



# Sozialpolitik im Wandel Die Sozialpolitischen Reformen unter der zweiten Regierung Merkel

Kondo, Masaki

Kondo-Arita, Megumi

---

**(Citation)**

国際文化学研究 : 神戸大学大学院国際文化学研究科紀要, 44:95\*-112\*

**(Issue Date)**

2015-07

**(Resource Type)**

departmental bulletin paper

**(Version)**

Version of Record

**(JaLCD0I)**

<https://doi.org/10.24546/81009192>

**(URL)**

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/81009192>



# Sozialpolitik im Wandel

## Die Sozialpolitischen Reformen unter der zweiten Regierung Merkel

Masaki Kondo und Megumi Kondo-Arita

### 1 Der deutsche Sozialstaat in der vergleichenden Sozialstaatsforschung

Die vergleichende Sozialstaatstheorie betrachtete Deutschland als Prototyp des kontinentaleuropäischen „konservativen Wohlfahrtsstaates“ (Esping-Andersen 1990). Als vier Merkmale dieses Wohlfahrtsstaates gelten:

1. die großzügige soziale Leistung,
2. das Sozialversicherungssystem,
3. die große Rolle der Wohlfahrtsverbände,
4. die Bevorzugung von male breadwinner Familien.

Weit verbreitet war die Ansicht, dieser Typus des Sozialstaats weise allgemein eine starke „institutionelle Versteifung (institutional stickiness)“ auf und neige überdies zu der Tendenz, dass sich Reformen verzögerten (Pierson 2001). Zumindest bis zur ersten Hälfte der 2000er Jahre war diese Sichtweise vorherrschend. Deutschland war hiervon nicht ausgenommen. Nach Ablauf der ersten Hälfte der 2000er Jahre bis heute hin, traten jedoch auch verstärkt Meinungen auf, die darauf hinwiesen, dass der „konservative Sozialstaat“ – in eine Phase der Restrukturierung eingetreten sei (Palier 2010).<sup>1</sup>

Welche Eigenschaften dem deutschen Sozialstaat zugeschrieben wurden, soll

---

1 Bezüglich der Richtung des Wandels wird häufig bemerkt, man bewege sich auf einen liberalen Wohlfahrtsstaat nach amerikanischem Muster zu (Butterwegge 2012; Kondo 2009).

im Folgenden zunächst durch eine Vergewisserung der grundlegenden Merkmale des deutschen Sozialstaats bis zur Regierung Merkel dargelegt werden. Dann soll die Sozialpolitik der zweiten Regierung Merkel erörtert werden.

## 2 Der deutsche Sozialstaat vor der schwarz-gelben Regierung

Die deutsche Sozialstaatspolitik wird grundsätzlich durch die Basis eines Konsenses zwischen verschiedenen Akteuren determiniert. Dies mag ein „freiwilliger Konsens“ oder ein „erzwungener Konsens“ sein, jedenfalls können sozialpolitische Maßnahmen ohne Konsens nur schwer beschlossen werden, eine Vielfalt von Akteuren nimmt am politischen Entscheidungsprozess teil. Dies hat als wichtigste Eigenschaft der deutschen Sozialpolitik zu gelten, die erste Regierung Schröder wich jedoch davon ab. Im Folgenden werden die den Konsens hervorbringenden politischen Mechanismen einerseits aus parteipolitischer Sicht, mit Blick auf die Beziehungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern und andererseits aus Sicht des Bundesrates einer Betrachtung unterzogen.

Abbildung 1: Positionen der Parteien zum Sozialstaat in den 2000er Jahren



Quelle: eigene Darstellung.

Als erstes ist darauf hinzuweisen, dass sich im Bereich der Sozialpolitik Konfliktlinien gebildet haben, welche die Parteigrenzen überschreiten.<sup>2</sup> Da das deutsche Wahlsystem auf dem Verhältniswahlsystem basiert, konnte sich bislang noch keine Alleinregierung bilden. Daher ist zunächst ein Einvernehmen innerhalb der Koalitionsparteien notwendig. Mehr noch, es gibt im Bereich der Sozialpolitik parteiübergreifende Konfliktachsen. So gibt es die Sozialausschüsse von CDU/CSU und SPD einerseits, andererseits den Wirtschaftsflügel von CDU/CSU und die FDP, zwischen denen eine Trennlinie verläuft. Es ist aber zu berücksichtigen, dass diese Struktur nur grundsätzlich zu beobachten ist, beide Lager jedoch nicht ständig voneinander getrennt sind, sondern vielmehr je nach Zeitpunkt und Politikfeld (Rente, Krankenversicherung, Pflegeversicherung u.s.w.) differieren (Cf. Zohlnhöfer 2001; Schmidt 2006). Wie oben angeführt, können wesentliche Politikfelder, wie z.B. die Rente, im Großen und Ganzen einem gemeinsamen Verständnis zugeführt werden, im Bereich der Familienpolitik hingegen gehen die Meinungen der Sozialausschüsse und der SPD weit auseinander.<sup>3</sup> Des Weiteren trat nach der Regierung Schröder innerhalb der SPD eine deutsche Version des dritten Wegs, die sog. „Neue Mitte“, als innerparteiliche Fraktion auf, wodurch sich die Konfliktlinien noch weiter verschoben. Auf diese Weise verkomplizieren sich die Konflikte hinsichtlich des Sozialstaats und die jeweiligen Trennlinien verlaufen auch innerhalb der großen Parteien. Deswegen gibt es, gleichgültig, ob die Regierung von CDU/CSU oder SPD gebildet ist, stets die Tendenz, dass ein Teil der eigenen Partei sich Konzepten der anderen Partei anschließt. In der Folge wurde ein über die Koalitionspartner hinausgehender, breiter und

---

2 Die vergleichende Sozialstaatstheorie ging davon aus, dass im „konservativen Wohlfahrtsstaat“ eine konservative politische Partei die Sozialpolitik dominiert (vgl. Esping-Andersen 1990). Auf Deutschland angewendet bedeutete dies, dass Christdemokraten und Sozialverbände die Initiative im Bereich der Sozialpolitik für sich behalten sollten. Von einem international vergleichenden Standpunkt aus gesehen, lässt sich dieses Merkmal anhand der deutschen Sozialpolitik auch bestätigen.

3 Vereinfachend ausgedrückt, steht die SPD einer Bevorzugung von male breadwinner Familien kritisch entgegen, während man im Umfeld der Sozialausschüsse im Gegenteil dieses Modell der Familie stark befürwortet.

parteiübergreifender Konsens zur Notwendigkeit (Abbildung 1).<sup>4</sup>

Als zweites ist zu beachten, dass Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände einen starken Einfluss erlangt haben. So nehmen Gewerkschaften, vor allem der DGB, in verschiedener Form starken Einfluss auf sozialpolitische Maßnahmen. Beginnend mit der „Konzertierten Aktion“ von 1966, über das „Bündnis für Arbeit und Standortsicherung“ unter der Regierung Kohl und dem „Bündnis für Arbeit“ unter der Regierung Schröder nahm der DGB kontinuierlich unter allen Regierungen an deren Formaten zur Erörterung sozialpolitischer Maßnahmen teil. Im Jahr 1984 brachten Großdemonstrationen und Streiks den wirtschaftsliberalen Kurs der Regierung Kohl ins Stocken, 1995 durchkreuzten Streiks den finanzpolitischen Sparkurs des damaligen Finanzministers Waigel. Seit den 1980er Jahren ist ein Rückgang des DGB zu verzeichnen und sein Einfluss verringert sich dementsprechend, sodass selbst unter einer SPD geführten Regierung Ausschlüsse vom politischen Entscheidungsprozess zu beobachten waren. Nichtsdestotrotz bleibt nach wie vor ein gewisser Einfluss auf sozialpolitische Maßnahmen erhalten. Auf der anderen Seite erlangten Vertreter der Arbeitgeberverbände unter der Regierung Schröder zahlreiche Sitze in der Hartz-Kommission. Im Gegensatz zu den Gewerkschaften verstärkte sich damit deren Einfluss.

Als ein dritter Aspekt ist anzuführen, dass der Bundesrat im politischen Entscheidungsprozess eine Hürde darstellt. Rund die Hälfte der Gesetze sind Zustimmungsgesetze, die für die Verabschiedung eine Mehrheit im Bundesrat benötigen. Aus diesem Grund wird im Allgemeinen, wenn eine Ablehnung im Bundesrat absehbar wird, ein Vermittlungsausschuss zwischen beiden Häusern gebildet, um einen Kompromiss zu suchen.<sup>5</sup> An dieser Stelle entfaltet der Konsens als Mechanismus seine eigentliche Wirkung. Auch sozialstaatsbezogene Gesetzesvorhaben

---

4 Allerdings ließ sich – wie oben ausgeführt – unter der Regierung Schröder eine Loslösung von diesem Format der Entscheidungsfindung beobachten, indem ohne Konsens zwischen den Parteien Reformen vorangetrieben wurden.

5 Mit dem Mechanismus des „erzwungenen Konsenses“ ist hier die Sichtweise M.G. Schmidts gemeint (Schmidt 1996). Weiterhin steht dem Bundesrat auch ein Einspruchsrecht zu, so dass er tatsächlich neben den Zustimmungsgesetzen auch noch auf weitere Gesetzentwürfe Einfluss nimmt.

sind oftmals Zustimmungsgesetze, die an die Hürde des Bundesrates stoßen. So kam es etwa, als in der Spätphase der Regierung Kohl die SPD die Mehrheit im Bundesrat bildete und eine Einigungen nicht zu Stande kamen, zum Phänomen des sog. „Reformstaus“. Auch die Regierung Schröder musste, wenn eine Mehrheit im Bundesrat nicht erlangt werden konnte, notgedrungen Gesetzesentwürfe erheblich überarbeiten. Seit der Wiedervereinigung fällt das Phänomen ins Auge, dass durch Landtagswahlen die Regierungsparteien abgestraft werden, so dass die Opposition die Oberhand im Bundesrat erlangt und diese „Verdrehung“ zum Normalzustand wird. Aus diesem Grund steigt die Wahrscheinlichkeit, dass die Intentionen der Landesregierungen im Bundesrat zugleich über das Wohl und Wehe sozialpolitischer Maßnahmen entscheiden, sodass stärker noch als zuvor die Mechanik des Konsenses ihre Wirkung zu entfalten hat.

### **3 Die Sozialpolitik der zweiten Regierung Merkel**

Im Oktober 2009 gewannen CDU und CSU im Bundestagswahl und bildeten eine Koalition mit der FDP. Die zweite Regierung Merkel nahm ihren Anfang. Im Folgenden soll die Sozialpolitik der zweiten Regierung Merkel jeweils von den drei Blickwinkeln der politischen Umgebung, der wirtschaftlichen Lage und des politischen Prozesses her untersucht werden.

#### **3.1 Die politische Umgebung**

Hinsichtlich des politischen Umfelds der zweiten Regierung Merkel sind die folgenden fünf Aspekte als bedeutsam hervorzuheben:

Zunächst kann kaum davon die Rede sein, dass sich eine besonders starke Regierung formiert hätte. Durch die Bundestagswahl 2009 erhielten CDU/CSU und FDP insgesamt 332 Sitze und somit die Mehrheit. Problematisch war jedoch der Bundesrat. Zu Beginn der Legislaturperiode entfielen auf die Regierungsparteien 37 von 69 Sitzen, womit zwar eine knappe Mehrheit bestand, diese ging aber Infolge der Niederlage bei den Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen im Mai

2010 verloren. Auf die Regierung entfielen nur noch 31 Stimmen, womit die „Verdrehung“ beider Parlamente eingetreten war. Dies geschah nur acht Monate nach Aufnahme der Regierungstätigkeit. Hiernach kam es wiederholt zu Niederlagen der Regierungsparteien bei Landtagswahlen. Infolge dessen formierte sich nach den Landtagswahlen in Niedersachsen im Februar 2013 die Opposition schließlich zur Mehrheit im Bundesrat. Sie sicherte sich 35 Sitze,<sup>6</sup> während die Regierungsparteien auf nur noch 15 Sitze schrumpften. Während der zweiten Regierung Merkel wurde also durch das zu beobachtende Phänomen, dass die Opposition (insbesondere SPD und Grüne) im Rahmen von Landtagswahlen erheblich aufholen konnte, die „Verdrehung von Bundestag und Bundesrat zum Normalzustand.

Als zweiter Aspekt ist auf die Verteilung von Kabinettsposten einzugehen. In der zweiten Amtsperiode Merkel wurde das Ressort Arbeit und Soziales der CDU zugeteilt. Berufen wurde Jung, der jedoch wegen eines Skandals sogleich wieder zurücktrat. Nach nicht einmal einem Monat erfolgte der Wechsel zu von der Leyen. Das Gesundheitsministerium übernahm Rösler von der FDP, im Mai 2011 trat Bahr dessen Nachfolge an. Das Ministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend leitete zunächst von der Leyen, im November 2009 übernahm dieses K. Schröder, die zum konservativen Flügel der CDU gehört. Von diesen Politiker/-innen wies nur von der Leyen eine starke, sozialstaatlich expansive Ausrichtung auf, dies war hingegen bei Rösler und K. Schröder nicht der Fall.

Der dritte Aspekt ist, dass CDU/CSU sich mehr und mehr vom Neoliberalismus distanzieren. Schon im Programm zur Bundestagswahl 2009 hatten CDU und CSU ihre Forderungen hinsichtlich der Sozialpolitik modifiziert. Bei den Bundestagswahlen im Jahr 2005 führten sie noch Steuer- und Gesundheitsreformen ins Feld, die als Maßnahmen im Sinne des Neoliberalismus angesehen werden können. Im Gegensatz hierzu demonstrierten sie bei der Bundestagswahl 2009 eine ablehnende Haltung

---

6 Mit Sitzen der Opposition sind hier nicht nur die der Landesregierungen von SPD, Grünen und Linken gemeint, auch die Stimmen Schleswig-Holsteins sind mit eingerechnet, wo die SPD eine Koalition mit Grünen und SSW eingegangen war.

zu Steuersenkungen und standen einer Ausdehnung des Sozialstaates nicht mehr negativ gegenüber. Nach Beginn der zweiten Amtszeit Merkel war zu beobachten, wie etwa bezüglich der Reform der Kranken- und Pflegeversicherung zunehmend eine Distanzierung von der Linie der FDP stattfand, nämlich Kürzungen im Sozialwesen vorzunehmen, und stattdessen auf Konfrontationskurs gegangen wurde. Da CDU und CSU eine ablehnende Haltung zu den von der FDP in den Vordergrund gestellten Steuersenkungen eingenommen hatten, kann bei CDU/CSU wohl kaum von einer restriktiven Grundausrichtung gegenüber dem Sozialstaat gesprochen werden.

Als vierter Gesichtspunkt ist der Verfall der FDP anzuführen. Bei der Bundestagswahl 2009 gelang der FDP ein großer Aufschwung. Sie erreichte mit 14,6% der Stimmen das höchste Ergebnis seit Gründung der Partei. Hiermit begann aber zugleich ihr Niedergang. Ihre Stimmengewinne waren darauf zurückzuführen, dass sie einen Neoliberalismus propagierte, diesem entzog jedoch der Widerstand von CDU und CSU gegenüber Maßnahmen zur Steuersenkung, einer zentralen Hauptforderung der FDP, die Grundlage, sodass schon kurz nach Beginn der Amtsperiode die Unterstützung für die FDP innerhalb der Bevölkerung zu schwinden begann. Anlässlich der Katastrophe in Fukushima, als die Kernkraftgegner in Deutschland an Einfluss gewannen, legte Westerwelle eine ablehnende Haltung gegenüber Maßnahmen für einen Atomausstieg an den Tag. Im Mai 2011 erfolgte der Wechsel der Parteiführung von dem lange Jahre als Gesicht der Partei bekannten Westerwelle hin zu Rösler, wengleich dieser auch nicht gerade sehr populär war. All diese Einflüsse bewirkten mehr und mehr einen Rückgang bei der Unterstützung für die Partei. Man kann sagen, dass die FDP in der zweiten Regierung Merkel eine rapide Tendenz zum Niedergang verspüren ließ.

Als fünftes Element ist auf Tendenzen im Parteiensystem hinzuweisen. Der Unfall von Fukushima hatte auch einen Einfluss auf das Parteiensystem in Deutschland. Der Aufschwung der Grünen erhielt einen Schub. In die zweite Amtsperiode Merkel fällt, beginnend mit dem historischen Sieg bei den Landtagswahlen in Baden-

Württemberg,<sup>7</sup> das Phänomen, dass die Grünen nach und nach an Landesregierungen beteiligt wurden. Andererseits ließ sich auch für die SPD ein gewisser Auftrieb beobachten, was mitunter auch eine Folge des Wechsels von Müntefering zu Gabriel ist, mit dem ein Linksruck verbunden war. Mit anderen Worten konnten also die Politiker, die den deutschen Sozialstaat beschützen wollen, an Boden gewinnen. In dieser Lage wurden Kürzungen im Sozialwesen von größerem Umfang nur sehr schwer möglich.

Zusammengefasst lässt sich hinsichtlich des politischen Umfelds feststellen, dass die zweite Regierung Merkel, was die Zugehörigkeit zu den Fraktion, wie auch ihre personelle Zusammensetzung betraf, zwar das Potential gehabt hätte, Kürzungen im Sozialwesen zuzuneigen. In Folge der „Verdrehung“ von Bundestag und Bundesrat jedoch wurde die Beschaffung eines Konsenses mit der Opposition erforderlich, hinzu kam der Aufschwung von SPD und Grünen. Aus diesen Gründen hätten Kürzungen im Sozialwesen nur gegen große Hindernisse vorangetrieben werden können.

### 3.2 Wirtschaftliche Lage

Während der ersten Hälfte der zweiten Amtszeit Merkel befand sich die deutsche Wirtschaft im Prozess der Erholung nach dem Lehman-Schock. Dieser Prozess verlief vergleichsweise reibungslos. Als Wirtschaftswachstum wurden im Jahr 2009 – 5,1% dokumentiert, im Jahr 2010 erfolgte ein weiterer rascher Aufschwung mit einem Wachstum von 4,2%. Auch die Konjunktur im Jahr 2011 war verhältnismäßig freundlich. Nicht zuletzt unter dem Einfluss der Euro-Krise verschlechterte sich die Wirtschaftslage ab der zweiten Hälfte des Jahres 2012 und sank ab auf ein ganzjähriges Wachstum von nur 0,9%. Seit Beginn 2013 ist jedoch eine allmähliche Erholung zu beobachten. Die Arbeitslosenquote in der zweiten Amtsperiode Merkel nahm graduell ab und ist im Jahr 2012 auf 5,5% gesunken.

Bezüglich der ökonomischen Situation unter der zweiten Regierung Merkel

---

7 Infolge des Wahlsiegs der Grünen ist Kretschmann Oberhaupt der Landesregierung geworden. Damit stellten die Grünen erstmals die Spitze einer Landesregierung.

dürfen aber die wachsende Armut und die Zunahme atypischer Arbeit (Teilzeitarbeit, Leiharbeit, 1 Euro Job u.s.w.) nicht übersehen werden. Beides wurde von zahlreichen Medien aufgegriffen und fand damit einiges an Aufmerksamkeit. Einer der Hauptgründe dafür war, dass seit den Hartz-Reformen rund zehn Jahre vergangen waren und eine Neubewertung dieser im Gange war. Im Zuge dessen ist zu Tage getreten, dass die Armut bei Kindern, Alten und Alleinerziehenden zugenommen hat (Saga, 2011). Die Zahl der atypischen Beschäftigten stieg im Jahr 2013 auf 600.000. Rund 40% davon waren Jugendliche.

Zusammengefasst lässt sich sagen, dass vom Blickwinkel der Konjunktur her kein besonderer Anlass für die zweite Regierung Merkel bestand, eine Reform des Sozialwesens von großem Umfang in Angriff zu nehmen. Dass jedoch Armut und atypische Beschäftigung in den Fokus gerieten, verstärkte andererseits auch das Interesse daran, mit welchen Maßnahmen die Regierung diesen Tendenzen begegnen würde.

### **3.3 Politischer Prozess**

Als nächstes soll der Prozess untersucht werden, mit dem die zweite Regierung Merkel ihre maßgeblichen politischen Maßnahmen in Angriff nahm.

Zunächst sei die unmittelbar nach Bildung der Koalition diskutierte Reform der Krankenversicherung in den Blick genommen. In diesem Politikfeld vertrat die FDP das System einer Kopfpauschale und beabsichtigte, so den staatlichen und den Arbeitgeberanteil zu senken. Auf der anderen Seite gab es bei CDU und CSU die fest verwurzelte Gegenauffassung, dass der während der ersten Amtszeit Merkel geschaffene Gesundheitsfond bereits ausreiche. Das Modell der Kopfpauschale an sich war jedoch ursprünglich eine Forderung von CDU/CSU während der ersten Regierung Merkel gewesen, und es gab die optimistische Sichtweise auf Seiten der FDP, dass eine Einigung möglich sei. Der für die Krankenversicherung zuständige Gesundheitsminister Rösler trat bei Beratungen innerhalb der Regierungsparteien für die Verwirklichung der Kopfpauschale ein. Wie jedoch schon während der ersten Amtszeit Merkel zu

beobachten war, kam von der CSU und anderen Politikern/-innen mit Schwerpunkt auf „soziale Gerechtigkeit“ starke Kritik. Sie bemängelten deutlich, dass die FDP von Anfang an darauf fixiert gewesen wäre, die Versicherungsbeitragslast der Arbeitgeber zu senken. Zugleich war im System der Kopfpauschale gegenüber Niedrigverdienern eine Beihilfe zu Behandlungskosten im Rahmen der Besteuerung vorgesehen. So kam das Argument auf, dass entgegen der Intention des Gesundheitsministers, nämlich die Belastung des Staatshaushaltes zu verringern, dieser letztlich sogar noch stärker in Anspruch genommen würde. Seehofer und Rüttgers brachten wiederholt eine solche Kritik vor, und obwohl Rösler einen Ausschuss zur Reform der Krankenversicherung bildete, riss ihre Kritik nicht ab. Söder von der CSU überraschte seine Kollegen, als er einen eigenen Entwurf einreichte. Dabei handelte es sich aber um eine grundsätzlich hälftige Einforderung von Versicherungsbeiträgen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern mit einer Berechnung des Beitrags im Verhältnis zum Einkommen. Das unterschied sich kaum von der hergebrachten Formel. Rösler akzeptierte die grundsätzlich hälftige Beitragserhebung zu einem gewissen Grad. Aber er wollte den Konsens innerhalb der Regierungsparteien unbedingt mit einem Vorschlag erreichen, der einen festen einheitlichen Beitrag vorsah. Doch auch hiergegen wiederholten Seehofer und andere CSU-Politiker, sowie auch Rüttgers, ihre Kritik und bekräftigten, dass allein eine einkommensabhängige Bemessung der Beitragshöhe angenommen werden könnte und zwar verbunden mit der Form der hälftigen Beitragserhebung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Parteivorsitzender Westerwelle, der bei der Schaffung des Koalitionsvertrags auf das System der Kopfpauschale hingewirkt hatte, wies darauf hin, dass CDU und CSU im Rahmen der vorhergegangenen Regierung dasselbe Modell vorgeschlagen hätten. Er übte Kritik an Seehofer und unterstützte zugleich dezidiert Rösler, was die Intensität der Konfrontation innerhalb der Regierungsparteien erhöhte. Zu diesem Zeitpunkt hatte sich ein grundsätzliches Konfliktschema auch für spätere Konfrontationen herausgebildet. Der politische Prozess bis hierhin unterschied sich vom üblichen insoweit, als es sich bei den zentralen Akteuren um keine Politiker aus dem Kreis der Sozialausschüsse handelte.

Seehofer zum Beispiel war zwar als ständiger Berater im Sozialausschuss tätig, jedoch ohne Erfahrung in leitender Funktion. Dass Seehofer sich so hartnäckig widersetzte, beruht auf einer Krise in der CSU. Wie bereits erwähnt, hatte die CSU in Bayern bei den Landtagswahlen 2008 eine historisch große Niederlage erlitten, deren Ursache unter anderem darin gesehen wurde, dass die CSU sich während der ersten Regierung Merkel nicht eindeutig gegen Kürzungen im Sozialwesen gestellt hatte. Aus diesem Grund nahm die CSU gegenüber der FDP, darüberhinaus aber auch gegenüber der CDU eine kritische Haltung ein, um die Unterschiede und Besonderheiten der CSU deutlicher zu machen. Der Präsident des Landes Nordrhein-Westfalen, Rüttgers, genießt zwar eine starke Unterstützung der Sozialausschüsse in seinem Land, ist aber kein offizielles Mitglied derselben. Auch seine Kritik an der Reform hatte verschiedene andere Beweggründe. Die Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen nahten, und es lag der stagnierenden CDU daran, nicht von der SPD überholt zu werden. Während Seehofer und Rüttgers nun ihre konfrontative Haltung zur FDP offen zeigten, betrat Laumann, der Vorsitzende des Sozialausschusses, nur selten die Bühne.

Auch hiernach ließ sich beobachten, wie die FDP und die Sozialpolitiker von CDU/CSU in Konfrontationen traten. Schließlich wurde der Entwurf von Rösler verworfen und ein Ersatzentwurf zur Reform der Krankenversicherung eingebracht. Dieser erreichte einen Konsens der Regierungsparteien und wurde als Reform verwirklicht. Infolge dieser wurden der Beitrag für Arbeitgeber und die Belastung des Staatshaushaltes erhöht, sowie das System eines einheitlichen Zusatzbeitrages eingeführt.

Als nächstes sei der politische Prozess hinsichtlich des Betreuungsgeldes betrachtet. Ein Gesetz zur Förderung der Kindesbetreuung gewährt seit August 2013 Eltern einen Rechtsanspruch auf Aufnahme von Kindern bis zum dritten Lebensjahr in eine Betreuungseinrichtung. Parallel zur Schaffung dieses Rechtsanspruches gab es aus dem Kreis der Abgeordneten von CDU/CSU die Forderung nach Bargeldleistungen. Für die Umsetzung solcher Forderungen setzte sich von der Leyen schon seit der Zeit der Großen Koalition ein.

Diese fiel nun als schwierige Aufgabe in der zweiten Amtszeit Merkel auf K. Schröder. Obwohl der Koalitionsvertrag Zahlungen von Betreuungsgeld in Höhe von 150 EUR vorsah, kam es zur Konfrontation innerhalb der regierenden Parteien, konkret zwischen dem Wirtschaftsflügel der CDU und der FDP auf der einen Seite und der das Erziehungsgeld stark befürwortenden CSU auf der anderen Seite. Der Kompromissvorschlag von K. Schröder lautete, in Teilzeit arbeitenden Eltern, deren Kind bis zum dritten Lebensjahr in keine Betreuungseinrichtung aufgenommen wurde, für die Dauer eines Jahres Betreuungsgeld auszuzahlen. Der CSU-Abgeordnete Bär, der für familienpolitische Maßnahmen zuständig war, kritisierte daran deutlich, dass der Leistungszeitraum viel zu kurz bemessen sei und keine Beschränkung anhand der Beschäftigungsform vorgenommen war. CSU-Parteivorsitzender Seehofer war der Auffassung, dass die Sicherstellung der „Wahlfreiheit“ zwischen Aufnahme eines Kindes in eine Betreuungseinrichtung einerseits und Bargeldleistung andererseits nach großzügigeren Maßnahmen verlange, als den von K. Schröder vorgeschlagenen. Infolge dessen wurde der Vorschlag K. Schröders verworfen und stattdessen übernahm die CSU die Initiative. Angesichts dessen entwickelte sich bei Gesundheitsminister Rösler ein Krisenbewusstsein. Auch wenn hinsichtlich der Leistungshöhe noch kein Ergebnis erzielt worden war, widersetzte er sich mit der Begründung, eine Berücksichtigung dieses Vorschlags würde die Staatskasse im Jahr 2013 mit 400 Mio. EUR und 2014 mit 1,2 Mrd. EUR belasten. Auch falle schwer ins Gewicht, dass immerhin 10% der CDU-Abgeordneten der Einführung des Betreuungsgeldes ablehnend gegenüberstünden. Es gab jedoch auch einflussreiche Politiker innerhalb der FDP, wie z.B. Kubicki, die das Betreuungsgeld befürworteten. Der FDP gelang es nicht, eine einheitliche Position zu finden. Mit anderen Worten, seit Rösler den Parteivorsitz übernommen hatte, herrschte auch infolge von Führungsfehlern Verwirrung in der Partei. Rösler versuchte daher zwar einen konkreten Gegenvorschlag zu bringen und zeigte gegenüber der CSU eine konfrontative Haltung, scheiterte jedoch daran, dass er seine Partei intern nicht zu bündeln verstand.

Von Seiten der Opposition wurde eine entschieden ablehnende Haltung

eingenommen. Nahles von der SPD und Künast von den Grünen kritisierten, das Betreuungsgeld fördere Frauen nicht, eine Beschäftigung anzunehmen, es führe eher dazu, dass Haushalte mit niedrigem Einkommen ihre Kinder nicht in Einrichtungen betreuen ließen und behindere damit sogar die Annahme von Früherziehungsangeboten. Anstelle der Kosten, die beim Betreuungsgeld anfielen, sollten Geldmittel vielmehr zur Errichtung von mehr Betreuungs- und Ganztagsbetreuungseinrichtungen eingesetzt werden. Dem stimmte auch die ehemalige Familienministerin von der Leyen zu, d.h. selbst innerhalb der Regierungsparteien kam es zu Kritik aufgrund von Bedenken, an Haushalte mit Kindern würde ein falsches Signal gesendet.

Während diese Kritik anwuchs, verlangten führende Mitglieder der CSU, das Betreuungsgeld im Koalitionsausschuss einer Neuanpassung zu unterziehen. Da Merkel die Einführung des Betreuungsgeldes im Grundsatz befürwortete, wurde der Vorschlag der CSU im Prinzip angenommen. Anders als im Koalitionsvertrag bestimmt, wurden jedoch für 2013 monatlich 100 EUR und ab 2014 monatlich 150 EUR als Leistungshöhe vorgesehen, also der Auszahlungsbetrag geringfügig gesenkt. Der Parteivorsitzende der SPD Gabriel, der auch mit einer Klage an das Bundesverfassungsgericht spekulierte, kündigte an, nach der Bundestagswahl 2013 das Betreuungsgeld überhaupt abzuschaffen.

Im Folgenden sei der Erlass des Familienpflegezeitgesetzes von 2011 in den Blick genommen. Anders als beim Betreuungsgeld kam die Initiative hierzu von K. Schröder selbst. Das Betreuungsgeld war ein verpflichtendes Erbe der vorherigen Familienministerin von der Leyen. Aus diesem Grund ergriff das Familienministerium nun auch nicht die Initiative, sodass von Seiten der Opposition schon Zweifel an der Führungsleistung K. Schröders bestand.

Im Kontrast hierzu stand das Familienpflegezeitgesetz. K. Schröder versuchte mit dieser Maßnahme, den Schatten von der Leyens abzuschütteln und ihre eigene Färbung zur Geltung zu bringen. Im Koalitionsvertrag war bereits beschlossen, zur Förderung der familiären Pflege einen erweiterten Pflegeurlaub einzuführen. Damit bestand hinsichtlich der Einführung selbst bereits ein Konsens innerhalb der

Regierungsparteien, die Einzelheiten mussten jedoch noch geklärt werden. Die FDP verlangte, dass Arbeitgeber hierdurch nicht belastet würden. Das Familienministerium erzielte daraufhin ein Einverständnis mit der FDP, indem es dem erweiterten Pflegeurlaub keinen Rechtsanspruch einräumte, sondern die Inanspruchnahme einer Familienpflegezeit vom Einverständnis des Arbeitgebers abhängig machte. Bracht-Bendt, die für Frauen und Senioren zuständige Abgeordnete der FDP würdigte den Vorschlag K. Schröders als sehr positiv, weil er die Bindung zwischen Arbeitnehmer und Unternehmen verstärkte. Von CDU/CSU-Abgeordneten gab es kaum größere Kritik. Auf diese Weise begannen die Entwurfsarbeiten des Familienministeriums. Demgegenüber regte sich jedoch starker Widerstand in der Opposition. Die SPD war der Auffassung, die Regelung führe zu einer Verlangsamung der Sozialisierung von Pflegearbeit und bagatellisiere Pflege zur Familienangelegenheit. Da ferner das Einverständnis des Arbeitgebers erforderlich sei, handle es sich um eine äußerst unzureichende Regelung. Dessen ungeachtet wurde mit den Stimmen der Regierungsfractionen der Entwurf von K. Schröder mehrheitlich angenommen. Auch noch andere politische Maßnahmen und Prozesse sind es wert, hier einer, wenn auch nur einfachen, Betrachtung zu unterziehen. Mit Blick auf arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wäre die Anhebung der Einkommensobergrenze für sog. Minijobs im Jahr 2012 zu nennen, weiter die Realisierung politischer Maßnahmen zur Einführung eines Mindestlohnes. Ersterem stellte sich der DGB entschieden entgegen, letzteres traf auf den Widerstand der FDP und wurde auf den Wunsch von der Leyens hin von Merkel selbst in die Tat umgesetzt.

Andererseits griffen sowohl CDU/CSU als auch FDP in ihrer Taktik häufig zum Veto, sodass sich der Wille zur Umsetzung sozialstaatlicher Reformen nur schwach ausprägen konnte. Als bestes Beispiel dafür kann die Rente angeführt werden. Unter der Großen Koalition hatten CDU und CSU das Renteneinstiegssalter bis 2029 schrittweise auf 67 angehoben. Nachdem die FDP Zustimmung für einen solchen Kurs signalisiert hatte, vertrat man innerhalb der Regierungsparteien die Auffassung, für die Umsetzung einer Reform bestünde keine sonderliche Notwendigkeit. Als

jedoch die Altersarmut in den Fokus von SPD und anderer Oppositionsparteien geriet, präsentierten CDU und CSU den Vorschlag, für Personen mit einer Beitragsdauer von 40 Jahren eine Mindestleistungshöhe zu garantieren. Dies wurde aber erst im Jahr 2013 konkretisiert und man beließ es dabei, diese Aufgabe der Zeit nach der Bundestagswahl 2013 vorzubehalten. Die schwarz-gelbe Regierung endete somit ohne eine Reform im Rentenwesen.

#### 4 Die Zukunft des deutschen Sozialstaats

Die Bundestagswahl 2013 endete mit einem historischen Sieg von CDU und CSU. Sie erlangten 311 Sitze, womit eine absolute Mehrheit um nur fünf Sitze verfehlt wurde, was seit der Wiedervereinigung Deutschlands im Jahr 1990 die höchste Sitzzahl darstellt.<sup>8</sup> Nach rund zweimonatigen Koalitionsverhandlungen begann die dritte Regierung Merkel mit ihrer Arbeit. Da es sich um eine große Koalition mit der SPD handelt, ist eine überwältigend starke Regierungsfraktion entstanden. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist auch die Sitzverteilung im Bundesrat für die Regierungsparteien günstig. Auf Landesregierungen von CDU und SPD in Großer Koalition, sowie auf von CSU und SPD jeweils allein geführte Landesregierungen entfallen 43 Stimmen (16.4.2015), womit eine überwiegende Mehrheit erzielt ist. Hinsichtlich sozialpolitischer Kabinettsposten ist es bedeutsam, dass BMAS und BMFSFJ der SPD zugeteilt wurden. Das BMAS, ein Hauptakteur der Sozialpolitik, wurde Nahles unterstellt, die dem linken Flügel der SPD zugerechnet wird, die Familienministerin wechselte von der konservativen K. Schröder zu Schwesig von der SPD. Das Ressort des Gesundheitsministeriums ist der CDU zugeteilt. Die politischen Vorlieben der im Bereich der Sozialpolitik führenden Politiker haben sich seit der zweiten Amtszeit Merkel jedoch erheblich verändert.

Wie dem auch sei, es fällt schwer, über die sozialpolitische Richtung der dritten Regierung Merkel Prognosen zu treffen. Dies vorausgeschickt, ist es nötig, zunächst

---

8 Der Stimmanteil betrug 41,5%, womit der Anteil bei der Bundestagswahl 1990 von 43,8% nicht erreicht wurde.

dem Koalitionsvertrag Aufmerksamkeit zu schenken. Die Koalitionsvereinbarung von CDU/CSU und SPD gibt einige wichtige politische Ziele vor und verkündet folgende Reformvorhaben: hinsichtlich der Rente soll das Einstiegsalter für Personen mit einer Beitragsdauer von mehr als 45 Jahren auf 63 Jahre abgesenkt werden, und die Leistungshöhe für bis zum Jahr 1992 geborene Mütter soll angehoben werden. Im Bereich der Familienpolitik soll das Elterngeld Plus eingeführt werden, dessen Leistungen für 28 Monate in Kombination mit Lohnarbeit in vielfältiger Form erhältlich werden. Für eine Höchstzeit von 36 Monaten soll eine flexible Elternzeit in Anspruch genommen werden können. Leiharbeit soll auf längstens 18 Monate begrenzt werden und ab dem neunten Beschäftigungsmonat die Gleichbehandlung mit Festangestellten erfolgen. Ferner soll ab 2015 ein Mindestlohn von 8,50 EUR eingeführt werden. Einige Gesetze sind schon verabschiedet, aber inwieweit die gesamten politischen Ziele erreicht werden, ist zu einem großen Teil künftigen politischen Verhandlungen überlassen.

## Literatur

### Deutsch

- Butterwegge, Christoph (2012) *Krise und Zukunft des Sozialstaates*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Schmidt, Manfred G. (2006) Wenn zwei Sozialstaatsparteien konkurrieren: Sozialpolitik in Deutschland, in *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland: Innen- und Außenpolitik seit 1949*, edited by M.G.Schmidt and R.Zohlnhöfer, Wiesbaden: VS Verlag, pp.137-157.
- Zohlnhöfer, Reimut (2001) *Die Wirtschaftspolitik der Ära Kohl*, Wiesbaden: VS Verlag.

### Englisch

- Esping-Andersen, Gøsta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton: Princeton University Press.
- Palier, Bruno (2010) The Long Conservative Corporatist Road to Welfare Reforms, in *A Long Goodbye to Bismarck?*, edited by B.Palier, Amsterdam: Amsterdam University Press, pp.333-387.
- Pierson, Paul (2001) Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies, in *The New Politics of the Welfare State*, edited by P. Pierson, New York: Oxford University Press, pp.410-457.
- Schmidt, Manfred G. (1996) Germany: The Grand Coalition State, in *Political Institutions in Europe*, edited by J.M.Colomer, London/New York: Routledge, pp.62-98.

## Japanisch

- Kondo, Masaki (2009) *Politische Ökonomie des deutschen Wohlfahrtsstaates*, Minerva Verlag (近藤正基『現代ドイツ福祉国家の政治経済学』ミネルヴァ書房) .
- (2010) *Tarifautonomie im Wandel*, *Kikankeizaikenkyu* 33(1), pp.9-26 (近藤正基「ドイツ労使関係の転換点——1984、1993、2003年の金属産業労使紛争の比較検討」『季刊経済研究』33巻1号、9-26頁) .
- (2013) *Entwicklung und Transformation der CDU: 1945-2009*, Minerva Verlag (近藤正基『ドイツ・キリスト教民主同盟の軌跡——国民政党和戦後政治1945-2009』ミネルヴァ書房) .
- Saga, Yoshiko (2011) *Armutbekämpfung in Deutschland*, *Kaigaisyakaihosyokenkyu* 177, pp.31-39 (嵯峨嘉子「ドイツにおける貧困の現状と対策の課題」『海外社会保障研究』177号、31-39頁) .
- Yokoi, Masanobu (2009) *Reformpolitik und Reformstau unter der Regierung Merkel I*, *Fukudaigakukyoikutuikagakubukiyo* 64, pp.141-191 (横井正信「メルケル大連立政権の改革政策と連立与党の停滞 (I)」『福井大学教育地域科学部紀要』64号、141-191頁) .

## Sozialpolitik im Wandel

## Die Sozialpolitischen Reformen unter der zweiten Regierung Merkel

Masaki Kondo und Megumi Kondo-Arita

Unter der zweiten Regierung Merkel wurde die Reform des Sozialstaats auf Grundlage des Konsenses zwischen CDU/CSU und SPD sowie unter Berücksichtigung der Ansprüche der Landesregierungen vorangetrieben. Dies bedeutete die Rückkehr zu einer Konsensorientierung im Bereich der Sozialpolitik, wie sie lange Zeit im Nachkriegsdeutschland zu beobachten war, bis die Regierung Schröder schließlich davon abwich. Als neues Phänomen ist zu beobachten, dass nicht etwa Sozialausschüsse, sondern unter den Unionsparteien die CSU den Wert „soziale Gerechtigkeit“ repräsentiert. So kam auch im Entscheidungsprozess hinsichtlich des Betreuungsgeldes die Initiative von der CSU. Während der Einfluss der CSU wuchs, blieb der Einfluss der Gewerkschaften nur begrenzt. Darüber hinaus lässt sich als eine neue Tendenz anführen, dass familienpolitische Maßnahmen im Bereich der Sozialpolitik zentral thematisiert wurden.

*Keywords* : Sozialstaat, Politische Prozesse, Regierung Merkel

キーワード : 社会国家、政治過程、メルケル政権