner werden Märkte geschaffen; Wettbewerb wird gefördert.

Die Gewerkschaften können diesen Strukturwandel des Politikfeldes nicht mehr rückgängig machen, weder ideologisch noch machtpolitisch. Um unter der neuen Bedingung des Postkorporatismus, in dem Gewerkschaften in der Politikformulierung und -ausführung ihre vormals starke Stellung einbüßen, bestehen zu können, müssen Gewerkschaften mit Blick auf ihre eigenen Organisations- und Mitgliederinteressen neue Strategien und Mobilisierungstechniken entwickeln. Die Gewerkschaften werden in Zukunft im Politikfeld einem Bollwerk aus Lobbyisten von Partialinteressen gegenüberstehen, ihre Beziehungen zu anderen Akteuren strukturieren sich im Postkorporatismus mehr nach situativen Gegebenheiten und punktuell. Gewerkschaften müssen sich neue Domänen und organisatorische Felder sichern. Dafür stehen ihnen in der Tarifpolitik und auch im politischen System einige Wege offen.

Hinsichtlich der Tarifpolitik steht die Strategie im Vordergrund, den Tarifvertrag noch stärker für sozial- und arbeitsmarktpolitische Themen zu nutzen, und zwar nicht nur für Altersvorsorge und Altersteilzeit, sondern auch für Themen wie Familie und Kinderbetreuung oder Bildung und Weiterbildung. Die Gewerkschaften könnten ihre Bemühungen in der Konsolidierung der tariflichen Sozialpolitik verstärken. Denn: Tarifliche Lösungen ermöglichen solidarischere Lösungen als der Markt. Der Nachweis ihrer Kompetenz in der Ausgestaltung tariflicher Sozialpolitik kann für die Gewerkschaften zudem von zentraler organisationspolitischer Bedeutung werden, wie Gewerkschaften in anderen Ländern, z. B. die niederländischen, seit Jahrzehnten vorführen (Trampusch 2005a). Politisch sollten die Gewerkschaften daher auf eine Verstärkung der gesetzlichen Flankierung von tariflicher Sozialpolitik mittels unterstützenden Maßnahmen im Steuer-, Sozial- und Arbeitsrecht drängen. Gleichwohl ist dabei zu beden-

ken, dass der derzeit begrenzte lohnpolitische Verteilungsspielraum wie auch der Trend zu einer marktgetriebenen, statt durch Flächentarifvertrag betriebenen Regulierung von Löhnen die Ausweitung von tariflicher Sozialpolitik konterkarieren können, und dass auf Arbeitgeberseite gegenüber tariflicher Sozialpolitik erhebliche Vorbehalte bestehen. Tarifliche Sozialpolitik muss so in jedem Fall mit spezifischen betrieblichen Optionsmöglichkeiten und Strategien verbunden werden, wobei die Gewerkschaften die Betriebsräte nachhaltig in der operativen Umsetzung unterstützen müssen.

Hinsichtlich des politischen Systems sollten Gewerkschaften neue Möglichkeiten der politischen Einflussnahme auf lokaler, regionaler und EU-Ebene schaffen und nutzen. In diesem Zusammenhang müssen Gewerkschaften auch entscheiden, inwieweit sie andere sozialpolitische Interessengruppen wie soziale Bewegungen, Wohlfahrts- und Sozialverbände sowie Kirchen als Koalitionspartner oder Konkurrent betrachten. Gegenüber der Politik sollten sich Gewerkschaften als kompetente Reformpartner präsentieren, die sich vom Bollwerk der Lobby- und privaten Politikberatungsindustrie durch Verlässlichkeit absetzen.

Bei der Anpassung ihrer Interessenpolitik sollten die Gewerkschaften dabei auch besonderes Augenmerk auf die qualifikatorische Schulung gewerkschaftlicher Interessenvertreter legen und deren Kompetenzen in steuer-, finanz-, haushalts-, wirtschafts- und EU-politischen Belangen stärken. Um der schleichenden De-Legitimierung der Selbstverwaltung entgegenzuwirken, sollten die Gewerkschaften aktiv die innere Reform der Selbstverwaltungsstrukturen hin zu effizienten und effektiven Verwaltungen vorantreiben und das Selbstverwaltungsprinzip nach außen als Medium darstellen, das helfen kann, Konflikte zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern zu minimieren, und so befriedend auf die Tarifpolitik und politische Auseinandersetzungen im Zuge der Reform des Sozialstaates ausstrahlt.

LITERATUR

- BA** (2005): BA-Presseinfo 086 vom 11.12., http://www.arbeitsagentur.de/vam/vamController/CMSConversation/anzeigeContent?navId=219&category=presse_info&docId=90884&rqc=2&ls=false&ut=0
- Billerbeck, U.** (1982): Soziale Selbstverwaltung und Gewerkschaftsbewegung, in: Haupt, H.-G. et al. (Hrsg.), Jahrbuch Arbeiterbewegung. Geschichte und Theorie: Selbstverwaltung und Arbeiterbewegung, Frankfurt a. M., S. 39–71
- BKK Bundesverband** (2005): Entwicklung der Krankenkassen in der GKV, <http://www.bkk.de/bkk/psfile/downloaddatei/1/Entwicklung41597bec46806.pdf>
- BMGS** (2003): Organisation und Selbstverwaltung, http://www.bmgs.bund.de/downloads/u_soz_r_02OrganisationSelbstverwaltung.pdf
- Bode, I.** (2004): Disorganisierter Wohlfahrtskapitalismus: Die Reorganisation des Sozialsektors in Deutschland, Frankreich und Großbritannien, Wiesbaden
- Boeßenecker, K.-H.** (2005): Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtsverbände. Eine Einführung in Organisationsstrukturen und Handlungsfelder der deutschen Wohlfahrtsverbände, Weinheim/München
- Bruttel, O.** (2005): Privatisierung der Bundesagentur für Arbeit – Perspektive für Deutschland?, in: Zeitschrift für Sozialreform 2, S. 64–193
- Dahme, H.-J./Kühnlein, G./Wohlfahrt, N.** (2005): Zwischen Wettbewerb und Subsidiarität. Wohlfahrtsverbände unterwegs in die Sozialwirtschaft, Berlin
- Hassel, A.** (2006): Zwischen Politik und Arbeitsmarkt. Zum Wandel gewerkschaftlicher Eliten in Deutschland, in: Münkler, H./Straßenberger, G./Bohlender, M. (Hrsg.), Deutschlands Eliten im Wandel, Frankfurt, im Erscheinen
- Heidenheimer, A. J.** (1969): Trade Unions, Benefit Systems, and Party Mobilization Styles: "Horizontal" Influences on the British Labour and German Social Democratic Parties; in: Comparative Politics 3, p. 313–342
- Heidenheimer, A. J.** (1980): Unions and Welfare State Development in Britain and Germany: An Interpretation of Metamorphoses in the Period 1910–1950, (WZB Discussion Paper IIVG/dp/80-209), Berlin
- Lange, C.** (2001): Freie Wohlfahrtspflege und europäische Integration. Zwischen Marktangleichung und sozialer Verantwortung, hrsg. von Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hrsg.), Frankfurt am Main
- Leisering, L.** (1999): Der deutsche Sozialstaat, in: Ellwein, T./Holtmann, E. (Hrsg.), 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden, S. 181–192
- Manow, P.** (2001): Social Protection, Capitalist Production. The Bismarckian Welfare State and the German Political Economy, Habilitationsschrift, Universität Konstanz
- Nullmeier, F.** (2002): Auf dem Weg zu Wohlfahrtsmärkten?, in: Süß, W. (Hrsg.), Deutschland in den 1990er Jahren. Politik und Gesellschaft zwischen Wiedervereinigung und Globalisierung, Opladen, S. 267–281
- Nullmeier, F.** (2004): Vermarktlichung des Sozialstaates; in: WSI Mitteilungen 9, S. 495–500
- Rock, J.** (2003): Die Freie Wohlfahrtspflege im Europäischen Binnenmarkt, in: Hammerschmidt, P./Uhlendorff, U. (Hrsg.), Wohlfahrtsverbände zwischen Subsidiaritätsprinzip und EU-Wettbewerbsrecht, Kassel, S. 157–186
- Rüb, F.** (2003): Vom Wohlfahrtsstaat zum „manageriellen Staat“? Zum Wandel des Verhältnisses von Markt und Staat in der deutschen Sozialpolitik, in: Czada, R./Zintl, R. (Hrsg.), Politik und Markt, PVS-Sonderheft 34, Wiesbaden, S. 256–299
- Sachße, C./Tennstedt, F.** (1988): Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland: Bd. 2, Fürsorge und Wohlfahrtspflege: 1871–1929, Stuttgart
- Schmid, G.** (2004): Gewährleistungsstaat und Arbeitsmarkt. Neue Formen von Governance in der Arbeitsmarktpolitik, WZB-Discussion Paper SP I 2004-107, Berlin
- Schmidt, M. G.** (2005): Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, Lehrbuch Grundwissen Politik 2, Wiesbaden
- Seffen, A.** (1973): Die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung, Köln
- Standfest, E.** (1977): Soziale Selbstverwaltung: Zum Problem der Partizipation in der Sozialpolitik, in: Ferber, C. v./Kaufmann, F.-X. (Hrsg.), Soziologie der Sozialpolitik, Sonderschrift der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpolitik, Opladen, S. 424–437
- Streeck, W.** (2005): Nach dem Korporatismus: Neue Eliten, neue Konflikte, MPIfG Working Paper 05/4, Köln
- Streeck, W./Rehder, B.** (2005): Institutionen im Wandel: Hat die Tarifautonomie eine Zukunft?, in: Busch, H. W. et al. (Hrsg.), Tarifpolitik im Umbruch, Köln, S. 49–82
- Streeck, W./Trampusch, C.** (2005): Economic Reform and the Political Economy of the German Welfare State; in: German Politics 2, S. 174–195
- Trampusch, C.** (2004): Von Verbänden zu Parteien. Elitenwechsel in der Sozialpolitik; in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 4, S. 646–666
- Trampusch, C.** (2005a): Industrielle Beziehungen als Flexibilitätsressource korporatistischer Wohlfahrtsstaaten. Der Fall Sozialpolitik durch Tarifvertrag in den Niederlanden; in: Industrielle Beziehungen 2, S. 93–119
- Trampusch, C.** (2005b): Sozialpolitik in Post-Hartz Germany; in: Welt-Trends 47, S. 77–90
- Weßels, B.** (1987): Kommunikationspotentiale zwischen Bundestag und Gesellschaft. Öffentliche Anhörungen, informelle Kontakte und innere Lobby in wirtschafts- und sozialpolitischen Ausschüssen; in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 2, S. 285–311
- Winter, T. v.** (2000): Interessenvermittlung und Institutionen. Die Rolle der Verbände in der Sozialpolitik; in: Zeitschrift für Sozialreform 6, S. 523–547
- Winter, T. v.** (2003): Vom Korporatismus zum Lobbyismus. Forschungsstand und politische Realität; in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 13, S. 37–44
- Wohlfahrt, N.** (2005): Zwischen Wettbewerb und subsidiärer Leistungserbringung: Die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege im Modernisierungsprozess, <http://www.efh-bochum.de/homepages/wohlfahrt/pdf/wohlfahrtsverb%20E4nde.pdf>