

## Wohlfahrtsstaatliche Variationen: nichtintendierter institutioneller Wandel durch die deutsche Einigung am Beispiel der Arbeitsmarktpolitik

Weck, Michael

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Weck, M. (1995). Wohlfahrtsstaatliche Variationen: nichtintendierter institutioneller Wandel durch die deutsche Einigung am Beispiel der Arbeitsmarktpolitik. In H. Sahrner, & S. Schwendtner (Hrsg.), *27. Kongreß der Deutschen Gesellschaft für Soziologie - Gesellschaften im Umbruch: Sektionen und Arbeitsgruppen* (S. 463-470). Opladen: Westdt. Verl. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-141436>

### Nutzungsbedingungen:

*Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.*

*Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.*

### Terms of use:

*This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.*

*By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.*

- Holtmann, E.; Killisch, W. (1993), Wohnungspolitik im geeinten Deutschland. Problemlagen und Entwicklungsperspektiven. Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. B 8-9/93 vom 19.2.1993, S. 3-15.
- Nigg, F. (1995), Finanzierung des Wohnungsbaus mit Hilfe staatlicher Bürgschaften: Erfahrungen in der Schweiz. Vortragsmanuskript, Führungsakademie der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft. Bochum.
- Riege, M. (1974), Staatliche Wohnungsbaupolitik in der BRD. In: Korte, H. (Hg.), Soziologie der Stadt. München, S. 77-109.
- Schnurr, J. (1994), Die einkommensorientierte Förderung als Lösung? In: IFS (Hg.), Die Kosten des Wohnens: Zwischen Fiktion und Realität. Schriftenreihe des IFS Bd. 53. Bonn, S. 42-51.
- Ulbrich, R. (1992), Verteilungswirkungen wohnungspolitischer Instrumente. Institut Wohnen und Umwelt. Darmstadt.
- Unabhängige Arbeitsgruppe „Wohnungsbauförderung“ 1994, Das Bürgschaftsmodell. Reform der Wohnungsbaufinanzierung und -förderung. Manuskript, Volksheimstättenwerk. Bonn.

Dr. Volker Eichener und Prof. Dr. Rolf G. Heinze, Ruhr Universität Bochum, Lehrstuhl für Soziologie, InWIS - Institut für Wohnungswesen, Immobilienwirtschaft, Stadt- und Regionalentwicklung, Universitätsstraße 140, D-44799 Bochum

### **3. Wohlfahrtsstaatliche Variationen. Nichtintendierter institutioneller Wandel durch die deutsche Einigung am Beispiel der Arbeitsmarktpolitik**

*Michael Weck*

#### *1. Das wohlfahrtsstaatliche Regime Deutschlands*

Dieser Text fragt nach den Erfahrungen und den institutionellen Folgen der Erfahrungen, die die Akteure des arbeitsmarktpolitischen Feldes während der Einigung Deutschlands machten. Wie im übrigen Osten Europas wurde die Systemtransformation auf dem Gebiet der ehemaligen DDR vor allem durch die Prozesse der Entinstitutionalisierung und des Neuaufbaus institutioneller Strukturen bestimmt. Im Unterschied zu den Staaten Osteuropas geschah dies jedoch mit dem Ziel, die Gesellschaft in das politisch-administrative System eines angrenzenden Staates, der Bundesrepublik Deutschland, zu integrieren. Die Integration der ehemaligen DDR in das System der Bundesrepublik Deutschland wurde als globaler Transfer institutioneller Strukturen von West- nach Ostdeutschland durchgeführt (Lehmbruch 1992). Nachdem die Phase des Institutionentransfers mittlerweile als abgeschlossen betrachtet werden kann, stellt sich nunmehr die Frage nach den transformativen Rückwirkungen der Einigung auf das System der vergrößerten Bundesrepublik Deutschland. Konnte das System der alten Bundesrepublik seine institutionelle Integrität bewahren oder befinden wir uns etwa auf Schleichwegen in eine „Dritte Republik“ (vgl. Seibel 1992; Czada 1994). Wenn wir uns tatsächlich auf dem Wege in eine neue, „Dritte Republik“ befinden, so schließt sich die Frage nach deren Gestalt und Verhältnis zur alten Bundesrepublik an. Wie gravierend ist die Abweichung vom Entwicklungspfad der Bonner Republik? Kann man von einer neuen institutionellen Logik der Berliner Republik sprechen?

Im folgenden möchte ich mich auf einen Sektor der Einigung Deutschlands, auf das arbeitsmarktpolitische Feld, konzentrieren. Ich stütze mich dabei auf eine Reihe von Interviews, die ich seit 1993 im Rahmen eines laufenden Forschungsprojektes<sup>1</sup> mit arbeitsmarktpolitischen Entscheidern aus den für dieses Politikfeld maßgeblichen Organisationen führte. Meine Interviewpartner trafen ihre Entscheidungen auf der Grundlage von institutionellen Strukturen, wie sie vor der Vereinigung bestanden. Für die Akteure des politisch-administrativen Systems waren dies die politischen Institutionen der Bundesrepublik im Sinne von „... *Regelsystemen der Herstellung und Durchführung verbindlicher, gesamtgesellschaftlich relevanter Entscheidungen und Instanzen der symbolischen Darstellung von Orientierungsleistungen einer Gesellschaft* (Hervorhebung im Original)“ (Göhler 1994: 39). Als Regelsysteme steuern Institutionen die Entscheidungsfindung politischer Akteure und als symbolische Instanzen dienen sie der sozialen Integration. Dies geschieht in der Form von gemeinsamen Identitäten. Das „Wir-Bewußtsein“ stellt den Akteuren ein Set gemeinsam geteilter Annahmen über die Gesellschaft zur Verfügung, die ihr Handeln begrenzen. Auch diese Dimension politischer Institutionen dient also der Steuerung politischen Handelns.

Zu den institutionellen Strukturen Deutschlands gehört ein wohlfahrtsstaatliches Regime, das man mit Gøsta Esping-Andersens Typologie als „konservatives“ Modell der kontinentaleuropäischen Länder bezeichnen kann. Der konservative Wohlfahrtsstaat zeichnet sich dadurch aus, daß er zwar die Abhängigkeit der Arbeitskraft von marktlichen Zwängen mildert, doch dabei traditionelle Statushierarchien zu konservieren trachtet. Besonders in Westdeutschland wurde anhaltenen Ungleichgewichten auf dem Arbeitsmarkt nicht auf dem Wege der staatlich betriebenen Integration in den Arbeitsmarkt, wie etwa in Schweden, begegnet, sondern durch die „Regulierung der Nicht-Erwerbstätigkeit“ (vgl. Blanke u.a. 1987). In der deutschen Variante des kontinental-europäischen Typs wohlfahrtsstaatlicher Regulierung werden immer wieder erhebliche Teile des Arbeitskräfteangebotes aus dem Arbeitsmarkt herausgenommen und in staatlich subventionierte arbeitsmarktinterne Institutionen, wie die Rentenversicherung (vgl. Wolf 1991), überführt.

Feldmann und March (1990) machten die Beobachtung, daß ein Großteil der Informationen in Organisationen nicht dazu dienen, der Entscheidungsfindung eine rationale Grundlage zu geben, sondern daß sie der Konstruktion von Geschichten dienen, die die Welt verständlich machen sollen, in der sich das Personal der Organisation befindet. Stellt sich der Organisation ein Problem, so sucht ihr Personal nach Lösungen, die durch die Konstruktion von Interpretationen der Wirklichkeit gefunden werden. In den Netzwerken zur Implementierung der Vereinigungspolitik stießen nun herkömmliche Wahrnehmungsmuster der Akteure und institutionalisierte Problemlösungen auf neue Problemlagen, die sich aus den besonderen Bedingungen der Systemtransformation in Ostdeutschland ergaben. Die sozialpolitischen Eliten Westdeutschlands machten während der Einigung Deutschlands Erfahrungen, die tradierte Lösungsmuster und Annahmen über die gesellschaftliche Umwelt ihrer Organisationen obsolet werden ließen. Die neuen Erfahrungen führten zur Anpassung der Interpretationsschemata für die organisationellen Umwelten, die „Probleme des Aufbaues-Ost (haben sich) zu neuen, situationsgerechteren Wirklichkeitsbildern verdichtet“ (Czada 1994: 267).

Die Interpretation von Interviews, die mit Entscheidern des arbeitsmarktpolitischen Feldes geführt wurden, lassen die Vermutung zu, das die Konstruktion „situationsgerechterer Wirklichkeitsbilder“ folgenreich für die Logik der deutschen Sozialpolitik sein wird, denn sozialpolitische

Strukturen werden in der Praxis durch individuelle Akteure prozessiert. Auf der Handlungsebene werden institutionelle Strukturen von individuellen Akteuren interpretiert und in Handlungen überführt. Wenn sich nun an dieser Schnittstelle von Struktur und Handlung durch die Veränderung der Wirklichkeitskonstruktionen der Akteure Variationen ergeben, dann hat dies möglicherweise eine Variation der sozialpolitischen Strukturen selber zur Folge. Die sich daraus ergebende Frage ist die nach der Reichweite der Veränderungen. Handelt es sich lediglich um eine Variation, die sich weiterhin im Rahmen des tradierten wohlfahrtsstaatlichen Regimes Deutschlands bewegt? Oder handelt es sich um einen Strukturbruch, um eine qualitative Veränderung der informellen sozialpolitischen Institutionen Deutschlands, die einen neuen wohlfahrtsstaatlichen Regimetypp herbeiführt?

Die Frage nach dem institutionellen Wandel, den die deutsche Einigung möglicherweise zur Folge hat, führte uns zu den Akteuren des Einigungsprozesses. Die Frage nach „Trägern“ oder „Träger“-Gruppen politischer Institutionen fand in der Institutionenforschung nur selten Berücksichtigung. Wenn das Forschungsinteresse vor allem auf die funktionelle Bedeutung institutioneller Strukturen gerichtet ist, auf den funktionalen Stellenwert einer politischen Institution im politisch-administrativen System, dann geraten eher die Strukturen selber ins Blickfeld und weniger ihre „Träger“, die Akteure, die sie prozessieren und reproduzieren. Der Wandel politischer Institutionen bringt dagegen die Akteure institutionalisierter Regimetypen ins Spiel, denn institutioneller Wandel wird auf der Praxisebene eingeleitet, und dort handeln Menschen, keine Strukturen.

Bevor ich die Reflexionen auf der makrostrukturellen Ebene fortsetze, möchte ich mich daher auf die Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung und die Erfahrungen konzentrieren, die die Akteure in diesem Politikfeld machten. Nach dem ich in einem zweiten Schritt dem formell-institutionellen Niederschlag dieser Erfahrungen in der Form gesetzlicher Regelungen nachgehe, komme ich auf die oben gestellte Frage nach der Reichweite der Variationen des wohlfahrtsstaatlichen Regimes in Deutschland zurück.

## *2. Erfahrungsgeleitete Variationen*

Anders als in den übrigen osteuropäischen Staaten wurde die Systemtransformation der ehemaligen DDR von externen politischen Eliten gesteuert. Die westdeutschen Akteure verfolgten die Strategie eines umfassenden Institutionentransfers, um Ostdeutschland in das politische und wirtschaftliche System der Bundesrepublik zu integrieren. Es sollten transformative Rückwirkungen auf westdeutsche Strukturen verhindert werden, um damit verbundene verteilungspolitische Kompromisse der korporativen Akteure nicht in Frage zu stellen. Die strategischen Entscheidungen westdeutscher Akteure setzten eine „Transformationsdynamik“ in Gang, die zu eigentümlichen sektoralen Variationen der Folgen des Transformationsprozesses führte (vgl. Lehbruch 1994).

Im arbeitsmarktpolitischen Feld fand ein vollständiger Transfer der westdeutschen Strukturen statt. Die Arbeitsmarktpolitik hatte die Aufgabe, den wirtschaftspolitischen Institutionentransfer sozialpolitisch abzufedern. Die ostdeutsche Bevölkerung sollte nicht unmittelbar den Härten einer Arbeitslosigkeit ausgesetzt werden, die mit der Übertragung der marktwirtschaftlichen Institutionen auftrat. Man befürchtete, dies könne die Integration der Ostdeutschen in das politische System der Bundesrepublik und damit den gesamten Transformationsprozeß gefährden. Dies zwang

die christlich-liberale Regierungskoalition zu einer "sozialdemokratischen" aktiven Arbeitsmarktpolitik auf unerwartet hohem Niveau (Weck 1994). Klaus von Beyme sprach an dieser Stelle von einem "Vereinigungskeynesianismus wider Willen", den die christdemokratisch-liberale Regierung in der Vereinigung sektoral entwickelte (von Beyme 1994).

Die Aussagen des im folgenden vorgestellten arbeitsmarktpolitischen Akteurs scheinen mir unter dem Blickwinkel der oben ausgeführten Fragestellung bedeutsam, weil sie auf Lernprozesse sozialpolitischer Entscheider hinweisen, die möglicherweise makrotheoretische Relevanz besitzen. Der interviewte Akteur ist Spitzenbeamter der Regierungsadministration in Bonn und gilt als einer der Vordenker der christlich-liberalen Politik. Dies zeigt sich darin, daß er in den vergangenen Jahren erheblichen Einfluß auf die arbeitsmarktpolitische Diskussion und Gesetzgebung der Bonner Regierungskoalition nehmen konnte.

"Also, ich halte es für unerträglich, wenn man aus einem zentral gesteuerten System, wie wir es ja in Ostdeutschland hatten, mit unglaublich vielen Härten und Zwängen für die Menschen, in ein freiheitliches System geht, und nun feststellen muß, daß dieses System für einen Teil der Arbeitnehmer auch unmenschliche Seiten, ja, Wirkungen hat, die eigentlich auch nicht akzeptabel sind. Das liegt nicht am System. Das liegt daran, daß wir nicht zulassen, daß diejenigen, die aus dem Arbeitsmarkt rausfallen, sich tatsächlich im Wettbewerb mit anderen wieder beteiligen dürfen."

Das Interviewzitat macht die bei allen arbeitsmarktpolitischen Entscheidern der Vereinigung feststellbare Befürchtung deutlich, eine zu hohe Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland könne die deutsche Vereinigung gefährden. Daher wurde unter Anwendung einer "sozialdemokratischen" aktiven Arbeitsmarktpolitik die Höhe der Arbeitslosigkeit erheblich gesenkt (vgl. Weck 1994). Die Ziellogik der Politik im arbeitsmarktpolitischen Feld war die sozialpolitische Sicherung der Vereinigung. Auch die Auswertung der übrigen Interviews stützt die Annahme, daß die deutsche Vereinigung von den arbeitsmarktpolitischen Akteuren als Entscheidungssituation des Systemwettbewerbs zwischen östlicher Planwirtschaft und westlicher Marktwirtschaft interpretiert wurde. In dieser Situation erkannte ein Teil von ihnen, daß die Mechanismen des Marktes die auftretende Arbeitslosigkeit in absehbarer Zeit nicht würden beseitigen können. Offenbar setzte die Vereinigung und ihre Probleme einen Reflexionsprozeß innerhalb der westdeutschen Eliten in Gang, welches die wesentlichen Merkmale der marktwirtschaftlichen Produktionsweise sind und wie das mit dieser Produktionsweise verbundene Problem der Arbeitslosigkeit zu behandeln ist. Dabei wurden die Strukturen des wohlfahrtsstaatlichen Regimes Deutschlands einem erneuten Interpretationsprozeß unterworfen.

In der ersten Phase der Vereinigung verhielten sich die Akteure des deutschen Wohlfahrtsstaates insoweit erwartungsgemäß, als von ihnen soziale Notstände und ihre politischen Folgen traditionell als Gefahren für die politische Stabilität angesehen wurden. Schon im 19. Jahrhundert entwickelte sich die vom Liberalismus abweichende Auffassung, "... daß eine staatliche Verantwortung für die Lösung sozialer Probleme gegeben sei" (Zöllner 1981: 124). In der deutschen Variante wohlfahrtsstaatlicher Krisenregulierung entwickelte sich daraus der bereits erwähnte Modus der "Regulierung der Nicht-Erwerbstätigkeit". Dieser Modus zielt darauf ab, ein standardisiertes "Normalarbeitsverhältnis" möglichst allgemein zu erhalten, und Arbeitslosigkeit durch Ausgliederung von Arbeitssuchenden aus dem Arbeitsmarkt und deren sozialpolitische Versorgung zu regulieren. Eben dieser Modus wohlfahrtsstaatlicher Regulierung scheint in der

deutschen Vereinigung in dem Moment an seine finanziellen Grenzen gestoßen zu sein, als deutlich wurde, daß ein vereinigungsbedingtes Wirtschaftswunder für den Osten Deutschlands ausbleiben würde. Im Gegenteil wurde etwa ab 1991 erkenntlich, daß langfristig mit einer hohen Arbeitslosigkeit zu rechnen sei. Zugleich wurde das Problem erkannt, daß dauerhaft hohe Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland die deutsche Vereinigung gefährden könne. In der deutschen Vereinigung wurde also eine Bruchstelle des deutschen Wohlfahrtsregimes manifest, die von Esping-Andersen (1990: 224) als die latente Achilles-Ferse des deutschen Weges bezeichnet wurde.

Die Schlußfolgerungen, die der oben zitierte Akteur aus seiner Interpretation der institutionellen Grundlagen des deutschen Sozialstaates und der gewandelten organisationellen Umgebung der Regierungsadministration zog, wären ohne die besonderen Bedingungen der deutschen Vereinigung und die antizipierten Ansprüche der ostdeutschen Bevölkerung sicher anders ausgefallen. Nach der Vereinigung bedeutet für ihn Arbeitslosigkeit eine Bedrohung der demokratischen Grundlagen Deutschlands, da sie die Freiheit des einzelnen "massiv" einschränke. Das wohlfahrtsstaatliche Regime Deutschlands, das den Arbeitsmarkt durch die Überführung überzähliger Arbeitskräfte in sozialpolitische Institutionen reguliert, hält er für falsch, da es nicht mehr zu finanzieren sei. Das dadurch zu beobachtende Wachstum ohne Ausweitung des Arbeitsplatzangebotes hält er für verfehlt. Als der Interviewer in fragt:

“Wie nehmen Sie das so wahr in Ihrem Arbeitsumfeld, mit den verschiedenen Akteuren, mit denen Sie zusammenarbeiten, mit denen Sie reden. Sehen die das Problem auch so, wie Sie es gerade geschildert haben oder wie sehen die das Problem?”,

antwortet er:

“Ja, das ist sehr schwer zu beurteilen. Man hat selbstverständlich auch immer wieder Leute, die gehen da ziemlich robust drüber weg, weil sie auch nicht lange drüber nachgedacht haben, weil sie selber nicht betroffen sind, weil sie die Interessen derjenigen vertreten, die ein Unternehmen haben und sagen: ‘Wir haben unsere Arbeitnehmer, was sollen wir uns darum lang kümmern’. Aber es gibt schon zunehmend Leute auch hier im Hause, die sich sehr ernsthaft darum kümmern. Für mich ist das schon erstaunlich, auch in der Diskussion, hier zu sehen, daß dort doch ein starkes Umdenken auch in diesem Ministerium stattfindet. Also eben auch aus der Sicht der Systemzusammenhänge heraus. Ja, man hatte das zu lange isoliert betrachtet, man hatte ja nur auf so ein Indikatorenraaster geschaut. Für mich ist Wachstum ein Ergebnis, kein Ziel.... Aber das ist für mich kein wirtschaftliches Ziel, Wachstum zu haben, sondern das Ziel ist, Wachstum in dem Sinne zu haben, daß die Leute, die arbeiten möchten, auch arbeiten können.”

An diesem Zitat scheint mir zweierlei interessant. Zum einen erfahren wir, daß die Erfahrungen im Prozeß der Vereinigung nicht nur unseren Interviewpartner zu Lernprozessen angehalten haben, sondern daß ein Wandel des sozial- und wirtschaftspolitischen Denkens auch bei anderen Akteuren seiner organisationellen Umgebung stattgefunden hat. Zum anderen stellt dieser Wandel des Denkens die bisherige Logik des deutschen Wohlfahrtsregimes in Frage. Nicht mehr nominelles Wachstum einer hochproduktiven und mit immer weniger Arbeit auskommenden Wirtschaft ist diesen Akteuren wichtig, sondern wichtig ist ihnen, daß möglichst viele Menschen arbeiten können. In das Zentrum des Denkens rückte die Funktion der Marktwirtschaft, Arbeitsplätze zur Verfügung zu stellen, und diese Funktion erfüllt der Markt ungenügend. Daher fordert

unser Informant den Staat als regulierenden Akteur, der die Organisation der Arbeit solange übernimmt, wie der Markt diese Aufgabe nur unzureichend erfüllt.

Um die Unzulänglichkeit des Marktes zu beheben, schlägt er das Konzept der "Gemeinschaftsarbeit" vor, das sich an Regelungen des vor dem Arbeitsförderungsgesetz bestehenden Gesetzes für die Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) anlehnt. Unser Interviewpartner wendet sich ausdrücklich gegen das Zusätzlichkeitskriterium, das arbeitsplatzschaffenden Instrumenten der herkömmlichen aktiven Arbeitsmarktpolitik zugrundeliegt. In einem sozialrechtlichen Sektor soll gesellschaftlich nützliche Arbeit zu einem deutlich geringeren Lohn verrichtet werden als in der regulären Wirtschaft. Das wichtige an diesem Konzept liegt in der Verantwortlichkeit des Staates, gesellschaftliche Arbeit zu organisieren, weil der Markt diese Aufgabe nur unzureichend erfüllt. Damit durchbricht das Konzept die Logik des spezifisch deutschen Weges des konservativen Modells wohlfahrtsstaatlicher Regulierung. Nicht mehr ein um jeden Preis zu stabilisierendes "Normalarbeitsverhältnis" und die sozialpolitische Alimentierung überzähliger Arbeitskräfte steht im Mittelpunkt dieser Gedankenführung, sondern die Organisation gesellschaftlicher Arbeit durch den Staat.

### *3. Institutioneller Wandel*

Die Frage des Textes ist die nach einer Variation der institutionellen Grundlagen des deutschen Modells wohlfahrtsstaatlicher Regulierung im Verlauf der deutschen Vereinigung. Die Aussagen der analysierten Interviews stützen die Vermutung, daß zumindest innerhalb des Akteurskreises der Bonner Regierungsadministration ein Wandel der sozial- und wirtschaftspolitischen Ansichten stattgefunden hat. Doch lassen die geschilderten Erfahrungen und Lernprozesse auf der Akteursebene Schlüsse hinsichtlich des Wandels der institutionellen Grundlagen wohlfahrtsstaatlicher Politik in Deutschland zu?

Meiner Meinung nach ist dies aus zwei Gründen möglich. Erstens wurden und werden die arbeitsmarktpolitischen Instrumente des Arbeitsförderungsgesetzes auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt in einer Weise und in einem Ausmaß eingesetzt, die ihrer eigentlichen gesetzlichen Intention zuwiderlaufen. Statt den Zugang in den regulären Arbeitsmarkt zu erleichtern, erfüllen sie die Funktion, die Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland möglichst gering zu halten. Dies geschieht weiterhin auf einem hohem, vor der Vereinigung nicht gekanntem Niveau. Eine konservativ-liberale Bundesregierung betreibt also weiterhin und paradoxerweise eine sozialdemokratische Arbeitsmarktpolitik. Zweitens finden sich im Beschäftigungsförderungsgesetz vom 26. Juli 1994 (Bundesarbeitsblatt 19/1994: 76ff) Regelungen, die den Vorstellungen unseres Interviewpartners entsprechen. In der Form von "Kann"-Bestimmungen wird Arbeitslosenhilfeempfängern dort die Möglichkeit eröffnet, "Gemeinschaftsarbeiten" ohne Verlust ihrer Sozialleistungsansprüche zu verrichten. Die Bundesregierung hatte bereits in den Gesetzesentwürfen für ein Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramm von 1993 gefordert, daß die Kommunen arbeitslosen Sozialhilfeempfängern Arbeitsgelegenheiten in der Form von "Gemeinschaftsarbeiten" zur Verfügung stellen sollten. In den Verhandlungen zwischen Bundestag und Bundesrat um die durch die Länderkammer zustimmungspflichtigen Teile des Gesetzespaketes wurde auf Drängen der Kommunen die "Muß"-Bestimmung des ursprünglichen Textes in eine "Kann"-Bestimmung geändert, da sich die Kommunen von der Regelung finanziell überfordert fühlten. Bei den Regelungen des

Beschäftigungsförderungsgesetzes hinsichtlich der staatlichen Organisation von "Gemeinschaftsarbeiten" für Arbeitslosenhilfeempfänger könnte es sich um den institutionellen Niederschlag eines erfahrungsgeleiteten gedanklichen Wandels wichtiger sozialpolitischer Akteure handeln, der einen allgemeinen Wandel des wohlfahrtsstaatlichen Regimes in Deutschland einleitet. Möglicherweise werden die institutionellen Keime des neuen Wohlfahrtsregimes, das eher auf die Regulierung der Arbeit als auf die Regulierung der „Nicht-Erwerbstätigkeit“ konzentriert ist, in zukünftigen Krisenperioden ausgebaut. Dies hätte die Etablierung eines eigenständigen Sektors staatlich organisierter Arbeit zur Folge. Es würde bedeuten, daß die "Regulierung der Nicht-Erwerbstätigkeit" in die Regulierung von Niedriglohn-Erwerbstätigkeit gewandelt würde.

Die vorgestellte Analyse unterstützt die Vermutung, daß sich der deutsche Wohlfahrtsstaat in einer Transformationsphase befindet, die durch die deutsche Vereinigung angestoßen wurde und deren Dynamik in die Richtung einer stärkeren Verantwortung des Staates für die Organisation gesellschaftlicher Arbeit gerichtet ist. Ob die institutionellen Variationen zu einem Bruch mit dem "konservativen" Modell wohlfahrtsstaatlicher Regulierung führen oder lediglich zu Veränderungen innerhalb seines institutionellen Rahmens, hängt von zukünftigen Entwicklungen ab. Bevor von einem Bruch mit dem "konservativen" Wohlfahrtsregime gesprochen werden kann, scheint mir erst die Erfüllung zweier Bedingungen notwendig. Erstens muß jedem Arbeitslosen die Möglichkeit offenstehen, staatlich organisierte "Gemeinschaftsarbeit" zu verrichten. Und dies muß zweitens zu Löhnen geschehen, die gewerkschaftlich ausgehandelt sind und einen dauerhaften Verbleib in diesem Arbeitssektor ermöglichen. Zwar widerspricht die letzte Bedingung den Intentionen der Befürworter des Konzeptes der "Gemeinschaftsarbeit", doch scheint ihre Erfüllung bei entsprechendem gewerkschaftlichem Engagement und einer sozialdemokratischen Bundesregierung nicht unmöglich. Dann könnte man in der Terminologie Esping-Andersens von der einigungsbedingten "Sozialdemokratisierung" des "konservativen" Wohlfahrtsstaates Deutschlands sprechen.

### Anmerkung

- 1) Das Forschungsprojekt „Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung“ wird von Hubert Heinelt geleitet und ist dem DFG-Forschungsschwerpunkt „Sozialer und politischer Wandel im Zuge der Integration der DDR-Gesellschaft“ zugeordnet.

### Literatur

- von Beyme, Klaus (1994), Verfehlte Vereinigung - verpaßte Reformen? Zur Problematik der Evaluation der Vereinigungspolitik in Deutschland seit 1989, in: *Journal für Sozialforschung* 3: 249-269.
- Blanke, Bernhard/ Heinelt, Hubert/ Macke, C.-Wilhelm/ Rüb, Friedbert W. (1987), Staatliche Sozialpolitik und die Regulierung der Nichterwerbstätigkeit, in: Abromeit, Heidrun/ Blanke, Bernhard (Hg.): *Arbeitsmarkt, Arbeitsbeziehungen und Politik in den 80er Jahren*, Leviathan-Sonderheft 8. Opladen: 296-314.
- Czada, Roland (1994), Schleichwege in die „Dritte Republik“. Politik der Vereinigung und politischer Wandel in Deutschland, in: *Politische Vierteljahresschrift* 2: 245-270.
- Göhler, Gerhard (1994), Politische Institutionen und ihr Kontext. Begriffliche und konzeptionelle Überlegungen zur Theorie politischer Institutionen, in: ders. (Hg.): *Die Eigenart der Institutionen. Zum Profil politischer Institutionentheorie*. Baden-Baden: 19-46.



- Hirschmann, Albert O. (1992), Denken gegen die Zukunft. Die Rhetorik der Reaktion. München u.a..
- Esping-Andersen, Gøsta (1990), The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton.
- Feldmann, M. S./ March, J. G.(1990), Information in Organisationen als Signal und Symbol, in: March, J. G. (Hg.): Entscheidung und Organisationen, Wiesbaden: 455-477.
- Lehmbruch, Gerhard (1992), Institutionentransfer im Prozeß der Vereinigung. Zur Logik der Verwaltungsintegration in Deutschland, in: Seibel, W./Benz, A./Mäding, H. (Hg.): Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung. Baden-Baden.
- Lehmbruch, Gerhard (1994), Institutionen, Interessen und sektorale Variationen in der Transformationsdynamik der politischen Ökonomie Ostdeutschlands, in: Journal für Sozialforschung 1: 21-44.
- Mückenberger, Ulrich (1990), Normalarbeitsverhältnis: Lohnarbeit als normativer Horizont sozialer Sicherheit? In: Sachße, Chr./Engelhardt, H.T. (Hg.): Sicherheit und Freiheit. Zur Ethik des Wohlfahrtsstaates. Frankfurt/M.: 158-178.
- Seibel, Wolfgang (1992), Notwendige Illusionen: Der Wandel des Regierungssystems im vereinten Deutschland, in: Journal für Sozialforschung 32: 337-362.
- Weck, Michael (1994), Staat, Markt und Arbeitslosigkeit. Rekonstruktion des arbeitsmarktpolitischen Entscheidungsprozesses nach der Vereinigung (Diskussionspapiere und Materialien aus der Abteilung Sozialpolitik und Public Policy, Universität Hannover 3). Hannover.
- Wolf, Jürgen (1991), Die Vergesellschaftungslücke. Der Vorruhestand in den neuen Bundesländern, in: Zeitschrift für Sozialreform 37: 217-236.
- Zöllner, Detlev (1981), Ein Jahrhundert Sozialversicherung in Deutschland. Berlin.

Dr. Michael Weck, Universität Hannover, Institut für Politische Wissenschaft, Abteilung Sozialpolitik und Public Policy, Schneiderberg 50, D-30167 Hannover.

#### **4. Strukturreform der Alterssicherung. Sozialpolitische Folgerungen aus einer international vergleichenden Analyse**

*Jürgen Kohl*

##### *I.*

Ich möchte hier berichten über die Ergebnisse einer vergleichenden Analyse der Alterssicherungssysteme von vier westeuropäischen Ländern (vgl. Kohl 1994) und diskutieren, welche sozialpolitischen Folgerungen für die Reform bzw. den Umbau des deutschen Alterssicherungssystems sich daraus ableiten lassen. Meine These ist, daß hier nach wie vor erheblicher Reformbedarf besteht und das Thema einer wirklichen Strukturreform mit der Rentenreform 1992 noch keineswegs erledigt ist.

Mein Ausgangspunkt ist die Frage: Wie müßte ein Alterssicherungssystem institutionell ausgestaltet sein, das den zentralen Zielsetzungen der Alterssicherungspolitik gleichermaßen Rechnung trägt? Forschungsmethodisch geht es also um die Verbindung von Institutionen- und Wirkungsanalyse. Zu diesem Zweck wurden Alterssicherungssysteme ausgewählt, die sich in ihren institutionellen Strukturen und Regelungen in charakteristischer Weise voneinander unterscheiden