www.boeckler.de – Juni 2010 Copyright Hans-Böckler-Stiftung



Anke Hassel, Christof Schiller

Die politische Dynamik von Arbeitsmarktreformen in Deutschland am Beispiel der Hartz IV-Reform

Abschlussbericht

Auf einen Blick...

- Die Ursprünge der Hartz-IV-Reform lassen sich auf eine Vielzahl von Motiven zurückführen. Dazu gehören die vermehrten Diskussionen über die Notwendigkeit der "Aktvierung" im Unterschied zu "aktiven" Arbeitsmarktpolitik; die Probleme in der Arbeitsvermittlung und die Diskussionen über negative Arbeitsanreize durch zu hohe Transferleistungen für Langzeitarbeitslose.
- Ein wesentliches Motiv war das von Experten schon lange angestrebten Vorhaben, die Verschiebepolitik zwischen Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe abzuschaffen sowie die Betreuung Langzeitarbeitsloser zu verbessern. Die geteilte Zuständigkeit zwischen Kommunen und Arbeitsämtern in der Betreuung Langzeitarbeitsloser war verbesserungswürdig.
- Eine Leistungskürzung war ursprünglich nicht Bestandteil des Reformvorhabens und wurde im politischen Diskurs zunächst von vielen Akteuren ausdrücklich abgelehnt. Erst im Verlauf der Reformdiskussion veränderte sich der Schwerpunkt von der Betreuung von Langzeitarbeitslosen zur Debatte über finanzielle Anreize. Letztlich spielte die sich zuspitzende Finanzkrise der Kommunen eine nicht zu unterschätzende Rolle.

"Die politische Dynamik von Arbeitsmarktreformen in Deutschland am Beispiel der Hartz IV-Reform"

Abschlussbericht

Anke Hassel

Christof Schiller

Zusammenfassung

Während der deutsche konservative Wohlfahrtsstaat über einen sehr langen Zeitraum ein hohes Beharrungsvermögen verfügte, griff die Hartz IV-Reform tief in seine Leistungsstrukturen ein. Mit ihr wurde ein leistungsrechtlicher Strukturwandel verwirklicht, der die passive Absicherung durch Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit erheblich reduziert hat, den Einkommens- und Berufsschutz faktisch abgeschafft und eine einheitliche organisatorische Anlaufstelle für Langzeitarbeitslose geschaffen hat.

Das Forschungsprojekt hatte zum Ziel, die politische Dynamik der Reform zu analysieren. Die Forschungsergebnisse auf der Grundlage von 40 Interviews mit Schlüsselakteuren der Reform legen nahe, dass die Reform aufgrund eines Zusammentreffens zweier Entwicklungen erfolgte: der Umorientierung der Schlüsselakteure in der Arbeitsmarktpolitik in Richtung der Begrenzung der Statussicherung für Langzeitarbeitslose im Interesse einer stärkeren Aktivierung von Arbeitslosen und die Anfang 2003 sich verstärkende Krise der fiskalischen und personellen Verschiebepolitik zwischen Bundeshaushalt, Sozialversicherungen und Gemeindehaushalten.

Inhalt

1. Einleitung	5
1.1 Ziele und Fragestellungen	6
1.2 Theoretische Fragestellungen	7
1.3 Methodisches Vorgehen	8
2. Die Hartz-IV-Reform	11
2.1 Arbeitslos vor und nach Hartz IV – eine Bestandsaufnahme	13
2.2 Immer noch ein konservativer Wohlfahrtsstaat?	19
3. Das arbeitsmarktpolitische Erbe	21
3.1 Die Krise am Arbeitsmarkt seit den 70er Jahren	21
3.2 Arbeitsmarktpolitische Kontinuität in den achtziger Jahren	23
3.3 Reformversuche nach der Wiedervereinigung: Solidarpakt und SKWPG	26
3.4 Das erste Bündnis für Arbeit und das AFRG (1996-1998)	37
4. Neue arbeitsmarktpolitische Weichenstellungen und der Regierungswechsel 1998	52
4.1 Das Konzept der Grundsicherung und die Reformdiskussion der Grünen	52
4.2 Die Reformdiskussion der Länder	53
4.3 Druck auf die industriellen Beziehungen: das Kombi-Einkommen-Modell der BDA	56
4.4 Die Ambivalenz der SPD	57
5. Lernen von Anderen	60
5.1 Impulse der europäischen Beschäftigungspolitik: Aktivierung und Flexicurity	60
5.2 Der Arbeitskreis der Bertelsmann Stiftung	63
6. Das Bündnis für Arbeit.	67
7. Die Politik der Reform	73
7.1 Der Vermittlungsskandal und der Wechsel an der BA-Spitze	73
7.2 Die Hartz-Kommission	75
7.3 Die Zusammenlegung der Ministerien: Superminister Clement	80
8. Die kommunale Finanzkrise	81

8.1 Die Sozialhilfefalle	81
8.2 Der Einbruch der Gewerbesteuer	83
9. Die Konzeption der Reform	85
9.1 Die Projektgruppe im BMA	85
9.2 Der Einfluss der Sozialhilfereform auf die Hartz-IV Reform	86
9.3 Die Gemeindefinanzreformkommission	92
9.4 Erste Festlegungen der Regierung in der Agenda 2010	95
9.5 Vom Eckpunktepapier zum Gesetzesentwurf	97
10. Die Entscheidung	105
10.1 Der Konflikt mit den Gewerkschaften	105
10.2 Die Vertrauensfrage: Schröder gegen die eigene Partei	108
10.3 Die Gesetzesberatung im Bundestag	110
10.4 Der Vermittlungsausschuss	111
10.5 Vermittlungsausschuss Nr. 2: Das kommunale Optionsgesetz	115
10.6 Hartz IV als Antwort auf die kommunalen Finanzkrise	117
11. Reformpolitik in Deutschland	119
11.1 Die Erosion des normativen Fundaments des konservativen Wohlfahrtsstaates	121
11.2 Fiskalföderalismus	123
11.3 Sozio-ökonomische Interessen in der Sozialpolitik	125
11.4 Die Steuerung durch die Regierungszentrale	127
11.5 Aktivierung unter Finanzdruck	130
Anhang: Liste der Interviewpartner	132
Abbildungen und Tabellen	134
Quellen	167

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Arbeitslose nach Rechtskreisen	134
Abbildung 2: Entwicklung der Arbeitslosigkeit und des Wirtschaftswachstums 1950 – 2006	135
Abbildung 3: Entwicklung der Arbeitslosigkeit im internationalen Vergleich	136
Abbildung 4: Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit 1977-2003	137
Abbildung 5: Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten 1975 – 2004	138
Abbildung 6: Arbeitslosigkeit bei über 55-Jährigen 1970 – 2004	139
Abbildung 7: Erwerbstätigenquoten 1996-2006	140
Abbildung 8: Entwicklung der Lohnnebenkosten 1950 - 2004	141
Abbildung 9: Budget der BA	142
Abbildung 10: Ausgaben des Bundes für Arbeitslosenhilfe	143
Abbildung 11: Ausgaben für Sozialhilfe 1990 – 2004	144
Abbildung 12: Altersrente wegen Arbeitslosigkeit	145
Abbildung 13: Empfänger von Sozialhilfe 1990 - 2004	146
Abbildung 14: Ausgaben für Hilfe zum Lebensunterhalt und Hilfe in besonderen Lebenslagen	147
Abbildung 15: Kommunale Finanzierungssalden	148
Abbildung 16: Finanzierungssalden in den Verwaltungshaushalten	149
Abbildung 17: Kommunale Kassenkreditschulden	150
Abbildung 18: Kommunale Sachinvestitionen	151
Abbildung 19: Kommunale Ausgaben für Personal und laufende Sachkosten	152
Abbildung 20: Kommunales Steueraufkommen nach Art der Steuer	153
Abbildung 21: Kommunale Einnahmen aus der Gewerbesteuer	154
Abbildung 22: Entwicklung der Sozialhilferegelsätze	155
Tabellenverzeichnis	
Tabelle 1: Absicherung bei Arbeitslosigkeit vor Hartz IV	156
Tabelle 2: Absicherung bei Arbeitslosigkeit seit Hartz IV	157
Tabelle 3: Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld (Monate)	158
Tabelle 4: Ausgaben der BA	159
Tabelle 5: Überblick über Positionen im Gesetzgebungsverfahren	160
Tabelle 6: Präferenzen der Beteiligten Akteure	163

1. Einleitung

Der deutsche Sozialstaat steht unter einem massiven Reformdruck. Der demographische Wandel, die anhaltende Wachstumsschwäche, die andauernd hohe Arbeitslosigkeit und die damit verbundene Einnahmeschwäche der Sicherungssysteme wie auch des Bundeshaushaltes werden auch in der Zukunft zu weiteren sozialpolitischen Reformen Anlass geben.¹

In Deutschland erfolgte insbesondere mit den 2003 umgesetzten Reformen der Agenda 2010 eine grundlegende Restrukturierung des Bismarckschen Sozialstaates. Besonders das erklärte "Herzstück" der Agenda – die Zusammenlegung der Arbeitslosen-und Sozialhilfe (Hartz IV) und die Verkürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld – bedeutete eine deutliche Abkehr von der bisherigen Arbeitsund Sozialpolitik. Erstens hat die einst charakteristische starke Stellung der Sozialversicherung und lohnbezogener Leistungen durch die Reformen stark abgenommen. Mehr als zwei Drittel aller Arbeitslosen beziehen heute nur noch eine pauschale Grundsicherungsleistung, die sich nicht am vorherigen Lohn und Versicherungsbeiträgen, sondern am sozio-kulturellen Existenzminimum bemisst. Dagegen hat sich zweitens der Zugang zur neuen Leistung auch im internationalen Vergleich deutlich erweitert.

Auch hat diese neue Leistung nur noch wenig mit der früheren Sozialhilfe zu tun, da auch der Zugriff auf die Familie deutlich geschwächt wurde. Drittens hat sich der Anteil der Steuerfinanzierung gegenüber der Beitragsfinanzierung spürbar erhöht. In der Folge mehr als halbierten sich die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung von 6,5 Prozent auf 2,8 Prozent heute (vgl. Steffen 2008: 34). Und viertens wurde der einst charakteristische und starke Einfluss der Sozialpartner in der Selbstverwaltung der BA deutlich geschwächt. Die Zugehörigkeit der Sozialpartner zum Vorstand wurde durch die Installation eines hauptamtlichen Vorstands abgeschafft. Zudem musste sich die Selbstverwaltung aus dem operativen Geschäft zurückziehen, d.h. ihr Einfluss auf den Vorstand wurde deutlich geschmälert.

Die Ursprünge der Hartz-IV-Reform lassen sich auf eine Vielzahl von Motiven zurückführen. Dazu gehören die vermehrten Diskussionen über die Notwendigkeit der 'Aktvierung' im Unterschied zu 'aktiven' Arbeitsmarktpolitik; die Probleme in der Arbeitsvermittlung und die Diskussionen über negative Arbeitsanreize durch zu hohe Transferleistungen für Langzeitarbeitslose.

Ein wesentliches Motiv war das von Experten schon lange angestrebten Vorhaben, die Verschiebepolitik zwischen Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe abzuschaffen sowie die Betreuung Langzeitarbeitsloser zu verbessern. Die geteilte Zuständigkeit zwischen Kommunen und Arbeitsämtern in der Betreuung Langzeitarbeitsloser war verbesserungswürdig. Eine Leistungskürzung war ursprünglich nicht Bestandteil des Reformvorhabens und wurde im politischen Diskurs zunächst von vielen Akteuren ausdrücklich abgelehnt. Erst im Verlauf der Reformdiskussion veränderte sich der Schwerpunkt von der Betreuung von Langzeitarbeitslosen zur Debatte über finanzielle Anreize. Dabei wurden wesentliche Charakteristika des konservativen deutschen Sozialstaats – insbesondere die Statussicherung bei Arbeitslosigkeit – berührt.

Der hier vorliegende Forschungsbericht widmet sich der Dynamik politischer Entscheidungsprozesse bei sozialpolitischen Reformen. Während sozialpolitische Entscheidungsprozesse in Deutschland bislang nach pfadabhängigen Mustern verliefen – also insbesondere durch hohe Kontinuität sowohl auf der Ebene der beteiligten Akteure und Institutionen als auch der Inhalte gekennzeichnet waren - handelt es sich bei der Hartz IV-Reform um eine bedeutende Abkehr von bisher gängigen Reformmustern in der Arbeitsmarktpolitik sowie anderen sozialpolitischen Feldern. Die Reform war überaus komplex,

_

¹ Wir danken allen Interviewpartnern sowie den Mitgliedern des Projektbeirats für ihre engagierten Diskussionen und Hinweise während der Laufzeit des Projekts, insbesondere aber Helga Hackenberg und Rolf Schmachtenberg für ihre ausführliche schriftliche Kommentierung des Zwischenberichts. Die Verantwortung für die sachliche Richtigkeit der Darstellung wie auch die im Bericht ausgedrückte Interpretation verbleibt bei den Autoren.

sowohl im Hinblick auf die materiellen Inhalte als auch auf die Akteurskonstellation. Sie ist die grundlegendste Reform seit Einführung der Arbeitslosenversicherung und der BA im Jahre 1927 (damals: Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung) (Knuth 2006), denn sie bricht mit wesentlichen sozialpolitischen Prinzipien – allen voran der Statusabsicherung der Langzeitarbeitslosen. Zudem vollzieht sie den Übergang von der klassischen "aktiven" Arbeitsmarktpolitik, wie sie lange von Sozialdemokraten und Gewerkschaften befürwortet wurde, zur "aktivierenden" Arbeitsmarktpolitik, die Arbeitslose nicht mehr in öffentlich subventionierte und organisierte Beschäftigung vermittelt, sondern eine Beschäftigung aller Arbeitslosen auf dem ersten Arbeitsmarkt anstrebt.

Sie stellt somit einen Wandel dritter Ordnung im Sinne von Peter Hall dar (Hall 1993) – zumal sich nicht nur einzelne Instrumente und Einzelmaßnahmen, sondern auch das Paradigma unter dem sich Arbeitsmarktpolitik heute vollzieht, gänzlich verändert haben (Schiller and Kuhnle 2007). Dieser Effekt war jedoch nicht intendiert sondern entwickelte sich aus der Reformlogik selbst.

1.1 Ziele und Fragestellungen

Das Projekt hat das Ziel, die administrativen, institutionellen und politischen Faktoren zu identifizieren, die maßgeblich zum Beschluss der Reform mit all ihren unerwarteten Konsequenzen beigetragen haben. Hierzu soll sowohl eine politikwissenschaftliche als auch eine verwaltungswissenschaftliche Perspektive eingenommen werden, um zu einem möglichst umfassenden Verständnis des politischen Prozesses zu gelangen. Unseres Erachtens sind administrative und politische Prozesse in hohem Maße miteinander "verflochten", insbesondere im Hinblick auf die finanziellen Strukturen, die Steuerungsund Kontrollprozesse zwischen den unterschiedlichen staatlichen Ebenen, wie auch zwischen den Akteuren, die den Prozess beeinflussen. Nur eine umfassende Perspektive, die sowohl die administrativen Imperative des Regierungsprozesses und das Zusammenspiel beider Sphären berücksichtigt, ist in der Lage, systematisch ursächliche Faktoren zu identifizieren.

Während die Reformdynamik von den negativen Erfahrungen des Bündnisses für Arbeit und dem angespannten Verhältnis zwischen Regierung und Gewerkschaften überlagert wurde, gehen wir nicht davon aus, dass dies die wesentlichen Erklärungsfaktoren für die fehlende Einflussnahme arbeitnehmerorientierter Vorstellung und der entsprechenden Ausgestaltung der Hartz-IV-Reformen sind.

Angelehnt an die Entscheidungsphasen des Politikzyklus haben unseres Erachtens die folgenden drei Faktoren maßgeblich den Zuschnitt der Reform bestimmt:

- Der zunehmende Einfluss der europäischen Aktivierungsdebatte über finanzielle Anreize und das Herausbilden neuer Akteurskonstellationen und -räume im Vorfeld und im Verlauf der Agenda-Setting-Phase.
- Der zunehmende gestalterische Spielraum der Bundesministerien und der BA im Verlauf der Politikformulierung und der Gesetzesproduktion ("Bürokratischer Drift").
- Die Zustimmungspflichtigkeit der Reformen im Vermittlungsausschuss, die föderale Finanzverflechtung sowie die parteipolitischen Strategie der Oppositionsparteien und der kommunalen Spitzenverbände.

Uns interessiert insbesondere, welche Akteure in welchem Umfang ihre strategischen Interessen verfolgen konnten und in welchem Umfang die Entwicklung durch die Orientierung an möglichen Konsenspunkten und zufälligen Koalitionen erfolgte.

Unsere Forschungsfragen waren:

- Inwieweit ließ sich die Reform durch strategische Intervention in den politischen Prozess in andere Bahnen lenken und an welcher Stelle waren Interventionen erfolgreich?
- Wurden im politischen Entscheidungsprozess Gesetzesfolgenabschätzungen in Bezug auf Umverteilungen zwischen verschiedenen Gruppen (insbesondere in der Genderperspektive) vorgenommen und wie wurden diese später berücksichtigt?
- Welche Zielkonflikte ergaben sich?
- Haben sich die politischen Strategien und Präferenzen der beteiligten Akteure im Laufe des Prozesses verändert?
- Inwieweit haben sich die Akteurskonstellationen und der Zugang einzelner Akteure zu den politischen Entscheidungen verändert?

1.2 Theoretische Fragestellungen

Aus theoretischer Sicht erhoffen wir uns neue Erkenntnisse über die Interaktion zwischen Institutionensystem und politischen Wandel innerhalb eines Politikfeldes. In der neueren wissenschaftlichen Literatur taucht immer wieder die Frage auf, ob das deutsche Regierungssystem in der Lage ist, den politischen Herausforderungen gerecht zu werden und Anpassungsleistungen der Politikfelder zu ermöglichen. Unter welchen Bedingungen kann es in einem komplexen politischen Institutionensystem mit grundsätzlich konsensorientierten Entscheidungsformen zu tiefgreifenden Reformen kommen, und welche Interessen können sich bei diesen Reformen durchsetzen? Unserer Ansicht nach reicht die Analyse der politischen Institutionen dafür nicht aus, sondern sie muss durch eine prozessorientierte Betrachtung der spezifischen Bedingungen von politischen Entscheidungen in einzelnen Politikfeldern ergänzt werden.

Politikfelder sind Subsysteme der Politik mit eigenen Akteurskonstellationen, Verfahrensregeln, Glaubensgrundsätzen und eingespielten Interaktionsweisen. Dominante Koalitionen von Akteuren, die auf einer stabilen Verteilung der Machtressourcen basieren und die Definition der Probleme und Lösungen weitgehend teilen, führen zu Politikmonopolen (Baumgartner and Jones 1993). Im Rahmen von Politikmonopolen tendieren Akteure zu einer Status-Quo-Orientierung, die durch das Auftauchen neuer Akteurskoalitionen durchbrochen werden kann, falls Folgeprobleme, Änderungen in der öffentlichen Meinung, externe Schocks oder gesellschaftliche und wirtschaftliche Transformationen zu grundsätzlich neuen Situationen führen (Sabatier and Jenkins-Smith 1999).

Bei dem Politikfeld der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland handelte es sich lange Zeit um einen solch geschlossenen politischen Raum bzw. ein Politikmonopol. Dies wird durch die weitgehend pfadabhängigen arbeitsmarktpolitischen Reformmaßnahmen bis Mitte der 90er Jahre belegt (Schiller and Kuhnle 2007). Die Sozialpartner waren an dem Politikmonopol an zentraler Stelle beteiligt. Nicht zuletzt mit der Hartz-IV-Reform wurde dieses Politikmonopol aufgebrochen und neue Akteurskonstellationen haben sich etabliert.

Inwieweit dieses Aufkommen neuer Akteurskonstellationen einem verstärkten Problemdruck bzw. einer Krise geschuldet oder interessenmotiviert war, war insbesondere in der ersten Phase des Projekts, die sich mit den Ursprüngen der Reformidee beschäftigt, von Bedeutung. Hierbei werden die politischen Parteien, die Akteure der unterschiedlichen Verwaltungsebenen sowie die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände und ihre Interaktionen in den Blick genommen und hierzu befragt. Hinzu kommen andere Akteure, wie die Bertelsmann Stiftung und Wissensnetzwerke, die das Agenda-Setting beeinflusst haben.

Wie sich innerhalb eines stabilen politischen Institutionensystems Akteurskoalitionen verändern und neue politische Grundsatzentscheidungen herbeiführen, ist eine bislang noch nicht beantwortete Frage.

Vetopunkte (Immergut 1992) und Vetospielertheorien (Tsebelis 2002) wie auch institutionelle Theorien insgesamt erklären politische Stabilität und gerade nicht den politischen Wandel. Unserer Ansicht nach lässt sich politischer Wandel auf neue Akteurskonstellationen zurückführen, die die bestehende Machtbalance im Rahmen etablierter politischer Institutionen verändert. Das Projekt hat zum Ziel, durch die Ergänzung von institutionellen Theorien mit einer politikfeldspezifischen akteursorientierten Betrachtung zu dieser theoretischen Fragestellung einen Beitrag zu leisten.

1.3 Methodisches Vorgehen

Der vorliegende *Forschungsbericht* basiert auf einer ausführlichen Auswertung verfügbarer Primärliteratur wie Kommissionsberichte, Bundestagsprotokolle, Regierungspapiere, Parteidokumente, interner Papiere und Gesetzesentwürfe. Darüber hinaus fließen insgesamt 40 Experteninterviews mit Schlüsselakteuren ein. Um die sozio-ökonomischen und institutionellen Rahmenbedingungen zu verstehen, wird zusätzlich auf entsprechende Sekundärliteratur und eine umfängliche Zeitungsrecherche zurückgegriffen.

Im Forschungsprojekt haben wir die Methode des process-tracing angwandt, also die Rekonstruktion des politischen Prozesses. Ein erprobtes Instrument im Rahmen des *process tracing* ist das *elite interviewing*, bei dem strategisch relevante Akteure identifiziert werden, die weitere maßgebliche Akteure benennen (*chain referral sampling*) (Tansey 2006).

In einem ersten Schritt wurden die Phasen des Agenda-Setting, der Politikformulierung, des Policy-Design und des Entscheidungsprozesses untersucht werden. In einem zweiten Schritt werden die identifizierten Schlüsselpunkte der Fallstudie durch eine Schwerpunktsetzung ergänzt. Die Schwerpunktsetzung erfolgte anhand der im Projektantrag beschriebenen Detailstudien. Sie umfassen:

- Die normativen Ursprünge der Idee (MoZArT, die Rolle der Bertelsmann Stiftung, Armutsbekämpfung und europäische Einflüsse).
 Forschungsfragen: Wie wurde das Problem während der Konzeptionsphase definiert und wer setzte es auf die Agenda? Was war das Interesse des agenda-setters als der Vorschlag diskutiert wurde?
- 2. Das Policy-Design, insbesondere die Erstellung der Gesetzesentwürfe zum SGB II (die Rolle rechtlicher Restriktionen, Überlegungen in der Ausgestaltung von Hartz-IV innerhalb des Ministeriums, Einflussnahme der Fraktionen).
 Forschungsfragen: Was war das ursprüngliche policy design und welche Interessen und Problemdefinitionen flossen in die Gesetzesentwürfe ein? Wie wirkten sich hier rechtliche Restriktionen aus?
- 3. Das politische Management durch das BMWA und das Kanzleramt (insbesondere die Hintergründe des knappen Zeitmanagements).

 Forschungsfragen: Was waren die Hintergründe des politischen Managements? Warum wurde die Reform innerhalb eines solch knappen Zeitrahmens beschlossen und umgesetzt?
- 4. Die Rolle des Vermittlungsausschusses (Interessen und Strategien der Bundesländer bei der Verhandlung der Arbeitsgemeinschaften).
 Forschungsfragen: Inwieweit war die Hartz-IV-Reform beeinflusst durch den parlamentarischen Prozess insbesondere im Hinblick auf die Rolle des Bundesrats und die Rolle der Sozialpartner? Wie wurde das policy design von wem während des Prozesses verändert und in welchem Ausmaß?
- 5. Die Rolle der finanziellen Verflechtung von sozialen Sicherungssystemen untereinander und mit dem Bundeshaushalt.

Forschungsfragen: Wie wirkten sich die finanziellen Strukturen zwischen den Ebenen auf das policy design und den politischen Entscheidungsprozess aus?

Die vorgenommene Aufteilung orientierte sich an den unterschiedlichen Phasen des Politikzyklus. Wir haben sie vorgenommen, um erstens das Material zu strukturieren und zweitens Raum für die Auseinandersetzung mit vorhandener spezialisierter Literatur zu den einzelnen Phasen des Politikzyklus zu schaffen.

Methodisch folgte die Studie den folgenden Gütekriterien:

Die **Objektivität** der Ergebnisse wurde folgendermaßen sichergestellt: Es werden mehrere Datenquellen (*Data Source Triangulation*) genutzt. Dazu zählen Primärquellen wie Gesetze, Protokolle, Stellungnahmen usw. sowie Sekundärquellen, die z.B. zunächst synoptisch und später anhand vorher entwickelter Kriterien, wie z.B. Entscheidungsdimensionen bzw. Entscheidungsaspekten ausgewertet werden (siehe Übersichtstabelle in Anhang A) (*Methodological Triangulation*). Darüber hinaus wurden Interviews mit über 40 wesentlichen Prozessbeteiligten durchgeführt. Alle Interviews wurden protokolliert und digital aufgezeichnet sowie immer mindestens von zwei Projektbeteiligten durchgeführt. Vor jedem Interview werden halbstandardisierte Fragebögen erstellt, die sich an den Entscheidungsphasen und –dimensionen orientieren. Die Fragen werden abwechselnd gestellt (*Investigator Triangulation*). Die unterschiedliche Theoriebetrachtung wird durch die beteiligten Forscher Anke Hassel und Christof Schiller sichergestellt sowie dadurch, dass jeder Entwurf gegengelesen wird (*Theory Triangulation*).

Die Nachvollziehbarkeit wurde durch die Protokollierung aller Ergebnisse sichergestellt. Mit der Orientierung am Politikzyklus entsteht ein einheitliches Fallstudienmuster Die Authentizität wurde sichergestellt, indem die Fallstudie den wesentlichen interviewten Prozessbeteiligten zur Überprüfung der Korrektheit vorgelegt und anschließend entsprechend überarbeitet wurde. Außerdem wurden die Ergebnisse im Projektbeirat reflektiert.

Unstrittig ist, dass qualitative Fallstudien keine **statistische Generalisierbarkeit** liefern können und eine Trennung zwischen Untersuchungsgegenstand und Kontext mit dieser Methode schlechterdings unmöglich ist. Quantitative Querschnittsstudien werden zwar häufiger als objektiver wahrgenommen, weisen aber erhebliche Nachteile bei der Erklärung komplexer Zusammenhänge durch die Abtrennung sozialer Kontextbedingungen und bei besonderen Phänomen auf (vgl. hierzu http://www.interpublic-berlin.de/files/900.html am 15.03.2007). Gerade die Komplexität der Hartz IV-Reform, die wir jedoch erklären möchten, eignete sich daher eher für den qualitativen Fallstudienansatz, der statt einer statistischen Generalisierbarkeit eine **analytische Generalisierbarkeit**, also das Erkennen und Nachweisen von verallgemeinerbaren Mustern (*pattern-matching*) anstrebt (Yin 1994). Wir haben unsere Ressourcen auf den einen Fall konzentriert, um ein tieferes Verständnis der Ausgangssituation, der Interessen der Akteure und ihrer Interaktionen zu erreichen. Den methodischen Nachteilen einer einzelnen Fallstudie sind wir insofern begegnet, als in einem ersten Schritt die identifizierten Muster mit bereits existierenden Studien aus verwandten Politikfeldern und aus der Literatur verglichen werden.

Bei der Auswahl der Interviewpartner wurde darauf geachtet, dass alle politischen Akteure im Bereich der Arbeitsmarktpolitik befragt wurden. Dazu gehören die Bundesministerien für Arbeit und Finanzen, das Bundeskanzleramt, Vertreter der politischen Parteien und ausgewählten Bundesländern, Vertreter von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, kommunalen Spitzenverbänden, Handwerkskammern, der BA, sowie beteiligten Wissenschaftlern (siehe Liste der Interviewpartner im Anhang). Zur Identifizierung der genauen Personen wurde ein Schneeballsystem verwandt, bei dem Interviewpartner nach weiteren Kontakten gefragt wurden. Nach Abschluss der 40 Interviews wiederholten sich die Namen weitgehend, sodass auf weitere Interviews verzichtet wurde. Es konnten bis auf wenige (ehemalige) Spitzenpolitiker (Bundeskanzler Schröder, Kanzleramtminister Steinmeier, Bundesminister

Clement, NRW Arbeitsminister Laumann, arbeitsmarktpolitischer Sprecher der FDP Niebel, Peter Hartz) alle angefragten Interviewpartner interviewt werden. Es wurden sowohl Spitzenvertreter der Parteien und Verbände als auch Referenten befragt, um komplementäre Perspektiven zu erhalten sowie politische Einschätzung und Faktenwissen zu kombinieren.

Die Interviews dauerten zwischen anderthalb und zweieinhalb Stunden. Sie wurden in der Regel von zwei Personen geführt und teils wörtlich transkribiert, teils als Ergebnisprotokoll dokumentiert. Die Fragen umfassten sowohl den beruflichen Werdegang der interviewten Person, wie auch detaillierte Beschreibungen der Teilnahme der entsprechenden Person an den Entscheidungsprozessen.

Der untersuchte Zeitraum des Forschungsprojekts ist von 1985 bis 2005 mit einem Schwerpunkt auf den politischen Ereignissen zwischen 2001 und 2004.

2. Die Hartz-IV-Reform

Mit dem "Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" und dem damit neu geschaffenen Leistungsrecht des Sozialgesetzbuches (SGB) II wurde am 19. Dezember 2003 ein Gesetz auf den Weg gebracht, das zu den umstrittensten sozialpolitischen Strukturreformen der Nachkriegszeit gerechnet werden kann. Nicht nur wurde mit dem Gesetz eine Leistung – die "Grundsicherung für Arbeitssuchende" - neu geschaffen, sondern zugleich die Lohnersatzleistung und quasi "Erweiterung" (Knuth 2007: 6) der Arbeitslosenversicherung - die Arbeitslosenhilfe - abgeschafft. Zudem wurde die eigentliche Sozialhilfe als unterstes soziales Sicherungsnetz in Charakter und Funktion stark verändert und durch andere Leistungsarten ausdifferenziert.

Im Ergebnis ging somit die zentrale Bedeutung der status- und einkommenssichernden Lohnersatzleistungen über auf ein neues lediglich existenzsicherndes und nachgelagertes Grundsicherungssystem (SGB II) (siehe Abbildung 1).

Um die Richtung und das Ausmaß dieses *Politikwandels* zu analysieren, nehmen wir das Argument von Gøsta Esping-Andersen zur Charakterisierung unterschiedlicher Wohlfahrtsregime zum Ausgangspunkt, um die bis in die 90er dominierenden 'konservativen' Strukturprinzipien und entsprechenden Strukturmerkmale der deutschen Arbeitsmarktpolitik näher zu bestimmen. Diese bestanden aus erstens der Status- und Lebensstandardsicherung, zweitens dem Selbstverwaltungs- und Paritätsprinzip für den größeren Personenkreis der Versicherten auf der einen Seite und drittens dem Subsidiaritätsprinzip für den (ursprünglich kleineren) Kreis der Personen ohne Beschäftigung oder atypischen Beschäftigungsverläufen auf der anderen Seite. In einem zweiten Schritt gehen wir auf die wichtigsten Details des alten Systems bestehend aus Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe und deren Veränderung durch die Hartz-Reformen näher ein. Abschließend führen wir anhand der vorher identifizierten Strukturprinzipien näher aus, wieweit und in welche Richtung sich das Politikfeld der deutschen Arbeitsmarktpolitik verändert hat.

Seit Esping-Andersens Typologie dreier wohlfahrtsstaatlicher Idealtypen – konservativ, liberal und sozialdemokratisch (Esping-Andersen 1990) – wurde Deutschland auch in den allermeisten Nachfolgestudien als ein Beispiel des konservativen Regimetyps angesehen (Arts and Gelissen 2002: 148). Esping-Andersens Typologie setzt bei den länderspezifischen Unterschieden im Arrangement der Wohlfahrtsproduktion zwischen Staat, Familie und Markt und der unterschiedlichen Wirkung der sozialstaatlichen Programme im Hinblick auf 1. den Grad der marktunabhängigen Existenzsicherung ("De-Kommodifizierung")⁴, 2. die Sozialstruktur/ soziale Schichtung ("social stratification")⁵ und 3. die Beschäftigungsstruktur der 18 untersuchten Staaten an (Esping-Andersen 1990: 2). Mit Blick auf den Faktor De-Kommodifizierung wies Deutschland einen mittleren bis hohen Punktwert⁶ auf. Im Hinblick auf die Sozialstruktur bzw. die soziale Schichtung, wies Deutschland einen hohen Punktwert bei den konservativen Merkmalen, d.h. beim Ausmaß der Statusunterschiede⁷ und des Etatismus⁸ auf

_

² Im Folgenden nur Hartz IV genannt.

³ Im Folgenden nur ALG II genannt.

⁴ Gemessen anhand 1. der Voraussetzung der Anspruchsberechtigung, 2. der Höhe des Lohnersatzes und 3. dem Umfang der Anspruchsberechtigung (Esping-Andersen 1990: 47).

⁵ Gemessen anhand von jeweils vorher festgelegten konservativen, liberalen und sozialistischen Merkmalen.

⁶ Deutschland befindet sich hier im Mittelfeld in einer Gruppe mit Frankreich und Österreich und betont im Unterschied zu den skandinavischen Staaten, die einen höheren Grad der De-Kommodifizierung erreichen – stärker soziale Kontrollmechanismen, d.h. es setzt entweder auf bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen oder eine "normales" vorheriges Beschäftigungsmuster beim Zugang zur Sozialversicherung im Unterschied zu universell zugänglichen Leistungen.

⁷ Gemessen anhand der Anzahl an unterschiedlichen berufsgruppenspezifischen Rentenversicherungen (Esping-Andersen 1990: 73).

(Esping-Andersen 1990: 73). Und schließlich ist der transferorientierte deutsche Sozialstaat nach Einschätzung von Esping-Andersen nicht geeignet als kompensatorischer Arbeitgeber, sondern bewirkt im Gegenteil systematisch eine Verknappung des Arbeitskräfteangebots im Sinne seines fest verwurzelten Subsidiaritätsprinzips. Dies bedeutet, "(...)that women and social services (outside health) belong to the domain of family" (Esping-Andersen 1990: 224). Zusammenfassend liegt somit das Charakteristikum des konservativen Wohlfahrtsregimes in der Mischung aus Statusabgrenzung und der Betonung der Familie für die Wohlfahrtsproduktion bzw. dem Ausmaß der Familiengebundenheit weiblicher Arbeitsvermögen (familialism) (Esping-Andersen 1999: 83).

Kurz nach der Veröffentlichung seiner Wohlfahrtsstaaten-Typologie wurde Esping-Andersen aus feministischer Perspektive dafür kritisiert, das Verhältnis von (überwiegend von Frauen geleisteter) unbezahlter Arbeit und bezahlter Arbeit zu Wohlfahrtsleistungen auszublenden (Lewis 1992: ; Orloff 1993). Insbesondere bei der Art und Weise, wie Länder unbezahlte Arbeit von Frauen honorieren und Möglichkeiten eröffnen, diese Arbeit zwischen den Geschlechtern aufzuteilen, existieren Wohlfahrtsregime-übergreifende Unterschiede⁹ in der Betonung des *Ernährer*- bzw. "*male breadwinner*"- Modells (Lewis 1992: 170). Fraglos zählt zumindest Deutschland jedoch zu den starken *Ernährermodell*-Ländern¹⁰ mit stark ausgeprägten Familienpflichten (Ostner 1995: 9).

Folgt man nun Esping-Andersens Argument, lassen sich im Politikfeld Arbeitsmarktpolitik in Deutschland folgende *konservative* Strukturprinzipien mit entsprechenden Indikatoren/Ausprägungen ausmachen:

Prinzip der Status- und Lebensstandardabsicherung

- Statusabsicherung
- Bezug zu vorheriger (sozialversicherungspflichtiger) Beschäftigung
- Qualifikations- und Einkommensschutz bei der Pflicht zur Arbeitsaufnahme
- Lebensstandardsicherung
- Arbeitslosengeld <u>und</u> Arbeitslosenhilfe ersetzen anteilig den letzten Lohn prinzipiell unbegrenzt (*Lohnersatzleistung*)
- Für ältere Arbeitslose verlängert sich die Bezugsdauer des im Vergleich zur Arbeitslosenhilfe höher bemessenen Arbeitslosengeldes (*Frühverrentungspraxis*)

Selbstverwaltungs- und Paritätsprinzip

- Drittelparitätische Steuerung durch Gewerkschaften, Arbeitgeber und Staat
- Beiträge werden hälftig von Arbeitnehmern und Arbeitsgebern entrichtet

Familiarisierung und Subsidiaritätsprinzip

- Leistung nachrangig gegenüber Verwandten in gerader Linie
- Ehe/ Partnerschaft gilt als Bedarfsgemeinschaft
- Niedrigere Erwerbsquote von Frauen

⁸ Gemessen anhand der Rentenausgaben für Staatsbedienstete (Esping-Andersen 1990: 73).

⁹ So zählt nach Lewis beispielsweise das *sozialdemokratische* Norwegen zusammen mit dem *liberalen* Großbritannien und Irland zur Gruppe der *strong male-breadwinner*- Staaten, während das *konservative* Frankreich bereits zu den *modified male-breadwinner* Staaten zählt (Lewis 1992: 162).

¹⁰ Gemessen anhand den Kriterien 1. Müttererwerbsarbeit a. kontinuierlich vs. diskontinuierlich und b. Vollzeit vs. Teilzeit; 2. Soziale Sicherung eigenständig vs. kombiniert vs. abgeleitet (Ostner 1995: 9).

¹¹ Gemessen anhand den Kriterien 1. öffentliche Betreuung Kinder < 3 Jahre Vollzeit vs. Teilzeit; 2. öffentliche Betreuung Kinder bis 7 Jahre Vollzeit vs. Teilzeit; 3. Erziehungsurlaub < 3 Jahre; 4. Pflege im Alter vorrangig privat/ Angehörige vs. (para)staatlich (Ostner 1995: 9).

Diese drei Strukturprinzipien wurden bereits durch Reformen seit Mitte der 90er Jahre berührt und zwar im unterschiedlichen Maße. Im Folgenden werden die wesentlichsten Unterschiede zwischen dem Sicherungssystem bis 2004 und dem Sicherungssystem ab 2005 gegenüber gestellt.

2.1 Arbeitslos vor und nach Hartz IV – eine Bestandsaufnahme

Im alten System der *dualen* Absicherung bei Arbeitslosigkeit in Deutschland wurde auf die historisch gewachsene Unterscheidung zwischen dem sogenannten "Arbeitsbürger" (Leibfried and Tennstedt 1985) auf der einen und der Bevölkerung ohne ein "normales" Beschäftigungsmuster auf der anderen Seite abgestellt. Für die erste Gruppe stand ein vergleichsweise großzügiges Arbeitslosenversicherungssystem mit einer unbegrenzten Anschlussleistung – der Arbeitslosenhilfe – zur Verfügung, während für die zweite Gruppe lediglich Leistungen der sich ursprünglich aus der "Fürsorge" (Jung 2003: 63) entwickelten Sozialhilfe¹² zur Verfügung standen. Wenngleich sich Leistungen und Anspruchsvoraussetzungen beider Systeme durch Eingriffe des Gesetzgebers über die Jahre zunehmend ähnlicher wurden, blieben bis zu ihrer Abschaffung fundamentale Unterschiede zwischen beiden Systemen bestehen, wie nun im Folgenden näher gezeigt wird.

Vor der Reform (siehe Tabelle 1) betrug die Höhe der Lohnersatzleistungen 60/67% (Alleinstehende/Familien) für das Arbeitslosengeld und 53/57% für die frühere Arbeitslosenhilfe (Steffen 2006: 13). Damit ergab sich eine durchschnittliche Höhe von Arbeitslosengeld von 756 Euro und für die Arbeitslosenhilfe von 553 Euro im Jahr 2004. Arbeitslosengeld wurde max. 32 Monate gezahlt; die Arbeitslosenhilfe prinzipiell unbegrenzt, wenngleich der/die Betroffene seit 1996 jährliche Abschläge von jeweils drei Prozentpunkten hinnehmen musste. Zugang zu den Lohnersatzleistungen hatte grundsätzlich derjenige, der eine frühere versicherungspflichtige Beschäftigung von mindestens 360 Kalendertagen innerhalb einer Rahmenfrist von drei Jahren ausweisen konnte (Hagen and Steiner 2000).

Aber auch andere Personengruppen, die die Anwartschaft für den Bezug von ALG nicht bzw. nur teilweise erfüllt hatten, konnten Arbeitslosenhilfe erhalten; die sogenannte "originäre" Arbeitslosenhilfe¹⁵. Diese setzte eine beitragspflichtige Beschäftigung von mindestens fünf Monaten innerhalb der letzten drei bis vier Jahre (seit Juli 1987) oder eine beitragsäquivalente Tätigkeit voraus (Hagen and Steiner 2000: 112). Dazu zählten Zeiten eines öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis wie bei Beamten, Richtern, Berufs- oder Zeitsoldaten oder Wehr- und Zivildienstleistenden (vgl. SGB III vom 24.03.1997, § 191 Abs. 2). Die Anspruchsdauer auf die "originäre Arbeitslosenhilfe" wurde jedoch im Zuge des 1. SKWPG 1994 grundsätzlich auf ein Jahr begrenzt (Steffen 2006: 13). Mit dem 3. SGB III-Änderungsgesetz im Jahr 2000 wurde die originäre Arbeitslosenhilfe ganz abgeschafft (Steffen 2006: 24).

¹² Das Bundessozialhilfegesetz (BSHG) trat 1962 in Kraft und löste die frühere Fürsorge (ab 1924 Reichsfürsorgeverpflichtungsverordnung (RFV) und die Reichsgrundsätze über Voraussetzung, Art und Maß der öffentlichen Fürsorge (RGr) (Jung 2003: 63)) vorrangig mit dem Zweck ab, dem Empfänger wie in § 1 Abs. 2 Satz 1 normiert "die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht" und somit ein soziokulturelles Mindestniveau zu garantieren (Breuer und Engels 2003: 1).

¹³ Vgl. http://www.sozialpolitik-aktuell.de/datensammlung/4/tab/tabIV35a.pdf und http://www.sozialpolitik-aktuell.de/datensammlung/4/tab/tabIV35.pdf und http://www.sozialpolitik-aktuell.de/datensammlung/4/tab/tabIV35a.pdf und http://www.sozialpolitik-aktuell.de/datensammlung/4/tab/tabIV35a.pdf und http://www.sozialpolitik-aktuell.de/datensammlung/4/tab/tabIV35.pdf.

¹⁴ vor dem 1.1.2004 (vgl. § 124 SGB III).

¹⁵ 1976 wurden Schul- und Hochschulabsolventen, die vor dem Beginn der Ausbildung nicht mindestens 26 Wochen gearbeitet hatten vom Bezug der Alhi ausgeschlossen (Steffen 2006: 8).

Personen ohne vorherige Beschäftigung oder in atypischen Beschäftigungsverhältnissen waren an die Sozialhilfe verwiesen. Die Sozialhilfe¹⁶ hatte den Zweck, das sozio-kulturelle Existenzminimum in den Fällen zu sichern, in denen gemäß dem Subsidiaritätsprinzip kein anderer gesetzlicher Anspruch gegenüber vorgelagerten Sozialleistungen oder gegen unterhaltspflichtige Personen bestand. Das jeweilige Leistungsniveau der Sozialhilfe wurde regional unterschiedlich durch die Bundesländer festgelegt und der Eckregelsatz für den Haushaltsvorstand schwankte zuletzt¹⁷ zwischen 282 Euro (in Mecklenburg Vorpommern, Sachsen und Thüringen) und 297 Euro (in Baden-Württemberg und Hessen). 18 Die Regelsätze für Haushaltsangehörige stehen wiederum in einem prozentualen Verhältnis zum Eckregelsatz.19

Hinzu kamen Leistungen für Unterkunft und Heizung, Einmalleistungen und Mehrbedarfsleistungen. Bei den Leistungen für Unterkunft und Heizung wurden in der Regel die tatsächlich anfallenden Aufwendungen für Miete, Nebenkosten und Heizung gewährt. Selbst wenn diese Kosten unangemessen hoch waren, wurden sie solange vom Sozialhilfeträger übernommen, wie es dem Hilfeempfänger nicht möglich oder zumutbar war, die Kosten durch Umzug oder Untervermietung zu senken (Breuer and Engels 2003: 7). Die Einmalleistungen deckten zudem nicht regelmäßige Anschaffungen wie z.B. Bekleidung, Lernmittel oder Hausrat ab²⁰. In der Praxis wurde ein Teil der Einmalleistungen von einer Reihe von Kommunen pauschaliert. Seit 1.7.1999 wurde hier eine Experimentierklausel geschaffen, um zu einer weitestgehenden Pauschalierung dieser Leistungen zu kommen (Breuer and Engels 2003: 7). Einige Gruppen von Hilfebeziehern konnten wegen ihrer besonderen Lebensumstände weiterhin einen Mehrbedarf²¹ nach §23 BSHG geltend machen.

Da sich ein durchschnittliches tatsächliches Leistungsniveau der HLU schwer ermitteln lässt²², haben Breuer und Engels einen durchschnittlichen Bedarf im Rahmen der HLU für einen Alleinstehenden von 642 Euro, für ein Ehepaar mit einem Kind von 1.307 Euro und eine Alleinerziehende mit einem Kind 1.049 Euro in den alten Bundesländern im Jahr 2003 errechnet (Breuer and Engels 2003: 25). Zudem wurden Beiträge zur Krankenversicherung und Pflegeversicherung übernommen. Nur in wenigen Ausnahmefällen wurden auch Rentenversicherungsbeiträge übernommen (Bäcker and Koch 2004: 4).

¹⁶ Die Sozialhilfe umfasst die Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) und die Hilfe in besonderen Lebenslagen. Im Folgenden wird nur auf die HLU eingegangen.

¹⁷ Ab Juli 2003.

¹⁸ http://www.tacheles-sozialhilfe.de/info/regelsaetze.asp.

¹⁹ Sie betrugen im Jahr 2003: 50% für Kinder bis 6 Jahre und 55% für Kinder von Alleinerziehenden, 65% für Kinder von 7 bis 13 Jahren, 90% für Kinder von 14 bis 17 Jahren, 80 % für weitere Erwachsene Breuer, W. and D. Engels (2003). Grundinformationen und Daten zur Sozialhilfe. Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik e.V. Köln.

²⁰ Einmalleistungen konnten auch von Nicht-Leistungsempfängern bezogen werden, die aufgrund ihrer Einkommenssituation nicht in der Lage waren, den Bedarf aus eigenen Mitteln zu decken (Breuer und Engels 2003: 8). 21 Folgende prozentuale Zuschläge zum Regelsatz gab es:

^{20%} für Personen über 65 Jahre oder für voll Erwerbsgeminderte, die als gehbehindert anerkannt sind 20% für Mütter ab der 12. Schwangerschaftswoche

^{40%} für Alleinerziehende mit einem Kind unter 7 Jahren oder mit 2-3 Kindern unter 16 Jahren; 60% bei vier oder mehr Kindern

^{40%} für behinderte Menschen ab 15 Jahren, die Eingliederungshilfe zur Schul-, Aus- und Fortbildung erhalten in angemessener Höhe für kranke oder behinderte Personen, die einer kostenaufwendigen Ernährung bedürfen. ²² Denn andere Leistungsansprüche wie Arbeitslosenunterstützung, Kindergeld etc. (Ausnahme Wohngeld) wurden auf diesen Bedarf angerechnet. Nur wenn keinerlei Vermögen und Einkommen vorhanden ist, wurde die volle Bedarfshöhe gezahlt. Dies war aber nur bei 11% der Bedarfsgemeinschaften der Fall (Breuer und Engels 2003: 26).

Mit der Hartz IV-Reform (Tabelle 2) blieb die Leistungshöhe für das Arbeitslosengeld zwar unverändert. Allerdings wurde mit dem "Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt" vom 24.Dezember 2003 die maximale Bezugsdauer von Arbeitslosengeld von 32 Monate auf 18 Monate stark gekürzt. Für Arbeitslose unter 55 Jahren wurde die Leistungsdauer auf 12 Monate reduziert. Auch wurde der Zugang zum Arbeitslosengeld deutlich erschwert: Die Rahmenfrist- innerhalb derer der Arbeitslose mindestens 12 Monate sozialversicherungspflichtig beschäftigt gewesen sein muss- wurde von 3 Jahren auf 2 Jahre reduziert. Zudem wurde die Trennung in unterschiedliche Leistungen für Langzeitarbeitslose aufgegeben. Mit der Einführung des ALG II wurde die Anschluss- Arbeitslosenhilfe ersatzlos gestrichen und die erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger in das neue Leistungssystem integriert²³. Die neue Leistung ALG II umfasst daher nach § 8 SGB II Abs. 1 jedermann der "(...) nicht wegen Krankheit oder Behinderung auf absehbare Zeit außerstande ist, unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein."

Analog zur Sozialhilfe soll das ALG II das soziokulturelle Existenzminimum sichern. Für Alleinstehende und Alleinerziehende beträgt der Regelsatz 351 Euro. ²⁴ Bei Partnern beträgt der Regelsatz jeweils 90%, also jeweils 315 Euro. Andere erwerbsfähige Angehörige der Bedarfsgemeinschaft erhalten 80% des Regelsatzes. Die in der Sozialhilfe üblichen einmaligen Leistungen entfallen beim ALG II und wurden als fiktiver Pauschbetrag auf den regional höchsten Sozialhilfesatz (297 Euro) aufgeschlagen und bilden den neuen ALG II Regelsatz. In besonderen Fällen wird jedoch die Erstausstattung für die Wohnung einschließlich Haushaltsgeräte, die Erstausstattung für Bekleidung, die Erstausstattung bei Schwangerschaft und Geburt und bei mehrtägigen Klassenfahrten erbracht. Nicht erwerbsfähige Angehörige der Bedarfsgemeinschaft erhalten Sozialgeld und zwar als prozentualen Anteil an der maßgebenden Regelleistung. ²⁵

Angelehnt an die Regelungen in der Sozialhilfe wird Personen in besonderen Lebenslagen ein Mehrbedarf eingeräumt. Jedoch wurden die prozentualen Zuschläge relativ zur früheren Sozialhilfe abgesenkt.²⁶

Bei den Leistungen für Unterkunft und Heizung werden in der Regel die tatsächlich anfallenden Aufwendungen für Miete, Nebenkosten und Heizung nach § 22 SGB II gewährt. Bei überdurchschnittlich hohen Mietkosten, werde diese solange übernommen, wie es dem Hilfeempfänger nicht möglich oder zumutbar ist, die Kosten durch Umzug oder Untervermietung zu senken. Im Gegensatz zur früheren Sozialhilfe beträgt dieser Zeitraum in der Regel jedoch längstens sechs Monate.

Frühere Arbeitslosengeldempfänger erhalten zudem einen auf 2 Jahre befristeten Zuschlag²⁷. Dieser Zuschlag beläuft sich auf 2/3 des Unterschiedsbetrages zum bisher bezogenen Arbeitslosengeld zuzüglich Wohngeldes und dem ALG II oder Sozialgeld. Der Zuschlag ist auf 160 Euro für Alleinstehende begrenzt, bei Partnern auf 320 Euro und für Kinder auf maximal 60 Euro pro Kind. Nach dem ersten Jahr halbiert sich der Zuschlag.

_

²³ Insofern mag die Begrifflichkeit der Zusammenlegung der Hilfesysteme verwirrend klingen. Sie soll aber nachfolgend verwendet warden.

²⁴ Stand Frühsommer 2009.

 $^{^{25}}$ 60%/ 208 Euro für Kinder bis 14 Jahre und 80%/ 278 Euro für Kinder ab 15 Jahre.

²⁶ Und zwar: 17% für Mütter nach der 12. Schwangerschaftswoche; 36% für ein Kind unter sieben Jahren oder 2-3 Kinder unter 16 Jahren oder 12% für jedes Kind bis max. 60%; 35% für behinderte Erwerbsfähige. In angemessener Höhe für Erwerbsfähige, die einer kostenaufwändigen Ernährung bedürfen. Die Summe darf die maßgebende Regelleistung nicht übersteigen.

²⁷ Außerdem gibt es einen einkommensbezogenen Kinderzuschlag für diejenigen Eltern, die zwar ihren eigenen Bedarf aus eigenen Mitteln decken können, nicht aber den ihrer Kinder. Erwerbseinkommen der Eltern, das ihren Bedarf übersteigt, wird zu 70 % auf den Kinderzuschlag angerechnet. Der Kinderzuschlag wird maximal in Höhe von 140 Euro pro Kind für längstens 36 Monate gezahlt (Bäcker, Naegele, et al. 2008: 340).

Auch bei der Frage der Zugangskriterien zur neuen Leistung und den jeweiligen Zumutbarkeitsregelungen gibt es im neuen Absicherungssystem für Langzeitarbeitslose deutliche Unterschiede zum alten System.

Der Zugang zur neuen Leistung ALG II ist zwar deutlich großzügiger geregelt als bei der früheren Sozialhilfe, jedoch wiederum auch deutlich weniger großzügig als bei der früheren Arbeitslosenhilfe. So beträgt der Vermögensfreibetrag aktuell nach §12 SGB II 150 Euro je vollendetem Lebensjahr, mindestens aber 3100 Euro und maximal 9750 Euro je Partner. Hinzu kommt ein Grundfreibetrag für jedes Kind in Höhe von 3100 Euro. Auch die staatliche geförderte Altersvorsorge (Riester-Rente) ist abzusetzen. Der Freibetrag für Vermögen, das zur Altersvorsorge eingesetzt wird, liegt bei 250 Euro pro Lebensjahr und maximal bei 16.250 Euro. Dieses Vermögen ist allerdings nur geschützt, soweit es so angelegt ist, dass erst im Rentenalter darüber verfügt werden kann. Schließlich gibt es einen Freibetrag für notwendige Anschaffungen für jedes Mitglied der Bedarfsgemeinschaft in Höhe von 750 Euro.

Im alten System war der Übergang vom Arbeitslosengeld zur Arbeitslosenhilfe dagegen einfacher gestaltet. Im Unterschied zum Arbeitslosengeld gab es bei der Arbeitslosenhilfe zwar eine Bedürftigkeitsprüfung, jedoch war diese im Vergleich zur Sozialhilfe weitaus weniger strikt und kann daher eher als *anspruchsbegrenzend* und nicht als *anspruchsbegründend* verstanden werden (Knuth 2006: 10). Abgestellt wurde bei der Bedürftigkeitsprüfung einzig auf den Ehepartner und den Partner in einer eheähnlichen Gemeinschaft²⁸ und nicht etwa noch auf andere Familienmitglieder wie beim Bezug von Sozialhilfe. Bei der Sozialhilfe galt dies grundsätzlich für Verwandte oder Verschwägerte, die im gleichen Haushalt lebten (Breuer and Engels 2003: 9). Darüber hinaus ging aber auch ein nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch bestehender Unterhaltsanspruch bis zur Höhe der Leistung auf den Sozialhilfeträger über. Das bedeutete, dass Ehegatten und Verwandte in gerader Linie – also Eltern und Kinder – verpflichtet waren, einander Unterhalt zu gewähren (Breuer and Engels 2003: 10). Bis 1999 war im System der Arbeitslosenhilfe Vermögen, das einer angemessenen Altersvorsorge dient, vor der Verwertung geschützt (Bothfeld, Gronbach et al. 2005: 8).

Im Jahre 1998 wurde in einer höchstrichterlichen Entscheidung die Freibeträge des für die Altersvorsorge bestimmten Vermögens auf 100.000 DM für Alleinstehende und 220.000 DM für Ehepaare erstmalig festgelegt (Bothfeld, Gronbach et al. 2005: 8). Ab 1999 wurden dann in einer Verordnung diese Freibeträge erstmals mit 1000 DM je vollendetem Lebensjahr angesetzt. Die Freibeträge für anderes Vermögen wurden mit einer Obergrenze von 8000 DM festgelegt, jedoch gab es eine lange Liste von Ausnahmen bei der Inanspruchnahme des Vermögens des Arbeitslosen oder des Ehepartners, wie z.B. bei der "alsbaldigen Gründung eines angemessenen Hausstands" oder "zum Aufbau oder zur Sicherung einer angemessenen Lebensgrundlage oder zur Aufrechterhaltung einer angemessenen Alterssicherung".

Ab dem 1. Januar 2002 wurde im Zuge des Job-AQTIV-Gesetzes eine neue Arbeitslosenhilfe-Verordnung eingeführt mit der ein einheitlicher Vermögensfreibetrag in Höhe von 520 Euro pro Lebensjahr mit einer Obergrenze für den Arbeitslosen und seinen Partner von jeweils 33.800 Euro eingeführt wurde. Kurz vor der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe wurde dieser Freibetrag nochmals von 200 Euro pro Lebensjahr mit einer Obergrenze von 13.000 Euro drastisch gesenkt (Bothfeld, Gronbach et al. 2005: 9). Dies führte seit Anfang 2003 zu einem deutlichen Anstieg der Ablehnung von Arbeitslosenhilfe-Anträgen auf 183.600 im Jahr 2003 im Vergleich zu 88.700 Anträgen im Jahr 2002 (Bothfeld, Gronbach et al. 2005: 10). Bei der Sozialhilfe war grundsätzlich das gesamte verwertbare Vermögen einzusetzen. Ausgenommen von der Verwertung waren ein selbst ge-

_

²⁸ 1986 eingeführt.

nutztes Haus oder eine Eigentumswohnung, angemessener Hausrat und kleinere Barbeträge. Als kleinere Barbeträge galten 1.279 Euro (2003) bzw. 2.301 Euro bei Älteren ab 60 Jahren, voll Erwerbsgeminderten und vergleichbaren Invalidenrentnern. Ausgenommen war ferner die staatlich geförderte private Altersvorsorge (Breuer and Engels 2003:9). Außerdem gab es einen Freibetrag für Ehegatten in Höhe von 614 Euro und einen Freibetrag für Kinder in Höhe von 256 Euro.²⁹

Die Anrechnung von Einkommen aus Erwerbstätigkeit ist bei der neuen Leistung großzügiger als zuletzt bei der Sozialhilfe. Einkommen ist bis auf einen Grundfreibetrag von 100 Euro vollständig einzusetzen. Wie üblich gelten Absetzbeträge beim Elterngeld in Höhe von 300 Euro und beim Pflegegeld. Ansonsten gelten 100 Euro als anrechnungsfrei, sowie 20% bei einem monatlichen Einkommen bis 800 Euro und 10% für den Teil zwischen 800 Euro und 1200 Euro. Diese Freibeträge führen dazu, dass viele Arbeitnehmer mit Niedrigeinkommen Anspruch auf Einkommensaufstockung durch das ALG II haben. So besteht bei einem Alleinstehenden noch ein minimaler Leistungsanspruch von einem Euro bis zu einem Bruttomonatseinkommen von 1.193 Euro, bei Ehepaaren bis 1.661 Euro. Dies entspricht einer Stundenlohngrenze von 8,13 Euro für Alleinstehende und 10,58 Euro für Ehepaare bei einer 38-Stunden-Woche (Bäcker, Naegele et al. 2008: 346). Zudem wurde der Unterhaltsrückgriff zwischen Verwandten in gerader Linie im Unterschied zur früheren Sozialhilfe eingeschränkt. So können Hilfebedürftige auf die Geltendmachung des Unterhaltsanspruchs verzichten, wenn sie 25 Jahre alt sind und/ oder ihre Erstausbildung abgeschlossen haben.

Im Hinblick auf die Zumutbarkeit von Arbeit kam es zu einer weiteren Verschärfung insbesondere für ehemalige Arbeitslosenhilfe-Empfänger. Nach der aktuell gültigen Regelung sind grundsätzlich alle Tätigkeiten zumutbar, seien es untertarifliche, nicht ortsüblich entlohnte Tätigkeiten oder Minijobs. Lehnt der ALGII- Empfänger eine zumutbare Arbeit, Ausbildung oder Arbeitsgelegenheit ab, greifen folgende Sanktionen: In einem ersten Schritt erfolgt die Kürzung der Leistung um 30% und der Zuschlag entfällt. Bei Jugendlichen (15-25 Jahren) werden die Zahlungen ganz gestrichen. Die Dauer der Sanktionen beträgt drei Monate. Bei einer weiteren Pflichtverletzung wird die Regelleistung um 60% gesenkt. Bei jeder weiteren Pflichtverletzung entfällt die gesamte Leistung. Im Oktober 2006 waren 2,4% der ALG II-Empfänger von Sanktionen betroffen (Bäcker, Naegele et al. 2008: 344). Im alten System ab 1997 waren für Arbeitslosenhilfe-Empfänger nur diejenigen Beschäftigungen zumutbar, deren Lohn nicht unter der Arbeitslosenhilfe zuzüglich der mit der Beschäftigung verbundenen Aufwendungen liegt. Ab dieser Höhe waren dann alle Beschäftigungen zumutbar, jedoch verbunden mit tariflicher Bezahlung. Umstritten ist, ob in Fällen ohne Tarifvertrag, dann zumindest ortsübliche Löhne gezahlt werden mussten. Dies wurde im Gesetz nicht aufgenommen, und vieles spricht dafür, dass dem nicht so war (Sell 1998: 538). Lehnte der Betroffene die angebotene Arbeit ab, drohten Sperrzeiten.

Die neuen Leistungen³⁰, für welche die BA zuständig ist³¹, werden vom Bund finanziert. Eingliederungsleistungen und Verwaltungskosten werden nach der Zahl der erwerbsfähigen ALG II-Bezieher auf die Agenturen für Arbeit verteilt. Die Bundesagentur muss wiederum dem Bund einen Aussteuerungsbetrag für all diejenigen ALG-Empfänger erstatten, die in die neue Leistung übergehen³². Außer-

²⁹Quelle: http://www.global-help.de/durchfuehrungsverordnung88bshg-20031114.shtml, 24.05.2008.

³⁰ Dazu zählen alle Leistungen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt (Beratung, Vermittlung, Förderung von ABM, Förderung der ABM, Förderung der Berufsausbildung und der beruflichen Weiterbildung) sowie Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts (ALG II, Sozialgeld, Mehrbedarfe, befristeter Zuschlag und Sozialversicherung).

³¹ In 69 Fällen wurde die Trägerschaft einheitlich allein auf Landkreise und Städte (Optionskommunen) befristet für sechs Jahre übertragen.

³² Damit sollte die ehemalige Beitragsfinanzierung der aktiven Maßnahmen für Alhi-Empfänger gesichert werden.

dem übernimmt der Bund die Kosten der Optionskommunen für diejenigen Aufgaben, für welche normalerweise die BA zuständig ist. Darüber hinaus beteiligt sich der Bund an den Kosten für Unterkunft und Heizung, die von den Kommunen zu tragen sind, mit 29,1% in den Jahren 2005 und 2006. 2007 waren es 31,2% und in Baden-Württemberg mit 35,2% und in Rheinland-Pfalz mit 41,2%. Alle übrigen Kosten tragen die Kommunen.

Unter dem Strich gab es rein finanziell betrachtet durch die Hartz-Reform deutlich mehr Verlierer als Gewinner. So zeigt eine aktuelle Studie des DIW, dass mehr als die Hälfte der Personen, die zuvor entweder Arbeitslosenhilfe oder Sozialhilfe bezogen, Einbußen hinnehmen mussten. Besonders häufig war dies bei Single-Haushalten und kinderlosen Paaren der Fall. Etwa ein Drittel der Leistungsbezieher wurde durch die Reform besser gestellt (Goebel and Richter 2007: 753). Vergleichsweise gut abgeschnitten haben hier Alleinerziehende (Goebel and Richter 2007: 761).

Jüngere Evaluationsstudien des IAB beziffern Gewinne und Verluste genauer bzw. zeigen auch deren ursächlichen Faktoren auf. Dabei wird deutlich, dass insbesondere arme Haushalte von der Hartz-Reform durchaus profitiert haben. Gewinner der Reform sind nämlich diejenigen Haushalte, die vorher mit ihrem Lohn knapp unterhalb des Niveaus der Grundsicherung gelebt und ihnen zustehende Leistungen nicht in Anspruch genommen haben, ebenso wie diejenigen, die aufgrund großzügiger Einkommens- und Vermögensfreibeträge gegenüber der Sozialhilfe nunmehr Ansprüche aus der Grundsicherung haben (Koch, Kupka et al. 2009: 50). Beispielsweise gab es nach der Reform einen starken Wechsel vom Wohngeld zu den Kosten der Unterkunft im SGB II. Während beim allgemeinen Wohngeld grundsätzlich nur ein Zuschuss zur Kaltmiete geleistet wird, werden im SGB II bei Bedürftigkeit die gesamten Wohn- und Heizungskosten erstattet. Mit Inkrafttreten der Hartz IV-Reform lohnte sich so für mehr als die Hälfte aller Wohngeldempfänger die Beantragung von Hartz IV (Koch, Kupka et al. 2009: 32). Zu den Gewinnern zählen jedoch auch jene ehemalige Arbeitslosenhilfe-Empfänger, deren Einkommen aus Arbeitslosenhilfe niedriger war als ihr Sozialhilfeanspruch, die daraus resultierenden Ansprüche jedoch nicht realisiert hatten (Koch, Kupka et al. 2009: 41).

Für ehemalige Sozialhilfeempfänger hat sich durch die Reform dagegen kaum etwas verändert. Zwar konnten sie Einkommenszuwächse aufgrund der Pauschalierung des Regelsatzes verbuchen. Dies wird allerdings dadurch relativiert, dass Kosten für Kleidung, verschlissenes Mobiliar oder defekte Haushaltsgeräte nicht mehr übernommen werden (Koch, Kupka et al. 2009: 50). Für Haushalte mit Kindern wirkt sich die nominale Regelsatzerhöhung zudem minimal aus, zumal der prozentuale Regelsatz im SGB II für Kinder abgesenkt wurde³³ (Koch, Kupka et al. 2009: 35).

Verlierer der Reform sind rund zwei Drittel der ehemaligen Arbeitslosenhilfe-Empfänger, deren eigener Arbeitslosenhilfeanspruch oder der ihrer Partner deutlich über dem Grundsicherungsniveau lag. Am stärksten wirkte sich die Hartz IV-Reform bei denjenigen aus, deren Lebensunterhalt durch andere Einkommen wie den Lohn des Partners oder Renten gesichert werden konnte. Für sie entfielen die Ansprüche auf Hilfeleistungen komplett (Koch, Kupka et al. 2009: 39).

Eine Simulationsstudie des IAB beziffert die materiellen Auswirkungen für Gewinner und Verlier der Hartz IV-Reform genauer. Gewinner dürften demnach im Schnitt 107 Euro mehr in der Tasche haben, während das Einkommen der Verlierer um ganze 238 Euro im Schnitt sinkt. Diejenigen Haushalte, die nach der Reform keinerlei Ansprüche mehr auf Unterstützungsleistungen haben verlieren im Schnitt 368 Euro, wobei ihr verbleibendes durchschnittliches Monatseinkommen mit 1.787 Euro immer noch doppelt so hoch ist wie das der Verlierer mit 942 Euro (Koch, Kupka et al. 2009: 41).

³³ Für Kinder von 7 bis 14 Jahren von 65% auf 60% und für Kinder von 15 bis 18 Jahren von 90% auf 80% (Koch, Kupka et al. 2009: 35).

2.2 Immer noch ein konservativer Wohlfahrtsstaat?

Während die christlich-liberale Koalition in der Zeit zwischen 1982-1998 zwar an der Trennung (bei der Absicherung bei Arbeitslosigkeit) in ein relativ generöses und unbegrenztes Lohnersatzleistungssystem (für den "Arbeitsbürger") auf der einen und einer lediglich existenzsichernde Fürsorgeleistung (für die Bevölkerung ohne ein normales Beschäftigungsmuster) auf der anderen Seite festhielt, ergaben sich für Arbeitslosengeld- und Arbeitslosenhilfebezieher bereits mit dem AFRG im Jahr 1997 strukturelle Veränderungen beim bis dato geltenden Berufs- und Einkommensschutz. Nach 1997 waren bereits nach einen halben Jahr Arbeitslosengeldbezug grundsätzlich jede angebotene Tätigkeit bei einem Einkommensverlust bis maximal zur Höhe der Lohnersatzleistung – also Arbeitslosengeld³⁴ oder Arbeitslosenhilfe³⁵ - zumutbar. Während der Einkommensschutz – obgleich deutlich geschmälert - erhalten blieb, wurde mit der Reform 1997 der bis dato existierende Berufsschutz bereits abgeschafft.

Mit der Hartz-IV-Reform wurde nun dieser Einkommensschutz von einer faktisch möglich unbegrenzten Dauer (Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe) auf einen relativ kurzen Zeitraum von in der Regel maximal 12 Monaten (max. 18 Monaten) reduziert. Im Anschluss daran ist mit der neuen Leistung nun jeglicher Einkommensverlust – auch unterhalb der Höhe der Lohnersatzleistung - bei Angebot einer Beschäftigung zumutbar.

Zurückkommend auf Esping-Andersens Kategorie der marktunabhängigen Existenzsicherung (De-Kommodifizierung) lassen die jüngsten Arbeitsmarktreformen unabweisbare strukturelle Veränderungen erkennen. Zum einen hat der Grad der marktunabhängigen Existenzsicherung - durch die Abschaffung der erweiterten Lohnersatzleistung Arbeitslosenhilfe und den damit einhergehenden verminderte Einkommensschutz (bei der Zumutbarkeit von Arbeit) und Wegfall des Berufsschutzes - deutlich abgenommen. Außerdem haben sich die Anspruchsvoraussetzungen für den Zugang zur Lohnersatzleistung verschärft.

Auf der anderen Seite hat sich die Gruppe der Anspruchsberechtigten für ehemalige Sozialhilfeempfänger und Geringverdiener auf die neue Fürsorgeleistung ALG II deutlich vergrößert. Im Dezember 2004 gab es – so wissenschaftliche Schätzungen – insgesamt 1,8 Mio. Sozialhilfeempfänger im erwerbsfähigen Alter (darunter 210.000 Doppelbezieher) und 2 Mio. Arbeitslosenhilfeempfänger. 150.000 Arbeitslosenhilfeempfänger entfielen wegen mangelnder Bedürftigkeit. Unter dem Strich hätte es somit im Januar 2005 insgesamt 3,7 Mio. Empfänger der neuen Leistung geben müssen. Tatsächlich waren es ca. 800.000 Hilfe-Empfänger mehr, nämlich 4,5 Mio. Nicht zuletzt die bessere Erfassung von Sozialhilfeempfängern sowie von Angehörigen von Arbeitslosenhilfeempfängern dürfte einer der Gründe für den Anstieg gewesen sein (vgl. hierzu Kaltenborn/ Schiwarow Blickpunkt 1/2005; 5/2006; 6/2006). Zudem wirkten sich die verbesserten Hinzuverdienstmöglichkeiten des SGB II auf die Zahl der Anspruchsberechtigten aus. Bezogen 2005 im Jahresdurchschnitt 888.000 Erwerbstätige (Aufstocker) ALG II, waren es im Januar 2007 bereits 1,3 Mio. Personen (IAB 2007, Ausgabe 22).

Die zentrale Bedeutung der status- und einkommenssichernden Lohnersatzleistungen ging somit über auf ein neues lediglich existenzsicherndes und nachgelagertes Grundsicherungssystem. Diese Entwicklung hat eine Parallele in den Rentenreformen der letzten Dekade durch die Einführung der Riesterrente, der Grundsicherung im Alter und des Nachhaltigkeitsfaktors in der gesetzlichen Rentenversicherung (Bäcker 2001).

saarland.de/BGBI/TEIL1/1997/19970645.1.HTML, 30.05.2008.

³⁴ Vgl. § 121 Abs. 3 SGB III, Stand 24. März 1997 unter http://archiv.jura.uni-<u>saarland.de/BGBI/TEIL1/1997/19970626.1.HTML#GL155</u>, 30.05.2008. ³⁵ Vgl. § 198 Nr. 7, Stand 24. März 1997 unter http://archiv.jura.uni-

Während in den Kategorien De-Kommodifizierung eine klare Abkehr vom ehemals konservativen Sozialstaat erfolgt ist, fällt die Einschätzung im Hinblick auf die Beschäftigungsstruktur ambivalenter aus. Ein deutlicher Unterschied insbesondere zu den skandinavischen Staaten bzw. zum sozialdemokratischen Regimetypus (aber auch dem liberalen Regimetypus) bestand insbesondere im Hinblick auf die Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt. Dabei spielt zum einen die eigenständige Absicherung – das heißt ihre materielle Unabhängigkeit vom Ehepartner und der Familie eine Rolle; zum anderen ganz allgemein ihre Teilnahme an der Erwerbstätigkeit.

In Bezug auf die Erwerbstätigkeit von Frauen gab es in Deutschland in den letzten Jahren deutliche Veränderungen. Ihre Erwerbsquote stieg ab Mitte der 1990er Jahre innerhalb von nur acht Jahren von 61,8% (1996) um mehr als fünf Prozentpunkte auf 67,6% (2005) an (vgl. OECD Labour Statistics). Damit liegt Deutschland vor anderen kontinentaleuropäischen Staaten wie Frankreich mit 64,1% (2005) oder Österreich mit 66% (2005), jedoch weiter hinter Großbritannien mit 70,8% und den skandinavischen Ländern wie Schweden mit 78,5% und Norwegen mit 76,7% (OECD Labour Statistics 2006).

Bei der Frage einer stärker am Individualprinzip ausgerichteten Absicherung von Frauen ist das Bild gemischt. Auf der einen Seite wurde das bislang geltende Subsidiaritätsprinzip geschwächt, indem der Unterhaltsrückgriff zwischen Eltern und erwachsenen Kindern mit Einführung des ALG II praktisch abgeschafft wurde. Die Betonung der Familie für die Wohlfahrtsproduktion wurde also erkennbar zugunsten des Staates verlagert. Das führt beispielsweise dazu, dass alleinerziehende Frauen sich für die materielle Absicherung bei der neuen Leistung nicht mehr zuerst an ihre Eltern wenden müssen, bevor sie einen Anspruch auf Unterstützung haben. Während alleinerziehende Frauen früher zudem überwiegend Sozialhilfe erhielten und ihnen daher alle aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen verschlossen blieben, haben sie heute mit dem ALG II Zugang zu diesen Leistungen.

Unter dem Strich hat sich damit die Situation insbesondere für alleinerziehende Frauen durch die etwas höhere Transferrate im Vergleich zur Sozialhilfe und durch den erleichterten Zugang zu den aktiven arbeitsmarktpolitischen Instrumenten klar verbessert.³⁶

Auf der anderen Seite hat sich die Situation für Frauen in einer Partnerschaft oder Ehe und hier insbesondere für ehemalige Arbeitslosenhilfebezieherinnen verschlechtert. Beim ALG II gilt eine deutliche rigidere Anrechnung von Partnereinkommen und –vermögen als früher bei der Arbeitslosenhilfe.

Damit tritt an die Stelle der *Familienzentrierung* der Sozialhilfe und der stärkeren *Individualzentrierung* der Arbeitslosenhilfe eine stärkere *Haushaltszentrierung* der neuen zusammengelegten Leistung.

Zusammenfassend ist somit eine **deutliche Liberalisierung** im Sinne einer Entwicklung in Richtung der angelsächsischen liberalen Wohlfahrtsstaaten erkennbar. Im Unterschied zu vorher bezieht heute die Mehrheit der Arbeitslosen Sozialtransfers, die an der Bedürftigkeit und nicht mehr an dem zuvor erworbenen Status orientiert sind. Begünstigt wird dieser Trend durch die Abnahme korporatistischer Arrangements. Die frühere Betonung der Familie bei der Wohlfahrtsproduktion wurde deutlich geschwächt. Davon profitieren allerdings in erster Linie alleinerziehende Frauen, eine eigenständige Absicherung von Frauen erfolgt so jedoch nicht.

Dieser Trend in der Arbeitsmarktpolitik ist jedoch nicht sektor-spezifisch. Auch in anderen sozialen Sicherungsbereichen findet eine Abkehr vom ehemals konservativen deutschen Wohlfahrtstaat statt, wie jüngere Studien bestätigt haben (Alber 2001: ; Lamping and Rüb 2001: ; Seeleib-Kaiser 2001: ; Hinrichs 2006: ; Schmähl 2007).

_

 $^{^{36}}$ Darüber hinaus wurden die Bemühungen im Bereich der Ausweitung der Kinderbetreuung verstärkt.

3. Das arbeitsmarktpolitische Erbe

Ziel dieses Kapitel ist es, mögliche arbeitsmarktpolitische Bruchpunkte im Vorfeld der Hartz IV-Reform aufzuspüren. Trotz eines erheblichen arbeitsmarktpolitischen Problemdrucks ab Anfang der 80er Jahre betonen viele Autoren eine bemerkenswerte arbeitsmarktpolitische Kontinuität sowie einen großen Konsens in der Arbeitsmarktpolitik über gesellschaftliche Umbrüche hinweg. Andere Autoren sehen wiederum spätestens in den Reformgesetzen unter der christlich-liberalen Koalition Mitte der 90er Jahre beginnend mit der Phase des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumspaketen 1993 über die Reformgesetze zur Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe bis schließlich zum Arbeitsförderungsreformgesetz (AFRG) 1997 einen Policy-Wandel hin zu einer "aktivierenden Arbeitsmarktpolitik" (Zohlnhöfer 2001: 311) bzw. "fürsorgerischen Arbeitsmarktpolitik" (Heinelt and Weck 1998: 22) oder einen neuen "welfare-to-work"-Ansatz (Aust, Bönker et al. 2002: 57).

Heinelt und Weck teilen die Arbeitsmarktpolitik nach der Wiedervereinigung in vier Phasen ein: 1.) Anpassungsoptimismus bis Mitte 1991; 2.) Pragmatischer Aktionismus bis Ende 1992; 3.) Dissonanz und Reflexionen bis Ende 1993 und 4.) schließlich der angesprochene Policy-Wandel seit Anfang 1994 (Heinelt and Weck 1998: 17). Beide Autoren stellen eine aufkeimende Dissonanz in der arbeitsmarktpolitischen Entscheidungsarena bereits Ende 1992 fest, die sich ihrer Meinung in der aufkommenden "Standortdebatte" nicht zuletzt als Folge der Unterzeichnung des Maastricht-Vertrages am 7. Februar 1992 ablesen lässt (Heinelt and Weck 1998: 20).

Neben den hohen Konsenserfordernissen des politischen Systems Deutschlands sind arbeitsmarktpolitische Entscheidungsprozesse vor allem durch die starke Stellung der Sozialversicherung geprägt. Ihr spezifischer Charakter, die Form der Verwaltung und Finanzierung prägt Akteurshandeln entscheidend mit. Zum einen wurde mit dem Sozialversicherungsprinzip im Gegensatz zum Steuerprinzip ein eigentumsähnliches System geschaffen, das nur graduell reversibel ist und auf hohe Unterstützung innerhalb der "Gemeinschaft der Versicherten" rechnen kann. Somit sind auch institutionell durch die Beteiligung der Sozialpartner an der Selbstverwaltung bspw. der BA weitere Garanten für die Systemstabilität gegeben. In den jeweiligen Fraktionen der beiden Volksparteien spielten daher Sozialpolitiker traditionell eine große Rolle. Das Vorhandensein unterschiedlicher Sozialversicherungs-Kassen schafft in der Folge Anreize für eine "Verschiebebahnhof"- Politik zur Entlastung des Bundeshaushalts oder zwischen den jeweiligen Versicherungskassen, was wiederum zusätzlich die zentrale Bedeutung der Sozialversicherung für den deutschen Sozialstaat erhöht. Über die Veränderungen von Beitragshöhen und Leistungsstrukturen konnten Budgets ausgeglichen werden und somit negative Effekte des Arbeitsmarktes auf die Kassen abgemildert werden (Trampusch 2003; Manow and Seils 2000). Dies erhöhte zusätzlich die zentrale Bedeutung der Sozialversicherung für den deutschen Sozialstaat.

Im nun folgenden ersten Abschnitt skizzieren wir zunächst den wachsenden Problemdruck am Arbeitsmarkt von den siebziger bis in die neunziger Jahre. Im zweiten Abschnitt analysieren wir sowohl das resultierende Reformmuster als auch die parteipolitischen Debatten beginnend mit den 80er Jahren.

3.1 Die Krise am Arbeitsmarkt seit den 70er Jahren

Wenngleich schon die Ölkrisen 1973/74 der kurzen Ära der Vollbeschäftigung in Deutschland ein abruptes Ende bescherten, verursachte insbesondere die zweite Ölkrise Anfang der 80er Jahre eine tiefe Rezession und einen Anstieg der Arbeitslosigkeit bisher ungekannten Ausmaßes in Nachkriegsdeutschland. Innerhalb von nur drei Jahren verdreifachte sich die Arbeitslosigkeit von 3,8 Prozent (1980) auf 9,1 Prozent (1983) und blieb auch in den Folgejahren unverändert auf hohem Niveau (siehe

Seit Esping-Andersens Typologie dreier wohlfahrtsstaatlicher Idealtypen – konservativ, liberal und sozialdemokratisch (Esping-Andersen 1990) - wurde Deutschland auch in den allermeisten Nachfolgestudien als ein Beispiel des konservativen Regimetyps angesehen (Arts and Gelissen 2002: 148). Esping-Andersens Typologie setzt bei den länderspezifischen Unterschieden im Arrangement der Wohlfahrtsproduktion zwischen Staat, Familie und Markt und der unterschiedlichen Wirkung der sozialstaatlichen Programme im Hinblick auf 1. den Grad der marktunabhängigen Existenzsicherung ("De-Kommodifizierung"), 2. die Sozialstruktur/ soziale Schichtung ("social stratification") und 3. die Beschäftigungsstruktur der 18 untersuchten Staaten an (Esping-Andersen 1990: 2). Mit Blick auf den Faktor De-Kommodifizierung wies Deutschland einen mittleren bis hohen Punktwert auf. Im Hinblick auf die Sozialstruktur bzw. die soziale Schichtung, wies Deutschland einen hohen Punktwert bei den konservativen Merkmalen, d.h. beim Ausmaß der Statusunterschiede und des Etatismus auf (Esping-Andersen 1990: 73). Und schließlich ist der transferorientierte deutsche Sozialstaat nach Einschätzung von Esping-Andersen nicht geeignet als kompensatorischer Arbeitgeber, sondern bewirkt im Gegenteil systematisch eine Verknappung des Arbeitskräfteangebots im Sinne seines fest verwurzelten Subsidiaritätsprinzips. Dies bedeutet, "(...)that women and social services (outside health) belong to the domain of family" (Esping-Andersen 1990: 224). Zusammenfassend liegt somit das Charakteristikum des konservativen Wohlfahrtsregimes in der Mischung aus Statusabgrenzung und der Betonung der Familie für die Wohlfahrtsproduktion bzw. dem Ausmaß der Familiengebundenheit weiblicher Arbeitsvermögen (familialism) (Esping-Andersen 1999: 83).

In den 70er und 80er Jahren verlief damit die Entwicklung ähnlich wie in den meisten anderen Industrieländern (siehe Abbildung 3). Ende der 80er Jahre und Anfang der 90er Jahre konnte, ausgelöst durch die Wiedervereinigung und den damit verbundenen kurzen Wirtschaftsaufschwung, die Arbeitslosigkeit dann kurzfristig leicht auf 7,2% (1990) reduziert werden.

Ab 1991 stieg die Arbeitslosigkeit jedoch erneut als Folge des Zusammenbruchs der ostdeutschen Wirtschaft anders als in den meisten anderen Industrieländern rasant von 7,3% (1991) auf 12,3 % (1998) an. In absoluten Zahlen ist dieser Anstieg noch deutlicher zu erkennen. 1991 lag die Arbeitslosenzahl für Gesamtdeutschland bei 2,6 Mio., 1995 bereits bei 3,6 Mio. und bis 2005 erreichte sie ein Rekordhoch von 4,8 Mio. Arbeitslosen (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2006: Tab. 2.10). Als Folge der ungleichen Produktivitätsniveaus in Ost und West mussten nach Berechnung von Alber 2003 nahezu 80% aller ostdeutschen Firmen Konkurs anmelden (zitiert nach Clasen 2005: 43) mit der Folge einer bis heute mehr als doppelt so hohen Arbeitslosigkeit verglichen mit dem Westen der Republik.

Schon vor der Wiedervereinigung wies der deutsche Arbeitsmarkt jedoch unverkennbare strukturelle Schwächen auf. Anfang der 80er Jahre stieg der Anteil der Langzeitarbeitslosen erheblich an. Bereits 1986 waren ein Drittel aller Arbeitslosen länger als ein Jahr ohne Arbeitsstelle (Bundesagentur für Arbeit 2003). Wenngleich diese Zahl im Zuge der Wiedervereinigung kurzfristig reduziert werden konnte, stieg sie ab 1992 weiter kontinuierlich an (siehe Abbildung 4). Von Langzeitarbeitslosigkeit in besonderer Weise betroffen sind speziell im deutschen Kontext insbesondere zwei Gruppen: 1. gering qualifizierte Arbeitslose und 2. ältere Arbeitslose über 50 Jahre.

Der rasante Anstieg der Arbeitslosigkeit während der zweiten Ölpreiskrise zwischen 1980 und 1983 betraf vor allem die gering qualifizierten Arbeitslosen. Ihr Anteil an den Arbeitslosen stieg um mehr als das Doppelte von 5,9 Prozent (1980) auf 14,1 (1983). Nach der deutschen Wiedervereinigung verstärkte sich dieser Trend. Im Zeitraum zwischen 1990 und 1997 verdoppelte sich der Anteil der Geringqualifizierten erneut von 13,3 Prozent auf den Höchststand von 26,9 Prozent. Noch höher fällt ihr Anteil an den Langzeitarbeitslosen aus. Dieser betrug im gleichen Jahr 41,3 Prozent.

Eine ähnliche Entwicklung zeigt die Arbeitslosigkeit älterer Arbeitsloser, die seit 1982 sprunghaft anstieg (siehe Abbildung 6). Die tatsächliche Arbeitslosigkeit Älterer lag jedoch noch deutlich höher, zumal nach 1986 58-Jährige erklären konnten, dem Arbeitsmarkt nicht mehr voll zur Verfügen zu stehen und somit nicht mehr in der Arbeitslosenstatistik geführt wurden (58er-Regelung). Bereits 1985 betraf dies rund 100.000 Personen (Kühlewind 1986: 220). Während 1980 ihre Arbeitslosenquote bereits bei elf Prozent lag, verdoppelte sie sich bis Ende der 80er Jahre auf 22 Prozent (1989). Ihren Höchststand von 29 Prozent erreichte sie 1997 und begann anschließend bis auf den Wert von 15 Prozent im Jahr 2004 zu sinken. Verursacht wurde diese Entwicklung nicht zuletzt durch eine extensive Frühverrentungspraxis in Verbindung mit dem verlängerten Bezug von Arbeitslosengeld ab 1984. Während der Anteil der Altersrenten wegen Arbeitslosigkeit an allen Renten 1980 noch 4,8 Prozent betrug, hatte er sich mit 16,1 Prozent mehr als verdreifacht (siehe Abbildung 12).

Unter dem Strich trugen somit neben den Geringqualifizierten insbesondere ältere Arbeitslose zum starken Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit bei. So waren 1997 45,7 Prozent der Langzeitarbeitslosen zwischen 50 und 60 Jahren alt. 1999 betrug dieser Wert 47,3 Prozent, 2000 sank er auf 30,2 Prozent um dann jedoch bis 2003 wieder auf 32,4 Prozent anzusteigen.

Vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung fand die hartnäckig steigende Langzeitarbeitslosigkeit und die (politisch geförderte) niedrige Erwerbsquote (siehe Abbildungen 4 und 7), insbesondere von Frauen seit den 1980er Jahren seine Entsprechung in steigenden Kosten für den BA-Haushalt, steigenden Kosten für den Bundeshaushalt für die Arbeitslosenhilfe und BA-Zuschuss sowie in steigenden Sozialhilfeausgaben. Vor allem der daraus resultierende Anstieg der Lohnnebenkosten und der Rückgang kommunaler Investitionen schmälerte nicht zuletzt den Wiedereinstieg der besonders betroffenen und zahlenmäßig wachsenden Problemgruppen und verschärften das Problem zusätzlich (siehe Abbildung 8).

3.2 Arbeitsmarktpolitische Kontinuität in den achtziger Jahren

Obgleich die christlich-liberale Koalition bei ihrer Amtsübernahme 1982 eine wirtschafts- und sozialpolitische "Wende" ankündigte, erfolgten alle arbeitsmarktpolitischen Reformen zwischen 1982 und 1990 innerhalb der institutionellen Strukturprinzipien. Folgende Muster lassen sich ausmachen.

Als Reaktion auf die rasant steigende Arbeitslosigkeit Anfang der 80er Jahre und das damit verbundene aus dem Ruder laufende BA-Haushaltsdefizit (siehe Abbildung 9) reagierte die neu gewählte christlich-liberale Koalition ähnlich wie ihre sozial-liberale Vorgänger-Regierung mit dem Haushaltsbegleitgesetz von 1983 mit einer Beitragserhöhung zur BA von 4,0% auf 4,6% (Vorgängerregierung: von 3% auf 4%) sowie mit einer stärkeren Differenzierung der Leistungsdauer beim Arbeitslosengeldbezug (reichten bislang für einen Monat Arbeitslosengeldbezug zwei Beitragsmonate aus, so waren jetzt drei Beitragsmonate erforderlich) und einer Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien (Steffen 2006: 10). Das Haushaltsbegleitgesetz 1984 enthielt moderate Absenkungen der Lohnersatzquote beim Arbeitslosengeld von 68% auf 63% und bei der Arbeitslosenhilfe von 58% auf 56% für Kinderlose (Steffen 2006: 11). Für Bezieher mit Kindern blieben die Leistungssätze dagegen unverändert.

Diese leistungsrechtlichen Einschränkungen waren jedoch nicht nur der rasant steigenden Arbeitslosigkeit geschuldet, sondern auch Ausdruck einer sich immer stärker etablierenden *Verschiebepolitik* zwischen den Sozialversicherungen und dem Bundeshaushalt. Christine Trampusch zeigt, dass aufgrund leistungsrechtlicher Übertragungen von der Rentenversicherung auf die Arbeitslosenversicherung der Zuschussbedarf an den BA-Haushalt deutlich stieg: mit dem Rentenanpassungsgesetzes 1977

wurde so beispielweise beschlossen, dass die BA für die Empfänger von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe Beiträge³⁷ zur Rentenversicherung zu zahlen sowie Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation durchzuführen hat. Zwischen 1980 und 1983 erwuchs somit ein Zuschussbedarf des Bundes an die BA von insgesamt 18,6 Mrd. DM (Trampusch 2002: 48). Durch den Anstieg der Arbeitslosigkeit stiegen die Ausgaben der BA im gleichen Zeitraum von insgesamt 21,6 Mrd. DM auf 32,6 Mrd. DM an (Trampusch 2002: 58).

Zuvor musste die Anschlussarbeitslosenhilfe, die von 1967 bis 1980 von der BA finanziert wurde, auf den Bundeshaushalt rückübertragen werden (Trampusch 2002: 48). Bis zur zweiten Hälfte der 80er Jahre verschärfte sich das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit dann derart, dass nunmehr ein Drittel aller Arbeitslosen betroffen waren. Dies führte zu stark steigenden Arbeitslosenhilfekosten und damit zu einer erheblichen Belastung des Bundeshaushalts sowie zu steigenden Sozialhilfekosten für die kommunale Seite.

Zur gleichen Zeit – im Jahr 1984 – wies der BA-Haushalt zum einen aufgrund vermehrter Übergänge vom beitragsfinanzierten Arbeitslosengeld zur steuerfinanzierten Arbeitslosenhilfe und den erheblich gestiegenen Beiträgen einen Überschuss von mehr als drei Mrd. DM im Jahr 1984 auf. In der Folge kam es dann wiederum zu einem erheblichen leistungsrechtlichen Ausbau, bei dem sukzessive die maximale Leistungsdauer des Arbeitslosengeldes von ursprünglich maximal 12 Monaten (1984) auf 32 Monate (1987) ausgeweitet (siehe Tabelle 1) und auch die stärkere Differenzierung³⁸ von Beitragsdauer und Leistungsdauer wieder rückgängig gemacht wurde. Außerdem wurden aktive Arbeitsmarktprogramme ausgeweitet (Schmid 1998). Ebenfalls 1984 wurde das Vorruhestandsgesetz verabschiedet. Mit diesem Gesetz wurde beschlossen, dass die BA Arbeitgebern einen Zuschuss in Höhe von 35% der Aufwendungen für die Mindesthöhe des Vorruhestandsgeldes (65%) und die darauf entfallenden Arbeitgeberanteile zur Renten- und Krankenversicherung bezahlt. Voraussetzung war, dass tarifvertraglich oder einzelvertraglich geregelt war, dass Personen ab 58 Jahren das Vorruhestandsgeld in mind. der Höhe von 65% des Bruttolohnes bis zum Rentenbezug mit 63 bzw. 65 Jahren erhalten und der Arbeitsplatz mit einem Arbeitslosen wiederbesetzt wurde (Steffen 2006: 10).

Die verabschiedeten Vorruhestandsregelungen wurden von den Arbeitgebern nachdrücklich unterstützt. Zur Vorruhestandsregelung 1984 heißt es im entsprechenden Geschäftsbericht der BDA:

"Nach Auffassung der Bundesvereinigung bietet die dem Vorruhestand zugrundeliegende Konzeption eine Möglichkeit, um das aktuelle, vor allem durch die demographische Entwicklung vorübergehend verursachte Ungleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt zu mildern und insbesondere die beruflichen Chancen der in die Beschäftigung drängenden geburtenstarken Jahrgänge zu verbessern" (BDA 1984: 56).

Auch die Ausweitung der Leistungsdauer des Arbeitslosengeldes auf 24 Monate für ältere Arbeitnehmer wurde zunächst von den Arbeitgebern begrüßt:

"Die Bundesvereinigung hat das Gesetzesvorhaben als Ergebnis einer eingehenden Sachdiskussion über die zweckgerechte Verwendung der Überschüsse der Bundesanstalt für Arbeit grundsätzlich begrüßt" (BDA 1985: 49).

Die erneute Ausweitung der Leistungsdauer auf 32 Monate 1987 wurde jedoch von Arbeitgeberseite kritisiert. Allerdings weniger aus inhaltlichen bzw. systemspezifischen Gründen, sondern ausschließlich wegen fiskalischer Bedenken:

³⁷ Und zwar auf Grundlage von 100% des vorangegangenen Bruttolohns (Trampusch 2002: 48).

³⁸ Für den Anspruch auf einen Monat ALG-Bezug reichten nun wieder zwei statt drei Monate aus (Steffen 2006: 11).

"Die Bundesvereinigung hatte in den vorgeschalteten parlamentarischen Beratungen des Gesetzesentwurfs zwar einem der gesetzlichen Kernelemente, der Veränderung der Relation der Beschäftigungszeiten zu den Bezugszeiten, aus Sicht der Arbeitslosenversicherung grundsätzlich zugestimmt. Gleichzeitig hat sie sich aber entschieden gegen die erneute altersspezifische Verlängerungen der Leistungen bei Arbeitslosigkeit ausgesprochen, weil sie wegen der erst kurz zuvor wirksam gewordenen Verlängerung des Arbeitslosengeldes für ältere Arbeitslose hierfür keinen Bedarf mehr sah und zudem befürchtete, dass diese Gesetzesänderung den nach ihrer Einschätzung vertretbaren finanziellen Spielraum der Bundesanstalt überschreite. Damit wären am Ende auch zugleich andere Überlegungen zur Verwendung der verfügbaren Mittel, aber auch der Weg zu einer aus Arbeitgebersicht dringend gebotenen Beitragssenkung blockiert" (BDA 1987: 48).

Vier Jahre später wurde auch die ursprüngliche Zustimmung der Arbeitgeber zur Vorruhestandsregelung relativiert:

"Aus Sicht der Bundesvereinigung hat das Vorruhestandsgesetz nur temporäre Bedeutung gehabt; es hat keinen spürbaren Beitrag zur Reduzierung der Arbeitslosenzahlen geleistet. Die Inanspruchnahme war – gemessen an den Erwartungen und an den Möglichkeiten – gering, die Kosten belasteten die Arbeitgeber sehr" (BDA 1988: 56).

Auch der Nachfolgeregelung – dem Altersteilzeitgesetz – stand die BDA entsprechend skeptisch gegenüber, da auch sie "keine nennenswerten arbeitsmarktpolitischen Wirkungen zeigen wird" (BDA 1988: 56). Ein Jahr später war die Ambivalenz unüberhörbar:

"Das VRG [Vorruhestandsgesetz, Anm. der Red.] hat im Großen und Ganzen nicht den hohen Erwartungen entsprochen. Immerhin wurde ein kleiner Beitrag zur Lösung des Arbeitslosenproblems erbracht, so dass das Gesetz insgesamt nicht als Misserfolg bewertet werden kann. Der Lösungsansatz des VRG war jedoch teuer" (BDA 1989: 60).

Trotz der angekündigten strukturpolitischen "Wende" in der Sozialpolitik und obgleich die Regierung auch eine Mehrheit im Bundesrat hatte, kam es zu keinem Politikwechsel. Nicht zuletzt die starke Stellung der Sozialpolitiker innerhalb der CDU (und der SPD) in den 80er Jahren hatten daran großen Anteil (Zohlnhöfer 2001). Erst verhinderten die Sozialpolitiker innerhalb der CDU/CSU eine globale Leistungskürzung nach der Wahl 1983. Zum anderen verhinderten die Sozialpolitiker Ende der 80er Jahre erfolgreich eine Kürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für unter 25-Jährige (Clasen 2005: 66).

Insgesamt standen die ersten beiden Legislaturperioden (1982-1990) der Kohl-Regierung vor der deutschen Einheit somit im Zeichen arbeitsmarktpolitischer Kontinuität. Es lassen sich also weder strukturelle leistungsrechtliche Veränderungen ausmachen noch Dissonanzen zwischen den maßgeblichen sozialpolitischen Akteuren. Kurz: Sowohl die großen Volksparteien als auch die Sozialpartner hatten in dieser Phase überwiegend gleichgerichtete Präferenzen.

Gleichwohl betonen andere Autoren wie Hubert Heinelt und Michael Weck, dass es in dieser Zeit zwar nicht zu einer gesetzgeberischen Wende, wohl aber bereits zu einem politisch-kulturellen Wandel kam. Dieser habe dann Anfang der 90er Jahren seine volle Kraft entfaltet, als deutlich wurde, dass die sozialdemokratische Opposition keine überzeugende Alternative habe präsentieren wollen (Heinelt and Weck 1998: 121). Gewissermaßen als Beleg, führen sie an, dass das arbeitsmarktpolitische Gegenkonzept der SPD – das ASFG- "nie ernstlich in der Öffentlichkeit als Politik der SPD zur Profilierung gegenüber der christlich-liberalen Regierungskoalition vertreten wurde" (Heinelt and Weck 1998: 123).

Im Gegenteil, die Finanzierbarkeit dieses arbeitsmarktpolitischen Reformkonzepts hätte auch in der SPD in Frage gestanden: "Wenn sowohl den Wählern als auch weiten Teilen der eigenen Mitgliederschaft die Umsetzbarkeit der im ASFG weitgesteckten arbeitsmarktpolitischen Ziele nicht mehr realistisch erscheint, dann kann eine solche Oppositionspolitik nicht zu einer Delegitimierung der Regierungspolitik führen, sondern eher zu einem mehr oder weniger heimlichen Konsens über die vermeintlichen Sachzwänge, auf die die christlich-liberale Politik zu ihrer Begründung verweist" (Heinelt and Weck 1998: 123). Vielmehr würde das ASFG eher die Position eines "traditionalistischsozialpolitischen" Flügels der SPD repräsentieren, welche sich allerdings deutlich von der eines "modernistisch-wirtschaftspolitischen" Flügels unterscheiden würde. Letztere hätten sich mehr und mehr gegen einen "traditionalistisch-sozialpolitischen" Flügel durchgesetzt (Heinelt and Weck 1998: 176).

Gegen Heinelts und Wecks Einschätzung spricht einiges. *Erstens* ist es durchaus nicht üblich, dass die Opposition einen vollständigen eigenen Gesetzesentwurf als Gegenentwurf in das parlamentarische Verfahren einbringt. Es sei dahin gestellt, wie ernsthaft und offensiv das ASFG gegenüber der Öffentlichkeit vertreten wurde. Zumindest innerhalb der Fraktion war der Gesetzentwurf durchaus der ideelle Bezugspunkt sowohl in der politischen Auseinandersetzung in den 90er Jahren bis zur Regierungsübernahme von SPD und GRÜNEN. Richtig ist jedoch zweifellos, dass es auch in der SPD Zweifel über die Finanzierbarkeit des Konzepts und die Bereitschaft für leistungsrechtliche Einschnitte und Einsparungen gab, wie gleich näher gezeigt werden soll. Jedoch bleiben die Autoren den Nachweis schuldig, dass es auf Seiten der christlich-liberalen Regierung tatsächlich zu einem ideellen Wandel und in der Folge zu einem Politikwandel kam. Dieser wird vielmehr analog zu den Regierungs- und Politikwechseln in anderen Ländern – insbesondere den USA (Reagan) und Großbritannien (Thatcher) schlicht unterstellt (Heinelt and Weck 1998: 121).

Tatsächlich aber erfolgte die Arbeitsmarktpolitik in den 80er Jahren wie oben beschrieben eher im Sinne eines "Stop" und "Go" (Schmid 1998: 158) – also durch graduelle leistungsrechtliche Einschränkungen bis Mitte der 80er Jahre und nach erfolgreicher Haushaltshaltssanierung durch erhebliche leistungsrechtliche Ausweitung ab Mitte der 80er Jahre. Insgesamt können damit die 80er Jahre eher "(…) zum Höhepunkt des Wirkens der Sozialpolitiker (…)" (Trampusch 2002: 17) gerechnet werden, da die Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes und des Kurzarbeitergeldes in großer Einmütigkeit einer informellen sozialpolitischen großen Koalition beschlossen wurden. Gegen einen solchen Wandel spricht ferner die Tatsache, dass – wie von den Autoren ausführlich - beschrieben, neben den Regierungsfraktionen auch die Arbeitgeberverbände die beispiellose Ausweitung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums auch nach der Wiedervereinigung zunächst aktiv unterstützt haben. So räumen die Autoren selbst ein:

"Dieser Möglichkeit, das Entscheidungsverhalten der Arbeitgeber zu erklären, steht allerdings entgegen, dass sie angesichts der massiven Ausweitung und Intensivierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen mit der für ihre Interessenlage bedrohlichen Möglichkeit rechnen mussten, dass ein massiver Einsatz arbeitsbeschaffender und das Auftreten von Arbeitslosigkeit verhindernder Maßnahmen zu institutionellen Verfestigungen dieser Instrumente führen könnte, die es sehr schwer machen würden, sie wieder auf das Niveau der Zeit vor der Vereinigung zurückzuführen. Die Bedingungen des Positionswechsels der Arbeitsgeber und mit ihnen der konservativ-liberalen Bundesregierung im arbeitsmarktpolitischen Feld bleibt damit weiterhin nicht zufriedenstellend geklärt" (Heinelt and Weck 1998: 134).

3.3 Reformversuche nach der Wiedervereinigung: Solidarpakt und SKWPG

Einige Autoren wie von Beyme attestierten der christlich-liberalen Koalition nach der deutschen Wiedervereinigung 1990 einen "Vereinigungskeynesianismus wider Willen" (zitiert nach Heinelt and

Weck 1998: 11). Der Umfang der Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik war in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung nahezu ebenso hoch wie die Zahl der registrierten Arbeitslosen – 2,45 Mio. Maßnahmen im Vergleich zu 2,6 Mio. Arbeitslosen im Jahr 1991 sowie 2,5 Mio. Maßnahmen im Vergleich zu 2,9 Mio. Arbeitslosen im Jahr 1992 (entnommen aus Schmid 1998: 160). Die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik stiegen im gleichen Zeitraum von 17,1 Mrd. DM im Jahr 1989 auf 38,2 Mrd. DM im Jahr 1991 und übertrafen damit sogar die Ausgaben für die passive Arbeitsmarktpolitik mit 34,3 Mrd. DM im gleichen Jahr (Schmid 1998: 159). Illustriert wird diese immense Ausweitung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen dadurch, dass – wie von Brinkmann ermittelt -zwischen November 1989 und November 1994 mehr als die Hälfte (57%) aller Ostdeutschen (zum Teil mehrfach) an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilgenommen hatten (zitiert nach Schmid 1998: 163).

1991 erreichte der Entlastungseffekt mit nahezu 50% seinen Höhepunkt. Das bedeutet, dass ohne Maßnahmen die Arbeitslosigkeit das anderthalbfache betragen hätte (Schmid 1998: 175). Im gleichen Jahr notierte der Jahresbericht der BDA folgendes: "Die Arbeitgeber haben einen offensiven Kurs der Arbeitsmarktpolitik von Anfang an mitinitiiert, unterstützt und weitergeführt" (BDA 1991: 62), und konkret heißt es weiter: "Die Arbeitgeber haben auch die zusätzlichen Mittel und Möglichkeiten, etwa für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, im Rahmen des Gemeinschaftswerkes der Bundesregierung angeregt und begrüßt" (BDA 1991: 62). Zudem führt der Bericht lobend aus: "Die quantitativen Erfolge der Arbeitsmarktpolitik für sich gesehen sind überwältigend und sehr viel schneller eingetreten, als zunächst erwartet" (BDA 1991: 62).

Darüber hinaus wurde mit dem Einigungsvertrag durch § 249 e AFG eine Regelung über ein Altersübergangsgeld für Arbeitnehmer im Gebiet der ehemaligen DDR eingeführt, die das dortige ehemalige Vorruhestandsgeld ablöste (BDA 1990: 82). Die Altersgrenze für die Inanspruchnahme dieser Leistung wurde zudem von 57 Jahren auf 55 Jahre herabgesetzt. Dazu heißt es im Jahresbericht der BDA: "Die Herabsetzung der Altersgrenze entspricht einer Anregung des Präsidenten der Bundesvereinigung, Dr. Klaus Murmann, an den Bundesarbeitsminister" (BDA 1991: 70).

Wie steht es nun mit dem Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumspaket 1993 und dem Beschäftigungsförderungsgesetz 1994? Inwieweit kam es hier zu arbeitsmarktpolitischen Bruchpunkten und einem Wandel der Präferenzen der maßgeblichen Akteure?

Mit der schweren wirtschaftlichen Rezession der Jahre 1992/1993 und dem starken Anstieg der Arbeitslosigkeit auf 3,4 Mio. - erstmals nach 1983 nun auch in Westdeutschland - wurde der Weg der Ausweitung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zusehend mehr verstellt. Der Bund musste im Haushaltsjahr 1993 ein Defizit der BA von 24,4 Mrd. DM ausgleichen (Trampusch 2002: 19) gegenüber einem Vorjahres-Bundeszuschuss von 8,9 Mrd. DM (Trampusch 2002: 51). Die gesamten Ausgaben der BA stiegen im gleichen Zeitraum von 93,5 Mrd. DM (1992) auf 109,5 Mrd. DM (1993) (Trampusch 2002: 58). Die Beratungen zum BA-Haushalt 1993 mündeten mit der 10. AFG-Novelle in eine Schwächung der Selbstverwaltung der BA, die es dem Bund erlaubte, den BA-Haushalt auch ohne die Selbstverwaltung durchzusetzen. Davon machte der Bund 1993 auch gleich Gebrauch (Heinelt and Weck 1998: 45).

Zudem musste die Bundesregierung bereits im März 1993 einräumen, dass die Nettokreditaufnahme um ein Vielfaches höher ausfallen würde als ursprünglich angenommen. Der entsprechende Nachtragshaushalt stieg somit von geplanten 24,6 Mrd. DM auf 67,6 Mrd. DM (Zohlnhöfer 2001: 216).

Die nun einsetzenden Konsolidierungsbemühungen wurden zusätzlich dadurch erschwert, dass die christlich-liberale Regierungskoalition ab Anfang 1991 ihre Mehrheit im Bundesrat endgültig an die SPD verloren hatte (Zohlnhöfer 2001: 214).

Die Ergebnisse der Konsolidierungsbemühungen im Bereich des Bundeshaushalts im Rahmen des Solidarpakts³⁹ im Frühjahr 1993 waren daher bescheiden und reichten nicht aus, die drohende Haushaltslücke zu kompensieren. Als schließlich die Steuerschätzung Mitte Mai zusätzliche Einnahmeausfälle in Höhe von 12 Mrd. DM gegenüber dem Stand von März 2003 voraussagte, kursierte kurze Zeit später eine "Steinbruchliste" aus dem Bundesfinanzministerium, die ein Einsparvolumen von 20 Mrd. DM beinhaltete, wovon allein 13 Mrd. im BA-Haushalt eingespart werden sollten (Zohlnhöfer 2001: 217). Vorgesehen war hier eine Absenkung des Unterhaltsgelds und eine Kürzung der Regelleistungen von Arbeitslosen-, Kurzarbeiter-, und Schlechtwettergeld um drei Prozentpunkte. Zudem sollte der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung erneut auf nunmehr sieben Prozent erhöht werden (Zohlnhöfer 2001: 217). Bereits in den Solidarpakt-Gesprächen hatte Waigel umfangreiche Kürzungen im Sozialbereich wie die Senkung der Sozialhilfe-Regelsätze um 3% und Absenkungen beim Arbeitslosengeld- und -hilfe vorgeschlagen. Dies lehnte jedoch Arbeitsminister Blüm vehement ab (SPIEGEL vom 18.01.1993: 83; SPIEGEL vom 25.01.1993: 78).

Der Konsens mit der SPD zu den Solidarpakt-Gesprächen sah folglich vor, keine sozialen Regelleistungen zu kürzen. Entsprechend negativ war die Reaktion auf Waigels "Steinbruchliste" auf Seiten der SPD. Stattdessen legte die damalige Finanzexpertin der SPD, Ingrid Matthäus-Maier ein Gegenkonzept im Volumen von 33 Mrd. DM vor. Es enthielt Einsparungen im Verteidigungshaushalt, bei Beihilfen für die Landwirtschaft, bei der bemannten Raumfahrt, der Nuklearforschung, den Abbau von Steuersubventionen sowie die Einführung einer Arbeitsmarktabgabe. Auf diese Weise sollten Einsparungen auch ohne Einschnitte ins soziale Netz realisiert werden. Der parlamentarische Geschäftsführer der SPD, Peter Struck, hatte solche Sozialkürzungen allerdings nur wenige Tage vorher als unumgänglich bezeichnet (Zohlnhöfer 2001: 218).

Bereits Ende Januar wurde zudem der Solidarpakt-Koordinator, Oskar Lafontaine, in seiner Partei heftig dafür kritisiert, kein Alternativkonzept zu den Spar- und Steuerplänen der Regierung vorgelegt zu haben, sondern in dem 18-seitigen Papier lediglich Parteibeschlüsse bekräftigt zu haben. In dem Papier hieß es zudem, dass Einsparungen im gesamten staatlichen Bereich notwendig seien und "überzogene Ansprüche an den Staat (…) aufgegeben werden" müssen (Handelsblatt vom 29.01.1993: 3).

Mitte Juni kursierte erneut eine Sparliste der Regierung mit einem Einsparvolumen von nunmehr 27 Mrd. DM- davon allein 15 Mrd. DM bei der BA (Handelsblatt vom 22.06.1993: 5). Neben der Senkung der Leistungssätze um jeweils drei Prozentpunkte wurde zusätzlich nun auch eine Verkürzung der maximal möglichen Bezugsdauer von Arbeitslosengeld auf einheitlich ein Jahr und die Streichung der originären Arbeitslosenhilfe vorgeschlagen. Auch die Streichung des Schlechtwettergeldes wurde genannt (Zohlnhöfer 2001: 219). Diesmal kündigte Arbeitsminister Blüm verhaltene Unterstützung an: "Richtig ist, dass in der Bundesanstalt für Arbeit ein Defizit zu erwarten ist und dass wir das Geld nicht herbeizaubern können, dass auch gespart werden muss" (Handelsblatt vom 22.06.1993: 5). Von der SPD kam starke Kritik.

Das sei "kaltschnäuziges Abkassieren an der falschen Stelle zu Lasten der sozialen Gerechtigkeit und des sozialen Friedens in unserem Land" – so der damalige SPD-Bundesgeschäftsführer Karlheinz Blessing (Handelsblatt vom 22.06.1993:5). Auch von den Arbeitgebervertretern im Vorstand der BA kam kaum Unterstützung für Waigels Sparprogramm. Sie wollten Waigels Sparprogramm "generell mittragen". Allerdings müsse klar sein, "dass man die Arbeitslosigkeit nicht wegsparen kann" – sagte Vorstandsmitglied und Arbeitsmarktexperte der BDA, Reinhard Ebert. Er kündigte "ergänzende Vorschläge" an und wandte sich gegen eine "nur von der Not leerer Kassen diktierten Politik" (Handels-

³⁹ Hier wurde die unbefristete Wiedereinführung des Solidaritätszuschlags ab 1995, Ausgabenkürzungen und der Abbau von Steuervergünstigungen sowie Maßnahmen zur Mißbrauchsbekämpfung bei Leistungen der Arbeitsverwaltung verabredet (Zohlnhöfer 2001: 216).

blatt vom 22.06.1993: 5). Stattdessen forderte er eine Stärkung der Arbeitslosenversicherung durch die Steuerfinanzierung von Maßnahmen der Arbeitsbeschaffung und die Rücknahme der Verlängerung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld (Handelsblatt vom 22.06.1993: 5).

Einen Tag zuvor hatte DIHT-Präsident Hans Peter Stihl in einem SPIEGEL-Gespräch die Einsparbemühungen der Bundesregierung als "noch immer zu zaghaft" (SPIEGEL vom 21.06.1993: 20b) bezeichnet. Die stellvertretende Vorsitzende des DGB, Ursula Engelen-Kefer, wandte sich dagegen strikt gegen die Kürzungspläne und forderte stattdessen eine Ergänzungsabgabe auf die Einkommenssteuer für Besserverdienende sowie eine Arbeitsmarktabgabe für Selbstständige, Beamte und Politiker (Handelsblatt vom 22.06.1993: 5). Dabei wurde sie vom damaligen DAG-Vorsitzenden, Roland Issen, unterstützt, der die Sparpläne als indiskutabel bezeichnete (Handelsblatt vom 22.06.1993: 5). Bemerkenswerter waren jedoch die kritischen Stimmen aus der Koalition. So forderten der FDP-Vorsitzende und Außenminister Kinkel, dass die Sparmaßnahmen in ihrer Gesamtheit ausgewogen sein müssen. Der haushaltspolitische Sprecher der FDP, Wolfgang Wenig, rügte, es fehlten noch Vorschläge, die für mehr soziale Ausgewogenheit und damit bessere öffentliche Akzeptanz sorgen könnten (Handelsblatt vom 29.06.1993: 4).

In der Nacht vom 28. auf den 29. Juni 1993 einigte sich die Koalitionsrunde schließlich auf die Eckpunkte des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumspaketes. Es enthielt Absenkungen um drei Prozentpunkte beim Kurzarbeiter-, Schlechtwetter- und Eingliederungsgeld sowie bei der Eingliederungsund Arbeitslosenhilfe. Das Arbeitslosengeld sollte degressiv ausgestaltet werden und quartalsabhängig von 68% bzw. 63% auf 64% bzw. 59% sinken (Handelsblatt vom 30.06.1993: 4). Die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes wurde jedoch entgegen früherer Überlegungen nicht angetastet. Die Bezugsdauer der Arbeitslosenhilfe sollte dagegen auf zwei Jahre begrenzt, die Ausgaben für ABM um 1,3 Mrd. DM gesenkt, das Schlechtwettergeld 1994 gestrichen und die originäre Arbeitslosenhilfe sollte ebenfalls sofort abgeschafft werden. Zudem sollte es zu Einschnitten bei der Sozialhilfe kommen, die allerdings nicht näher beziffert wurden (Zohlnhöfer 2001: 220). Die Fraktionen billigten die Sparpläne am 1.Juli 1993. Jedoch gab es in beiden Fraktionen kritische Einwände zu den Sozialkürzungen. In der CDU-Fraktion stimmten immerhin 13 Abgeordnete des Arbeitnehmerflügels gegen das Konzept, neun weitere enthielten sich (Zohlnhöfer 2001: 222).

Auf der anderen Seite meldete die FDP noch Änderungswünsche an. Sie verlangte, auf die Streichung des Schlechtwettergeldes und der Arbeitnehmersparzulage zu verzichten (Zohlnhöfer 2001: 222). Die Reaktionen der Verbände waren diesmal noch heftiger. Ursula Engelen-Kefer bezeichnete die Eckpunkte als "Horrorkatalog" (Handelsblatt vom 30.06.1993: 4). Die Vorsitzende der ÖTV, Monika Wulf-Mathies, sagte: "Es wird höchste Zeit, dass die Koalition endlich gestoppt wird, bevor sie den sozialen Frieden zerstört" (Handelsblatt vom 1.07.1993: 4). Die DAG kritisierte die Sparliste als ein "Programm zum sozialen Kahlschlag" (Handelsblatt vom 1.07.1993: 4). Teile des Arbeitnehmerflügels der Unionsfraktion wie der Vorsitzende der Christlich-Demokratischen Arbeitnehmerschaft, Werner Schreiber, und der Bundestagsabgeordnete, Heribert Scharrenbroich, lehnten die Sparbeschlüsse ab. Schreiber nannte das Sparkonzept einen "Verschiebebahnhof in Richtung Sozialhilfe" (Handelsblatt vom 1.07.1993: 4). Oskar Lafontaine bezeichnete die Sparpläne als verfehlt und sozialpolitisch unvertretbar (Handelsblatt vom 1.07.1993: 4).

BDI-Präsident Tyll Necker bezeichnet die Reformen dagegen als nicht weitgehend genug (Handelsblatt vom 1.07.1993: 4). Die BDA war dagegen deutlich zurückhaltender und sagte die Kürzungen seien zwar im Einzelfall "schmerzlich, aber zumutbar" (Handelsblatt vom 1.07.1993: 124).

Am 11. August beschloss das Kabinett die Gesetzesentwürfe zum Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramm, deren Sparvolumen nun mit 22,6 Mrd. DM angegeben wurde. Insgesamt wurde das Paket in drei Gesetzentwürfe aufgespalten. Der erste Entwurf – das 1. SKWPG – enthielt im Wesentli-

chen die Absenkungen der Lohnersatzleistungen, die Streichung der originären Arbeitslosenhilfe und die Begrenzung der Bezugsdauer von Arbeitslosenhilfe auf zwei Jahre (Zohlnhöfer 2001: 225). Zur Flankierung dieser substantiellen Veränderungen des Leistungsrechts sollte daher die Zusammenarbeit zwischen Arbeitsämtern und Sozialämtern gestärkt werden (Bundesregierung 1993: 22). Das 1. SKWPG enthielt somit die nicht-zustimmungspflichtigen Kürzungen (Zohlnhöfer 2001: 222). Hier gab es somit inhaltlich kaum neues im Vergleich zu den Vorschlägen vom Juli. Im Zentrum des 2. SKWPG, das der Zustimmung durch den Bundesrat bedurfte, stand die Kürzung der Sozialhilfe. Hier war für die Zeit zwischen 1.7.1994 und 30.6.1995 eine Nullrunde bei den Regelsätzen, während die Regelsätze im darauffolgenden Jahr um maximal 3% höchstens jedoch in Höhe der voraussichtlichen Erhöhung der Nettolöhne in den alten Bundesländern steigen sollten (Zohlnhöfer 2001: 226). Der dritte Entwurf enthielt Maßnahmen zur Bekämpfung des Missbrauchs und zur Bereinigung des Steuerrechts (Zohlnhöfer 2001: 222). Wichtig für das weitere Gesetzgebungsverfahren war die Tatsache, dass sich das Einsparvolumen des 1. SKWPG sich auf 22,7 Mrd. DM belief, während das 2. SKWPG nur auf 685 Mio. DM kam. Insofern hatte die Koalition die Möglichkeit, den Großteil der Einsparungen auch ohne die SPD durchzusetzen (Zohlnhöfer 2001: 226).

Am 7. September brachte die Regierungskoalition den Entwurf des 1. SKWPG in den Bundestag ein (Bundestag 1993: 1). Die erste Lesung dauerte vom 7. bis 10. September. In der folgenden öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung formierte sich sodann eine breite Front bestehend aus Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften, kommunalen Spitzenverbänden, Wissenschaft und Kirche gegen den Gesetzentwurf.

So erklärten Vertreter der Wirtschaft und Gewerkschaften übereinstimmend, die geplanten Kürzungen des Arbeitslosengeldes und der Arbeitslosenhilfe seien ohne Übergangslösung nicht zulässig (Handelsblatt vom 23.09.1993: 8). Zwar nannten die Arbeitgeberverbände Kürzungen auch bei der Arbeitsmarktpolitik notwendig, um zu einer Haushaltskonsolidierung zu kommen. Die Kürzungen bei den Bildungsmaßnahmen und die Umstrukturierungen bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen trügen sie daher mit (Bundestag 1993: 7). Die Begrenzung der Arbeitslosenhilfe auf zwei Jahre kritisierten die Arbeitgeberverbände jedoch, weil damit die Gefahr verbunden sei, dass ältere Arbeitslose vor ihrer Pensionierung noch auf die Sozialhilfe verwiesen würden (Handelsblatt vom 23.09.1993). Die Kürzung des Arbeitslosengeldes bezeichnete der Vertreter der BDA als verfassungswidrig, da dadurch ein Eingriff in die Eigentumsgarantie von Artikel 14 GG vorgenommen würde (Bundestag 1993: 7). Für beide Leistungen plädierten sie daher für eine "angemessene Übergangsregelung" (BDA 1993: 75).

Die geplante Abschaffung des Schlechtwettergeldes und die Kürzungen beim Kurzarbeitergeld stieß ebenfalls auf erhebliche Kritik, da es so automatisch zu mehr Entlassungen kommen würde (Bundestag 1993: 7). Der ZDH wehrte sich zudem gegen die Kürzungen im Fortbildungs- und Umschulungsbereich, die das Handwerk besonders hart treffen würden (Bundestag 1993: 7). Die Gewerkschaften kritisierten erneut die soziale Schieflage der Entwürfe. Die DAG warf in diesem Zusammenhang der Bundesregierung vor, die Arbeitslosen auf eine "*Rutschbahn in die Sozialhilfe*" (Bundestag 1993: 8) zu setzen. Die mit den Kürzungen erzeugte erhebliche Nachfrageschwächung werde den konjunkturellen Abschwung weiter beschleunigen und es werde daher auch nicht gelingen, das Defizit der BA zurückzuschrauben (Bundestag 1993: 8). Gleicher Ansicht war das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung, das die Gesetzesentwürfe als kontraproduktiv für das erstrebte Ziel des Defizitabbaus ansah. Anderer Meinung war hier das Institut für Weltwirtschaft, dass die geplanten Maßnahmen als notwendig ansah (Bundestag 1993: 8). Starke Kritik kam auch von den kommunalen Spitzenverbänden, die in den nächsten drei Jahren den Anstieg der Sozialhilfeausgaben auf insgesamt bis zu 15 Mrd. DM bezifferten (Bundestag 1993: 8).

Mit ihren Änderungsanträgen und dem Abschluss der Beratungen des Haushaltsausschusses am 20. Oktober entsprachen CDU/CSU und FDP daraufhin einigen Vorschlägen aus der Anhörung. So wurde

beispielsweise auf eine Forderung der BA eingegangen und die degressive stufenweise Absenkung des Arbeitslosengelds in eine einstufige Absenkung von 3% wie bei den anderen Lohnersatzleistungen verändert (Bundestag 1993: 8). Außerdem sollte für Arbeitslose, die vor dem 11. August 1993 das 55. Lebensjahr vollendet haben, der Anspruch auf Arbeitslosenhilfe weiter unbefristet bis zum Anspruch auf Altersrente bestehen bleiben (Bundestag 1993: 9). Dabei handele es sich um ein wichtiges politisches Signal an die älteren Mitbürger, dass sie nichts mehr zu befürchten hätten. Außerdem werde dem Umstand Rechnung getragen, dass diese Arbeitslosen häufig Abfindungsverträge abgeschlossen hätten, in denen von einem unbefristeten Bezug von Arbeitslosenhilfe ausgegangen werde oder Aufstockungsleistungen vorgesehen seien, die bei der Sozialhilfe leistungsmindernd angerechnet würden – so die Begründung der Änderungen der CDU/CSU und FDP-Fraktion im Ausschussbericht (Bundestag 1993: 8). Insofern folgte die Regierungskoalition der Argumentation der BDA. So heißt es im Jahresbericht der BDA hierzu: "Der Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung des Bundestages hat dieser Anregung der Arbeitgeber-Bundesvereinigung zumindest zum Teil entsprochen und die Kürzungen bei der Arbeitslosenhilfe etwas entschärft" (BDA 1993: 75). Außerdem wurde beschlossen, das Schlechtwettergeld nicht, wie im Regierungsentwurf bereits ab Mitte 1994 zu streichen, sondern erst zum 1. April 1996 (Zohlnhöfer 2001: 230).

Der Bundesrat nahm in seiner Sitzung am 24.September zu den Gesetzesentwürfen Stellung. Dabei wurde im wesentlichen die Kritik der SPD an den Gesetzesentwürfen wiederholt, allerdings schlossen sich auch eine Reihe der von der CDU regierten Bundesländer Teilen der Kritik an (Zohlnhöfer 2001: 228). Dabei wurde vor allem die Kürzungen der Sozialleistungen kritisiert, die insbesondere die neuen Bundesländer in besonderer Weise träfen und die zu einem Rückgang der Konsumnachfrage führen würden (Zohlnhöfer 2001: 228). Zudem sei die Lastenverschiebungen vom Bund auf die Länder und Kommunen kein Beitrag zur Konsolidierung der öffentlichen Finanzen – so die einhellige Meinung im Bundesrat (Handelsblatt vom 27.09.1993: 4). Kritik an Waigels Sozialkürzungen kam unter anderem von den Unions-regierten Ländern Bayern (Edmund Stoiber) und Thüringen (Bernhard Vogel) (Handelsblatt vom 27.09.1993: 4).

Einen Monat zuvor hatte Baden-Württembergs Ministerpräsident, Erwin Teufel, die zeitliche Begrenzung der Arbeitslosenhilfe als "eine sehr zweifelhafte Einsparmaßnahme" kritisiert, da dies nichts anderes sei, "(…) als eine Entlastung des Bundes zu Lasten einer anderen Ebene" (Handelsblatt vom 23.08.1993: 6). Neben diesen eher allgemeinen Punkten lehnte der Bundesrat insbesondere zwei Punkte mit Nachdruck ab, nämlich zum einen die Streichung des Schlechtwettergeldes und die Streichung der Arbeitnehmersparzulage (Zohlnhöfer 2001: 228). Auch innerhalb der CDU-Bundestagsfraktion regte sich Widerstand. So kritisierte der sächsische Bundestagsabgeordnete Manfred Kolbe die Sparvorschläge als "in hohem Maße unsozial" (SPIEGEL vom 4.10.1993: 70a).

Angesichts der Tatsache, dass der wesentlich größere Teil der Sparmaßnahmen (1. SKWPG) jedoch auch ohne ihre Zustimmung verabschiedet werden konnte, versuchte die SPD im Verlaufe der weiteren Gesetzesberatungen, die Unstimmigkeiten in der Koalition auszunutzen, um im Bundesrat eine Zweidrittelmehrheit gegen das Gesetz zu erreichen, die die Koalition dann auch mit ihrer absoluten Stimmenmehrheit im Bundestag nicht würde überstimmen können (Zohlnhöfer 2001: 229). So äußerte Oskar Lafontaine, der eine langsamere Renten- und Lohnentwicklung im Osten geforderte hatte, im Spiegel zur Kritik von Thüringens Ministerpräsident, Bernhard Vogel, und Sachsens Ministerpräsident, Kurt Biedenkopf an seiner Forderung, folgendes:

"Die Herren kritisieren also, dass Renten und Löhne langsamer ansteigen sollen. Daraus entnehme ich, dass sie in keinem Fall einer viel größeren Zumutung, nämlich den von der Bundesregierung geplanten Kürzungen beim Arbeitslosengeld und bei anderen Sozialleistungen im Osten, zustimmen werden. Andernfalls wäre sie ja Hanswurste – und das kann ich nicht unterstellen. Insofern werden wir im

Bundesrat die erforderliche Zweidrittelmehrheit gegen das unsoziale Kürzungspaket der Bundesregierung haben. Das ist doch schön" (SPIEGEL vom 18.10.1993: 25).

Die zweite und dritte Lesung der Spargesetze im Bundestag fand am 22. Oktober statt, wo sie dann auch mit der Regierungsmehrheit verabschiedet wurden. Allerdings gab es beim 1.SKWPG immerhin fünf Gegenstimmen auf Seiten der CDU/CSU und eine Gegenstimme von der FDP bei sieben Enthaltungen, beim 2. SKWPG waren es immerhin vier bei der CDU/CSU und eine bei der FDP bei drei Enthaltungen (Zohlnhöfer 2001: 231).

Der Bundesrat behandelte die Spargesetze am 26. November und rief mit großer Mehrheit den Vermittlungsausschuss an. Das heißt nicht nur die SPD-Länder lehnten die Gesetze ab, sondern auch die unionsregierten neuen Bundesländer (Zohlnhöfer 2001: 231). Letztere forderten vor allem die Verlagerung von BA-Aufgaben auf die Kommunen zu verhindern und deshalb insbesondere die zeitliche Begrenzung der Arbeitslosenhilfe fallen zulassen (Zohlnhöfer 2001: 232). Die Bundesregierung signalisierte daraufhin Gesprächsbereitschaft, nicht zuletzt deshalb, da nun die Gefahr bestand, dass die Gesetze an einer Zweidrittelmehrheit im Bundesrat scheitern würden (Zohlnhöfer 2001: 232). In der ersten Verhandlungsrunde schlug die SPD Abstriche am Sparpaket in der Größenordnung von drei bis vier Mrd. DM vor, die vor allem die Kürzungen beim Arbeitslosengeld, der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe betrafen. Erwartungsgemäß scheiterte damit die erste Verhandlungsrunde. Auch der Vorschlag der Koalitionsarbeitsgruppe an die SPD, die Arbeitslosenhilfe nicht auf zwei, sondern auf drei Jahre zu befristen, brachte keinen Durchbruch, da die SPD-geführten Länder die Zustimmung verweigerten (Zohlnhöfer 2001: 233). Die Einigung in der dritten Vermittlungsrunde kam für die meisten Beobachter daher umso überraschender. So einigten sich beide Seiten auf vier substantielle Veränderungen an den Spargesetzen.

- Erstens verzichtete die Regierung darauf, den Bezug von Arbeitslosenhilfe zu befristen.
- Zweitens sollte die originäre Arbeitslosenhilfe nicht entfallen, sondern lediglich auf ein Jahr beschränkt werden.
- Drittens sollte es keine "Nullrunde" bei der Sozialhilfe geben, sondern stattdessen sollte sich die Erhöhung der Sozialhilfe an der Entwicklung der Nettolöhne orientieren, jedoch maximal um 2% steigen.
- Und viertens wurde die geplante Verpflichtung an die Gemeinden, Arbeitsplätze für Sozialhilfeempfänger zur Verfügung zu stellen, von einer Muss- in eine Soll-Bestimmung umgewandelt (Zohlnhöfer 2001: 233).

Diese Veränderungen führten zu einer Mehr-Belastung des Haushalts von 2,5 Mrd. DM. Vertreter von CDU/CSU und FDP kündigten daher weitere Ausgabenkürzungen an (Handelsblatt vom 9.12.1993). Während die CDU-Arbeitnehmerschaft und ihr Sprecher, Scharrenbroich, das Verhandlungsergebnis begrüßten, kündigte Peter Struck an, dass eine SPD-geführte Regierung das gesamte Sparpaket überprüfen und insbesondere die Streichung des Schlechtwettergeldes zurücknehmen werde. Die Gewerkschaften nannten das Vermittlungsergebnis enttäuschend, da "wesentliche Einschnitte ins soziale Netz" weiter darin enthalten seien (Zohlnhöfer 2001: 233).

Weitere wichtige Neuregelungen, die 1994 im Rahmen des 1. SKWPG in Kraft traten waren: 1.) Sozialämter sollten stärker mit Arbeitsämtern zusammenwirken und HLU-Empfänger sollten Zugang zu FuU-Maßnahmen und ABM haben, die allerdings von den Sozialämtern bezahlt werden sollten , 2.) konnte bereits private Arbeitsvermittlung auf Antrag zugelassen werden, 3.) die Mittelbewirtschaftung von Ermessensleistungen (insbesondere FuU und/ ABM) wurde auf die Arbeitsämter dezentralisiert (Steffen 2006: 14).

Mit Anbruch des neuen Jahres kletterte die Arbeitslosigkeit auf den Stand von 3,7 Mio, und somit den höchsten Stand der Nachkriegszeit (taz vom 06.01.1994). Gleich zu Beginn des Jahres 1994 bemühte sich der CDU-Fraktionsvorsitzende Wolfgang Schäuble klarzustellen, dass seine Ankündigung weiterer Kürzungen bei Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe missverstanden worden sei. Dies sei irgendwann in der Zukunft fällig, keinesfalls in diesem Jahr (SPIEGEL vom 03.01.1994: 17). Gleichwohl verabschiedete die Regierungskoalition kurze Zeit später - am 14. April 1994 - das nicht-zustimmungspflichtige und umstrittene Beschäftigungsförderungsgesetz 1994. Besonders umstritten war: die Zulassung privater Arbeitsvermittlung und die Absenkung der Bemessungsgrundlage des BA-Lohnkostenzuschusses bei ABM auf bis zu 90% des tariflichen oder ortsüblichen Entgelts. Außerdem wurde beschlossen, dass Alhi-Empfänger, die Gemeinschaftsarbeiten leisten, nicht ihren Anspruch auf die Arbeitslosenhilfe verlieren. Der "produktive Lohnkostenzuschuss" wurde auch für schwer Vermittelbare in den alten Bundesländern in den Bereichen Umwelt, soziale Dienste und Jugendhilfe eingeführt (Steffen 2006: 14). Die Opposition nutzte die zweite und dritte Lesung im Bundestag für heftige Angriffe. Vertreter der SPD beklagten, die Regierung würde eine Politik der sozialen Demontage betreiben. Der SPD-Abgeordnete, Adolf Ostertag sprach davon, dass sich das AFG angesichts der Zahl von vier Millionen Arbeitslosen als Sicherungssystem bewahren müsse, statt zusammengestrichen zu werden (SZ vom 15.04.1994: 1).

Auch eine Stellungnahme des BA-Präsidenten, Bernhard Jagoda, war überwiegend negativ. Durch die Beschneidung der ABM-Entgelte müsse die Eigenbeteiligung der Träger steigen. Unterm Strich werde es dadurch weniger ABM-Stellen geben, prophezeite Jagoda. Auch die Trägerstrukturen würden gefährdet (taz vom 13.04.1994: 4). Den Arbeitgebern ging die Absenkung der ABM-Entgelte dagegen nicht weit genug. Die BDA forderte statt einer Absenkung der Bemessungsgrundlage die Absenkung des Arbeitsentgelts. Zudem begrüßte die BDA die Berücksichtigung eigener Forderungen im Gesetz wie die Aufnahme der Kurzzeit-Qualifizierung unter Weiterbezug von Arbeitslosengeld- oder -hilfe oder die Öffnung und Verlängerung des strukturellen Kurzarbeitergelds (BDA 1994: 83). Außerdem forderte die BDA die Wiederherstellung der Förderkonditionen des Einarbeitungszuschusses, d.h. statt der jetzigen Regelförderung von 30% für ein halbes Jahr sollte wieder die alte Regelung von 50% für ein ganzes Jahr gezahlt werden. Denkbar sei hier auch eine Koppelung von Einarbeitungszuschüssen für schwer vermittelbare Arbeitnehmer mit Einstiegstarifen (BDA 1994: 83).

Im April 1994 präsentierten der Arbeitgeberverband Gesamtmetall und die IG Metall ein gemeinsames Positionspapier "Für Wettbewerbsfähigkeit und mehr Beschäftigung", in dem sie dafür plädierten, die Wettbewerbsposition und die Beschäftigung in der Bundesrepublik kurzfristig durch konjunkturpolitische und mittelfristig durch strukturpolitische Maßnahmen zu unterstützen. So plädierte das Papier insgesamt für mehr öffentliche Investitionen und Ausgabenkürzungen. Besonders umfangreich war der gemeinsame Forderungskatalog in der Arbeitsmarktpolitik. Er umfasste die Einführung und Finanzierung von Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit durch die BA; eine Ausweitung von Kurzarbeit bei strukturellen Anpassungskrisen; die erneute Übernahme der Arbeitgeberbeträge zur RV und GKV bei Kurzarbeit; Zur Finanzierung schlug das Papier einen regelgebundenen Bundeszuschuss vor. Außerdem hieß es im Papier: "Hilfsweise wird die Einführung einer Arbeitsmarktabgabe für erforderlich gehalten" (Handelsblatt vom 20.04.1994: 5).

Während des Wahlkampfes im Sommer 1994 begann erneut die Kürzungsdebatte bei der Arbeitslosen -und Sozialhilfe. Anfangs bestritt die konservativ-liberale Koalition Kürzungsvorschläge in diesem Bereich. BDA-Präsident Murmann forderte eine Kürzung der Sozialhilfe für arbeitsfähige Sozialhilfe-Empfänger (taz vom 23.06. 1994: 2). Bundeskanzler Kohl lehnte daraufhin drastische Einschnitte bei den Sozialleistungen wie sie auch vom DIHT-Präsidenten Stihl für alle Sozialleistungen gefordert wurden, ab. Dagegen betonte er, dass Sozialleistungen nur jenen zukommen dürfen, die wirklich darauf angewiesen seien (SZ vom 24. 06.1994: 1). Kurze Zeit später bestätigte Finanzminister Waigel

jedoch, dass es 1995 zusätzliche Einsparungen bei sozialen Leistungen geben werde, zumal es immer noch einen "*erheblichen Konsolidierungsbedarf*" bei den öffentlichen Finanzen gebe. Nicht bestätigen wollte der Finanzminister jedoch, dass die Bundesregierung ihre alten Pläne wieder aufgreifen werde und die Arbeitslosenhilfe auf zwei Jahre befristen wolle (taz vom 07.07.1994: 1).

Eine Woche später bestätigte die Bundesregierung jedoch entsprechende Pläne (SZ vom 14.7.1994: 1) und beschloss am 15. Juli im Kabinett die Arbeitslosenhilfe ab 1.April des folgenden Jahres auf zwei Jahre zu befristen sowie die originäre Arbeitslosenhilfe ganz abzuschaffen. Betroffen seien nach Berechnungen des Bundesfinanzministeriums allerdings nur 300.000 Personen. Jedoch gab es auch wieder Ausnahmen von der Befristung wie z.B. bei älteren Arbeitnehmern ab 55 Jahren.

Der SPD-Haushaltspolitiker Helmut Wieczorek reagierte auf die Sparvorschläge mit der Bemerkung, es sei ein "Raubzug auf Kosten von Arbeitslosen und Kommunen" (Handelsblatt vom 15.07.1994: 3). Außerdem warf die SPD Waigel vor, mit der geplanten Regelung einen "Verschiebebahnhof" einzurichten (taz vom 15.07.1994: 4). Die Bundesregierung räumte ein, dass die Kommunen im darauffolgenden Jahr 1995 mit etwa drei Mrd. DM und von 1996 an mit etwa vier Mrd. DM jährlich belastet würden. Das Bundesfinanzministerium rechtfertigte die Befristung allerdings damit, dass andernfalls die zunehmende Langzeitarbeitslosigkeit nicht finanziert werden könne (SZ vom 15. Juli 1994: 1). "Es gehe nicht an, dass Länder und Kommunen die Bonner Kassenlöcher stopfen", reagierte der niedersächsische Ministerpräsident Gerhard Schröder (taz vom 16.07.1994: 1). Unterstützung erhielt Schröder in dieser Einschätzung von zwei Ministerpräsidenten der Union. Mecklenburg-Vorpommerns Ministerpräsident, Bernd Seite, sagte, derartige Pläne würden nicht mitgetragen. Bernhard Vogel, Ministerpräsident von Thüringen, erklärte, älteren Arbeitnehmern sei es nicht zumutbar, künftig Sozialhilfe in Anspruch zu nehmen. Vor drastischen Mehrbelastungen warnte auch der deutsche Städtetag (taz vom 16.07.1994: 1). Und Bundesarbeitsminister Blüm forderte die Länder gar auf, andere Vorschläge zur Vermeidung der "schmerzlichen" Kürzungen zu machen (taz vom 16.07.1994: 1). Waigel erklärte daraufhin, er sei gesprächsbereit, wenn der Bundestag Vorschläge für eine dauerhafte Entlastung des Bundeshaushalts um vier Mrd. machen würde (SZ vom 16.07.1994: 1).

Die Kommunen machten deutlich, dass sie bereits unter den Folgen der Begrenzung der originären Arbeitslosenhilfe erheblich finanziell zu leiden hätten. Der Sozialreferent von München, Friedrich Graffe, betonte, dass seit Inkrafttreten dieser Regelung am 1. April insgesamt 1200 Münchner ihren Anspruch auf originäre Arbeitslosenhilfe verloren. Im gleichen Monat die Zahl der Sozialhilfeempfänger um 1400 auf 36 552 an (SZ vom 02.08.1994: 1). Der Deutsche Landkreistag prüfte wegen der Verlagerung von Arbeitslosenhilfeempfängern sogar eine Verfassungsklage gegen den Bund (SZ vom 17.08.1994: 1).

Bei der Verabschiedung des Wahlprogramms am 22. August 1994, bekräftigte die CDU/CSU zudem, dass nach einem Wahlsieg, die Sozialhilfe für arbeitsfähige Leistungsempfänger gekürzt werden soll, die eine zumutbare Arbeit ablehnen (taz vom 13.08.1994: 2). Die Reaktionen ließen unterdessen nicht lange auf sich warten. So bemühten sich Gewerkschaften und SPD entstandene vergangene Irritationen abzubauen und im Wahlkampf an einem Strang zu ziehen. In einer gemeinsamen Erklärung forderten DGB und SPD: Steuersenkungen für Arbeitnehmer; in der Tarifpolitik "Reallohnerhöhungen mit Augenmaβ" und eine Sanierung der Staatsfinanzen. Eine weitere Erhöhung der Abgabenlast sei zudem gesamtwirtschaftlich nicht vertretbar. Dem stimmte DGB-Chef Schulte ausdrücklich zu (Handelsblatt vom 26.08.1994: 4). Eine weitere Bestätigung des Kurses des SPD-Wirtschaftsexperten, Oskar Lafontaine, fand sich in der Einigung, mehr arbeitsmarktpolitische Mittel für die Finanzierung gesellschaftlich sinnvoller Arbeit auszugeben (Handelsblatt vom 26.08.1994: 4). Zudem hob die Erklärung hervor, dass eine Senkung der Sozialhilfe und Streichungen bei der Arbeitslosenhilfe "mehr Ungerechtigkeit, größere Not und keine dauerhaften Arbeitsplätze schaffen" werde.

In dieser Frage musste Lafontaine einlenken, der noch zuvor die Ansicht vertreten hatte, Sozialkürzungen seien grundsätzlich nicht auszuschließen (Handelsblatt vom 26.08.1994: 4) Kurze Zeit später stellten SPD-Politiker und der DGB ein Memorandum für ein neues AFG vor. Zu den wesentlichen Eckpunkten zählten die Verzahnung von Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik in regionalen Entwicklungskonzepten; die stärkere Beteiligung von Frauen an der Qualifizierungs- und Beschäftigungsförderung; Verknüpfung der Arbeitsmarkt-Instrumente zu flexiblen Förderketten zur Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen; Ausweitung und Verstetigung öffentlich geförderter Beschäftigung; Dezentralisierung der Arbeitsmarktpolitik; Beitragsfinanzierung durch alle Erwerbstätigen und die Einführung eines regelgebundenen Bundeszuschuss (Handelsblatt vom 01.09.1994).

Mehr und mehr setzte sich jedoch auch in der SPD die Einsicht durch, dass ein weiterer leistungsrechtlicher Ausbau unrealistisch sei. "Unser Sozialstaat ist nicht mehr finanzierbar", bilanzierte Joachim Becker, Oberbürgermeister der SPD in Pforzheim (Focus vom 05.09.1994: 206). Und Oskar Lafontaine sagte zwar zu, dass eine SPD-Regierung die Arbeitslosenhilfe nicht auf null stellen werde. Wenn jedoch nach dem erfolgten Kassensturz gekürzt werden würde, gäbe es frühzeitig Gespräche (taz vom 20.09.1994: 1).

Bei der Bundestagswahl am 16. Oktober 1994 blieb die konservativ-liberale Koalition knapp mit zehn Mandaten Vorsprung im Amt. Zwei Tage nach der Wahl forderten die Arbeitgeberverbände den Umbau des Sozialstaates. "Die Soziallast wird uns erdrücken, wenn wir untätig bleiben" äußerte BDA-Präsident Klaus Murmann. In seiner "Denkschrift" forderte er die Absenkung des Rentenniveaus, die Reduktion der Lohnfortzahlungen im Krankheitsfall, die Beteiligung der Bürger an den Arztkosten und die Finanzierung arbeitsmarktpolitischer Leistungen aus Steuermitteln (taz vom 20.10.1994: 1). Unterstützung erhielt Murmann dabei vom BDI-Präsidenten Tyll Necker, der einen "Umdenkungsprozess bei den Gewerkschaften" einklagte (taz vom 20.10.1994: 1).

Innerhalb der Koalition brach daraufhin Unruhe aus. Der Vorsitzende der CDA, Rainer Eppelmann, kündigte massiven Widerstand gegen die Pläne der Bundesregierung zur Verkürzung der Bezugsdauer der Arbeitslosenhilfe an und verwies dabei auf die knappe Mehrheit von zehn Abgeordneten im Bundestag (Handelsblatt vom 21.10.1994: 3). Das Bundesfinanzministerium vermeldete, dass die Befristung nicht vom Tisch sei. Es werde aber Ausnahmeregelungen für Arbeitnehmer ab 55 Jahren und bei bestehenden Sozialplänen geben. Die SPD kündigte an, sie werde die Reformpläne im Bundesrat zu Fall bringen (Handelsblatt vom 21.10.1994: 3). Beim Fragen des Umbaus des Sozialstaates strebe er vor allem das Gespräch mit den Ländern und Kommunen an, sagte Helmut Kohl in seiner Regierungserklärung nach der Wahl. Als einen Reformschwerpunkt formulierte er das Ziel, Sozialhilfeempfängern, die eine zumutbare Arbeit verweigern, die Sozialhilfe zu kürzen (SZ vom 24.11.1994: 1). SPD-Chef Scharping sagte, die Opposition werde nicht künstlich Konflikte vom Zaun brechen, sondern ihre konkreten Vorstellungen von Politik durchzusetzen versuchen (SZ vom 24.11.1994: 1).

Kurze Zeit später sorgte eine Rede Scharpings Ende November in Tutzing vor Mitgliedern des Seeheimer Kreises für großes mediales Echo und innerparteilichen Widerspruch. Über "eklatante Schwächen" der Partei lasse sich, sagte Scharping, "nach dem 16. Oktober wesentlich offener reden als zuvor" (Zeit 49/1994: 2). Damit sie mehrheitsfähig werde, müsse sich die SPD "strategisch neu ordnen, um für die Mittelschichten attraktiver zu werden" (WirtschaftsWoche vom 01.12.1994: 23). Es gehe darum, die ökonomische Kompetenz der Partei zu stärken (Handelsblatt vom 28.11.1994: 1). Die neue Wirtschaftspolitik der SPD dürfe in den "Reichen" nicht mehr allein die "Lastesel" der Nation sehen, das Bild einer SPD als "ABM-Partei" sei unzureichend, sagte Scharping weiter (Handelsblatt vom 28.11.1994: 4). Im diesem Sinne forderte die bayerische SPD-Landtagsabgeordnete Renate Schmidt eine Politik für Mittelschichten. Sie warnte davor, dass die SPD auch in der Sozialpolitik "zu spät" kommen könne, wenn nicht endlich die Tatsache des Sozialmissbrauchs von der Partei problematisiert werde (Handelsblatt vom 28.11.1994: 4). Hans-Ulrich Klose kritisierte, dass die SPD-

die gewünschten Ziele erreichen würden (SZ vom 29.11.1994).

Arbeitsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen den neuen Typus des Arbeitnehmers im Mittelstand nicht mehr erreiche (Handelsblatt vom 28.11.1994: 4).

Der von Rudolf Scharping für den Posten des wirtschaftspolitischen Sprechers der Fraktion vorgesehene Siegmar Mosdorf sorgte sich darum, dass die Partei "strukturkonservativ" werde (Wirtschafts-Woche vom 01.12.1994: 23). Scharping kündigte zudem die Einrichtung eines "SPD-Wirtschaftsrates" im nächsten Jahr an. Deutliche Kritik an Scharpings Tutzinger Rede kam vom DGB. Ursula Engelen-Kefer warnte davor, "nicht der Koalition auf den Leim zu gehen und Umbau mit Abbau zu verwechseln" (taz vom 29.11.1994: 1). Scharping verteidigte daraufhin seine Pläne, alle Sozialleistungen daraufhin zu überprüfen, wie zielgenau sie seien, ob die Leistungen also überhaupt noch

Auf einer Sitzung des SPD-Bundesvorstands wurden Rudolf Scharping und Renate Schmidt daraufhin scharf von Gewerkschaftern, Sozialpolitikern und ostdeutschen Sozialdemokraten angegangen (Handelsblatt vom 06.12.1994: 1). Im Anschluss daran relativierten Scharping und Schmidt ihre Äußerungen. Scharping sprach davon, dass neben der Diskussion über Sozialmissbrauch auch über Steuerhinterziehung und Subventionsbetrug geredet werden müsse. Renate Schmidt betonte, dass es mit ihr eine Kürzung von Sozialhilfe nie geben werde (Handelsblatt vom 06.12.1994: 3). Auch scheiterte Scharping damit, seine Wunschkandidaten in Schlüsselpositionen zu bringen: Gerd Andres scheiterte beim Versuch parlamentarischer Geschäftsführer zu werden (Handelsblatt vom 07.12.1994: 2) genauso wie die Nominierung Siegmar Mosdorfs als wirtschaftspolitischer Sprecher in einer Kampfabstimmung und Niederlage gegen den alten Sprecher Uwe Jens mündete (Handelsblatt vom 15.12.1994: 4). Mit den Gewerkschaften wurde dagegen wieder Eintracht demonstriert (SZ am 07.12.1994: 1). Unterdessen hatte die Regierung beschlossen, angesichts der deutlich verbesserten Konjunkturlage die Begrenzung der Arbeitslosenhilfe um ein halbes Jahr zu verschieben (SZ vom 01.12.1994: 1).

Mit Blick auf die verabschiedeten Reformen in der Phase zwischen 1993 und 1994 lässt sich somit zusammenfassend festhalten, dass sie keinen strukturellen Policy Wandel in der Arbeitsmarktpolitik darstellen. Neben der gescheiterten Begrenzung der Arbeitslosenhilfe und der gescheiterten Abschaffung der originären Arbeitslosenhilfe, bleibt allenfalls die Verkürzung der Bezugsdauer der originären Arbeitslosenhilfe auf ein Jahr und die Absenkung der Bemessungsgrundlage für ABM-Maßnahmen. Im Hinblick auf den spezifischen Charakter der deutschen Arbeitsmarktpolitik sind diese Maßnahmen allenfalls als zaghafter Schritt hin zu einem Aufweichen der Statusabsicherung zu werten. Der strukturpolitische Schritt der Begrenzung der Arbeitslosenhilfe wurde jedoch sowohl innerhalb der Volksparteien als auch von den Sozialpartnern vehement abgelehnt.

Ein ungleich wichtigerer *nicht-intendierter Nebeneffekt* der verabschiedeten Maßnahmen, der sich in der Folge noch weiter verstärken sollte, war jedoch der (neu) aufkommende Verschiebebahnhof zwischen Arbeitsämtern und Bund auf der einen und Sozialämtern und Kommunen auf der anderen Seite: die Kommunen bauten als Folge der Reformgesetze in dieser Zeit ihre Arbeitsmaßnamen (Hilfe zur Arbeit) massiv aus, um Sozialhilfeempfänger zu Arbeitslosengeldempfängern zu machen; der Bund und die Arbeitsämter auf der anderen Seite schoben wiederum (originäre) Arbeitslosenhilfeempfänger nach einem Jahr den Kommunen zu. Insofern sprach Norbert Blüm in dieser Zeit auch von einer vermehrten Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Sozialämtern, die es zu verbessern gelte.

Auch was die Präferenzen der zentralen Akteure angeht, lässt sich in dieser Phase kaum Dissonanzen entdecken. Trotz der Tatsache, dass die Arbeitgeber insbesondere 1994 nach der Wiederwahl Helmut Kohls als Bundeskanzler zwar stärkere Einschnitte forderten, blieben sie eigene Reformvorschläge zum Umbau der sozialen Sicherungssysteme schuldig. Nicht zuletzt zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften lassen sich in dieser Phase eine überwiegend gleichgerichtete Interessenlage ausmachen,

wie gemeinsame Papiere und gemeinsame Vorschläge bis hin zum regelgebundenen Bundeszuschuss für aktive Arbeitsmarktpolitik zeigen.

3.4 Das erste Bündnis für Arbeit und das AFRG (1996-1998)

Durch die wirtschaftliche Erholung im Jahr 1994 mit einem Wirtschaftswachstum von 2,9% gegenüber dem Rezessionsjahr 1993 mit -1,1% (Homeyer 1998: 334), blieb die Nettoneuverschuldung des Bundes im Haushaltsjahr 1994 mit 50 Mrd. DM um 19,1 Mrd. DM deutlich unter dem geplanten Budgetansatz (Börsen-Zeitung vom 14.1.1995: 1). Wenngleich der Bundeszuschuss erheblich unter Plan gesenkt werden konnte, nämlich um ganze sieben Mrd. DM, waren andererseits bei der Arbeitslosenhilfe fünf Mrd. DM mehr Aufwendungen als ursprünglich veranschlagt notwendig (Börsen-Zeitung vom 14.01.1995: 1).

Zu Beginn des Jahres 1995 erneuerten BDA und DGB ihre gemeinsamen Vorstellungen in der Arbeitsmarktpolitik. Ebenso wie der DGB, befürwortete auch Josef Siegers, Mitglied der BDA-Hauptgeschäftsführung, die Einführung eines regelgebundenen Bundeszuschusses, der prozentual an die Gesamtausgaben der Bundesanstalt gekoppelt werden sollte (Handelsblatt vom 17.01.1995: 5). Dissens bestand allenfalls beim Umfang des Zuschusses. Während Engelen-Kefer 40 Prozent der Gesamtausgaben der BA für Arbeitsmarktpolitik fixieren und durch Steuern finanziert sehen wollte, hielt Siegers einen geringeren Anteil von ungefähr einem Drittel für angemessen. Dies beruhte darauf, dass die Arbeitgeber das Kurzarbeitergeld zu den Beitragsleistungen rechneten. Auch bei produktiven Lohnkosten- und Einarbeitungszuschüssen könne die Grenze zwischen fiskalischer und Versicherungsleistung nicht haarscharf gezogen werden – so Siegers. Anders sei dies hingegen bei Arbeitsbeschaffungs- und Qualifizierungsmaßnahmen, deren Wirksamkeit skeptischer zu beurteilen sei. Im Wesentlichen sollten daher nur die Ausgaben für ABM und Fortbildung und Umschulung in die Steuerfinanzierung einbezogen werden (Handelsblatt vom 17.01.1995: 5).

Einig mit den Gewerkschaften war die BDA dagegen wieder in der Forderung der Abschaffung der Vorschrift, dass der Bundesarbeitsminister den BA-Haushalt auch gegen den Willen der Selbstverwaltung in Kraft setzen dürfe. Für diese "materiell-rechtliche Abschaffung der Selbstverwaltung besteht bei einer Fiskalisierung der arbeitsmarktpolitischen Leistungen kein Anlass mehr" (Handelsblatt vom 17.01.1995: 5).

Im gleichen Monat – am 25. Januar 1995 - kündigte Bundesarbeitsminister Blüm eine Reform des AFG an. Kernpunkte sollte die Dezentralisierung der Arbeitsverwaltung, die Modernisierung der Arbeitsvermittlung und die Verbesserung der Eingliederung von schwer vermittelbaren Personengruppen, d.h. vor allem von Langzeitarbeitslosen sein. Bei der Finanzierung plädierte Blüm dafür, dass auch die öffentliche Hand hier von Fall zu Fall in die Pflicht genommen werden müsse. Bei der Frühverrentung distanzierte sich der Minister von früheren Vorstellungen und warnte die Unternehmer davor, Personalprobleme durch Frühverrentung lösen zu wollen: "Hier wird die wertvolle Erfahrung der Menschen verschleudert", beklagte er, "und schlieβlich hält das kein Sozialsystem mehr aus".

Während 1972 nur 13.698 Männer und Frauen nach Arbeitslosigkeit in Rente gingen, waren es 1990 bereits 57.562. Bis 1995 hatte sich diese Zahl dann bereits mehr als verdoppelt und lag bei 125.028 Zugängen zur Rente nach Arbeitslosigkeit (VDR 2008).

Zuvor hatte das Kieler Institut für Weltwirtschaft in seinem Dezember-Strukturbericht verschärfte Zumutbarkeitsregelungen für Langzeitarbeitslose gefordert: in dem Bericht wurden zumutbare Pendelzeiten zum Arbeitsplatz von mehr als zweieinhalb Stunden und Bezahlungen unter Tariflohn vorgeschlagen. Außerdem schlugen die Verfasser die stufenweise Rückführung der Arbeitslosenhilfe auf das Niveau der Sozialhilfe vor: "Die soziale Absicherung in Deutschland verhindert, dass Arbeitslo-

sen auch niedrig bezahlte Stellen angeboten werden", sagte der Projektleiter beim Institut, Henning Klodt (taz vom 02.03.1995: 1). Die BA lehnte die Forderungen postwendend ab: "Das Problem ist nicht die Zumutbarkeitsanordnung, sondern das Fehlen von Arbeitsplätzen", sagte der Sprecher der BA, Eberhard Mann (taz vom 02.03.1995: 1). Auch das BMA lehnte die Forderung mit der Bemerkung ab, dass kürzlich gestartete Langzeitarbeitslosenprogramm werde größere Wirksamkeit haben als eine Verschärfung der Zumutbarkeitsregeln (taz vom 02.03.1995: 1).

Während anfangs die Debatte um die Reform der Sozialhilfe auf der einen Seite sowie die Debatte um die Reform der Arbeitslosenhilfe und die grundlegende Reform des AFG auf der anderen Seite überwiegend getrennt voneinander verliefen - zumal für erstere Gesundheitsminister Seehofer und für letztere Arbeitsminister Blüm zuständig waren – wollte die Regierung beide Reformvorhaben im Verlauf des Jahres 1995 immer stärker als Paket diskutieren, nicht zuletzt wegen ihrer immensen Bedeutung für die kommunale Finanzsituation.

Seehofers Reform der Sozialhilfe war ursprünglich kaum zwischen Regierung und Opposition umstritten. Im Gegenteil hatte der SPD-Sozialexperte Rudolf Dressler Ende 1994 gefordert, dass die Sozialhilfesätze nicht stärker steigen sollen als die Nettolöhne- ganz im Sinne des früheren Kompromisses bei den Solidarpakt-Gesprächen. Dem Nachrichtenmagazin "Focus" sagte Dressler: "Die Sozialhilfe kann nicht immer weiter nach dem Bedarfsprinzip steigen. Es drängt sich auf, die Entwicklung der Sozialhilfe an den Nettolohn zu koppeln". In den letzten Jahren seien die Sozialhilfesätze erheblich stärker gestiegen als die Nettoeinkommen. "Wir brauchen eine Balance zwischen Empfängern und Zahlern", sagte Dressler (Handelsblatt vom 12.12.1994: 4). Auch das Echo der Gewerkschaften war verhalten positiv.

Begrüßt wurde die Absicht Seehofers, die Wiedereingliederung von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt durch befristete Lohnkosten- und Einarbeitungszuschüsse an die Arbeitgeber, Leiharbeit, berufliche Qualifizierung und die Teilnahme an Arbeitsföderungsmaßnahmen zu erleichtern. Allerdings forderte die stellvertretende DGB-Vorsitzende Engelen-Kefer, der Bund müsse sich an der Finanzierung beteiligen. Zudem solle das just gestartete Langzeitarbeitslosen-Programm von Sozialhilfeempfängern genutzt werden können. Die Kürzung der Sozialhilfe um 25% bei Ablehnung von Arbeitsangeboten sei akzeptabel, jedoch nur, wenn es sich um zusätzliche Arbeiten zu Tarifbedingungen handele und die Zumutbarkeit nach den Kriterien des AFG geprüft werde (Handelsblatt vom 10.04.1995: 6). Das gelte auch für den von Seehofer geplanten Lohnabstand zwischen den unteren Lohngruppen und Sozialhilfe, allerdings nur, wenn der Familienlastenausgleich entsprechend ausgebaut und das Existenzminimum nach den Kriterien des Bundesverfassungsgerichts steuerfrei gestellt werde.

Auch die SPD hatten bei föderalen Konsolidierungsprogramm der Länder für einen festen Abstand zwischen Lohn und Sozialhilfe plädiert (SPIEGEL vom 10.04.1995: 35). Deutlich kritischer sah hingegen Engelen-Kefers Urteil zur geplanten Begrenzung der Bezugsdauer von Arbeitslosenhilfe aus:

"Eine solche Maßnahme läuft aber wieder auf eine Kostenverlagerung von der Bundesanstalt für Arbeit auf die Sozialhilfeträger hinaus. Genau der Verschiebebahnhof zwischen Arbeitslosenversicherung und Kommunen muss aber beendet werden, soll Seehofers Konzept greifen" (Handelsblatt vom 10.04.1995: 6).

Im weiteren Verlauf der Debatte versuchte die SPD nun in Person von SPD-Vize Oskar Lafontaine die Debatte um die Reform des Sozialhilferechts und die Debatte um das AFG zusammenzuführen. Die Regierung hatte ursprünglich vor, die verschiedenen Sparmaßnahmen einzeln und nacheinander zu behandeln, um so ein möglichst hohes Gesamteinsparvolumen zu erzielen. Ende März 1995 schlug Lafontaine daher in einem SPIEGEL-Interview "eine spürbare Entlastung der Gemeinden bei der Sozialhilfe" vor, "um deren Investitionsfähigkeit wieder herzustellen" (SPIEGEL vom 20.03.1995:

24). Die kommunalen Spitzenverbände begrüßten Lafontaines Vorschlag (Handelsblatt vom 19.04.1995: 4).

Mitte Mai 1995 legte der SPD-Parteivorsitzende Rudolf Scharping den Entwurf für ein neues Arbeitsund Strukturförderungsgesetz (ASFG) als Gegenentwurf zu den Plänen Blüms zur Reform des AFG
vor. Es enthielt vor allem eine Ausweitung von Qualifizierungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen:
Projekte im öffentlichen Interesse zur Strukturverbesserung sollten durch Lohn – und Sachkostenzuschüsse bis zu drei Jahren gefördert werden; Existenzgründer sollten unterstützt, mittelständische Betriebe sollten Einarbeitungszuschüsse erhalten; die innerbetriebliche Qualifizierung zur Vorbeugung
gegen Arbeitslosigkeit sollte erheblich erweitert werden; Arbeitsämter sollten für jeden Arbeitslosen
einen Eingliederungsplan erstellen; zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit sollten ABM erweitert werden und nach zwei Jahren Arbeitslosigkeit sollte es einen Rechtsanspruch auf eine befristete
ABM geben.

Darüber hinaus sollten die 1994 in Kraft getretenen Sparmaßnahmen bei Lohnersatzleistungen und Schlechtwettergeld schrittweise zurückgenommen werden (Handelsblatt vom 18.05.1995: 3). Nach SPD-Angaben würde das ASFG im ersten Jahr zu Mehrausgaben von 6,3 Mrd. DM führen. Finanziert werden sollte das ASFG unter anderem durch Arbeitgeberumlagen: danach sollen Konkursausfallgeld und Arbeitslosengeld für ältere Arbeitslose ab 56 Jahren (zu 50% mit gestaffelten Befreiungsmöglichkeit für Mittel-Kleinbetriebe) durch neue Arbeitgeberumlagen finanziert werden. Zudem war ein neuer Regelmechanismus für den Bundeszuschuss vorgesehen: bei einem Wirtschaftswachstum von weniger als 2 Prozent sollte der Bund einen Globalzuschuss im Volumen von 0,05 Beitrags-Prozentpunkten für je 0,1 Prozentpunkte Wachstumsrückstand überweisen (Handelsblatt vom 18.05.1995: 3).

Auch Seehofers Sozialhilfe-Reformkonzept stellte die SPD eigene Reform-Leitlinien entgegen, die allerdings mit den vorgeschlagenen vorgelagerten Maßnahmen des eingebrachten ASFG verbunden werden müssten. Durch die Einbeziehung der Sozialhilfeempfänger in die aktive Arbeitsmarktpolitik würden so statt der veranschlagten 700 Mio. DM nur 200 Mio. DM als Beteiligung der Kommunen an den ASFG-Maßnahmen notwendig – so Rudolf Dressler (Handelsblatt vom 24.05.1995: 4). Außerdem müssten Lohnersatzleistungen so strukturiert werden, dass keine ergänzenden Sozialhilfeansprüche mehr entstünden (Handelsblatt vom 24.05.1995: 4). Im SPD-Konzept fand sich außerdem die Forderung nach einer sozialen Grundsicherung. Auch sollte das Bedarfsdeckungsprinzip weiter erhalten bleiben und die Regelsätze alle fünf Jahre anhand der Verbrauchsstichprobe festgelegt werden. In der übrigen Zeit solle die Erhöhung der Preisentwicklung folgen. Leistungen sollten pauschaliert und Freibeträge bei Erwerbstätigkeit zwischen 200 DM und 400 DM eingeführt werden (Handelsblatt vom 24.05.1995: 4).

Der DGB stellte zur gleichen Zeit ein mit der SPD abgestimmtes Reformkonzept vor. Zum einen forderte Engelen-Kefer, die geplante Befristung der Arbeitslosenhilfe auf zwei Jahre fallen zu lassen. Zudem müsse die Zusammenarbeit und Abstimmung von Arbeits- und Sozialämtern verbessert werden. In einem weiteren Schritt müssten die Arbeitsämter im Auftrag des Bundes die Auszahlung der Sozialhilfe übernehmen und eine automatische Aufstockung der Arbeitslosenunterstützung auf das soziokulturelle Existenzminimum sicherstellen (Handelsblatt vom 31.05.1995: 6). Zugleich müssten Sozialhilfeempfänger grundsätzlich in den Genuss der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen kommen. Längerfristig müsse ein sozialpolitisches Reformkonzept mit der Einführung einer bedarfsorientierten Mindestsicherung und einer vollständigen Rückverlagerung des Arbeitsmarktrisikos in das AFG verbunden werden (Handelsblatt vom 31.05.1995: 6).

Diese Reformkonzeptionen zur Sozialhilfe und zum AFG waren in der SPD jedoch keineswegs unumstritten. Hans-Ulrich Klose schrieb Mitte Juni 1995 zur Regierungsoption Rot-Grün und zum Zustand der SPD im SPIEGEL: "Es fehlt der SPD derzeit ein überzeugendes Reformprojekt, das als solches

von der Öffentlichkeit wahrgenommen wird" (SPIEGEL vom 19.06.1995: 40). Weiter gäbe es "(…) Denkzwänge, die in der SPD häufiger anzutreffen sind und gravierender wirken als die vielzitierten Sachzwänge" (SPIEGEL vom 19.06.1995: 41). Diese Wirklichkeitsverdrängung finde auch im Sozialbereich statt:

"Dass soziale Rechte, für die Sozialdemokraten jahrzehntelang gekämpft haben, in Deutschland heute vielfach missbraucht werden, dass es (zum Beispiel in meinem Wahlkreis Hamburg-Harburg) inzwischen Sozialhilfeempfänger in der dritten Generation gibt, dass Sozialhilfe plus Schwarzarbeit den Menschen heute vielfach besser ernährt als "normale Erwerbsarbeit"- auch diese Tatsachen lassen sich mit dem Hinweis auf Missbrauch in anderen Bereichen (zum Beispiel bei der Vergabe von Subventionen) bestenfalls relativieren, nicht aber verdrängen. Es bleiben Tatsachen." (SPIEGEL vom 19.06.1995: 43).

Unterdessen konkretisierte Arbeitsminister Blüm seine Vorstellung zur Reform der Arbeitslosenhilfe und des AFG. Die Arbeitslosenhilfe sollte sich nach den Plänen des Ministers nicht mehr am letzten Nettolohn, sondern dem aktuellen "Marktwert" des Arbeitslosen richten (taz vom 10.07.1995: 1). Der sozialpolitische Sprecher der SPD-Fraktion, Ottmar Schreiner, nannte das Vorhaben "menschlich schlicht eine Sauerei" (taz vom 10.07.1995: 1). Auch innerhalb der CDU regte sich daraufhin Widerstand. Der stellvertretende Vorsitzende der CDA, Walter Link, hielt die Vorschläge für völlig "unausgegoren" (taz vom 12.07.1995: 1). Auch der stellvertretende CDU-Fraktionschef und frühere Forschungsminister, Paul Krüger, äußerte Bedenken, weil insbesondere die schlechte Vermittelbarkeit von älteren Arbeitslosen auf deren Marktwert durchschlagen könne (SZ vom 12.07.1995: 1). Zur Begründung der Maßnahme betonte Blüm in einem Gespräch mit dem FOCUS insbesondere, dass damit die Begrenzung der Arbeitslosenhilfe verhindert werden könne:

"Es kann doch nicht sein, dass ein früherer Spitzenverdiener noch nach zehn Jahren seine Arbeitslosenhilfe nach seinem Spitzenverdienst berechnet bekommt. Da würde ja der Anreiz zur Arbeit schwinden. Ein Arbeitslosenhilfebezieher aus der niedrigsten Lohngruppe dagegen kann nicht abgestuft werden. Diese Regelung ist jedenfalls besser, als die Arbeitslosenhilfe nach fünf Jahren zu beenden, wie auch vorgeschlagen worden ist" (FOCUS vom 17.07.1995: 1).

Weitere erwogene Sparmaßnahmen im Bundesarbeitsministerium waren: eine Absenkung der Vermögensfreibeträge von den geltenden 8000 DM auf 2500 DM. Dazu sagte der CDU-Sozialexperte Ulf Fink der Bild-Zeitung: "Wir wollen die Freibeträge bei der Anrechnung privaten Vermögens in der Arbeitslosenhilfe denen der Sozialhilfe angleichen. In beiden Fällen sollen Vermögen bis zu 2.500 Mark nicht angerechnet werden" (Handelsblatt vom 01.08.1995: 4). Ursula Engelen-Kefer kritisierte daraufhin, die Bundesregierung wolle "mit dem Notgroschen der Arbeitslosen ihren Haushalt sanieren". Dies sei "zutiefst unsozial" (Handelsblatt vom 01.08.1995: 4). Auch die originäre Arbeitslosenhilfe stand weiterhin auf der Streichliste (taz vom 18.07.1995: 1). Als Antwort auf eine kleine Anfrage der PDS, veröffentlichte das Bundesarbeitsministerium erstmals neue Zahlen nach der Befristung der originären Arbeitslosenhilfe auf ein Jahr:

Am 31. März 1993 – zum Stichtag der Reform - erhielten 84.567 Personen originäre Arbeitslosenhilfe, davon 33.648 Personen mehr als zwölf Monate. Einen Tag später – als die Befristung in Kraft trat – lag die Gesamtzahl noch bei 49.352 Personen, also 35.215 Personen weniger (Handelsblatt vom 07.08.1995: 4). Die Einsparung bezifferte das BMA auf rund 500 Mio. DM. Die genaue Zahl der Personen, die im Anschluss an die originäre Arbeitslosenhilfe Sozialhilfe bezogen, konnte das Ministerium jedoch nicht nennen. Dazu heißt es, sei es "nicht möglich, sämtliche Auswirkungen jeder einzelnen gesetzgeberischen Maßnahme statistisch zu ermitteln". Im Übrigen sei für politische Entscheidungen keine Fülle von Einzeldaten erforderlich (Handelsblatt vom 07.08.1995: 4).

Auch die Pläne zur Reform des AFG wurden durch ein 46-seitiges Papier aus dem Bundesarbeitsministerium Mitte Juli nun konkreter. Folgende Maßnahmen waren geplant:

Für Langzeitarbeitslose sollte zur leichteren Eingliederung die Möglichkeiten geschaffen werden, sich unter betriebsüblichen Bedingungen zu bewähren, indem der Arbeitgeber für den Eingliederungszeitraum von Einschränkungen durch den Kündigungsschutz sowie von der Lohnfortzahlungspflicht im Krankheitsfall freigestellt wird (Eingliederungsvertrag) (Zohlnhöfer 2001: 293).

Deutlich verschärft werden sollten die Zumutbarkeitskriterien. Insbesondere sollte eine Beschäftigung auch dann nicht mehr als unzumutbar gelten, wenn sie einer bestimmten Qualifikationsstufe nicht mehr entspricht, aber die Minderung des Bruttolohns in den ersten drei Monaten nicht mehr als 20% und in den folgenden drei Monaten nicht mehr als 30% beträgt (Zohlnhöfer 2001: 293).

Der Versicherungsschutz bzw. –pflicht der Arbeitslosenversicherung sollte auf eine Arbeitszeit von 15 Stunden bzw. oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze ausgeweitet werden. Für Arbeitnehmer mit zwei versicherungspflichtigen Teilzeitbeschäftigungen sollte ein Teilarbeitslosengeld eingeführt werden (Handelsblatt vom 10.07.1995: 2)

Die Bemessung des Arbeitslosengeldes sollte konsequenter am Beitrag orientiert sein. Eine erhöhte Anspruchsdauer von mehr als zwölf Monaten sollte nicht mehr wie bisher ab dem 42., sondern erst ab dem vollendeten 50. Lebensjahr erreicht werden (Zohlnhöfer 2001: 293). Entfallen sollte außerdem die 58er Regelung nach der Arbeitslose, die das 58. Lebensjahr vollendet haben, auch dann Arbeitslosengeld erhalten, wenn sie nicht mehr bereit sind, jede zumutbare Beschäftigung anzunehmen. Damit sollte Frühverrentungen zu Lasten der Arbeitslosenversicherung entgegengewirkt werden (Handelsblatt vom 10.07.1995: 4).

Die 1995 auf insgesamt 18 Mrd. DM veranschlagten Kosten der beruflichen Aus- und Weiterbildung sollten künftig aus Steuermitteln finanziert werden, weil auch in anderen Bildungsbereichen Kosten aus Steuermitteln bestritten werden. Im Bundesarbeitsministerium wurde eine stufenweise Übernahme der Kosten durch den Bund in Höhe von 2 Mrd. DM jährlich ab dem Jahr 2001 vorgeschlagen (Handelsblatt vom 10.07.1995: 1).

Insbesondere gegen die Pläne der Verschärfung der Zumutbarkeit kam Kritik von Seiten der Gewerkschaften. Ursula Engelen-Kefer sagte: "Die jetzt von Blüm geplante Arbeitslosenrutsche nach ganz unten innerhalb eines halben Jahres macht den Berufsschutz in der Arbeitslosenversicherung nun vollends zunichte" (Handelsblatt vom 10.07.1995: 4).

Der Koalitionspartner FDP hingegen lehnte Blüms Vorschlag, die Kosten für Weiterbildung und aktive Arbeitsmarktpolitik künftig durch Steuern finanzieren zu lassen, ab. Die FDP-Sozialexpertin Gisela Babel sagte, dass sich so nicht nur die Zahl der Lastenträger vergrößert, sondern auch die Zahl der Anspruchsberechtigten steigt (Handelsblatt vom 14.09.1995).

Der Vorsitzende des Wirtschaftsrates der CDU, Dieter Murmann, betonte, es müsse ein Schritt zur Stärkung des ersten Arbeitsmarktes getan werden, indem Leistungen des AFG an *Einstiegstarife* für Langzeitarbeitslose geknüpft werden. Außerdem müssten die Zumutbarkeitskriterien verschärft werden (Handelsblatt vom 16.10.1995: 5).

Am 2. November 1995 beschloss das Kabinett den Gesetzentwurf zur Reform der Arbeitslosenhilfe. Durch die Maßnahmen, die am 1.April 1996 in Kraft treten sollen, sollten insgesamt 2,1 Mrd. DM eingespart werden. Hinzu kommen Einsparungen des Asylbewerberleistungsgesetzes ab dem 1. Januar von 1,2 Mrd. DM. Insgesamt betrug somit das angepeilte Einsparvolumen jährlich 3,4 Mrd. DM. Im Einzelnen sah der Gesetzentwurf folgende Maßnahmen vor: ABM sollten auf Langzeitarbeitslose konzentriert werden, d.h. eine ABM-Stelle sollte nur noch erhalten, wer zuvor mindestens zwölf Monate (bisher sechs Monate) arbeitslos war. Neu eingeführt werden sollten Arbeitstrainingsmaßnahmen

(ATM), gewissermaßen eine Bewerbungshilfe für Arbeitslose und eine "Arbeitnehmerhilfe", bei der Saisonarbeiten mit täglich 25 DM bezuschusst werden können (Handelsblatt vom 3.11.1995: 4). Wie angekündigt, sollte zudem die Arbeitslosenhilfe jährlich um 5 % abgesenkt werden (SZ vom 27.10.1995: 1). Im Rahmen des Asylbewerberleistungsgesetzes sollten schon ab dem 1. Januar 1996 die originäre Arbeitslosenhilfe gestrichen und Vermögen, das auf die Arbeitslosenhilfe angerechnet werden kann, besser erfasst werden. An der Überprüfung der Vermögensangaben solle das Bundesamt der Finanzen mitarbeiten (Handelsblatt vom 3.11.1995: 4).

Rudolf Scharping kritisierte, gefragt sei keine "primitive Konfliktstrategie auf dem Rücken der Arbeitnehmer, sondern eine gemeinsame Gewinnstrategie" (Handelsblatt vom 3.11.1995: 4). Ursula Engelen-Kefer sprach von einer "Provokation" für die Betroffenen. Viele Langzeitarbeitslose wären künftig von Sozialhilfe abhängig. Arbeitslosenhilfe-Empfänger müssten schon heute im Westen mit rund 1000 DM, im Osten mit rund 780 DM monatlich auskommen, sagte die Gewerkschafterin. Sie forderte, das neue Gesetz schnellstens wieder zurückzuziehen.

Der Deutsche Landkreistag warnte, die Kommunen könnten weitere Verlagerungen auf die Sozialhilfe in Höhe von 500 Mio. DM nicht verkraften, zumal der Anteil der Sozialhilfeempfänger wegen Arbeitslosigkeit bereits 34% betrage (Handelsblatt vom 3.11.1995: 4). Auf erhebliche Kritik stießen die Sparpläne auch bei der CDU in den neuen Bundesländern. "In der jetzigen Fassung sind die Kürzungspläne für uns indiskutabel", sagte der Vorsitzende der CDU-Fraktion in Mecklenburg-Vorpommern, Eckhart Rehberg. Christoph Bergner, Fraktionschef im Magdeburger Landtag und stellvertretender CDU-Bundesvorsitzender, warnte vor den Folgen von Blüms Plänen. Aufgrund des deutsch-deutschen Lohngefälles werde die Sozialhilfe im Osten nach einer Kürzung deutlich über der Arbeitslosenhilfe liegen, so Bergner (FOCUS vom 13.11.1995).

Unterdessen löste der IG-Metall-Vorsitzende Klaus Zwickel mit seinem Vorstoß für ein "Bündnis für Arbeit" bestehend aus Arbeitgebern, Gewerkschaften und Bundesregierung Überraschung aus. Als Beitrag der Gewerkschaften nannte Zwickel erstmals die Bereitschaft, befristeten niedrigen Einstiegsentgelten für Langzeitarbeitslose und produktivitätsorientierten Tarifabschlüssen zuzustimmen. So sollten die Einkommen in der Metall- und Elektroindustrie 1997 nicht stärker als die Inflationsrate steigen. Im Gegenzug sollten die Arbeitgeber sich verpflichten, für drei Jahre auf betriebsbedingte Kündigungen zu verzichten, 300.000 zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen, 300.000 Langzeitarbeitslose einzustellen sowie die Zahl der Ausbildungsplätze jährlich um 5% zu steigern.

Die Bundesregierung sollte im Gegenzug auf die geplanten Kürzungen des Arbeitslosengeldes und der Arbeitslosenhilfe verzichten. Auch die von Seehofer geplante Verschärfung der Sozialhilfekriterien müsse zurückgestellt werden. Betriebe, die nicht oder zu wenig ausbildeten, müssten eine Ausgleichsabgabe zahlen. Die Reaktion im Arbeitgeberlager war zwiespältig. Dies sei eine "anerkennenswert mutige" Rede gewesen, lobte Roland Fischer, Vorstandsmitglied bei Gesamtmetall. Arbeitgeber-Präsident Klaus Murmann lehnte Zwickels Vorstoß dagegen ab: "Solche Aktionen und Bündnisse, die ohnehin nur zur Sicherung eigener Besitzstände dienen, sind überflüssig" (Handelsblatt vom 02.11.1995: 1). Auch innerhalb der Gewerkschaft selbst führte Zwickels Vorstoß zu Unmut: "Von all dem haben wir vorher überhaupt nichts gewusst", ärgerte sich Horst Schmitthenner, Mitglied des Geschäftsführenden Vorstands. Der Vorschlag sei nicht breit diskutiert worden, "das ist eine Sauerei" (SPIEGEL vom 06.11.1995: 121b).

Auf dem Mannheimer Parteitag, der am 14.11.1995 begann, wollte auch die SPD ursprünglich eine neue Parteistrategie verabschieden. Mit einem vom stellvertretenden Bundesvorsitzenden Oskar Lafontaine formulierten Antrag zur Wirtschaftspolitik wollte der Vorstand unter anderem einen Umbau des Sozialstaats, mehr Flexibilität am Arbeitsplatz und die Möglichkeit des Lohnverzichts als Gegenleistung zur Sicherung des Arbeitsplatzes einleiten. Im Vorfeld warnte Andrea Nahles, die amtierende

Juso-Vorsitzende, Scharping wolle Richtungsentscheidungen durchdrücken, "die an großen Teilen, vor allem an der Parteilinken, vorbeigehen". Die stellvertretende Parteivorsitzende Herta Däubler-Gmelin mahnte die SPD, sich auf den Sozialstaat als Schwerpunkt zurückzubesinnen (Handelsblatt vom 14.11.1995: 4).

Oskar Lafontaine nutzte die Begründung des Antrages zur Wirtschaftspolitik zu einer Rede, die ihm später die Kampfkandidatur gegen Rudolf Scharping sichern würde. Insbesondere für die SPD kritische Passagen des Antrags zur Wirtschaftspolitik, die vor allem Gerhard Schröder oder Dieter Spöri stark beeinflusst hatten, ließ Lafontaine in seiner Rede außen vor. Dazu gehörte die Erkenntnis, dass die Konsolidierungsanstrengungen verstärkt und die Ansprüche an den Staat zurückgenommen werden müssten. Heide Simonis stellte im Vorfeld klar: "Weiteres Schuldenmachen ist Umverteilung von unten nach ganz oben und geht zu Lasten der künftigen Generation" (WirtschaftsWoche vom 23.11.1995: 14). Somit wolle die SPD zukünftig auf eine Doppelstrategie aus Angebots- und Nachfragepolitik setzen: "Wir brauchen gute Standortbedingungen für mehr Investitionen und eine Belebung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage", sagte Dieter Spöri (WirtschaftsWoche vom 23.11.1995: 14). Statt diese Punkte zu erwähnen, sprach Lafontaine davon, dass Deutschland eine "Friedensmacht" werden müsse (Handelsblatt vom 17.11.1995: 3). Ursprünglich war im Parteivorstand verabredet worden, eine generelle Diskussion und Festlegung zur Außenpolitik zu vermeiden (Handelsblatt vom 14.11.1995: 4). Die folgende Kampfabstimmung gegen Rudolf Scharping um den Parteivorsitz gewann Lafontaine klar mit 321 gegen 190 Stimmen (Handelsblatt vom 17.11.1995: 3). Kritisch hatte Lafontaine zudem den jüngsten Vorstoß der IG Metall bewertet:

"Ich beginne mit einem bei uns nicht immer populären Aspekt. Die Löhne kann man nicht an die Preissteigerung koppeln. Das ist ökonomisch nicht vertretbar. Das ist die einzige kritische Anmerkung, die ich zu dem Vorschlag der IG Metall zu machen hätte, weil daraus falsche Schlüsse gezogen werden könnten. Die Löhne müssen bei der Entwicklung der ökonomischen Rahmendaten, so wie ich sie genannt habe, der Produktivität folgen" (SPD 1995: 5).

Im Januar 1996 kam es zu ersten Spitzengesprächen zwischen Arbeitgebern, Gewerkschaften und der Bundesregierung für ein "Bündnis für Arbeit". Am 20.Januar verständigten sich IG Metall und Gesamtmetall darauf, sich bei der Bundesregierung dafür einzusetzen, befristete Arbeitsverträge auf bis zu zwei Jahre verlängern zu können. Auch niedrigere Einstiegstarife für Langezeitarbeitslose wurden bei dem Gespräch vereinbart. Außerdem einigte man sich über die Einrichtung eines gemeinsamen Arbeitskreises "Langfristarbeitszeitkonten". Solche Konten sollten künftig Vorruhestand und Altersteilzeit erleichtern (taz vom 20.01.1996: 1). Im Vorfeld des Spitzengesprächs im Kanzleramt demonstrierten viele Akteure Kompromissbereitschaft. Als erste Gewerkschaft erklärte sich die IG Chemie-Papier-Keramik bereit, die Überstunden bei der Berechnung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall auszuklammern.

Lob kam vom neuen Arbeitgeberpräsidenten Dieter Hundt. Der wieder eingesetzte wirtschaftspolitische Sprecher der SPD, Gerhard Schröder, signalisierte, dass er den Bonner Sozialhilfeplänen zustimmen würde, wenn die Regierung im Gegenzug die Anspruchsdauer für Arbeitslosenhilfe nicht begrenzt: "Wer im Falle der Sozialhilfe eine zumutbare Arbeit ablehnt, muss mit obligatorischen Leistungskürzungen rechnen". Auch über den Umfang der Leistungen für Asylbewerber müsste geredet werden. Schröder forderte außerdem, zu prüfen, "ob jede einzelne Leistung beim Aufbau Ost auch die erwartete Wirkung zeigt". Mitnahme-Effekte müssten ausgeschaltet werden (Associated Press Worldstream – German vom 20.01.1996: 1). Auch die CDA war nach Darstellung des Bundestagsabgeordneten Walter Link bereit, Einschnitte in das soziale Netz mitzutragen. "Wir müssen auch an Felder heran, die bisher ein Tabu waren", sagte der amtierende Vorsitzende der Arbeitnehmergruppe in der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Walter Link, der Berliner Zeitung "BZ". Bei der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall plädierte er für ein Bonussystem, bei dem derjenige, der besonders selten krank

ist, eine Prämie erhält. Zudem forderte Link Kürzungen bei Arbeitslosen- und Sozialhilfeempfängern, wenn sie eine zumutbare Arbeit ablehnten (Associated Press Worldstream – German vom 22.01.1996: 1).

Bei der Kanzlerrunde Ende Januar 1996 einigten sich Bundesregierung, Arbeitgeber und DGB auf ein achtseitiges Papier mit dem Titel "Bündnis für Arbeit und zur Standortsicherung", mit dem sich die Unterzeichner auf die Halbierung der Arbeitslosigkeit bis zum Jahr 2000 festlegten. Danach sollte die Staatsquote deutlich gesenkt, das Steuersystem wachstums – und beschäftigungsfreundlicher ausgestaltet und die Sozialabgabenquote bis zum Jahr 2000 auf unter 40% zurückgeführt werden. Die steuerlichen Rahmenbedingungen für Existenzgründer und Betriebsnachfolger sollten ebenso wie der Zugang zum Risikokapital verbessert werden (Handelsblatt vom 25.01.1996: 1). Durch vergleichsweise niedrige Tarifabschlüsse, flexiblere Arbeitszeiten und die Vermeidung von Überstunden sollten Spielräume für Beschäftigungssicherung und Neueinstellungen geschaffen werden. Einstiegstarife für Langzeitarbeitslose sollten stärker genutzt und eine ertragsabhängige Säule in das Instrumentarium der Tarifpolitik aufgenommen werden.

Zur Lohnfortzahlung im Krankheitsfall hieß es lediglich, Möglichkeiten zur Verringerung von Fehlzeiten würden in gemeinsamen Gesprächen geprüft. Die Arbeitgeber sagten zu, die Zahl der Ausbildungsplätze gegenüber dem Vorjahr um rund 10% erhöhen zu wollen. Dafür wollten die Gewerkschaften auf die bisher geforderte Ausbildungsumlage verzichten. Einvernehmen wurde darüber erzielt, die bisherige Praxis der Frühverrentung durch das von Blüm entwickelte Modell der Altersteilzeit abzulösen. Umstritten war jedoch, ob die bisherige Regelung für Versicherte ab 57 Jahren, wie von Blüm geplant, oder ab 55 Jahren wie von Gewerkschaften und Arbeitgebern geplant, gelten solle (Handelsblatt vom 25.01.1996: 1).

Die Bundesregierung habe zudem zugesagt, die Arbeitslosenhilfe um "nur noch" 3 Prozent pro Jahr zu senken, statt der ursprünglich geplanten 5 Prozent, erklärte DGB-Chef Dieter Schulte am 24. Januar in Bonn. Zudem bleibe entgegen den Regierungsplänen der Rechtsschutz gegen unzumutbare Kürzungen der Sozialhilfe bestehen. Es drohen Abschläge von 25 Prozent, wenn eine zumutbare Arbeit abgelehnt wird. Beide Zusagen würdigte Schulte als wichtigen Regierungsbeitrag zum Bündnis für Arbeit (taz vom 25.01.1996: 1).

Kritik an den Zugeständnissen der Gewerkschaften kam von der SPD. Rudolf Dressler warf den Gewerkschaften beim SPD-Gewerkschaftsrat vor, der Bundesregierung bei der Kürzung der Arbeitslosenhilfe Zugeständnisse gemacht zu haben, ohne etwas dafür kassiert zu haben (Handelsblatt vom 30.01.1996: 02).

Am 9. Februar 1996 verabschiedete die Regierung die Reform der Arbeitslosenhilfe und das Asylbewerberleistungsgesetz und die Streichung der originären Arbeitslosenhilfe im Bundestag gegen die Stimmen der Opposition (taz vom 10.02.1996: 1). Drei Wochen später – am 29. Februar - verabschiedete der Bundestag gegen die Stimmen der Opposition die Reform der Sozialhilfe (taz vom 01.03.1996: 1). Einen Tag später wurde das nicht-zustimmungspflichtige Arbeitslosenhilfe-Reformgesetz und das zustimmungspflichtige Asylbewerberleistungsgesetz sowie die Streichung der originären Arbeitslosenhilfe mit der Mehrheit des Bundesrates gestoppt und an den Vermittlungsausschuss verwiesen (SZ vom 02.03.1996: 1). Auch die Pläne der Bundesregierung zur Reform der Sozialhilfe scheiterten drei Wochen später im Bundesrat. In einer von der SPD dominierten Stellungnahme hieß es, das Vorhaben werde zu einer zusätzlichen finanziellen Belastung der Kommunen führen (taz vom 23.03.1996: 1).

Jedoch stieß die neue Ablehnungsstrategie der SPD im Bundesrat nicht auf Gegenliebe bei den Gewerkschaften. "Am Kanzlertisch werden Lösungen diskutiert, die SPD sucht Konfrontation", warnte der SPD-Bundestagsabgeordnete und frühere Chef der IG Chemie, Hermann Rappe, seine Partei.

"Das können und das werden die Gewerkschaften nicht mitmachen" (SPIEGEL vom 01.04.1996: 107). Rudolf Dressler warf den Gewerkschaften daraufhin erneut "Liebedienerei" gegenüber Kanzler Kohl vor. Kein AfA-Mensch habe sich "bislang so tief bücken" müssen, sagte Dressler, um unter der von Kanzler Kohl, dem Arbeitgeberpräsidenten und Sozialminister Norbert Blüm "gemeinsam gehaltenen Messlatte durchkriechen zu können" (SPIEGEL vom 01.04.1996: 107). In Anspielung insbesondere auf die jüngste Wahlniederlage der SPD in Baden-Württemberg sprach Finanzminister Waigel von einem "Denkzettel für die opportunistische und unappetitliche Wahlkampfstrategie der SPD" (Associated Press Worldstream – German vom 24.03.1996: 1).

Kurze Zeit später wurde die Positionierung der SPD bei den Sparbeschlüssen in einem Strategietreffen abgesteckt. SPD-Chef Lafontaine sagte anschließend, seine Partei wolle die Grundlagen des Sozialstaates mit allen Mitteln verteidigen. Notwendige Reformen, die die Zielgenauigkeit der Sozialleistungen verbessern, werde sich die SPD aber nicht verschließen. Ein wichtiges Ziel in diesem Zusammenhang sei, die Gemeinden von den Kosten der Arbeitslosigkeit und der Zuwanderung freizustellen. Die Gemeinden tragen die Kosten der Sozialhilfe auch für Langzeitarbeitslose und Asylbewerber. Wegen der steigenden Beiträge dafür, seien die Gemeinden immer weniger in der Lage, zu investieren und Aufträge zu vergeben. Nicht zuletzt wegen der desolaten Kassenlage in Ländern und Kommunen wollte die SPD demnächst im Vermittlungsausschuss bestimmten Verschärfungen bei der Sozialhilfe und beim Asylbewerberleistungsgesetz zustimmen.

Der niedersächsische Ministerpräsident Gerhard Schröder erklärte, es gehe darum, dass Sozialhilfeempfänger, die eine zumutbare Arbeit ablehnten, mit obligatorischen Kürzungen rechnen müssten. Asylbewerber sollten in erster Linie Sachleistungen statt Bargeld erhalten (SZ vom 15.04.1996:1). Ebenfalls beim Strategiegespräch beschlossen wurde, dass in der anstehenden Auseinandersetzung um die Sparbeschlüsse künftig das SPD-Präsidium unter Führung von Oskar Lafontaine die politischen Positionen der Partei formulieren solle. Auf diesem Wege solle öffentlicher Streit zwischen Parteispitze, Fraktion und SPD-Ministerpräsidenten vermieden werden, erklärte SPD-Bundesgeschäftsführer Franz Müntefering.

Erstmals zur Anwendung kommen sollte dieser neue Mechanismus bei der nächsten Sitzung des Vermittlungsausschusses zu den Reformen der Arbeits- und Sozialhilfe sowie des Asylbewerberleistungsgesetzes. Hier sollten die SPD-geführten Länder eine abschließende Beratung verweigern und im Sinne der Parteiführung darauf bestehen, dass alle Konsolidierungsgesetze im Paket diskutiert und beschlossen werden: "Es darf kein Flickwerk geben, es muss im Zusammenhang entschieden werden", sagte Müntefering (Associated Press Worldstream – German vom 15.04.1996: 1). Entsprechend dieser Vorgabe drängten die SPD-geführten Landesregierungen auf eine Vertagung der Beratungen im Vermittlungsausschuss. Zwei Tage später verschob der Vermittlungsausschuss seine Beratungen und setze eine Arbeitsgruppe ein, die sich bis Anfang Mai mit diesen Themen beschäftigten sollte. Zudem sollte die Vorstellung des gesamten Sparpakets der Regierung abgewartet werden (taz vom 18.04.1996: 1).

Am 26. April 1996 stellte Helmut Kohl in einer Regierungserklärung das "Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung" vor. Das Programm enthielt unter anderem Änderungen bei der Lohnfortzahlung bei Urlaub und Krankheit, beim Kündigungsschutz, bei der Rentenversicherung, Krankenversicherung und dem Kindergeld. Darüber hinaus waren diverse Steuersenkungen und Steuervereinfachungen geplant (vgl. im Detail SZ vom 27.04.1996: 1). Die Kritik am Programm kam von allen Seiten. Gerhard Schröder nannte das Sparprogramm einen "*Raubzug Kohls*". Zur Haltung des Bundesrates erklärte er:

"Ich kann mir keinen sozialdemokratischen Ministerpräsidenten vorstellen, der einer Kürzung der Arbeitslosenhilfe, des Krankengeldes und der Aufweichung des Kündigungsschutzes zustimmt" (Associated Press Worldstream – German vom 27.04.1996: 1).

Zum Arbeitslosengeld war im Programm geplant, die Bezugsdauer von älteren Arbeitnehmern zu kürzen. Beziehern von Arbeitslosenhilfe, die noch andere Einkommen haben, sollten die vom Staat gezahlten Rentenversicherungsbeiträge gekürzt werden. Nach unionsinterner Kritik hatte die Koalition aber darauf verzichtet - wie ursprünglich geplant - das Arbeitslosengeld in der ersten Woche zu halbieren und den Bezug von Arbeitslosenhilfe auf fünf Jahre zu begrenzen. Zum Kündigungsschutz sah das Programm vor, den Schwellenwert von fünf auf zehn Arbeitnehmer zu erhöhen, die Möglichkeit der Befristung von Arbeitsverträgen von 18 auf 24 Monate zu verlängern und die Höchstbefristungsgrenze für über 60-Jährige ganz zu streichen. Zur Krankenversicherung war unter anderem geplant, das von der siebten Krankheitswoche an gezahlte Krankengeld um 10 Prozent zu kürzen, Zuzahlungen für Arzneimittel anzuheben und jüngeren Versicherten den Kassenzuschuss für Zahnersatz zu streichen (SZ vom 27.04.1996: 1).

In diesem Zusammenhang stieß auch die Kürzung der Lohnfortzahlung auf heftige Kritik. Die Koalition plante hier die Höhe auf 80 Prozent des Lohnes zu kürzen oder alternativ eine Anrechnung eines Urlaubtages für fünf Krankheitstage einzuführen (SZ vom 27.04.1996: 1). Die Länder lehnten die Sparvorschläge insbesondere wegen der geplanten Lastenverteilung ab. Bayerns Ministerpräsident Stoiber kritisierte in diesem Zusammenhang insbesondere den Wegfall der Vermögenssteuer und die Reduzierung des Solidaritätszuschlages (SZ vom 29.04.1996: 1).

Einen Monat später scheiterten die Reform der Arbeitslosen- und Sozialhilfe und das Asylbewerberleistungsgesetz zunächst im Bundesrat (SZ vom 25.05.1996:1). Beim Arbeitslosenhilfe-Reformgesetz hatten auch die "Großen Koalitionen" von Berlin, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen bereits im Vorfeld Ablehnung signalisiert (taz vom 22.05.1996: 19). Während der Bundestag den Einspruch gegen das nicht-zustimmungspflichtige Arbeitslosenhilfe-Reformgesetz zurückwies und es damit in Kraft treten konnte, musste die Sozialhilfe-Reform und das Asylbewerber-Leistungsgesetz erneut in den Vermittlungsausschuss (Handelsblatt vom 14.06.1996: 6). Zwei Wochen später einigten sich die Bundesregierung und die SPD im Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat auf die Reform der Sozialhilfe. Nach dem Kompromiss wurde die Anpassung in den Jahren 1997 und 1998 an die Entwicklung der Renten gekoppelt und ab 1999 an Stand und Entwicklung von Nettoeinkommen, Verbraucherverhalten und Lebenshaltungskosten gebunden. Die Verdopplung des Lohnabstandsgebots zwischen Sozialhilfe und den unteren Lohngruppen auf 15 Prozent wurde gestrichen. Seehofer äußerte sich insgesamt "sehr zufrieden" (Handelsblatt vom 27.06.1996: 3).

Am 12. Juni 1996 verabschiedete das Kabinett den Gesetzentwurf des Arbeitsförderungsreformgesetzes (SZ vom 13.06.1996: 1). Von den Leitlinien des Gesetzes aus dem April 1995 über den Referentenentwurf ein Jahr später am 15. April 1996 bis nun zum Kabinettsentwurf am 12. Juni 1996 war ein ganzes Jahr verstrichen. Zusätzlich aufgenommen - nach Abstimmungen in der Koalitionsarbeitsgruppe - wurden Vertrauensschutzregelungen bei der Anhebung der Altersgrenze für die Verlängerung der Anspruchsdauer und bei der Anrechnung von Abfindungen auf das Arbeitslosengeld. Nicht mehr enthalten waren Regelungen zur Steuerfinanzierung von versicherungsfremden Leistungen (Zohlnhöfer 2001: 296). Das Gesetz sah insgesamt fünf Ziele vor: (1) Verbesserung der Erwerbschancen; (2) Weiterentwicklung des Arbeitsförderungsrechts; (3) Erhöhung der Effizienz und Effektivität der BA; (4) Bekämpfung des Leistungsmissbrauchs sowie (5) Entlastung der Beitragszahler. Auch wurde in §1 nicht mehr wie in der alten Fassung, zum Ziel gesetzt, "dass ein hoher Beschäftigungsgrad erzielt und aufrechterhalten" werden soll, sondern es wurde lediglich die Aufgabe der Unterstützung des Arbeitsmarktausgleichs in den Mittelpunkt gestellt (Zohlnhöfer 2001: 297). Die Veränderung der Zielbestimmung des AFRG wurde damit begründet, dass auf diese Weise keine Erwartungen mehr aufkämen, durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen könnten Arbeitsplätze geschaffen werden (Zohlnhöfer 2001: 297). Die wichtigsten geplanten Neuregelungen des AFRG waren die Folgenden (Zohlnhöfer 2001: 297-300):

- Eingliederungszuschuss bei Neugründungen: neugegründete Kleinbetriebe mit maximal fünf Arbeitnehmern bekommen für ein Jahr die Hälfte der Lohnkosten für maximal zwei zuvor Arbeitslose erstattet.
- Eingliederungsvertrag: für sechs Monate kann das Arbeitsamt durch Fehlzeiten entstandene Kosten für Langzeitarbeitslose übernehmen. Außerdem kann es entsprechende Eingliederungszuschüsse gewähren. Der Eingliederungsvertrag kann vom Arbeitgeber, Arbeitslosen oder dem Arbeitsamt ohne Angabe von Gründen jederzeit gekündigt werden.
- Neudefinition von Arbeitslosigkeit: Hier steht nun die aktive Suche nach einer neuen Beschäftigung im Vordergrund. Außerdem muss der Arbeitslose auf Verlangen des Arbeitsamtes auch Eigenbemühungen nachweisen (Beweislastumkehr).
- Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien: Richtet sich ausschließlich nach der Bezahlung. In den ersten drei Monaten ist eine Minderung um 20%, in den folgenden drei Monaten um 30% zumutbar. Nach einem halben Jahr Arbeitslosigkeit sollte dann auch ein Nettoeinkommen in Höhe des Arbeitslosengeldes zumutbar sein. Außerdem wurde die zumutbare Pendelzeit zwischen Wohnung und Arbeitsstätte von 2,5 auf 3 Stunden verlängert.
- Anrechnungen von Abfindungen auf das Arbeitslosengeld: hier waren allerdings mit dem Alter und der Betriebszugehörigkeit gestaffelte Freibeträge und eine Vertrauensschutzregelung vorgesehen.
- Streichung der originären Arbeitslosenhilfe.
- Ausweitung des Versicherungsschutzes: Alle Teilzeitbeschäftigten oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze sollten in die Arbeitslosenversicherung einbezogen werden (bisher: nur diejenigen mit mehr als 18 Stunden Wochenarbeitszeit).
- Einführung Teilarbeitslosengeld: Arbeitnehmer, die mehreren versicherungspflichtigen Teilzeitbeschäftigungen nachgehen und eine davon verlieren, können längstens sechs Monate Teilarbeitslosengeld erhalten.
- Kürzungen bei ABM: Bezuschussung der ABM sollte auf 30-75%, in Ausnahmefällen auf 90% des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts reduziert werden. Dieses "berücksichtigungsfähige Arbeitsentgelt" sollte seinerseits nicht mehr 90, sondern nur noch 80 Prozent des Entgelts eines ungeförderten Arbeitnehmers betragen.
- Dezentralisierung der Arbeitsvermittlung: Arbeitsämter können fünf Prozent der Mittel, die ihnen für Ermessensleistungen zur Verfügung stehen, für selbst frei bestimmte Leistungen zur Eingliederung aufwenden (Innovationstopf). Die Mittel für Ermessensleistungen sollten darüber hinaus in einem Eingliederungshaushalt zusammengefasst werden und es sollte möglich sein, Ausgabereste ins nächste Haushaltsjahr zu übertragen. Darüber hinaus sollten die Arbeitsämter verpflichtet werden, jährliche Eingliederungsbilanzen vorzulegen, in denen über die Nutzung des Eingliederungshaushaltes, die Eingliederungserfolge in den regulären Arbeitsmarkt und die Vermittlungsergebnisse Rechenschaft abgelegt werden soll.

Unterdessen fand in Bonn mit 350.000 Menschen eine der größten Demonstrationen der Nachkriegsgeschichte gegen die Sparpläne der Bundesregierung – insbesondere gegen die Absenkung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall - statt (Associated Press Worldstream von 16.06.1996: 1). Das AFRG wurde zur Beschleunigung des Verfahrens zum einen von den Koalitionsfraktionen direkt in den Bundestag eingebracht, während zum anderen die Regierungsvorlage dem Bundesrat zur Stellungnahme vorgelegt wurde. Die erste Lesung fand am 20.Juni 1996 statt (Zohlnhöfer 2001: 301). Die SPD sprach im Bundestag von einem "*Katastrophengesetz*", die Grünen warnten vor "*verheerenden Auswirkungen in Ostdeutschland*".

Der Arbeitnehmerflügel der Unionsfraktion forderte unterdessen Änderungen des Bonner Sparpakets beim Kündigungsschutz und bei der Lohnfortzahlung (Associated Press Worldstream – German 20.06.1996). Unterstützung für die Sparpläne kam hingegen vom Hessischen SPD-Ministerpräsidenten Hans Eichel. In einem Interview in der Hamburger Zeitung "Die Woche" sagte er, auch die SPD komme an "Leistungskürzungen im Sozialbereich nicht vorbei". Das gelte für die Frage der Lohnfortzahlung ebenso wie für die Frage der Zumutbarkeit von Arbeit als Voraussetzung für den Bezug von Arbeitslosen- und Sozialhilfe (Associated Press Worldstream -German vom 25.06.1996: 1). Ähnliche Vorstellungen hatte bereits der rheinland-pfälzische SPD-Sozialminister Florian Gerster geäußert (Handelsblatt vom 10.05.1996: 6). Die Arbeitgeber forderten die rasche Umsetzung der Sparbeschlüsse. Der führende Arbeitgebervertreter in der BA-Selbstverwaltung, Josef Siegers, hatte darüber hinaus gefordert, die Verpflichtungsermächtigen für ABM und Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen schon 1996 um ein Fünftel zu kürzen (Handelsblatt vom 22.07.1996: 5).

Ursula Engelen-Kefer, zu diesem Zeitpunkt amtierende Vorstandsvorsitzende der BA, kritisierte den Vorstoß der Arbeitgeber als "vorauseilenden Gehorsam" sowie als "sozial- und arbeitsmarktpolitisch sehr schädlich" (Handelsblatt vom 22.07.1996: 5). Darüber hinaus bekämpfte der DGB in erster Linie die Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien und die geplante Anrechnung von Abfindungen auf das Arbeitslosengeld. Zu beiden Maßnahmen legte der DGB Gutachten vor, die die Verfassungsmäßigkeit der Änderungen bestritten. Zur Verschärfung der Zumutbarkeitsregelungen legte Engelen-Kefer ein Rechtsgutachten des Giessener Professors Bruno-Otto Bryde vor, nach dem die vorgesehene Verschärfung der Zumutbarkeitsregelung verfassungsrechtlich problematisch sei. Die Koalition versuche, die Berufswahlfreiheit für Arbeitnehmer weiter zurückzudrängen als dies verfassungsrechtlich zulässig sei, hieß es in dem Gutachten (Handelsblatt vom 07.11.1996). Ein weiteres Rechtsgutachten des Bremer Professors Däubler argumentierte, dass die Anrechnungen von Abfindungen sowohl in den Eigentumsschutz des Art. 14 GG eingreife als auch das Gleichheitsgebot aus Art. 3 GG verletze (Zohlnhöfer 2001:302). Zudem argumentierten die Gewerkschaften, dass die Anrechnung von Abfindungen einen sozialverträglichen Personalabbau erheblich erschweren würde (Handelsblatt vom 30.08.1996: 4).

Bei der Ablehnung der Anrechnung von Abfindungen bekamen die Gewerkschaften Unterstützung von Arbeitgeberseite. Die Anrechnung von Abfindungen wurde von den Arbeitgebern als "konfiskatorischer Eingriff" in das Arbeitslosengeld grundsätzlich abgelehnt. Es sei damit zu rechnen – so Josef Siegers -, dass die Abfindungskosten entsprechend um 10% bis 20% steigen müssten. Daneben sei eine erhebliche zusätzliche Belastung der Arbeitsgerichte zu befürchten. Grundsätzlich erinnerten die Arbeitgeber daran, dass ihre Zustimmung zur Korrektur der Frühverrentung, die für die Arbeitgeber erheblich teurer geworden sei, unter der Bedingung gestanden habe, dass neue zusätzliche Belastungen für die Unternehmen durch Regelungen im AFG unterblieben. Das Gegenteil sei nun der Fall (Handelsblatt vom 04.10.1996: 7). Kritik an der Reform und insbesondere an der Kürzung der Mittel für ABM kam von den Kommunen. Nach Einschätzung des Chefs des Städte- und Gemeindebundes, Hans Gottfried Bernrath, führten die Kürzungen dazu, dass zwei Drittel aller ABM sowie Fortbildungen und Umschulungen in Ostdeutschland bis zum Jahr 2000 gestrichen würden. Die Folge wäre, dass die Betroffenen weitgehend von der Sozialhilfe abhängig würden. Außerdem forderte Bernrath die Bundesregierung und die Länder auf, endlich eine bindende Zusage für eine solche Reform zu geben (taz vom 15.08.1996: 1).

Besonders heftiger Widerstand gegen das Gesetz kam hingegen von ostdeutschen CDU- Abgeordneten. Der Sprecher der ostdeutschen CDU-Abgeordneten und stellvertretende Fraktionsvorsitzende Krüger, forderte im Sommer 1996 wiederholt, dass die Zahl der ABM-Stellen in Ostdeutschland 1997 nicht gesenkt werden dürfe. Ähnlich äußerten sich die Ministerpräsidenten der CDU-regierten neuen Bundesländer, Biedenkopf, Vogel und Seite. Dieser inner-koalitionäre Streit wurde schließlich in einem Gespräch des Arbeitsministers mit ostdeutschen Abgeordneten am 9. Oktober 1996 beigelegt.

Zwar wurde bekräftigt, dass sich die ABM-Entgelte nur noch nach 80 Prozent des Tarifs richten sollten. Allerdings sollte die maximale Höhe des Zuschusses in Arbeitsamtsbezirken mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit statt bis zum Jahr 2000 erst zum Jahr 2003 stufenweise von 100 auf 75 Prozent gesenkt werden (Zohlnhöfer 2001: 304).

Auch wurden Lohnsubventionen für Ostdeutschland verabredet: Danach sollte die Einstellung von bis zu zehn Arbeitnehmern in gewerblichen Unternehmen in Höhe der durchschnittlichen Arbeitslosenunterstützung gefördert werden, wobei die Zahl der geforderten Arbeitnehmer 10 Prozent des Personalbestands nicht übersteigen dürfe (Zohlnhöfer 2001: 304). Diese Änderungen wurden weitgehend unverändert in die Ausschussfassung des Gesetzes übernommen, die am 16. Oktober beschlossen wurde. Zusätzlich beschlossen wurden noch der Anteil der Ermessensleistungen für den Innovationstopf den Vorschlägen der CDA entsprechend von fünf auf zehn Prozent zu erhöhen (Zohlnhöfer 2001: 304). Am 7. November 1996 wurde das AFRG in zweiter und dritter Lesung im Bundestag behandelt und in namentlicher Abstimmung mit 340 gegen 317 Stimmen verabschiedet (Zohlnhöfer 2001: 305). Am 29. November wurde das AFRG im Bundesrat abgelehnt. Einstimmig wurde der Vermittlungsausschuss angerufen, wobei allerdings die unionsgeführten Länder lediglich einzelne Änderungen verlangten, während die sozialdemokratischen Landesregierungen eine grundsätzlich andere Reform forderten.

Indirekte Unterstützung für das AFRG kam Ende November indes vom nordrhein-westfälischen SPD-Wirtschaftsminister Wolfgang Clement. Der sagte in der Bild- Zeitung: "Um der Wirtschaft den Anreiz zur Schaffung neuer Arbeitsplätze zu geben, brauchen wir niedrigere Einstiegslöhne" und forderte zusätzliche öffentliche Lohnzuschüsse: "Damit der Lohn nicht auf das Niveau der Sozialhilfe sinkt, muss der Arbeitnehmer aus der Steuerkasse oder der Arbeitslosenversicherung einen Zuschuss erhalten" (Associated Press Worldstream vom 20.11.1996. 1). Der Vermittlungsausschuss konnte in seiner Sitzung am 5. Dezember indes keinen Kompromiss zwischen Regierung und Bundesratsmehrheit erreichen, sondern beschloss mit SPD-Mehrheit weitreichende Änderungen am AFRG (Zohlnhöfer 2001: 306).

Die 100 % Lohnkostenfinanzierung bei ABM in Ostdeutschland solle wegen der hohen Arbeitslosigkeit um ein Jahr verlängert werden. Außerdem abgelehnt wurden die Meldepflicht für Arbeitslose, die Kürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für Jugendliche und die schärfere Missbrauchskontrolle (Associated Press Worldstream – German vom 05.12.1996:1). Eine Woche später wurden diese Vorschläge im Bundestag abgelehnt. Damit war das Vermittlungsverfahren gescheitert. Bereits vor dem Scheitern begann der Bundestagsauschuss für Arbeit und Sozialordnung die neuerliche Beratung des AFRG, das nun zustimmungsfrei gestaltet werden sollte.

Die meisten Bestimmungen des AFRG konnten auch ohne die Zustimmung des Bundesrates in Kraft gesetzt werden. Verzichten musste die Bundesregierung auf die ursprünglich geplante Abschaffung der originären Arbeitslosenhilfe (Handelsblatt vom 30.01.1997: 4). Auch Änderungen im Recht der Selbstverwaltung der BA und bei der Struktur der Landesarbeitsämter mussten fallen gelassen werden (Zohlnhöfer 2001: 307). Die zweite und dritte Lesung und Annahme des Gesetzes fand am 31. Januar 1997 statt. Am 20. März schließlich wurde der Einspruch des Bundesrates mit 339 zu 320 Stimmen überstimmt, so dass Teile des Gesetzes bereits am 1. April 1997, der Rest der Regelungen am 1. Januar 1998 in Kraft treten konnten (Zohlnhöfer 2001: 307).

Zusammenfassend lässt sich auch in der Phase zwischen 1995 und Anfang 1996 kein Policy- Wandel hin zu einer "aktivierenden Arbeitsmarktpolitik" feststellen, wie oftmals in der Literatur unterstellt wird. Interessanterweise wurde beispielsweise die Befristung der Arbeitslosenhilfe auf zwei Jahre (und später auf fünf Jahre) als von Blüm ungeliebte Maßnahme schnell zugunsten der Marktwert-Taxierung fallen gelassen. Die Angleichung der Vermögensanrechnung an die Sozialhilfe erlitt das gleiche

Schicksal. Auch die Kürzung der Sozialhilfe wurde nach unionsinterner Kritik nicht weiter verfolgt. Eher schienen diese Maßnahmen geeignet, das Drohpotential gegenüber der SPD zu erhöhen.

Zudem wurden Maßnahmen wie die Marktwert-Taxierung und das langsamere Steigen der Sozialhilfe-Regelsätze von Blüm und Seehofer stets damit begründet, die jeweils schlimmeren Grausamkeiten verhindert zu haben. Zwischen den beiden großen Parteien lassen sich auch in dieser Phase keine besonders starken Dissonanzen entdecken. Gleichwohl mehren sich in beiden großen Parteien parteiinterne Konflikte. Während die wirtschaftsorientierten SPD-Politiker die Notwendigkeit von Kürzungen im Sozialbereich zunehmend eingestehen, gibt es in der Union Gegenwehr gegen eine Abschaffung der Arbeitslosenhilfe durch die ostdeutschen Landesregierungen, die kommunalen Spitzenverbände und die CDA.

Zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden mehrten sich indes die Konflikte, insbesondere bei der Höhe der Lohnersatzleistungen und der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall; bei der Frage der Anrechnung von Abfindungen standen Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften indes Seite an Seite.

Gleichwohl verstärkte sich in dieser Phase als *nichtintendierter Nebeneffekt* der Verschiebebahnhof zwischen Arbeitsämtern und Sozialämtern durch die schrittweise Absenkung der Arbeitslosenhilfe (auch als Folge der ansteigenden Lohnnebenkosten) und der weiteren Öffnung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente für die Sozialhilfe-Empfänger. Sie waren den Beteiligten zudem durchaus bewusst und wurden auch politisch thematisisiert. Die Frage der Auswirkungen für die finanzielle Situation der Kommunen gewann an Bedeutung.

Ab Mitte 1996 bis zur Einführung des AFRG änderte sich das Bild. Tatsächlich stellen einzelne Maßnahmen des AFRG einen schrittweisen Policy Wandel dar. Obgleich strukturelle Veränderungen ausblieben, stellt insbesondere die Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien mit der Abschaffung des Berufsschutzes eine schrittweise Abkehr von der vollständigen Status- und Lebensstandardabsicherung früherer Tage dar. In die gleiche Richtung ging die Anrechnung von Abfindungen auf den Bezug von Arbeitslosengeld, die Herabstufung der Bemessungsgrundlage und die Bezuschussung von ABM. Allein 1996 sanken die Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik von 46,8 Mrd. DM auf 37 Mrd. DM.

Aus Gewerkschaftssicht stellten diese Maßnahmen jedoch keine grundlegenden Tabubrüche dar. Zur Reform der Arbeitslosenhilfe und dem AFRG der Kohl-Regierung bemerkte ein Vertreter der Gewerkschaften:

"Das haben wir ja selbst mitgemacht, wir wollten ja die Verschärfung. Wir haben es für nötig empfunden, denn wir wollten den Missbrauch mit ABM nicht fördern. Es gab keine große Auseinandersetzung. Es gab zwar die ein oder andere kleine Kritik, aber der Kohl hat da nichts grundsätzlich kaputt gemacht"⁴⁰.

Auf weitaus größere Kritik der Gewerkschaften stieß 1996 die Absenkung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall: "Bis hin zum Eklat, als Kohl den Tabubruch beging und die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall anging, da war sein Ende mit den Arbeitnehmern besiegelt"⁴¹.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der spezifische institutionelle Kontext maßgeblich die Reformen in den 80er und 90er Jahre geprägt hat. Strukturreformen wurden durch die Sozialpolitiker beider großer Volksparteien, durch die Sozialpartner und die spezifischen Länderinteressen vereitelt.

Es entwickelte sich ein Reformmuster, das finanzielle Defizite zunächst zwischen Bundeshaushalt und Sozialversicherung auszugleichen suchte. Als dieser Weg verstellt war, kam es zu weitergehenden

⁴⁰ Experteninterview am 29.10.2007: 10.

⁴¹ Experteninterview am 29.10.2007: 2.

Kostenabwälzungen vom Bundeshaushalt auf die Kommunalhaushalte. Die Sozialpartner akzeptierten diese *Verschiebepolitik* – wenn auch widerwillig – , da sie sich für Umstrukturierungspolitiken in den Dienst stellen ließen. Es ließ sich jedoch bereits damals absehen, dass die gefundenen Lösungen nicht von Dauer sein würden, sondern die nächste Reform nach sich ziehen würden.

4. Neue arbeitsmarktpolitische Weichenstellungen und der Regierungswechsel 1998

Die Idee der Zusammenlegung der bedürftigkeitsgeprüften Leistungen Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe wurde ab Mitte der 90er Jahre – wenngleich sehr sporadisch - bereits von Wirtschaftsforschungsinstituten immer wieder in die Diskussion eingebracht. Die Begrifflichkeit der Vorschläge in jener Zeit - wie beispielsweise "Zusammenführen", "Anpassung" oder "Integration" - zeigt jedoch, dass es im Kern zwar darum ging, beide Leistungen stärker als bisher zu bündeln; die wichtige Frage der Ausgestaltung dieser Bündelung, ihre Finanzierung und Durchführung wurde in diesen Beiträgen und Forderungen selten beantwortet. Im Vorfeld der Bundestagswahl 1998 fand die Idee zum ersten Mal auch Eingang in die politische Debatte. Am 27. September 1998 kam es erstmals nach einer Bundestagswahl in Deutschland zu einem vollständigen Austausch der Regierungsparteien: SPD und GRÜNE lösten die seit 16 Jahren ununterbrochen regierende CDU/CSU/FDP Regierung ab.

4.1 Das Konzept der Grundsicherung und die Reformdiskussion der Grünen

Die *Grünen* hatten sich schon sehr früh für die Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe ausgesprochen und sich mit ihrem Modell der sozialen Grundsicherung im Gegensatz zur SPD auch bereits auf ein entsprechendes Konzept festgelegt.

Bereits Anfang 1994 bekam die Diskussion um eine soziale Grundsicherung, die in den 80er Jahren vor allem von den Wohlfahrtsverbänden, den Grünen und Sozialhilfeinitiativen geführt wurde, erste Konturen. Zu diesem Zeitpunkt gab es in allen drei Oppositionsparteien - SPD, Grüne und PDS - erste Vorstellungen zu den Grundzügen einer solchen Grundsicherung. Auf Details konnte man sich parteiintern jedoch noch nicht verständigen. Die Finanzierungsverantwortung zumindest sahen alle drei Parteien beim Bund (taz vom 28.01.1994: 3). Einig waren sich zudem alle Befürworter, dass die neue Leistung deutlich über dem jeweiligen Sozialhilfe-Regelsatz liegen sollte.

Während die SPD die Grundsicherung zunächst auf Arbeitslose, Invalide und Rentner beschränken wollte, wollten die Grünen die Grundsicherung für Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfeempfänger einführen (taz vom 28.01.1994: 3). Zudem wollte die SPD an der Familiensubsidiarität (-haftung) festhalten, während Grüne und PDS diese einschränken wollten; d.h. erwachsene Kinder sollten nicht mehr wie bisher vom Sozialamt für den Unterhalt ihrer Eltern herangezogen werden können (taz vom 28.01.1994: 3).

Einzige Auflage für den Bezug der Grundsicherung war die Verfügbarkeit auf dem Arbeitsmarkt – soweit nicht Erwerbsunfähigkeit oder Alter dagegen sprachen. Nach anfänglichem Widerstand, war dies auch bei den Grünen nicht mehr umstritten. Nach ihrer Vorstellung sollte die Grundsicherung in arbeitsmarktpolitische Projekte und Initiativen eingebracht werden und soziale und ökologisch nützliche Arbeit außerhalb des Erwerbssektors sichern. Strittig war bei den Grünen die Höhe der Leistung: während die Vertreter der "Globalinitiative" auf 50 Prozent des Nettoeinkommens – also 1250 DM – bestanden, wollte sich der Bundesvorstand lediglich "dafür einsetzen, dass dieses Ziel (50 Prozent) möglichst bald erreicht wird" (taz vom 28.01.1994: 3).

Auch im christlich-liberalen Regierungslager wurde zu diesem Zeitpunkt bereits über eine stärkere Entkoppelung von Erwerbsarbeit und Existenzsicherung nachgedacht. Das hier diskutierte Konzept hieß "Bürgergeld" und war an die Idee der negativen Einkommenssteuer gekoppelt (taz vom 28.01.1994: 3). Die FDP beispielsweise setzte sich für ein solches Grundeinkommen in Höhe von 550DM monatlich ohne Mietzuschüsse ein. Durch eine geringere Anrechnung des Arbeitseinkommens auf die Sozialhilfe sollte so ein Anreiz zur Aufnahme von Arbeit entstehen (taz vom 01.08.1994: 1).

Einen Berührungspunkt zwischen dem Konzept der Grünen und dem Regierungslager gab es in der Frage, dass Sozialhilfeempfängern ein Anreiz zur Arbeitsaufnahme gegeben werden sollte. Im Konzept der CDU müsste bei Arbeitsaufnahme das Einkommen nach einem "Grenzsteuersatz" nicht gleich zu 100%, sondern nur zu 50 Prozent versteuern; bei den Grünen sollten 20 Prozent anrechnungsfrei bleiben (taz vom 28.01.1994: 3).

Anfang Oktober 1996 stellte die sozialpolitische Sprecherin der Grünen, Andrea Fischer, erstmals konkrete Eckpunkte für ein Grundsicherungskonzept vor. Nach dem Diskussionspapier sollten Alleinstehende, die ihren Lebensunterhalt nicht allein bestreiten können, einen Pauschalbetrag von 1.200 DM (in Ostdeutschland 1.000 DM) erhalten. Die "laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt" der Sozialhilfe sollte damit ebenso hinfällig werden wie die Arbeitslosenhilfe. Zudem sollten die gegenseitigen Unterhaltspflichten auf Ehepaare, nicht-eheliche Lebensgemeinschaften sowie deren minderjährige Kinder beschränkt bleiben. Eltern sollten dementsprechend nicht mehr herangezogen werden können. Außerdem sollte die Grundsicherung bei der Ablehnung zumutbarer Beschäftigung vermindert werden (taz vom 02.10.1996: 1). Die entstehenden Mehrausgaben bezifferte Andrea Fischer auf 10 Mrd. DM. Diese Kosten sollten durch ein erhöhtes Aufkommen aus der Erbschafts- und Vermögenssteuer gedeckt werden (taz vom 02.10.1996: 1).

Mitte November 1997 verabschiedeten die Grünen auf ihrem Bundesparteitag in Kassel das Konzept der sozialen Grundsicherung. Sie sollte nach dem Willen der Grünen die Hilfe zum Lebensunterhalt der Sozialhilfe, die Arbeitslosenhilfe und die Leistungen für Asylbewerber ersetzen. Vorgesehen war eine Pauschale von 800 DM pro Person sowie für jede weitere Person in einem gemeinsamen Haushalt 560 DM. Für Behinderte und ältere Menschen wurde ein um zehn Prozent höherer Satz beschlossen. Zudem war eine an den Kosten vor Ort orientierte Wohnpauschale vorgesehen. Das Lohnabstandsgebot sollte entfallen. Dagegen sollte eigenes Erwerbseinkommen nur zu 80 Prozent auf die Leistung angerechnet werden; Einkommen bis zur Höhe von 25 Prozent sollten frei bleiben. Die geltende Zumutbarkeitsregelung, wonach bei Ablehnung zumutbarer Arbeit die Leistungen gekürzt werden, lehnten die Grünen nun ab. Darüber hinaus sah das Konzept vor, dass sämtliche Leistungsempfänger auch Zugang zur Arbeitsförderung erhalten sollten. Für die Finanzierung rechneten die Grünen mit Zusatzkosten in Höhe von 12 Mrd. DM, die durch eine höhere Erbschaftssteuer und die Wiedereinführung der Vermögenssteuer ausgeglichen werden sollten (SZ vom 17.11.1997).

4.2 Die Reformdiskussion der Länder

Da die Zustimmung der *Länder* für die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfe notwendig war, kam den Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat große Bedeutung zu. Schon im Februar 1999 hatte die rot-grüne Bundesregierung im Bundesrat keine eigene Mehrheit mehr. Tatsächlich herrschte zu diesem Zeitpunkt unter den Arbeitsministern der Länder breites Einvernehmen zur Notwendigkeit einer Zusammenlegung beider Hilfesysteme. Auch die Bundes-CDU hatte in ihrem Wahlprogramm 1998 die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe gefordert und tat dies nach der verlorenen Bundestagswahl umso vehementer.

Bereits am 26. Oktober 2000 verabschiedeten die Länderarbeitsminister auf Antrag der A-Länder Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen im Kieler Schloss einstimmig einen Leitantrag zur Sozialhilfe ("Konzertierte Aktion zur Überwindung von Sozialhilfebedürftigkeit"), in dem sie an den Bundesarbeitsminister appellierten, "(…) gemeinsam mit den Ländern die notwendigen grundlegenden Reformen zur Zusammenführung von Arbeitslosehilfe und Sozialhilfe in Angriff zu nehmen" (Arbeitsund Sozialministerkonferenz 2000). Kurze Zeit später stellten Abgeordnete der PDS dazu im Bundestag eine kleine Anfrage. In der Antwort hob die Bundesregierung hervor, dass es zwar zu diesem Zeitpunkt keinen Beschluss gebe, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zusammenzuführen. Allerdings prüfe

eine hierzu eingesetzte Bund-Länder-Arbeitsgruppe im Moment, wie "beide Leitungen besser verzahnt werden können" (Bundestag 2000: 1).

Diese Prüfung solle auch die von der Bundesregierung geförderten Modellprojekte (MoZArt-Projekte) berücksichtigen. Erst nach Abschluss eines umfassenden Diskussionsprozesses und nach Vorliegen der Ergebnisse der Modellprojekte solle dann über eine mögliche Reform entschieden werden (Bundestag 2000: 1). Im April 2001 fiel der Startschuss für die Modellprojekte zur verbesserten Zusammenarbeit von Arbeits- und Sozialämtern (MoZArt). In der Pressemitteilung des BMA hieß es dazu: "MoZArt soll verallgemeinerungsfähige Wege zur effektiven und nachhaltigen Zusammenarbeit von Arbeits-und Sozialämtern liefern" (BMA 2001). Mit einer Gesamtsumme von 30 Mio. DM wurden insgesamt 28 Modellprojekte über einen Zeitraum von zwei Jahren gefördert. In den Modellprojekten wurden dabei unterschiedliche Formen der Zusammenarbeit getestet. Während die Ämter in Hamburg, Hanau, Pirmasens und Wiesbaden eine gemeinsame Anlaufstelle für alle Arbeitslosen- und Sozialhilfeempfänger einrichteten, erprobten Zwickau und Neumünster die Verbesserung des Datenaustauschs (BMA 2001). Mit Blick auf die Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitforschung der Modellprojekte durch das infas Institut, hob der damals zuständige Referent im Referat "Arbeitslosenhilfe" des BMWA, Marc Heinrich, zwei Jahre später hervor, dass der Vermittlungserfolg der Modell-Ämter direkt "vom Grad der Zusammenarbeit der beiden Systeme der sozialen Sicherung [abhängt]: je intensiver die Zusammenarbeit und der Grad der Verzahnung, desto höher der Erfolg" (Heinrich 2003: 5). Vor dem Hintergrund der Gesetzesberatungen zu Hartz IV, hieß es weiter: "Diese Ergebnisse rechtfertigen die derzeit laufenden Gesetzesvorhaben zur Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe" (Heinrich 2003: 7).

Aus den Ländern kamen zunehmend Vorschläge zur Reform der Arbeitslosenhilfe und verstärkte damit im Frühjahr 2001 den Druck auf die Bundesregierung, die Zusammenlegung von Arbeitslosenund Sozialhilfe auf den Weg zu bringen. Der sächsische Wirtschaftsminister, Kajo Schommer, beispielsweise stellte im März 2001 eine entsprechende Initiative vor ("Konvergenzvorschlag"), die die Etablierung von "Ämtern für Soziales und Arbeit" auf kommunaler Ebene vorsah. Er schlug vor, in Zukunft nur noch danach zu entscheiden, ob Leistungsempfänger arbeitsfähig seien oder nicht. Letztere sollten ein "Sozialgeld" erhalten, das in etwa der damaligen Sozialhilfe vergleichbar sein sollte. Wer hingegen arbeitsfähig war, sollte ein Sozialeinkommen beziehen, das monatlich um 150 DM unter dem Sozialgeld liegt. Durch persönlichen Einsatz konnte der Betroffene jedoch den Grundbetrag um bis zu 300 DM zu erhöhen (Welt vom 10.03.2001).

Aus Hessen kam derweil der Vorschlag des Ministerpräsidenten Roland Koch zu einer Sozialhilfereform nach dem Modell des US-Bundesstaates Wisconsin Anfang August des gleichen Jahres (AFP
vom 06.08.2001). Koch hatte argumentiert, mit Hilfe einer Experimentierklausel arbeitsunwillige
Sozialhilfeempfänger mit stärkeren Sanktionen und Hilfsangeboten zur Arbeitsaufnahme bewegen zu
wollen und so die Fallzahlen in Hessen um die Hälfte zu reduzieren (Handelsblatt vom 08.08.2001).

Auf der jährlichen Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) Anfang November 2001 konkretisierten die Arbeitsminister der Länder ihre Forderung an die Bundesregierung zur Modernisierung der Sozialhilfe weiter. Wie ein Jahr zuvor forderten sie unter anderem aktivierende Hilfen in den Vordergrund zu stellen, "Hilfen aus einer Hand" zu organisieren und passive Hilfen zu pauschalieren. Darüber hinaus erneuerten sie ihre Forderung, die notwendigen grundlegenden Reformen zur Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe gleich zu Beginn der nächsten Legislaturperiode in Angriff zu nehmen. Auch mahnten sie an, dass dadurch keine zusätzlichen finanziellen Belastungen für die Kommunen entstehen dürften. Einzig das SPD-geführte Land Mecklenburg-Vorpommern gab eine abweichende Stellungnahme zu Protokoll, indem es nachdrücklich darauf hinwies, dass es alle Reformen, die geeignet sind, die Arbeitslosenhilfe abzuschaffen, ablehnen würde (Arbeits- und Sozialminis-

terkonferenz 2001). Hier legte die PDS in der Person des Arbeitsministers Holter ein Veto gegenüber den Reformplänen ab.

Zu Beginn des Bundestagswahljahres 2002 stellte Roland Koch die Details seiner Bundesratsinitiative – das sogenannte Offensiv-Gesetz – vor. Im Kern sollte das Gesetz den Ländern durch eine Experimentierklausel ermöglichen, Sozial- und Arbeitslosenhilfe in Vermittlungsagenturen (sogenannte Job-Center) zusammenzuführen, wobei sie Aufgaben- und Organisationsform selbst wählen können. Zur Finanzierung sollten bis zu 30 Prozent der aktiven Arbeitsförderung der BA den Vermittlungsagenturen übertragen werden und die Arbeitslosenhilfe vom Bund entsprechend erstattet werden. Für den Bund und die Kommunen sollten so keine Mehrkosten entstehen (Bundesrat 2002).

Langfristig wollte Hessen Einsparungen insbesondere durch die verbindliche individuelle Eingliederungsvereinbarung – den sogenannten "Hessen-Pakt" – erreichen, d.h. die Zumutbarkeitsregelungen des SGB III und des BSHG sollten für den Personenkreis der Langzeitarbeitslosen angeglichen und verschärft werden. Dazu gehörten beispielsweise die Umkehr der Beweislast oder härtere Sanktionen bis zum Wegfall der Leistungen. Insbesondere sollten Widerspruch und Klage gegen Leistungskürzungen nicht mehr wie bisher aufschiebende Wirkung haben. Für Arbeitslosenhilfebezieher sollten die Zumutbarkeitsregelungen so verändert werden, dass auch Beschäftigungen unterhalb der Arbeitslosenhilfe bzw. gemeinnützige Tätigkeiten zumutbar sind.

Darüber hinaus sah das Offensiv-Gesetz Kombilohn- und Zeitarbeits-Modelle vor (Hessische Landesregierung 2002). Bevor der Vermittlungsskandal und der Zwei-Stufen-Plan der Bundesregierung den hessischen Vorstoß im Februar des Jahres von der Agenda verdrängten, signalisierten viele Akteure auf SPD-Seite grundsätzliche Zustimmung. Bundesarbeitsminister Riester erklärte, Kochs Vorschlag enthalte "einige sehr gute Ansätze" (taz vom 25.01.2002). Auch der rheinland-pfälzische Ministerpräsident Kurt Beck sagte: "Ich habe keinen generellen Widerspruch" (APW vom 27.01.2002).

Ende März berichtete der Spiegel über ein SPD-Papier eines Bund-Länder-Treffens, das die schrittweise Abschaffung der Arbeitslosenhilfe vorsah (Spiegel vom 30.03.2002). Bei dem Papier handelte es sich um ein Vorbereitungspapier für die Klausurtagung der A-Länder-Staatssekretärs-Runde vom 6. März 2002 (Projektgruppe SGB III und Projektgruppe Sozialhilfe (Ländervertreter) 2002). Der Zweck des Papiers bestand darin, den Meinungsbildungsprozess innerhalb der A-Länder zu erfassen und mit dem der Hartz-Kommission und der Gemeindefinanzkommission zu verknüpfen. Obgleich das Papier keine Bewertung bzw. keine Positionierung zu so wichtigen Parametern wie der Leistungs- und Finanzierungsträgerschaft und der Größe des Personenkreises vornahm, machte es Vorschläge zur Ausgestaltung der Leistungshöhe und den Zugangsvoraussetzungen. Dabei machte es deutlich, dass Kooperations- und Koordinationsmodelle "nur als Vorstufe zu einer umfassenden Reform (Zusammenführung beider Systeme) in Betracht gezogen werden sollten" (Projektgruppe SGB III und Projektgruppe Sozialhilfe (Ländervertreter) 2002).

Mit Blick auf die Unterschiede bei der Leistungshöhe beider Hilfeleistungen machte das Papier deutlich:

"Soll ein Reformmodell größere Gerechtigkeit zwischen den beiden Gruppen von Leistungsbeziehern gewährleisten, ist eine Harmonisierung unter anderem der Zugangsvoraussetzungen zu den Leistungen sinnvoll. Da sich die Sozialhilfe am definierten Bedarf des Hilfebedürftigen orientiert, die Arbeitslosenhilfe hingegen am "Grundanspruch", dürfte in den meisten Fällen eine Annäherung der SGBIII-Kriterien an die Ausgestaltung der entsprechenden Regelungen im BSHG die realistischere Variante sein. Einer Absenkung der Leistungshöhe der Arbeitslosenhilfe von jetzt 53% bzw. 57% des Leistungsentgelts sind aus sozialpolitischen Gründen allerdings enge Grenzen gesetzt" (Projektgruppe SGB III und Projektgruppe Sozialhilfe (Ländervertreter) 2002).

Im Papier wurde daher vorgeschlagen, die Arbeitslosenhilfe zunächst zeitlich zu befristen: Im Anschluss an den Bezug von Arbeitslosengeld (Stufe 1) hätte jeder Arbeitslose befristet (z.B. für zwei Jahre) Anspruch auf Arbeitslosenhilfe (Stufe 2). Danach würde er zeitlich unbefristet in die Sozialhilfe fallen (Stufe 3). Dabei wäre die Arbeitslosenhilfe armutsfest auszugestalten, um einen Doppelbezug von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe auszuschließen. Außerdem sollten sowohl die Zumutbarkeitsregelungen des SGB III (Wegfall der abgestuften Mindesthöhe für Einkommen aus einer neuen Beschäftigung bei der Arbeitslosenhilfe) als auch die Sanktionen (Wegfall der Sperrzeiten) an das BSHG angenähert werden (Projektgruppe SGB III und Projektgruppe Sozialhilfe (Ländervertreter) 2002).

Wenngleich also einzelne wichtige Aspekte der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe weiterhin umstritten blieben, gab es von Seiten der Bundesländer zum Zeitpunkt der Einsetzung der Hartz-Kommission und der Gemeindefinanzkommission im Frühjahr 2002 bereits eine breite Unterstützung für die Idee der Zusammenlegung und mögliche Konzepte zu ihrer Umsetzung.

4.3 Druck auf die industriellen Beziehungen: das Kombi-Einkommen-Modell der BDA

Im Sommer 1997 meldete sich der Dachverband der *Arbeitgeber* erstmals mit einem eigenen Konzept zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit zu Wort. Im Kern zielte das "Kombi-Einkommen"-Modell auf die Schaffung eines neuen Niedriglohnbereichs. Erhebliches Beschäftigungspotential gäbe es hier nach Ansicht der Arbeitgeber vor allem im Dienstleistungsbereich, jedoch seien die Arbeitskosten zu hoch. Sie forderten daher einen neuen Niedriglohnbereich zwischen 20 Prozent und 30 Prozent unterhalb der unteren Tarifgruppen zu schaffen. Um eine Beschäftigung im Niedriglohnbereich attraktiver zu gestalten, sollte die Anrechnung auf die Sozialhilfe jeweils auf zwischen 70 und 90 Prozent abgesenkt werden. Zudem sollten je nach Familiengröße gestaffelte Freibeträge eingeführt werden.

Zugleich sollten laut dem Kombi-Einkommen-Konzept die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes von 32 auf 12 Monate verkürzt werden. Dies würde die BA laut BDA-Schätzungen um rund zehn Mrd. DM entlasten. Die Arbeitslosenhilfe wollte die BDA mit der Sozialhilfe verzahnen und mittelfristig ganz streichen. Weiterhin forderten die Arbeitgeber die Sozialhilfesätze einzufrieren und die neu geschaffenen Sanktionsmöglichkeiten voll auszuschöpfen. Sozial- und Arbeitsämter sollten zu Bürgerämtern verschmelzen, um den Verschiebebahnhof zwischen ihnen zu beenden (Handelsblatt vom 19.06.1997: 4).

Das Echo auf Seiten der SPD, CDU –Arbeitnehmern und Gewerkschaften auf den Vorstoß der Arbeitgeber war geteilt. Der DGB-Vorsitzende Dieter Schulte bezeichnete die Vorschläge in Leipzig als "unsozial und völlig unakzeptabel". Eine solche "Dauersubventionierung der Arbeit" führe nur zu einer "gnadenlosen Verdrängung" der regulären Arbeit (SZ vom 21.06.1997: 1). Den Vorschlag des Kombi-Lohns bezeichnete der stellvertretende SPD-Fraktionsvorsitzende Schreiner dagegen als bedenkenswert. Die SPD fordere schon lange bessere Vorschriften, mit denen Erwerbseinkommen auf die Sozialhilfe angerechnet werden könnten (SZ vom 21.06.1997:1). Auch der damalige ÖTV-Chef Herbert Mai bezeichnete Hundts Ansatz als "erwägenswert", knüpfte den Vorschlag eines Kombi-Lohns jedoch an Bedingungen: "Es muss begrenzt bleiben auf den Einstieg von Langzeitarbeitslosen, auf die Chance von gering Qualifizierten, in den Arbeitsmarkt hineinzukommen" (Associated Press Worldstream – German vom 19.06.1997: 1). Peter Keller, der stellvertretende CDA-Vorsitzende, warf den Arbeitgebern vor, sie verschärften mit ihren Vorschlägen die Spaltung auf dem Arbeitsmarkt:

"Die Wirtschaft soll endlich die vorhandenen Gesetze nutzen, statt immer neue Katastrophengesänge anzustimmen. Erst kneifen sie bei den Ausbildungsplätzen, dann entlassen sie qualifizierte Arbeitnehmer und nutzen, wie die letzte Steuerschätzung zeigt, jedes Schlupfloch, um ihr Schäflein am Fiskus vorbei ins Trockene zu bringen" (Associated Press Worldstream – German vom 19.06.1997: 1).

Unterdessen signalisierte die IG Chemie Zustimmung für einen befristeten Kombilohn, der in der Übergangszeit eines Strukturwandels eingesetzt werden könne. Insbesondere bei Arbeitsplätzen, die von der Konkurrenz von Niedriglohnstandorten vor allem in Mittel- und Osteuropa bedroht seien, solle die Übergangsphase durch die Einführung eines Kombi-Lohns aus Sozialtransfers und Lohnzahlung der Unternehmen gesichert werden – so der IG Chemie-Chef Hubertus Schmoldt (Handelsblatt vom 30.06.1997: 4). Auch die IG Metall lehnte den Vorschlag der BDA nicht grundsätzlich ab. Der IG-Metall-Vize Walter Riester setzte sich dafür ein, Niedrigverdiener von Sozialabgaben zu befreien und ihre Mindestrentenansprüche durch Steuern zu finanzieren (Handelsblatt vom 28.08.1997: 4). Auch der DGB-Chef Dieter Schulte rückte indessen – nach einem USA-Besuch – von seinem strikten ,Nein' zum Kombilohn-Vorschlag ab und wollte "zielstrebig" mit den Arbeitgebern darüber sprechen: "Ich könnte mir vorstellen, dass eine intelligente Form des Kombilohns für eine Versuchsphase in Tarifverträge aufgenommen wird" (taz vom 11.09.1997: 1). Ursula Engelen-Kefer schloss sich angesichts dramatisch steigender Sozialhilfezahlen vor allem der Forderung an, höhere Freibeträge für Zuverdienste von Sozialhilfempfängern aufzunehmen (Associated Press Worldstream – German vom 16.09.1997: 1).

4.4 Die Ambivalenz der SPD

Die *SPD* hatte im Unterschied zu den Grünen und zu den Ländern lange Zeit keine klare Linie zur Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Mit Blick auf die programmatische Ausrichtung der SPD und den Verlauf der Regierungstätigkeit ist nicht selten von einer "neuen Sozialdemokratie" (Gohr 2003: 47) die Rede gewesen, zumal die sogenannten *Modernisierer* innerhalb der SPD deutlich an Boden gewinnen konnten (Egle and Henkes 2003: ; Gohr 2003). Unter anderem wurde von einer "Christdemokratisierung der Sozialdemokratie" (Seeleib-Kaiser 2003: 17) gesprochen.

Zu Beginn der Legislaturperiode war jedoch innerhalb der SPD vollkommen ungeklärt, welche Politik sie mit der erlangten Regierungsmacht verfolgen wollte (Egle und Henkes 2003: 67). Dies schlug sich nicht nur in ihrer ambivalenten arbeitsmarktpolitischen Programmatik⁴² nieder, sondern auch in der Regierungspolitik. Auf dem Gebiet des Arbeitsrechts kam es zwischen 1998 und 2001 – wie im Wahlkampf versprochen – zunächst zu einer Reihe Re-Regulierungsmaßnahmen, wie z.B. in den Bereichen Sozialversicherungspflicht für geringfügig Beschäftigte, Teilzeit- und Befristungsregelungen und beim Betriebsverfassungsgesetz (Rose 2003). Auch in der Arbeitsmarktpolitik selbst kam es - wenngleich nur sehr punktuell und kleinflächig - nach der Regierungsübernahme zu geringfügigen Rücknahmen von Reformen der Vorgängerregierung. Im Juli 1999 wurden so beispielsweise der erleichterte Zugang von älteren Arbeitslosen zu Eingliederungszuschüssen; eine stärkere Wiedereröffnung von ABM in Bezug auf Teilnehmer und Träger und eine Ausweitung von Strukturanpassungsmaßnahmen beschlossen (Heinelt 2003: 127).

Eine konsensfähige SPD-Linie und ein entsprechendes arbeitsmarktpolitisches Konzept gab es jedoch lange Zeit nicht: "Am Arbeitsmarkt war ich relativ schlecht vorbereitet, wie die ganze Regierung" – so der damalige Arbeitsminister Walter Riester heute⁴³. Mit der Zielrichtung, Mittel zur Bekämpfung

_

⁴² Neben Passagen zur Rücknahme der Reformen der Vorgängerregierung, Arbeitszeitverkürzung, Überstundenabbau und der Erhaltung des 2. Arbeitsmarktes, forderten andere Passagen unter anderem eine Absage an kreditfinanzierte Konjunkturprogramme, den Ausbau von Leiharbeit und befristete Arbeitsverhältnissen (Gohr 2003: 43).

⁴³ Experteninterview mit Walter Riester am 22.09.2008

der Arbeitslosigkeit "aus einer Hand" anbieten sowie Kombi-Lohn-Modelle erproben zu können, wurde auf Wunsch der SPD zunächst die Zuständigkeit für die Sozialhilfe vom Gesundheitsministerium (hierfür waren die GRÜNEN zuständig) auf das Arbeitsministerium unter Führung des damaligen stellvertretenden IG-Metall-Vorsitzenden Walter Riester übertragen (SZ vom 24.10.1998: 1). Kurze Zeit später – Ende März 1999 – schlug der neue Arbeitsminister vor, die "Zusammenführung" von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe in zwei oder drei Bundesländern zu erproben (Welt vom 27.03.1999: 1). Forderungen, beispielsweise des Wirtschaftsweisen Horst Siebert, die Arbeitslosenhilfe ganz abzuschaffen und das Arbeitslosengeld auf 12 Monate zu begrenzen - die weitgehend Unterstützung bei Arbeitgeberverbänden, CDU und anderen Wirtschaftswissenschaftlern fanden - wurden allerdings vom Arbeitsministerium vehement abgelehnt (Hamburger Abendblatt vom 20.04.2000:1).

Innerhalb der SPD-Fraktion kritisierten unterdessen einige wiederholt den Reformstau in der Arbeitsmarktpolitik. Der Wirtschaftsexperte und SPD-Fraktionsvize Ernst Schwanhold sprach in einem sechsseitigen Papier zum Thema "aktivierender Sozialstaat" von "Justierungsbedarf" und Reformstau: "Eine Überprüfung der Arbeitsmarktinstrumente erscheint angebracht" (Spiegel vom 21.01.2000: 84). Auch der stellvertretende SPD-Vorsitzende und Verteidigungsminister Rudolf Scharping sprach sich für eine Zusammenlegung von Arbeits- und Sozialhilfe aus (Berliner Zeitung vom 29.12.2000). Der Vorsitzende der SPD-Arbeitnehmerorganisation AfA plädierte dagegen vehement gegen die Zusammenlegung (Berliner Zeitung vom 5.04.2001: 1).

Arbeitsminister Walter Riester erneuerte sein Vorhaben, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe "zu verzahnen" (Associated Press Worldstream - German vom 10.12.2000). Wiederholt machte er jedoch deutlich, dass zunächst die bis Ende 2002 geförderten 28 Modellprojekte zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Sozialämtern (sogenannte MoZArt-Projekte) abgewartet werden sollen, bis weitere Schlüsse gezogen werden könnten (Welt vom 10.03.2001:11). Bei einer erneuten Vorstellung der MoZArt-Projekte vor dem Hintergrund der von Schröder ausgelösten sogenannte Faulenzerdebatte kündigte Riester dann an, Arbeitslosen- und Sozialhilfe bis 2006 auf dem Niveau der Sozialhilfe zusammenzuführen (Handelsblatt vom 25.04.2001: 6). "Jeder der sagt, es geht schneller, weiß um die Sache nicht" (APW vom 24.04.2001), sagte Riester mit Blick auf das wenig ambitionierte anvisierte Datum. Er verwies auf die 10 Mrd. DM der 25 Mrd. DM Bundesausgaben für die Arbeitslosenhilfekosten, die als Beiträge an die Sozialversicherungen flossen: "Auf dieses Geld können Renten-, Kranken und Pflegeversicherung nicht von jetzt auf gleich verzichten". Auch dürfe die Zusammenlegung von Arbeitsämtern und Sozialämtern nicht dazu führen, dass Städte und Gemeinden auf den Kosten der Langzeitarbeitslosigkeit sitzen blieben (Handelsblatt vom 25.04.2001: 6). Nach starker Kritik von den Gewerkschaften und dem Städtetag, betonte Riester, dass die Zusammenlegung nicht zwangsläufig die Abschaffung des einen oder anderen Systems heißen müsse (AFP vom 19.05.2001). Der Druck auf den Minister aus den Reihen der SPD erhöhte sich daraufhin weiter.

Kurze Zeit später lancierten Mitarbeiter des SPD-geführten Finanzministeriums eine vom BMF in Auftrag gegebene internationale Vergleichs-Studie des DIW (Hauptautor Klaus Zimmermann) an die Presse, die Riesters bisherige Arbeitsmarktpolitik stark kritisierte. Insbesondere die aufgeblähten ABM seien durch Lohnsubventionierung und Qualifizierung zu ersetzen (Handelsblatt vom 9.07.2001: 4). Auch Bundeswirtschaftsminister Müller (parteilos) forderte zur gleichen Zeit in seinem aktuellen Wirtschaftsbericht 2001 für Arbeitslose "mehr Arbeitsanreize durch Leistungskürzungen" (WirtschaftsWoche vom 19.07.2001: 13).

Noch konkreter wurde Florian Gerster, SPD-Sozialminister aus Rheinland-Pfalz, der forderte:

"Das Arbeitslosengeld sollte auf zwölf Monate begrenzt und nur länger gezahlt werden, wenn der Betreffende in einer Weiterbildungsmaßnahme ist." Und: "Vor dem Hintergrund einer

sinnvollen Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe hat die Arbeitslosenhilfe keine Berechtigung mehr" (WirtschaftsWoche vom 19.07.2001: 13).

Zudem verstärkte sich der Druck bei der Schaffung weiterer Instrumente im Niedriglohnsektor und bei Kombilöhnen durch die Grünen und das Wirtschaftsministerium (Berliner Zeitung vom 19.12.2001; Spiegel vom 22.12.2001). Riester blieb jedoch bei seiner rigorosen Ablehnung dieser Vorstöße, nicht zuletzt deshalb, weil er damit seine eigene 630 DM-Regelung konterkariert hätte. Wiederholt verwies Riester auf die vielfältigen Modellprojekte im Kombi-Lohn-Bereich, die er selbst jedoch äußerst kritisch sah:

(...) dieses Mainzer Modell zum Beispiel, da war mir völlig klar, dass es Schiffbruch erleiden würde. Ich habe mir auch gesagt: wir müssen das praktisch sehen, dass wir aus der Ideologiedebatte herauskommen, und aufzeigen, dass es nicht klappt."⁴⁴

Bereits 1999 hatte Florian Gerster als rheinland-pfälzischer Arbeits- und Sozialminister zusammen mit dem damaligen Finanzstaatssekretär Ingolf Deubel ein Kombi-Lohn-Modell entworfen, das sogenannte "Mainzer Modell' bzw. "Mainzer Modell für Beschäftigung und Familienförderung". Das Modell sah degressive Zuschüsse zu den Arbeitnehmerbeiträgen zur Sozialversicherung zwischen mindestens 20 Euro und max. 66 Euro bei einem Einkommen zwischen 325 Euro und 897 Euro vor. Außerdem sah das Mainzer Modell einen einkommensabhängigen Kindergeldzuschlag von 75 Euro je Kind bei einem monatlichen Einkommen bis 1100 Euro, 50 Euro bei einem Einkommen bis 1420 Euro und 25 Euro bis zu einem Einkommen von 1740 Euro vor. Die maximale individuelle Förderdauer wurde auf 36 Monate festgesetzt (Kaltenborn 2002: 4).

Stattdessen verabschiedete die Koalition Anfang November im Bundestag das sogenannte Job-AQTIV-Gesetz, das im Wesentlichen zum Ziel hatte, die Arbeitsvermittlung nach den Prinzip "Fördern und Fordern" zu verbessern (APW vom 09.11.2001).

Im Rahmen einer Chancenprognose sollte das Bewerberprofil des Arbeitslosen ermittelt (*Profiling*) und die Schritte der Wiedereingliederung einschließlich der Eigenbemühungen des Arbeitslosen in einer Eingliederungsvereinbarung festgehalten werden. Nach sechsmonatiger Arbeitslosigkeit wurde zudem ein Rechtsanspruch auf die Einschaltung eines privaten Vermittlers geschaffen. Eingeführt wurde außerdem das Instrument der Job-Rotation und die Leiharbeit wurde ebenso erleichtert wie die ehrenamtliche Arbeit trotz Leistungsbezug (BMA 2001). Die BDA kritisierte unterdessen die verabschiedete sogenannte "*Beschäftigung schaffende Infrastrukturförderung*", die noch aus den Überlegungen zum ASFG entstammte. Mit deren Hilfe wurde es Arbeitsämtern ermöglicht, den Bau öffentlicher Infrastruktur mit Zuschüssen von bis zu 25% zu fördern, vorausgesetzt das beauftrage Unternehmen verpflichtet sich, eine bestimmte Zahl von Arbeitslosen zu beschäftigen (Welt vom 09.11.2001).

Im Geleitzug des Job-AQTIV-Gesetzespakets wurde auch eine neue Arbeitslosenhilfe-Verordnung verabschiedet, die erstmals einen einheitlichen Vermögensfreibetrag in Höhe von 520 Euro pro Lebensjahr und eine Obergrenze von 33.800 Euro vorsah.

Nach Inkrafttreten des Job- AQTIV-Gesetzes im Januar 2002 lenkte Riester nach heftiger Kritik aus den eigenen Reihen schließlich bei der Frage des Kombilohns ein, und stimmte der bundesweiten Ausweitung des Mainzer Modells zu (Handelsblatt vom 14.01.2002). Ur-sprünglich wurde das Modell im Norden von Rheinland-Pfalz und in Brandenburg erprobt. Am 6. Februar, nach Bekanntwerden des Vermittlungsskandals, beschloss dann das Bundeskabinett die bundesweite Ausdehnung des Mainzer Modells ab dem 1. März 2002 (Kaltenborn 2002: 4).

_

⁴⁴ Experteninterview mit Walter Riester am 22.09.2008.

5. Lernen von Anderen

Jenseits der parteipolitischen Debatte gab es drei Diskussionsforen, die für die nachfolgende Konzeption der Reform von entscheidender Bedeutung waren. Diese drei Arenen unterschieden sich erheblich voneinander, sowohl im Hinblick auf Teilnehmerkreis, Themen und den Grad der Konkretisierung. Sie reichten von der allgemeinen Aktivierungsdebatte auf europäischer Ebene bis zum Arbeitskreis der Bertelsmann Stiftung zur Reform der Hilfesysteme. Als Zwischenglied, das die europäische Diskussion nach Deutschland brachte und die Aktivierungsdebatte in Deutschland vorantrieb, kann die Benchmarking-Gruppe im Bündnis für Arbeit angesehen werden.

5.1 Impulse der europäischen Beschäftigungspolitik: Aktivierung und Flexicurity

Während in Deutschland erst mit den Hartz-Reformen tiefgreifende Veränderungen des Sozialsystems eingeführt wurden, reformierten andere europäische Länder, wie z.B. Dänemark, die Niederlande und Großbritannien bereits Anfang der 1990er Jahre ihre Arbeitsmarktpolitik grundlegend. Im Vordergrund stand dabei ein Trend zur Aktivierung von Arbeitslosen, welche einerseits durch die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit (z.B. durch Weiterbildungsmaßnahmen und eine Intensivierung der Arbeitsvermittlung) und andererseits durch die Einführung von Anreizen und Verpflichtungen zur (Wieder-)Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses motiviert werden sollten. Ein weiterer Fokus der Reformen lag auf einer Flexicurity-Politik, welche ein ausgewogenes Verhältnis zwischen einem flexiblen Arbeitsmarkt (bzgl. Kündigungsschutz, Arbeitszeiten, Befristungen, etc.) und einer angemessenen sozialen Absicherung (z.B. durch Lohnersatzleistungen) zum Ziel hatte.

Als 'aktivierende' Arbeitsmarktpolitik bezeichnet man einerseits die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit (durch z.B. Weiterbildungsmaßnahmen) und andererseits die Einführung von Anreizen und Verpflichtungen zur (Wieder-)Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses. Im europäischen Sprachgebrauch werden alle Maßnahmen, die zur Integration von Arbeitslosen beitragen als aktivierende Maßnahmen bezeichnet. Dabei steht neben den finanziellen Anreizen zur Aufnahme einer Beschäftigung auch die Qualifikation der Arbeitslosen im Vordergrund (Fromm and Sproß 2008: 1-2).

Allgemein können Aktivierungsprogramme in vier Kategorien eingeteilt werden: 1. Beratung, Monitoring und Vermittlung; 2. Qualifizierungs- und Trainingsprogramme; 3. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder Arbeitsgelegenheiten in öffentlichen oder privaten Unternehmen; 4. Subventionierung von Löhnen. Zur Umsetzung dieser Programme wird auch eine Modernisierung und Intensivierung der Betreuung von Arbeitslosen durch die arbeitsvermittelnden Institutionen eingeführt (Fromm and Sproß 2008: 3). Zusammenfassend lässt sich aktivierende Arbeitsmarktpolitik als eine Mischung aus Elementen des "Förderns" und "Forderns" beschreiben (Klammer and Leiber 2004: 514-515).

Auf EU-Ebene wurde die Arbeitsmarktpolitik bis Anfang der 90er Jahre noch als überwiegend nationales Politikfeld angesehen. Durch die starken strukturellen Probleme und den großen Reformdruck in vielen europäischen Ländern wurde das Thema jedoch ab 1993 mit dem Beginn des Essener Prozesses, bei dem sich die Mitgliedsstaaten erstmals auf gemeinsame Ziele⁴⁵ zur Förderung des Wachstums, der Wettbewerbsfähigkeit und der Beschäftigung einigten, auch auf der EU-Ebene diskutiert. Diese Diskussion führte 1997 zur Verabschiedung des Amsterdamer Vertrages, der die Europäische Be-

-

⁴⁵ "Entwicklung der Humanressourcen durch Förderung der Berufsbildung, Förderung von Arbeitsplatz schaffenden Investitionen durch eine maßvolle Lohnpolitik, Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Arbeitsverwaltungen, Schaffung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten durch lokale Initiativen und Förderung des Zugangs von spezifischen Zielgruppen zum Arbeitsmarkt, z. B. von Jugendlichen, Langzeitarbeitslosen und Frauen" (Europäische Kommission: http://europa.eu/scadplus/leg/de/cha/c11318.htm, 12.11.2008).

schäftigungsstrategie (EBS) initiierte. Darin wurden die Qualifizierung von Arbeitskräften und die Schaffung eines flexiblen Arbeitsmarktes als "Angelegenheit von gemeinschaftlichem Interesse" definiert. Es wurde ein Beschäftigungsausschuss eingerichtet und die qualifizierte Mehrheit zum Abstimmungsmodus in Fragen der Beschäftigungspolitik beschlossen (European Union 2005).

Die konkrete Umsetzung und Ausgestaltung der europäischen Beschäftigungspolitik wurde noch im gleichen Jahr auf dem Luxemburger Beschäftigungsgipfel beschlossen. Durch einen jährlichen gemeinsamen Beschäftigungsbericht, Leitlinien, nationale Aktionspläne und die Bewertung der Aktionspläne durch den europäischen Rat sollte die multilaterale Überwachung der einzelstaatlichen Beschäftigungspolitik gewährleistet werden. Diese Maßnahmen sollen zur Koordinierung der einzelstaatlichen Beschäftigungspolitik beitragen (Fleckenstein 2006: 284), obwohl sie die Einzelstaaten nicht durch gesetzliche Regelungen zur Umsetzung bestimmter Maßnahmen verpflichten, sondern auf der "offenen Koordinierungsmethode" und einer "naming and shaming" – Strategie beruhen (Klammer and Leiber 2004: 514). Bereits in den ersten Leitlinien der EBS ließen sich die Aktivierungs- und Flexicurity Ansätze erkennen, welche die Reformen in Dänemark, in den Niederlanden und in Großbritannien geprägt haben.

Dänemark kann im Aktivierungs- und Flexibilisierungstrend als Vorreiter bezeichnet werden. Dort wurden bereits 1993, also vor der Einführung der EBS, aktivierende Maßnahmen in die Arbeitsmarktpolitik eingeführt. Die Reformen verschärften die Prüfung der Arbeitsbereitschaft und führten eine breite Definition von "annehmbaren" Beschäftigungen, sowie Sanktionen bei Regel-Missachtung ein. Außerdem wurde die lange Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes von anfangs neun Jahren auf vier Jahre reduziert. Neben diesen "fordernden" Elementen wurde die Beschäftigungsfähigkeit durch einen intensivierten Kontakt zwischen den Arbeitslosen und der Arbeitsvermittlung, eine Ausdehnung der Weiterbildungsmaßnahmen, eine Ausweitung der Beschäftigung im öffentlichen Sektor und die Schaffung von Kinderbetreuungsplätzen gefördert. Dänemark hatte bereits frühzeitig die Bestandteile der Arbeitsmarktpolitik, die später im Konzept der Flexicurity zusammengefasst wurden: großzügige Lohnersatzleistungen (teilweise bis zu 95% des vorherigen Lohns) waren mit einer liberalen Gesetzgebung zu Arbeitszeiten und Kündigungsschutz kombiniert. Gleichzeitig spielte in Dänemark jedoch auch eine De-Aktivierung von Arbeitslosen eine große Rolle. Durch Vorruhestandsprogramme wurden in den 90er Jahren 44% der 60-66-Jährigen aus dem Arbeitsmarkt ausgegliedert (Dingeldey 2005: 19-21).

In den Niederlanden begann bereits Ende der 1980er Jahre der Umbau des Sozialstaates. Die Reformen standen unter dem Motto "weniger Staat, mehr Markt" und konzentrierten sich auf eine Leistungs- und Kostenbegrenzung, sowie auf die Wiedereingliederung von Problemgruppen am Arbeitsmarkt. Dabei wurde durch die teilweise Privatisierung verschiedener Versicherungsleistungen, der Druck auf den Einzelnen für sich selbst zu sorgen, zwar erhöht, doch eine relativ großzügige soziale Absicherung trotzdem weiterhin garantiert. Ein weiterer Fokus der niederländischen Arbeitsmarktpolitik lag auf dem Ausbau der "nachfrageorientierten und individuell abgestimmten Qualifizierung" von Arbeitslosen (Knuth, Schweer et al. 2004: 32-33). Eine bedeutende Rolle der niederländischen Beschäftigungszunahmen spielte der Ausbau an Teilzeitarbeitsplätzen, die 57% aller neugeschaffenen Arbeitsplätze in den 90er Jahren ausmachten und die Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt wesentlich erleichterte. Neben der Teilzeitarbeit sind auch die sogenannten "flexiblen" Arbeitsverhältnisse (z.B. Arbeit auf Abruf, Zeitarbeit, befristete Arbeitsverhältnisse) prägend für den niederländischen Arbeitsmarkt. Von 1995 bis 2002 ist die Zahl der Zeitarbeiter um 40% auf 268.000 gestiegen (Knuth, Schweer et al. 2004: 34-35). Mit dem Flexibilitäts- und Sicherheitsgesetz (Wet Flexibiliteit en Zekerheid) von 1997 wurden weitere Flexicurity Maßnahmen, wie z.B. eine verkürzte Kündigungsfrist eingeführt und die Bedingungen für Zeitarbeiter erheblich verbessert (European Commission 2000). Somit sind auch die Niederlande eines der Vorreiterländer in der europäischen Aktivierungs- und Flexicurity-Politik.

In Großbritannien wurden erste Aktivierungsprogramme bereits 1986 mit dem "Restart"-Programm eingeführt. 1996 wurde dann das beitragsfinanzierte "unemployment benefit" mit dem steuerfinanziertem "income assistance" zur *Jobseeker's Allowance* zusammengeführt, welche nur sechs Monate Versicherungsleistungen und danach eine bedarfsgeprüfte Transferleistung enthält (Dingeldey 2007: 194-195). Darauf folgten eine stärkere Konditionierung von Sozialleistungen und der Ausbau von Sanktionen, sowie die Einführung von zielgruppenspezifischen Befähigungsprogrammen durch die *New Deal* Reformen (1998-1999) (Klammer and Leiber 2004: 516). In einigen⁴⁶ der *New Deal* Programmen (für Jugendliche, für Langzeitarbeitslose) sind Arbeitslose dazu verpflichtet, an regelmäßigen Beratungsgesprächen, einer intensiven Arbeitssuche und Weiterbildungsprogrammen teilzunehmen (Dingeldey 2007:195). Dreh- und Angelpunkt der *New Deal* Programme sind dabei die *Jobcentres Plus*, die für die Auszahlung der Transferleistungen, sowie für die Beratung von Arbeitslosen und die Organisation von Befähigungsprogrammen zuständig sind (Knuth, Schweer et al. 2004:16-17).

Die oben beschriebene Grundidee der Aktivierungsprogramme in Dänemark, den Niederlanden und Großbritannien wurde zum großen Teil auch in den Leitlinien der Europäischen Beschäftigungsstrategie aufgenommen. Der Fokus der EU-Leitlinien liegt jedoch auf der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit (employability) und spiegelt die "fordernden" Elemente der Aktivierungspolitik der oben genannten Länder nur bedingt wieder (Klammer and Leiber 2004: 514). So wurde anfangs vor allem die Integration von Jugendlichen und Langzeitarbeitslosen gefordert, die durch eine Modernisierung der Arbeitsverwaltungen und eine Ausweitung der aktiven Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit (Weiterbildung, Kinderbetreuung, individuelle Beratung) erreicht werden sollten. Nach der Bestandsaufnahme der EU-Kommission 2002 wurden in den 2003-Leitlinien die Vorgaben zur Aktivierung weiter verschärft und quantifiziert. Angebote für einen Neuanfang (Umschulung, Ausbildung, Arbeitsplatz) sollen demnach 25% aller Langzeitarbeitslosen zur Verfügung stehen, ein Abschluss der Sekundarstufe II wird für 85% aller 22-jährigen und die Bildungsbeteiligung von Erwachsenen wird auf 12,5% angestrebt (Klammer and Leiber 2004:514). In den Empfehlungen des Rates für einzelne Mitgliedsstaaten wird zwar auch wiederholt eine Reform der Sozialsysteme gefordert, um ausreichend Anreize für eine Beschäftigungsaufnahme zu schaffen und den Leistungsbezug stärker von einer Arbeitsaufnahme abhängig zu machen. Jedoch werden diese Forderungen nicht konkretisiert. Konkreter werden die Leitlinien in Bezug auf die De-Aktivierung bestimmter Gesellschaftsgruppen (Frauen, Ältere), wie z.B. die Vorruhestandsprogramme oder lange Elternzeiten, welche die EU-Kommission strikt ablehnt. Allgemein betonen die EU-Leitlinien somit eher das "Fördern" als das "Fordern' einer aktivierenden Arbeitsmarktstrategie, jedoch lassen die Empfehlungen zu aktivierenden Sozialleistungen auch auf EU-Ebene eine Verschiebung der Verantwortung von Arbeitslosigkeit von der Gesellschaft hin zum Individuum erkennen (Klammer and Leiber 2004: 515).

Auch das Konzept der Flexicurity wurde frühzeitig auf der EU-Ebene diskutiert. So zielte eine der neuen Empfehlungen der 2003-Leitlinien bereits auf eine Ausgewogenheit zwischen Flexibilität und Sicherheit am Arbeitsmarkt ab (Rhein 2003: 4) und auch der *Joint Employment Report* von 2002/2003 stellte dieses Verhältnis als wichtiges Ziel dar. Der eigentliche Begriff 'Flexicurity' wird jedoch erst im *Joint Employment Report* 2005/2006 verwendet (European Commission 2006: 4) und geht auf die Arbeitsmarktreformen in den Niederlanden und in Dänemark zurück. Konkretisiert wurden die europäischen Vorstellungen zu Flexicurity auf der Frühjahrstagung des Europäischen Rates 2006, worauf

⁴⁶ Ausnahmen sind die Programme für Alleinstehende, für Behinderte und für ältere Arbeitslose, diese sind nicht verpflichtend.

die Gründung der Expertengruppe zu Flexicurity im September 2006 und die Veröffentlichung des Green Papers zur Modernisierung der Arbeitsmarktgesetzgebung im November 2006 folgten.

Die genaue Auslegung des Konzeptes der Flexicurity, die durch die Gesetzgebung zum Arbeitsschutz sowie der jeweiligen sozialen Sicherungssysteme definiert wird, sind in den verschiedenen Mitgliedsstaaten sehr unterschiedlich. Daher definierte die EU im Rahmen der EBS vier Elemente, welche die Mitgliedsstaaten umsetzen sollten, um Flexicurity zu erreichen: 1.) die Einführung vertraglicher Regelungen, die Flexibilität für Arbeitgeber und Arbeitnehmer bieten und einen leichten Wechsel zwischen verschiedenen Vertragsformen ermöglichen; 2.) die Umsetzung aktiver Arbeitsmarktstrategien zur Erleichterung vom Wechsel zwischen Arbeitsplätzen und von Nichterwerbstätigkeit zu Erwerbstätigkeit; 3.) die Einführung von lebenslangen Lernsystemen zur Qualifikation von Arbeitnehmern, 4.) die Einführung von modernen Sozialsystemen, die eine angemessene soziale Absicherung für Zeiten der Arbeitslosigkeit bieten (European Commission 2006: 17).

So lassen sich auf der Ebene der Europäischen Union, sowie in verschiedenen Mitgliedsstaaten neue Tendenzen einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik, welche Arbeitslose nicht nur fördert, sondern auch Forderungen an sie stellt, erkennen. Diese europäischen Entwicklungen haben auch einen Impuls auf die deutsche Arbeitsmarktpolitik gehabt, wie sich an verschiedener Stelle des Reformprozesses zeigt. Während die Ursachen für die Arbeitsmarktreformen in Deutschland deutlich im nationalen Kontext lagen, so folgte die Ausrichtung der Reformen in mehreren Punkten dem europäischen Aktivierungstrend.

5.2 Der Arbeitskreis der Bertelsmann Stiftung

Wesentlich konkreter wurden neue Wege in der Arbeitsvermittlung und der Arbeitsmarktpolitik in dem Arbeitskreis der Bertelsmann Stiftung mit dem Namen "Reform der Arbeitslosen- und Sozialhilfe" besprochen. Der Arbeitskreis wurde im Anschluss an ein Gespräch von Mitarbeitern der Bertelsmann Stiftung mit dem zuständigen Abteilungsleiter im BMA bei einer gemeinsamen Veranstaltung mit dem damaligen Bundespräsidenten Roman Herzog im Jahr 1999 ins Leben gerufen. Das Thema dieser Veranstaltung war die kommunale Beschäftigungsförderung.

Die Arbeitsgruppe wurde bewusst nicht beim BMA angesiedelt, sondern bei der Bertelsmann Stiftung. Den Grund hierfür verdeutlicht folgende Einschätzung aus dem Arbeitsministerium

"Wenn wir als (...) BMA einen Gesprächskreis institutionalisieren und dazu einladen, die Leute von den Ländern, den kommunalen Spitzenverbände, vom Finanzminister dann kommen die alle mit ihren institutionellen Hüten und wir kriegen keine Debatte."⁴⁷

Die Themen und Mitglieder des Arbeitskreises wurden jedoch eng mit dem Arbeitsministerium abgestimmt. Der Minister und zuständige parlamentarische Staatssekretäre waren über die Gespräche in der Arbeitsgruppe informiert.

Die Arbeitsgruppe "Reform der Arbeitslosen- und Sozialhilfe" der Bertelsmann- Stiftung, die sich in drei Untergruppen gliederte, bestand aus den Vertretern des Arbeitsministeriums (Bernd Buchheit, Abteilungsleiter, Marc Heinrich (später Marc Nellen), Susanne Hoffmann, Referatsleiterin, Karl-Heinz Hupfer, Referatsleiter), dem Kanzleramt (Stefan Ramge, Referatsleiter), den Länderarbeitsministerien (Rolf Schmachtenberg, Abteilungsleiter Brandenburg, Siebenhaar, Referatsleiter NRW, Lubk, Sachsen) der BA (Heinrich Alt, Morchner, Roth), des DGB (Adamy), der BDA (Kannengießer) sowie Vertretern der Landesarbeitsämter, Arbeitsämter, der kommunalen Spitzenverbände und nicht zuletzt

_

⁴⁷ Experteninterview am 27.09.2007.

zahlreichen Vertretern von Städten und Gemeinden. Die politischen Parteien und Bundestagsabgeordnete waren im Arbeitskreis nicht vertreten. Nach der Einschätzung eines Beteiligten hatte sich in den Parteien in dieser Frage niemand profiliert.⁴⁸

Wesentliche Spielregel des Arbeitskreises war, dass alle Mitglieder "*nur als Person*"⁴⁹ auftreten und nicht als Vertreter einer Institution. Eine Voraussetzung dafür war, dass keine Einzelheiten oder Ergebnisse der Besprechungen publik werden sollten. Ein anderer Teilnehmer des Arbeitskreises erinnert sich: "*Hier konnte man als Privatmann sprechen*"⁵⁰.

Die Auswahlkriterien für den Teilnehmerkreis waren zum einen die Kenntnis der Probleme in der Arbeitsverwaltung und zum anderen die individuelle Bereitschaft über institutionelle Reformen nachzudenken. Trotz unterschiedlicher institutioneller Interessenlage waren alle Teilnehmer dafür bekannt, offen für Kompromisse und neue Ideen zu sein.

Da es sich bei dem Arbeitskreis um einen geschlossenen Kreis handelte, bei dem Sitzungen weder dokumentiert noch publik gemacht wurden, konnten Kompromisse über Parteigrenzen und institutionelle Restriktionen hinweg ermöglicht werden. Die Bertelsmann Stiftung stellte dafür die (finanziellen) Projektressourcen, die wissenschaftliche Expertise und organisierte Studienreisen. Die Initiative sowie die Themensetzung kam jedoch aus dem BMA in Person von Bernd Buchheit, dem Abteilungsleiter der Abteilung II "Arbeitsmarktpolitik".

Vor der Einsetzung des Arbeitskreises der Bertelsmann Stiftung hatte es unter den Mitgliedern des Arbeitskreises allenfalls rudimentäre Vorstellungen zu den Einzelheiten einer möglichen Zusammenlegung gegeben. Ähnlich wie im öffentlichen Diskurs wurde im Arbeitskreis anfangs auch die Alternative der rechtlichen Harmonisierung der Hilfesysteme diskutiert. Hierzu gab es auch bereits Überlegungen im zuständigen Referat für Arbeitslosenhilfe. Auf der Ebene der Staatsekretäre wurde die Arbeit des Arbeitskreises zwar ausdrücklich gebilligt, gleichzeitig aber auch skeptisch-amüsiert verfolgt: "Das wird doch sowieso nichts. Das kriegt ihr doch nie durch. Irgendeine Spielwiese müsst ihr ja haben."⁵¹

Der Arbeitskreis traf sich für Workshops in abgelegenen Orten und führte dort offene Debatten über die Fehlwirkungen der Arbeitsmarktpolitik. Ziel war in erster Linie, zunächst ein praktisches Bild von den Vermittlungsprozessen von Arbeits- und Sozialämtern zu erhalten. Diese Vermittlungsprozesse wurden zum Teil mit Schauspielern nachgestellt, um die Dysfunktionalitäten allen Teilnehmern klar vor Augen zu führen. Zusätzlich organisierte die Bertelsmann Stiftung Studienreisen in die europäischen Nachbarländer unter anderem in die Niederlande und nach Großbritannien, um "best practice"-Beispiele zu analysieren.

Bei diesen Betrachtungen sei allen Beteiligten sehr schnell klar geworden, dass Harmonisierungsbestrebungen zwischen beiden Systemen an ihr Ende geraten seien, zumal auch datenschutzrechtliche Bedenken weitere Harmonisierungsmöglichkeiten nicht weiter zuließen. Die Zusammenlegung erschien als die einzig gangbare Lösung in der Arbeitsmarktpolitik.

Der Vertreter des DGB Wilhelm Adamy lehnte jedoch die Empfehlungen des Arbeitskreises in Richtung Zusammenlegung ab. Der DGB ging zu diesem Zeitpunkt davon aus, dass die Diskussionen über die Zusammenlegung zur Verbesserung der Vermittlung nur ein vorgeschobener Grund war, die Ar-

_

⁴⁸ Experteninterview am 27.09.2007.

⁴⁹ Experteninterview am 27.09.2007.

Experteninterview am 14.03.2007.

⁵¹ Experteninterview am 27.09.2007.

beitslosenhilfeleistungen zu reduzieren. Er konnte allerdings den bestehenden Trend im Arbeitskreis nicht aufhalten oder umkehren.⁵²

Neben der Einigung auf die Zusammenlegung als einzig mögliche Problemlösung, begannen sich in der Gruppe dann auch Lösungen zu wichtigen Details der Reform abzuzeichnen. Es wurden Lösungsvorschläge entwickelt, die allerdings so sensible Themen wie die konkrete organisatorische Umsetzung oder die Finanzierung bewusst ausklammerten.

So konnte neben dem Konsens über die Zusammenlegung der Hilfesysteme, auch eine Übereinkunft zur konkreten Ausgestaltung der Anspruchsberechtigung (Definition *Erwerbsfähigkeit*), *Sanktionen*, *Sozialversicherung* und *internen Steuerung* erzielt werden. Zur *Erwerbsfähigkeit* enthielt das Eckpunktepapier eine weite Definition:

In das neue Hilfesystem sind alle Personen einzubeziehen, die derzeit einen Anspruch auf Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe haben, die derzeit bedürftig im Sinne des Sozialhilferechts (HLU) sind, die nicht dauerhaft voll erwerbsgemindert_sind und die zwischen dem Ende der Schulpflicht und dem Alter von 65 Jahren sind" (Bertelsmann Stiftung 2002: 2).

Sanktionen sollten bis zum Wegfall des Anspruchs möglich sein. Die Empfänger der neuen Leistung sollten in die *Sozialversicherung* einbezogen werden, die Einbeziehung in die Rentenversicherung unterliege aber Prüfungsvorbehalt. Für die *interne Steuerung* schlug das Eckpunktepapier unterschiedliche Instrumente wie Benchmarking, Finanzbudgets oder Leistungsverträge je nach organisatorischer Ausgestaltung vor (Bertelsmann Stiftung 2002: 6).

Zur etwa gleichen Zeit wie die Arbeitsgruppe "Reform der Arbeitslosen- und Sozialhilfe" initiierte die Bertelsmann Stiftung ebenfalls das Projekt "Beschäftigungsförderung in Kommunen" (BiK), in dessen Beirat die BA (Alt), der Landkreistag (Ursula Friedrich), der Städtetag (Ludwig Fuchs), der Städteund Gemeindebund (Uwe Lübking) und das Institut der deutschen Wirtschaft (Hans-Peter Klös) neben Vertretern der Bertelsmann Stiftung (Frick, Hackenberg, Haubner) und Wissenschaftlern (Hanesch, Sell) vertreten waren (Bertelsmann Stiftung 2002).

Das Projekt, für deren Teilnahme am Netzwerk sich erfolgreiche deutsche Kommunen bewerben konnten, hatte zum Ziel, eine gemeinsame Strategie für die kommunale Beschäftigungsförderung zu erreichen. Schwerpunktmäßig wurden im Projekt die Bereiche Fallmanagement, Kooperation mit Unternehmen, Profiling, Kosten-Nutzen-Vergleichsgruppenanalysen und Benchmarking bearbeitet.

Das Projekt baute auf Versuchen in den 80er Jahren auf, in denen Kommunen begannen, die Arbeitsvermittlung von Sozialämtern aktiv zu verbessern, wie z.B. in Offenbach und Saarbrücken. Durch entsprechende Reformen in den 90er Jahren in europäischen Nachbarländern wie den Niederlanden und Großbritannien oder auch den USA, kam die Diskussion zunehmend insbesondere in wissenschaftlichen Kreisen in Schwung. Das Beispiel Wisconsin wurde z.B. bereits 1996 von wissenschaftlicher Seite als Best-Practice eingebracht, für das sich Roland Koch schon damals sehr interessierte. ⁵³

Obwohl das BiK-Konzept sowohl kompatibel mit dem bestehenden als auch mit dem potentiell reformierten System sein sollte, kristallisierte sich auch in diesem Projekt immer mehr die Zusammenlegung der Hilfesysteme als beste Lösung heraus, unabhängig von der Frage, ob dies in alleiniger kommunaler Trägerschaft geschehen sollte, wogegen sich insbesondere der Städtetag aussprach. Insgesamt waren das BiK-Projekt und die Arbeitsgruppe der Bertelsmann Stiftung eng miteinander verkoppelt – so wurden Sitzungen z.B. immer gemeinschaftlich vorbereitet. Später erstellte die Projektleiterin Hel-

⁵² Experteninterview am 29.10.2007

⁵³ Experteninterview am 05.03.2007.

ga Hackenberg, zusammen mit Ina Wieteger (Roland Berger), Heinrich Alt und Jan Alrichs (con_sens) eine Job-Center – Konzeption, die im März 2003 veröffentlicht wurde.⁵⁴

Der sogenannte "Vermittlungsskandal" – der Bundesrechnungshof prangerte geschönte Vermittlungszahlen der BA an – und die damit verbundene Einsetzung der Hartz-Kommission unterbrach abrupt die Arbeit der Gruppe "Reform der Arbeitslosen- und Sozialhilfe". Im Juni 2002 legte der Arbeitskreis noch sein Eckpunktepapier vor und stellte dann offiziell seine Arbeit im April 2003 ein. ⁵⁵ Wenig später im September 2003 endete plangemäß auch das Bertelsmann-Projekt BiK.

Experteninterview am 05.03.2007.

⁵⁵ Experteninterviews am 27.02.2007 und 05.03.2007. Der Grund für die Einstellung des Projekts war nach Aussagen von Beteiligten, dass das Präsidium der Bertelsmann Stiftung kein Interesse an der Fortführung des Projektes hatte.

6. Das Bündnis für Arbeit

Auch das Bündnis für Arbeit diente als Inkubator für Reformüberlegungen in der Arbeitsmarktpolitik. Selbst wenn es letztlich als gescheitert angesehen werden muss, sind viele der im Rahmen des Bündnis geführten Debatten Vorläufer der Agendareformen.

Noch im Wahlkampf 1998 hatte die SPD mit der Ankündigung einer Neuauflage des gescheiterten Bündnisses für Arbeit gegenüber der amtierenden Regierung punkten können, deren Bündnis gerade gescheitert war. Das im Herbst 1998 aufgelegte zweite Bündnis für Arbeit war in erster Linie ein Bündnis zwischen Sozialdemokratie und Gewerkschaften für den Regierungswechsel. Die Zielsetzung der Belebung des Arbeitsmarktes war daher für die Bündnispartner eher zweitrangig.

In den Jahren 1998 und 2000 belebte sich der Arbeitsmarkt ja auch von ganz alleine im Zuge des New Economy Booms und die Bundesregierung glaubte, den Konjunkturaufschwung für eine Belebung des Arbeitsmarkts und der Staatsfinanzen nutzen zu können, ohne dass Strukturreformen erforderlich seien. Der Konjunkturaufschwung 1997 bis 2000 ermöglichte drei Senkungen der Sozialversicherungsbeiträge in Folge von 42,1 Prozent im Jahr 1998 auf 40,9 Prozent im Jahr 2001 (Hassel and Trampusch 2006: 5).

Der im Wahlkampf 1998 deutlich dokumentierte Schulterschluss zwischen Gewerkschaften und Sozialdemokratie stärkte die Ansprüche der Gewerkschaften gegenüber der Bundesregierung. Folgerichtig erfolgte in der Anfangsphase die Kommunikation zwischen Gewerkschaften und SPD in erster Linie über den dem linken Flügel zugerechneten Parteivorsitzenden Lafontaine, nicht jedoch mit dem Kanzlerkandidaten und späteren Kanzler Gerhard Schröder.

Die Forderungen der Gewerkschaften zur Rücknahme verschiedener Reformen der Kohl-Regierung wie beispielsweise die Kürzung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, die Neuregelung zum Kündigungsschutz, die Blümsche Rentenreform oder die Gesundheitsreform wurden somit auch nie im Bündnis verhandelt, sondern nach der Regierungsübernahme einfach umgesetzt. Das führte dazu, dass auch die Lieblingsprojekte der Wirtschaft nicht im Bündnis verhandelt wurden. Es kam also nicht zu Paketverhandlungen wie in den Bündnissen anderer europäischer Länder, bei der eine Seite hätte geben müssen, um nehmen zu können (Streeck 2003: 6). Trotzdem wurde das sogenannte "Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit" im Dezember 1998 wie geplant ins Leben gerufen.

Den Vorschlag des Bundeskanzlers, das Bündnis doch organisatorisch beim Arbeitsministerium anzusiedeln, lehnten die Gewerkschaften mit der Begründung ab, man spreche nur mit dem Bundeskanzler. Sowohl DGB-Chef Dieter Schulte als auch IG-Metall-Chef Klaus Zwickel wollten nicht mit ihrem ehemaligen Kollegen Walter Riester auf Augenhöhe verhandeln. Daraufhin delegierte Schröder das Bündnis für Arbeit an seinen Kanzleramtsminister Bodo Hombach, der als parteipolitischer Modernisierer und späterer Autor des Schröder-Blair-Papiers jedoch nicht das Vertrauen der Gewerkschaften hatte. Ein wichtiger Effekt war jedoch auch, dass die Reformen, die im Arbeitsministerium ausgearbeitet wurden, aus den Bündnisgesprächen weitgehend ausgeklammert blieben (Streeck 2003: 7).

Zugleich waren die Themen, die im Bündnis debattiert wurden und später im Benchmarking-Bericht aufgegriffen und analysiert wurden, durchaus ein Schritt hin zur Legitimierung wohlfahrtsstaatlicher Reformen. Der Benchmarking-Bericht wurde zwar nicht politisch zur Agenda der Bundesregierung; die sozial- und arbeitsmarktpolitische Debatte prägte er dennoch, da nun von Reformen die Rede war und nicht mehr von sozialpolitischer Expansion. Obgleich einzelne Maßnahmen später mit dem Job-AQTIV-Gesetz auch umgesetzt wurden, war damit für viele Beteiligten jedoch auch das Ende ihrer Reformbereitschaft erreicht. Auch in anderen Bereich kam das Bündnis schleppend bis gar nicht vo-

_

⁵⁶ Experteninterview mit Walter Riester.

ran. Nur in vereinzelten Fragen der Aus- und Weiterbildung wurden Lösungsansätze im Bündnis gefunden. Zwar wurde das Sofortprogramm "Jump" zur besseren Integration von Jugendlichen in den Arbeitsmarkt nicht im Bündnis entwickelt, jedoch formulierten Teilnehmer der Bündnisverhandlungen im Juli 1999 einen so genannten "Ausbildungskonsens", wonach das Angebot an Ausbildungsplätzen seitens der Wirtschaft bedarfsgerecht ausgeweitet, neue Berufsbilder geschaffen und die Ausbildung in IT-Berufen intensiviert werden sollte (Eichhorst and Hassel 2002: 10). Für die berufliche Weiterbildung wurden in der Erklärung vom Juli 2000 unter anderem eine "investive Arbeitszeitpolitik" mit Arbeitszeitkonten empfohlen, ohne dass diese jedoch umgesetzt worden wären.

Auch eine beschäftigungsfördernde Arbeitsverteilung und flexible Arbeitszeiten zum Abbau von Überstunden oder die Förderung der Teilzeitarbeit wurde vom Bündnis trotz der entsprechenden Absichtserklärungen in den Spitzengesprächen nicht effektiv vorangetrieben (Eichhorst und Hassel 2002:10).

Die Schaffung flexiblerer und besserer Möglichkeiten zum vorzeitigen Ausscheiden aus dem Erwerbsleben war dagegen anfangs einer der Hauptpunkte der Bündnisverhandlungen. Das von der IG Metall im Jahr 1999 favorisierte Modell eines generellen Anspruchs auf eine "Rente ab 60", wurde wegen des Widerstandes der Arbeitgeber und der Bundesregierung nicht beschlossen. Allerdings kam es nach der gemeinsamen Erklärung vom Januar 2000 zu einer erweiterten Lösung bei der Altersteilzeit auf der Basis gesetzlicher und tarifvertraglicher Änderungen. In der gemeinsamen Erklärung vom März 2001 wurde jedoch, in Abkehr von der Politik des vorgezogenen Ausscheidens aus dem Erwerbsleben, ein "Paradigmenwechsel" zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Arbeitnehmer angekündigt, der sich in veränderter Förderungsmöglichkeiten für ältere Arbeitskräfte nach dem JobAqtiv-Gesetz niedergeschlagen hat (Eichhorst und Hassel 2002: 11).

Ein Effekt des Bündnisses für Arbeit lag in der Tarifpolitik, die Gegenstand von mehreren Spitzengesprächen war. Dies ist umso erstaunlicher, als dass die Einbeziehung der Tarifpolitik zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern immer umstritten war. Die Gewerkschaften bestanden darauf, dass die Tarifpolitik keinen Platz in den Bündnisgesprächen habe. Der Vorsitzende der IG Metall, Klaus Zwickel, betonte mehrfach öffentlich, dass sich die Gewerkschaften nicht an Lohn- und Gehaltsabsprachen im Bündnis beteiligen würden (Hassel 2001). Trotzdem wurden die Bündnisverhandlungen zu zwei Zeitpunkten unmittelbar vor Tarifrunden politisch interessant: Das erste Mal im Herbst 1999, als im Vorfeld der Tarifrunde 2000 die IG Metall die Forderung nach einer "Rente ab 60" aufstellte und die Arbeitgeber auf eine moderaten Lohnabschluss drangen. Die Forderung der IG Metall wurde durch Absprachen zwischen den Verbänden in der chemischen Industrie unterlaufen, die zum einen dem Kanzler eine moderate Lohnrunde versprachen und zum anderen dafür eine Weiterentwicklung ihrer stark chemie-spezifischen Altersvorsorge im Rahmen der Reform der Altersteilzeit in Aussicht gestellt bekamen. Diese Strategie der Arbeitgeberverbände in Koalition mit der IG Chemie wurde zwar nicht in Bündnisverhandlungen im Dezember 1999 besprochen.

Allerdings war dies das Forum, das der Kanzler benutzte, als er den Gewerkschaften empfahl, eine tarifliche Regelung für die "Rente ab 60" zu finden. Die chemische Industrie preschte mit einem Tarifabschluss vor und zwang damit die IG Metall ihre weitergehenden politischen Forderungen aufzugeben. Nachdem DGB und BDA im Juli 1999 eine gemeinsame Erklärung abgegeben hatten, die eine "mittel- und langfristig verlässliche Tarifpolitik" unter Wahrung der Tarifautonomie als erforderlich bezeichnete und größere betriebliche Spielräume eröffnen sollte, erreichten die Bündnispartner in ihrer gemeinsamen Erklärung vom Januar 2000 eine Verständigung darüber, "eine beschäftigungsorientierte und längerfristige Tarifpolitik" zu empfehlen (Eichhorst und Hassel 2002: 12). Damit waren Tarifabschlüsse gemeint, die sich an der Produktivitätsentwicklung orientierten und nicht darüber hinaus gingen.

Eine ähnliche Dynamik entfaltete sich wiederum im Januar 2002. Auch hier drängten die Arbeitgeberverbände den Kanzler in den Bündnisgesprächen eine Aussage zur kommenden Tarifrunde zu machen. Die Arbeitgeber forderten in einem Positionspapier die Einbeziehung der Tarifrunde in die Bündnisgespräche sowie eine Reihe von Maßnahmen zur Deregulierung des Arbeitsmarktes. Die Gewerkschaften fühlten sich allein schon durch das Positionspapier über Gebühr provoziert und sprachen von gezielten Angriffen der Arbeitgeber auf das Bündnis insgesamt. Die Gewerkschaften hingegen lehnten die Verbindung von Spitzengesprächen mit Tarifpolitik ab, klagten über die fehlenden Erfolge auf dem Arbeitsmarkt, insbesondere im Hinblick auf die hohe Zahl der Überstunden, und drohten wieder mit dem Ausstieg aus den Bündnisgesprächen. Aufgrund der gegensätzlichen Auffassungen über die zu besprechenden Themen blieb diese Spitzenrunde ganz ohne Ergebnis. Noch nicht einmal eine allgemein gehaltene gemeinsame Erklärung der Tarifparteien konnte verabschiedet werden. Die Tarifrunde wurde erneut von einem moderaten Tarifabschluss der chemischen Industrie dominiert (Eichhorst und Hassel 2002: 13).

Die gesamte Bilanz des Bündnisses für Arbeit fiel bescheiden aus. Auf der Habenseite standen lediglich neue Aus-und Weiterbildungsinitiativen, die gemäßigte Lohnpolitik und die zaghafte Umsetzung der Empfehlungen der Benchmarking-Gruppe. Schuldig blieb das Bündnis wesentliche Beschlüsse zur Förderung der Unternehmenstätigkeit oder strukturelle Reformen der Sozialsysteme (Eichhorst und Hassel 2002: 13). Wichtige Reformvorhaben wurden aus den Bündnisgesprächen ausgeklammert und in anderen Arenen verhandelt und auch verabschiedet.

Im Jahr 2001 traf sich die Bündnisrunde ein einziges Mal am 4. März. Und auch im Jahr 2002 fand nur ein Treffen am 25. Januar 2002 statt. Im Wahlkampf 2002 spielte das Bündnis keine Rolle mehr. Die in den Bündnisrunden erfolgten quälenden Verhandlungen hatten jedoch bewirkt, dass das Klima zwischen Bundeskanzleramt und Gewerkschaften soweit gestört war, dass diesem Forum keinerlei Bedeutung für die Bewältigung der anstehenden Aufgaben beigemessen wurde. Kurz vor der Rede des Bundeskanzlers zur Agenda 2010 im Frühjahr 2003 gab es Überlegungen, die Spitzenverbände noch einmal einzuberufen. Allerdings wollte das Kanzleramt noch weitere Beteiligte, Spitzenmanager und Wissenschaftler, hinzuziehen. Das Treffen kam nicht zustande.

Inhaltlich war das Bündnis jedoch durchaus ein wichtiger Ideengeber. In der Gemeinsamen Erklärung des "Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit" vom 7. Dezember 1998 wurde die Einrichtung einer "Arbeitsgruppe Benchmarking" vereinbart. Am 6. Juli 1999 erhielt die Arbeitsgruppe vom Bündnis den Auftrag, einen Bericht *Benchmarking Deutschland* zu erarbeiten, der alle für den Arbeitsmarkt relevanten Daten zum Wirtschafts- und Sozialstandort Deutschland im internationalen Vergleich erfassen und eine gemeinsame Datenbasis und Diskussionsgrundlage für die Bündnispartner schaffen sollte. Dabei wurde die Arbeitsgruppe Benchmarking nach Absprache mit dem Bundeskanzleramt von der Bertelsmann Stiftung unterstützt.

Die Zusammensetzung der Arbeitsgruppe Benchmarking hat sich im Laufe der Jahre ihrer Arbeit mehrfach geändert. Ende 1999 entschied die Steuerungsgruppe des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit, dass die Arbeitsgruppe aus den Mitgliedern ihrer früheren "Wissenschaftlergruppe" bestehen sollte. Dabei handelte es sich um Rolf G.Heinze von der Ruhr-Universität Bochum und Wolfgang Streeck vom Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln, als Vertreter des Kanzleramts, sowie um Gerhard Fels vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) und Heide Pfarr vom Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) der Hans Böckler Stiftung in Düsseldorf. Heinze hatte einen engen Kontakt zu dem damaligen Kanzleramtsminister Bodo Hombach.

Für Bodo Hombach war die Einrichtung der Wissenschaftlergruppe nach Aussage eines Beteiligten "ein Herzensanliegen".⁵⁷

Später kam als weiterer Wissenschaftler auf Anregung des Bundeskanzleramtes Günther Schmid vom Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, hinzu. Für die wissenschaftliche Erarbeitung der vorliegenden Studie richtete die Bertelsmann Stiftung ein Projektbüro ein, dem zunächst Werner Eichhorst und Stefan Profit angehörten. Nach dem Wechsel von Profit in das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung kam zu Beginn des Jahres 2001 Eric Thode hinzu. Die Arbeitsgruppe Benchmarking war während der Arbeit an dem Bericht "Benchmarking Deutschland. Arbeitsmarkt und Beschäftigung" Gast im Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln.

Die Beteiligten des Bündnisses für Arbeit formulierten in der gemeinsamen Erklärung vom Dezember 1998 ihre Agenda für die nächsten Jahre. Das Bündnis sollte eine ganze Reihe von Punkten angehen. Dazu gehörten:

- eine dauerhafte Senkung der Lohnnebenkosten;
- eine Strukturreform der Sozialversicherung;
- beschäftigungsfördernde Arbeitsverteilung;
- flexible Arbeitszeiten zwecks Abbau von Überstunden;
- Förderung der Teilzeitarbeit;
- Verbesserung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen;
- Umsetzung der Unternehmenssteuerreform;
- Abbau struktureller Hemmnisse für die Gründung und das Wachstum von Unternehmen;
- Verbesserung des Zugangs kleiner und mittlerer Unternehmen zu Chancenkapital;
- flexiblere Möglichkeiten zum vorzeitigen Ausscheiden aus dem Erwerbsleben;
- Tarifpolitik, die den Beschäftigungsaufbau unterstützt;
- die Erschließung neuer Beschäftigungsfelder;
- Ausbildungsmöglichkeiten für gering qualifizierte Arbeitnehmer und
- Ausbau der arbeitsmarktpolitischen Instrumente zur Bekämpfung von Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit (Bündnis für Arbeit 1998).

Die aufgeführte Themenliste war nur zum Teil handlungsleitend für die Benchmarking Gruppe, die in ihrer Vorgehensweise wie auch ihrer Themenwahl eigene Schwerpunkte setzte. So betonte der Bericht im Wesentlichen Fragen der Tarifpolitik, der Regulierung (Arbeitsmarkt- und Produktmarkt), der Arbeitszeit sowie der Abgabenstruktur (Steuern und Versicherungen) sowie in einem Kapitel die Arbeitsmarktpolitik.

Die Schwerpunktsetzung der Benchmarking-Gruppe wurde in zwei Sondergutachten deutlich, einem zur Errichtung eines Niedriglohnsektors und einem zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik. Bereits im November 1999 erschien ein Bericht der Wissenschaftlergruppe der Arbeitsgruppe "Benchmarking über Möglichkeiten zur Verbesserung der Beschäftigungschancen gering qualifizierter Arbeitnehmer". In dem Bericht berief sich die Gruppe auf den Auftrag der Wissenschaftler zur Aufzeigung von Wegen zur "Erschließung neuer Beschäftigungsfelder und Ausbildungsmöglichkeiten für gering qualifizierte Arbeitnehmer unter Erprobung und Einsatz neuer Instrumente" (Gemeinsame Erklärung vom 7. Dezember 1998) bzw. "Optionen für eine Verbesserung der Erwerbschancen von Geringqualifizierten" vorzulegen (Gemeinsame Erklärung vom 6. Juli 1999).

_

⁵⁷ Experteninterview am 30.04.2007.

Der Bericht diskutierte eine Reihe von Möglichkeiten, um sich dann auf Vorschläge zu konzentrieren, "die die Kosten gering qualifizierter Arbeit durch vollständige bzw. degressive Entlastung niedriger Einkommen von Sozialversicherungsbeiträgen senken (…)" (Fels, Heinze et al. 1999).

Ziel dieser Vorschläge sei es, die Angebotsbedingungen von Unternehmen und Sektoren zu verbessern, die vornehmlich derartige Beschäftigungsformen verwenden. Dabei widmete die Wissenschaftlergruppe einem Vorschlag besondere Aufmerksamkeit. Dieser sah vor, in Anlehnung an Überlegungen der Friedrich-Ebert-Stiftung, den bereits beschlossenen nächsten Schritt zur partiellen Umfinanzierung der sozialen Sicherung mit dem Ziel einer Senkung der gesetzlichen Lohnnebenkosten *nicht linear, sondern asymmetrisch zugunsten der Bezieher niedriger Einkommen* auszugestalten. Daneben hatte die Wissenschaftlergruppe eine Reihe von ebenfalls bei den gesetzlichen Lohnnebenkosten ansetzenden, jedoch *weniger umfassend* ausgelegten Modellen betrachtet, und zwar insbesondere das Modell der Gemeinschaftsinitiative Saar, das "*Mainzer Modell*", einen an dieses angelehnten Vorschlag des Bundesministeriums für Arbeit (das sogenannte "Teilzeitmodell") sowie weitere, auf der Ebene einzelner Bundesländer (Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein) entwickelte Vorschläge.

Der Bericht erläuterte die Logik einer allgemeinen Beitragsentlastung niedriger Einkommen und schlug Grundprinzipien für die Konstruktion partieller Lösungen vor. Im Kern diskutierte der Bericht verschiedene Modelle zur Reduzierung der Versicherungsbeiträge zur Kostenentlastung von Beschäftigungsverhältnissen im niedrig qualifizierten Bereich, enthielt sich aber konkreter Vorschläge.

Die Kernideen des Berichts zum Niedriglohnsektor wurden bereits Ende April 1999 der Politik vorgelegt. Der Spiegel berichtete am 10.5.1999 über die Grundzüge des Papiers. Die Subventionierung niedrigentlohnter Arbeit stieß jedoch sofort auf den erbitterten Widerstand der Gewerkschaften – auch wenn die Vertreterin der Gewerkschaften in der Benchmarking-Gruppe den Bericht mit verfasste (Heinze and Streeck 2003). Zum Beispiel scheiterte bereits im August 1999 das Bündnis für Arbeit in NRW an diesem Punkt (Welt am Sonntag 29.8.1999). Die frühzeitige Veröffentlichung der Vorschläge im Spiegel durch Rolf Heinze und Wolfgang Streeck im Mai 1999 belastete zudem das Vertrauensverhältnis zwischen der Benchmarking-Gruppe und den Gewerkschaften nachhaltig. Die IG Metall kritisierte die Vorschläge in einer Stellungnahme vom 19.5.99 scharf (IG Metall 1999).

Als Konsequenz kam die Entwicklung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte kaum voran. Das von der Arbeitsgruppe Benchmarking entwickelte Modell einer Bezuschussung von Sozialversicherungsbeiträgen für gering entlohnte Arbeit wurde nicht flächendeckend eingeführt. Es wurde vielmehr in Form von Modellprojekten in einigen Arbeitsamtsbezirken befristet erprobt. Im Frühjahr 2002 wurde das "Mainzer Modell", welches über die Entlastung von Sozialbeiträgen für stärkere Arbeitsanreize bei der Aufnahme einer gering entlohnten Tätigkeit sorgen sollte, angesichts der verschärften Arbeitsmarktlage noch vor dem Abschluss der Erprobungsphase bundesweit ausgedehnt. Eine dauerhafte Senkung der Lohnnebenkosten und eine strukturelle Reform der Sozialversicherung wurden nicht erreicht. Zwar konnte der Beitragssatz für die Rentenversicherung dank der Einführung der Ökosteuer gesenkt werden, doch ist dies weder im Bündnis verabredet worden, noch kann dies als durchgreifende strukturelle Reform der Sozialversicherung bezeichnet werden.

Nachdem der weitreichende Vorstoß der Benchmarking-Gruppe zur Förderung der Beschäftigung im Niedriglohnbereich politisch im Keim erstickt worden war, wurde im Bündnis für Arbeit ein Prüfauftrag zur aktiven Arbeitsmarktpolitik vergeben, für den eine entsprechende Arbeitsgruppe im Bündnis für Arbeit geschaffen wurde. Der Prüfauftrag führte wiederum zu einem Bericht der Benchmarking

Gruppe unter Mitarbeit von Günther Schmid, der von einigen Beteiligten als der Durchbruch des Konzeptes der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik angesehen wurde.⁵⁸

Der Bericht zur Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik erschien im Juni 2000 und plädierte für

- eine konsequente Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik an der Eingliederung in den regulären Arbeitsmarkt;
- eine stärkere Verbindung von Rechten und Pflichten der Stellensuchenden gemäß dem Prinzip "Fördern und Fordern";
- die Kombination von Eingliederungsplänen bzw. Arbeitssuchverträgen zwischen Arbeitsverwaltung und Stellensuchenden mit bedarfsgerechten beruflichen Qualifizierungsangeboten und
- eine dezentralisierte Arbeitsmarktpolitik unter Einbeziehung privater Akteure (Schmid, Fels et al. 2001).

In der Frage der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe äußerte sich der Bericht zurückhaltend. Zwar argumentierten die Wissenschaftler, dass aus Gründen der fiskalischen Kongruenz und der teilweisen Überlappung der Zielgruppen (Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfeempfänger) die Koordination zwischen kommunaler Beschäftigungspolitik und öffentlicher Arbeitsmarktpolitik dringend verbessert werden müsse. Die häufig praktizierte Verschiebung der Verantwortung zwischen Arbeitsamt und Kommunen sei ebenso wie die Verdoppelung der Verwaltungsstruktur ineffizient. Dann betonten sie jedoch: "Ob und inwieweit eine Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe sinnvoll ist, bedarf weiterer Prüfung" (Schmid, Fels et al 2001: 18). Gerade für diese Fragen seien weitere Prüfungen und internationale Vergleiche erforderlich.

Die Empfehlungen der Arbeitsgruppe Benchmarking für eine "aktivierende Arbeitsmarktpolitik" fanden sich in der gemeinsamen Erklärung vom März 2001 wieder und flossen teilweise in das Job-AQTIV-Gesetz ein, welches Anfang 2002 in Kraft trat.

Allerdings wurde der aktiven Arbeitsmarktpolitik von den Wissenschaftlern im Vergleich zu den strukturellen Faktoren am Arbeitsmarkt nur eine begrenzte Bedeutung zugemessen:

"Aktive Arbeitsmarktpolitik allein kann Arbeitslosigkeit in großem Stil nicht beseitigen. Ihr Erfolg hängt ganz wesentlich vom gesamtwirtschaftlich begründeten Angebot an Arbeitsplätzen ab, das wiederum von der Regulierung der Arbeitsmärkte, vom Steuer- Abgaben- und Transfersystem sowie konjunkturellen und strukturellen Faktoren bestimmt wird" (Eichhorst, Profit et al. 2001: 223).

Im Laufe der Zeit stieg der politische Widerstand gegen die Ergebnisse der Benchmarking-Gruppe und die von der Bundesregierung in Auftrag gegebene Studie "Benchmarking Deutschland" (Eichhorst, Profit et al. 2001) wurde nicht mehr offiziell vom Kanzleramt entgegengenommen. Gleichwohl bleibt von der Benchmarking-Gruppe ihr Beitrag, die im europäischen Raum bereits etablierte Diskussion über die Notwendigkeit der Aktivierung statt Stilllegung auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland auf die politische Agenda zu setzen.

_

⁵⁸ Experteninterview 14.3.2007.

7. Die Politik der Reform

Zwei unterschiedliche Entwicklungen prägten maßgeblich die Politik der Reform. Erstens, setzte die Bundesregierung bereits im Winter 2001 im Wahlkampf nicht mehr auf das Bündnis für Arbeit, um die Krise am Arbeitsmarkt in den Griff zu bekommen. Außerdem war sie mit einer kommunalen Finanzkrise (siehe dazu Kapitel 8) konfrontiert, die angesichts der beginnenden wirtschaftlichen Talfahrt im Jahr 2002 ebenfalls schnelles Handeln erforderte. Insofern wurden die arbeitsmarktpolitischen Reformen in den folgenden Monaten auch immer unter dem Aspekt der Stärkung kommunaler Handlungsfähigkeit diskutiert. Als Lösung beider Probleme stand mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe ein von Experten Zeit befürworteter Lösungsansatz bereit.

Bereits im Winter 2001 sah die Spitze im Kanzleramt die Möglichkeiten eines nationalen Paktes für mehr Arbeitsplätze bestehend aus Staat, Wirtschaft und Gewerkschaften als gescheitert an. Es folgten die Umstrukturierung der ehemaligen Bundesanstalt für Arbeit und die Schwächung der korporatistischen Selbstverwaltung, die Einsetzung einer Reformkommission unter Ausschluss der maßgeblichen Verbände der Sozialpartner und die Zusammenlegung des Wirtschafts- und Arbeitsministeriums. All diese Maßnahmen stärkten drastisch den Einfluss SPD-interner Reformer und schwächte den Einfluss der Verbände: An die Spitze des hauptamtlichen Vorstandes rückte der rheinland-pfälzische Arbeitsminister und Reformer Florian Gerster. Auch die eingesetzte Hartz-Kommission bestand aus ausgewiesenen parteiinternen Reformern; und schließlich wurde mit der Zusammenlegung des Wirtschafts- und Arbeitsministeriums reformorientierte Beamten wie Bernd Buchheit im Arbeitsministerium gestärkt zumal mit Wolfgang Clement nun ebenfalls ein bekennender Reformer an der Spitze des Ministeriums rückte. Wie kam es aber nach den Jahren des Stillstands zu der erforderlichen politischen Handlungsfähigkeit?

7.1 Der Vermittlungsskandal und der Wechsel an der BA-Spitze

Zum Jahreswechsel 2001/2002 wurde dem Arbeitsministerium ein Bericht des Bundesrechungshofes (BRH) zu fehlerhaften Vermittlungsstatistiken der Bundesanstalt für Arbeit. zugeleitet. Der BRH hatte in den fünf Arbeitsämtern Bremerhaven, Dortmund, Halle, Frankfurt an der Oder und Neuwied die von den Arbeitsvermittlern im Oktober 2001 gebuchten Vermittlungen geprüft. Von 4.487 geprüften Vermittlungen waren 640 nicht überprüfbar und 3.008 "falsch verbucht", also in 71,2 Prozent der Fälle. Beispielweise wurden 654 Fällen als Vermittlung gebucht, obwohl tatsächlich kein Bewerber eingestellt wurde, 397 Fälle wurden als Vermittlung gebucht, obwohl das Unternehmen den Bewerber selbst gesucht hatte oder 315 Fälle wurden als Vermittlung gebucht, obwohl der Bewerber die Stelle in Eigenregie gefunden hatte. Im Arbeitsministerium stieß der Bericht und insbesondere das Ausmaß der danieder liegenden Vermittlungstätigkeit der Arbeitsämter zunächst auf ungläubiges Entsetzen. Der rasch einbestellte BA-Präsident Jagoda und Staatssekretär Tegtmeier versicherte daraufhin, dass all diese Vorwürfe abwegig seien⁵⁹. Das kurze Zeit später informierte Kanzleramt hielt die Vorwürfe dagegen für äußerst plausibel und drängte auf rasche Reformen. Unterdessen bestätigte die Innenrevision der BA noch im Februar durch eine eigene Untersuchung in 15 Arbeitsämtern die Ergebnisse des Bundesrechnungshofes. Nach den Ergebnissen der Innenrevision fand in 36,5 Prozent der geprüften Fälle keine Vermittlung statt und in 32,9 Prozent der geprüften Fälle waren die geprüften Vermittlungen zumindest diskussionswürdig (vgl. hierzu Trampusch 2002: 5).

Seit Anfang Februar 2002 rückten die fehlerhaften Vermittlungsstatistiken auch in das Zentrum der öffentlichen Debatte und in der Tagespresse erschienen täglich neue Berichte (Trampusch 2002: 5).

_

⁵⁹ Experteninterview mit Walter Riester.

Friedrich Merz forderte den Rücktritt des BA-Chefs Bernhard Jagoda und Bundesfinanzminister Hans Eichel nannte die Bundesanstalt einen "selbstzufriedenen Apparat" (zitiert nach Trampusch 2002: 5). Der Vorstand der BA sprach dem Präsidenten unterdessen sein Vertrauen aus. In einer Pressemitteilung vom 21.Februar 2002 warnte der DGB davor, "die Bundesanstalt für Arbeit zu zerschlagen" (DGB 2002: 1). So plädiert der DGB dafür, die Reformprozesse des Arbeitsamt 2000 und des Projektes IT 2000 konsequent weiterzuführen, räumt aber ein, dass "diese Reformprozesse nicht ausreichen und weitergehende Reformen notwendig sind" (DGB 2002: 1).

Als Reaktion auf den Vermittlungsskandal verkündete die Bundesregierung am 22. Februar ihren sogenannten *Zweistufenplan für kunden- und wettbewerbsorientierte Dienstleistungen am Arbeits-markt* (APW vom 22.02.2002). Die 1. Stufe (*Sofortmaßnahmen*) sah vor, den Marktzugang für private Vermittler deutlich zu erleichtern. Erstens wurde die Erlaubnis zur Vermittlungstätigkeit der BA aufgehoben und privaten Vermittlern erlaubt, von Arbeitssuchenden Honorare zu verlangen.

Zweitens wurde statt dem drittelparitätisch besetzten Vorstand nun ein hauptamtlicher dreiköpfiger Vorstand installiert. Der bisherige Verwaltungsrat wurde von 51 auf 21 Mitglieder verkleinert und bekam einen neuen Aufgabenzuschnitt. Die Schwächung der korporatistischen Entscheidungsstrukturen wurde mit dem Hartz-III-Gesetz später noch weiter konkretisiert. Die Zugehörigkeit der Sozialpartner zum Vorstand wurde durch die Installation eines hauptamtlichen Vorstands abgeschafft. Zudem musste sich die Selbstverwaltung aus dem operativen Geschäft zurückziehen, d.h. ihr Einfluss auf den Vorstand wurde deutlich geschmälert. Beispielsweise verlor das Recht des Verwaltungsrats, Anordnungen zu erlassen, deutlich an Bedeutung, genauso wie die Möglichkeit, Einfluss auf einzelne Haushaltstitel zu nehmen. Während die Selbstverwaltung in den Regionaldirektionen ganz abgeschafft wurde, verloren die lokalen Verwaltungsausschüsse die Möglichkeit, Einfluss auf die Gestaltung der jeweiligen Eingliederungstitel zu nehmen (Bender, Bieber et al. 2006: 232).

Die zweite Stufe (*Strukturreformen*) sah die Einsetzung der Kommission "Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" unter der Führung von Peter Hartz – besser bekannt als Hartz-Kommission – vor (siehe zur Rolle der Hartz-Kommission Kapitel 6.3).

Kurze Zeit später – am 27. März – wurde der ehemalige rheinland-pfälzische Arbeits- und Sozialminister Florian Gerster von Gerhard Schröder mit den Worten "Ich schicke meinen besten Mann auf meine wichtigste Baustelle" (Schütz 2003) offiziell zum neuen ersten Vorstandsvorsitzenden der Bundesanstalt für Arbeit ernannt. Kurze Zeit vorher hatte das Kabinett die bundesweite Ausdehnung von Florian Gersters Mainzer Modell beschlossen.

Kaum im Amt erneuerte Gerster seine Forderungen zur Verkürzung des Arbeitslosengeldes auf zwölf Monate und zur Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf Sozialhilfeniveau. Außerdem sprach sich der neue BA-Chef Gerster für mehr Anstrengungen in den Bereichen Teilzeitstellen, befristete Arbeitsverhältnisse, Zeitarbeit sowie niedrig entlohnte Tätigkeit aus. Zudem habe er den Posten unter der Bedingung angetreten, dass er die Arbeitsmarktpolitik aktiv mitbestimmen könne. Er werde sich zukünftig "auf gleicher Augenhöhe" mit Arbeitsminister Riester befinden (APW vom 3.03.2002).

Damit begannen unmittelbar nach Amtseintritt von Florian Gerster die Konflikte zwischen BMA und der BA-Führung, wie auch mit Teilen der SPD. Das Arbeitsministerium erklärte daraufhin, dass diese Forderungen nicht die Position der Regierung darstellten. Der AfA-Vorsitzende Ottmar Schreiner warf Gerster daraufhin parteischädigendes Verhalten vor (APW vom 3.03.2002). Unterstützung für Gersters Forderungen kam unterdessen vom nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten Wolfgang Clement (Handelsblatt vom 11.03.2002: 2). Einen Tag später schloss Arbeitsminister Walter Riester eine Abschaffung der Arbeitslosenhilfe nicht mehr grundsätzlich aus (APW vom 14.03.2002).

7.2 Die Hartz-Kommission

Von den im Zweistufenplan vorgesehenen Maßnahmen kam mit Blick auf die bevorstehende Bundestagswahl im September 2002 insbesondere der Einsetzung der Hartz-Kommission am 22. Februar eine zentrale wahlstrategische Rolle zu. Im Januar 2002 hatte nämlich die BA nach der kurzen wirtschaftlichen Erholung im Jahr 2000 wieder die Überschreitung der 4-Millionen-Marke bei den Arbeitslosenzahlen verkündet – die Zahl, die Helmut Kohl letztlich die erdrutschartige Wahlniederlage 1998 gegen Gerhard Schröder einbrachte. Insofern erhoffte sich insbesondere das Kanzleramt und die SPD-Spitze von der Einsetzung der kurzfristig arbeitenden Kommission rechtzeitig vor der Wahl neue Vorschläge bzw. neue Weichenstellungen am Arbeitsmarkt. Im Kanzleramt gab es dazu bereits vor dem Vermittlungsskandal eine intensive Auseinandersetzung zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitikabteilung über die richtige Richtung in der Arbeitsmarktpolitik. Auch die Zusammenlegung von Arbeitslosenund Sozialhilfe wurde im Kanzleramt bereits 2001 diskutiert, wenngleich noch als Randnotiz⁶⁰.

Mit der Leistung des Arbeitsministeriums insbesondere des damaligen Ministers Riester auf dem Feld der Arbeitsmarktpolitik war man im Kanzleramt bereits längere Zeit unzufrieden:

"Nur die Erfahrung war, er [Anm. der Red.: Riester] hat sich das im Kleinen angeguckt [Anm. der Red.: die MoZArt-Modellprojekte], und da ist nie was Großes draus geworden. Das war immer bei Riester so und spätestens im Sommer 2001 waren wir dann sehr ernüchtert und hatten schon manchmal die Einschätzung, dass nicht unbedingt nur im Arbeitsministerium, sondern eben auch in der Nachbarabteilung [Anm. der Red.: in der sozialpolitischen Abteilung des Bundeskanzleramts], eben auch Leute sitzen, die schlichtweg das alles nicht wollten."61

Nach dem Vermittlungsskandal zog die sozialpolitische Abteilung im Kanzleramt unter Leitung von Heinrich Tiemann die Steuerung des Prozesses und die Koordinierung der Arbeit der Hartz-Kommission an sich.⁶²

Die Ernennung von Peter Hartz zum Vorsitzenden der Kommission war zwischen Kanzleramt und Arbeitsministerium nicht kontrovers, denn in der SPD war Hartz beileibe kein Unbekannter sondern spätestens seit dem Amtsantritt als Arbeitsdirektor bei VW in Wolfsburg auch auf der politischen Bühne eine wesentliche Figur. Die späteren Vorschläge der Hartz-Kommission beruhten zu einem nicht geringen Teil auf Überlegungen und Konzeptionen, die Peter Hartz bereits für die Stadt Wolfsburg vorgeschlagen und umgesetzt hatte. Wenngleich das Bundeskanzleramt und das Bundesarbeitsministerium bei der Auswahl der Mitglieder der Hartz Kommission formal gleichberechtigt waren, hatte das Bundesarbeitsministerium nach Aussage eines Kommissionsmitglieds "das Heft nicht mehr in der Hand". 63

⁶⁰ Experteninterview am 14.09.2007 und Experteninterview am 14.03.2007.

⁶¹ Experteninterview am 14.09.2007.

⁶² Experteninterview am 14.09.2007.

⁶³ Experteninterview am 22.12.2006.

Exkurs: Die Wolfsburg AG als Vorbild für Deutschland

Zusammen mit Peter Kraljic hatte Peter Hartz das Konzept der Wolfsburg AG, einem seit 1999 gegründeten Gemeinschaftsunternehmen der Stadt Wolfsburg und der Volkswagen AG, zu der später auch die sogenannte "Auto 5000 GmbH" gehörte, entworfen. Er hatte zwei Jahre zuvor bei einem Adventsgespräch der damaligen Wolfsburger Oberbürgermeisterin Ingrid Eckel die Halbierung der Arbeitslosigkeit in Aussicht gestellt.

Am 11. Juli 1997 erfolgte dann die Übergabe des Konzepts "Autovision", das zusammen mit Peter Kraljic und McKinsey erarbeitet wurde. Zur Umsetzung des Konzepts wurde dann die Wolfsburg AG gegründet, an der die Stadt und Volkswagen je zur Hälfte beteiligt waren. Die Kapitalausstattung wurde 1999 entsprechend auf ca. 10 Mio. Euro erhöht. Zur Gegenfinanzierung wurde die Idee der "Personal-Service-Agentur" ins Leben gerufen, die Arbeitnehmer unter dem üblichen VW-Haustarif entleihen konnte (Hartz and Klöpfer 2007: 135). Zwischen Januar 1998 bis zum März 2005 wurden so 7811 unbefristete Arbeitsplätze geschaffen, was laut Hartz eine Halbierung der Arbeitslosigkeit in Wolfsburg bedeutete (Hartz and Klöpfer 2007: 138).

Insbesondere die Gründung der 'Auto 5000-GmbH' im Jahr 2001, die auf einem gleichnamigen Konzeptpapier von Peter Hartz aus dem Herbst 1999 aufbaute (Hartz and Klöpfer 2007: 127) hatte hieran einen großen Anteil. Die Idee des entsprechenden VW-Projekts '5000 x 5000' war die Schaffung 5000 neuer Arbeitsplätze zu einem monatlichen Lohn von damals 5000 DM. Im November 2002 startete die Fertigung des neuen VW-Modells 'Touran' in der weitgehend selbstständigen Unternehmenseinheit 'Auto 5000 GmbH'. Die Bedingungen des VW-Konzerns enthielten damals einen 20% Lohnverzicht gegenüber des VW- Haustarifvertrags, eine von 28 auf 35 Stunden verlängerte Regelarbeitszeit und höhere Zeitflexibilität insbesondere eine Pflicht zur Programmerfüllung. Damit lag das Lohnniveau jedoch noch auf dem Niveau des Flächentarifvertrags für Niedersachsen (Schumann, Kuhlmann et al. 2005: 3).

Im Gegenzug sollten ausschließlich Arbeitslose rekrutiert werden und innovative arbeits- und betriebsorganisatorische Konzepte Anwendung finden. Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitforschung durch das Soziologische Forschungsinstitut Göttingen (SOFI) belegten im Jahr 2005 in einer Zwischenbilanz die erfolgreiche Umsetzung. So wurden 3720 neue Beschäftigte eingestellt, die sich zum überwiegenden Teil, nämlich 89% tatsächlich aus ehemaligen Arbeitslosen rekrutierten (Schumann, Kuhlmann et al. 2005: 4). Ähnlich positiv fiel die Annahme der neuen Organisationsformen durch die Belegschaft aus (Schumann, Kuhlmann et al. 2005: 9). Im Dezember 2006 beschäftigte die ,Auto 5000 GmbH' insgesamt 3900 Mitarbeiter⁶⁴.

Bei den Mitgliedern der Hartz-Kommission handelte es sich vom Kanzleramt und hier von Heinrich Tiemann und Frank-Walter Steinmeier ausgewählte Personen. Dabei war der Regierung wichtig, dass Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände kein Vorschlagsrecht bei der Besetzung der Kommission hatten. Zu den Mitgliedern zählten Norbert Bensel (Deutsche Bahn), Jobst Fiedler (Roland Berger), Heinz Fischer (Deutsche Bank), Peter Gasse (IG Metall), Isolde Kunkel-Weber (verdi), Wilhelm Schickler (Landesarbeitsamt Hessen), Hanns-Eberhard Schleyer (Zentralverband Deutsches Handwerk), Eggert Voscherau (BASF) und Harald Schartau (Arbeitsminister NRW). Peter Gasse war Bezirksleiter der IG Metall in NRW, der heute als Arbeitsdirektor bei der Hüttenwerke Krupp Mannesmann GmbH in Duisburg beschäftigt ist.

_

Auf Wunsch von Walter Riester wurde Wolfgang Tiefensee (Oberbürgermeister Leipzig) als Vertreter für die neuen Bundesländer berufen (Hartz and Klöpfer 2007: 208). Auf speziellen Wunsch von Peter Hartz wurde zudem noch Klaus Luft (damals Goldmann Sachs) und Peter Kraljic (McKinsey) berufen (Hartz and Klöpfer 2007: 208). Als Wissenschaftler wurden Werner Jann (Uni Potsdam) und Günther Schmid (WZB) berufen. Zudem nahmen Vertreter der BA (Gerster, Alt, Weise, Einsiedel), das BMF (Peters), das BMA (Andres) und ein Vertreter der Bundesrechnungshof als Gäste ohne Stimmrecht an den Beratungen teil. 65

Die Arbeit der Hartz-Kommission und die Vorschläge zu immer neuen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten wurden vom Arbeitsministerium äußerst skeptisch begleitet. Mehrfach versuchte das Arbeitsministerium die Aufnahme einzelner als untauglich empfundener Instrumente zu verhindern. Das Kanzleramt lehnte jedoch jegliche Interventionen seitens des Arbeitsministeriums ab.

In Bezug auf die Zusammenlegung der Hilfesysteme führte das Arbeitsministerium jedoch den in der Bertelsmann Arbeitsgruppe erzielten Konsens einer Zusammenlegung der Hilfesysteme in die Hartz-Kommission ein. Daher bestand unter den Mitgliedern der Hartz-Kommission schnell Einigkeit darüber, dass es zu einer Zusammenlegung der Hilfesysteme keine Alternative gibt. ⁶⁶ Die gewonnene Expertise des Arbeitsministeriums aus der Bertelsmann Arbeitsgruppe wurde zudem nach und nach in die Arbeit des entsprechenden Teilprojekts der Hartz-Kommission eingespeist: "Wir haben das als Kuckucksei der Hartz-Kommission untergeschoben". ⁶⁷

Im Vordergrund der Arbeit der Hartz-Kommission stand jedoch ausdrücklich nicht die Beratungstätigkeit zur "Zusammenlegung der Hilfesysteme", sondern die Schaffung wirksamerer arbeitsmarktpolitischer Instrumente und die Verbesserung der Vermittlungstätigkeit durch die Umstrukturierung der BA. Im Kommissionsauftrag heißt es entsprechend:

"Die Bundesregierung beabsichtigt in der nächsten Legislaturperiode, die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe für die erwerbsfähigen Sozialhilfebezieher zusammenzuführen. Die Kommission 'Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt' soll dieser Reform <u>nicht vorgreifen</u>. Sie hat jedoch den Auftrag, schon jetzt Organisationsmodelle vorzulegen, die eine wirksame Zusammenführung in den Strukturen moderner Arbeitsmarktdienstleister ermöglichen. Dabei ist anzustreben, dass für alle arbeitssuchenden Menschen die erforderlichen Beratungs-, Vermittlungs- und Arbeitsförderungsleistungen sowie die Leistungen zur Sicherstellung des Lebensunterhalts im Rahmen eines 'one-stop-center' gebündelt erbracht werden" (Kommission "Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" 2002: 16).

Trotz dieses relativ stark limitierten Beratungsauftrags, gab es im zuständigen Teilprojekt II "Lohner-satzleistungen und Sozialhilfe; Kindergeld" der Hartz-Kommission, dem neben den Kommissionsmitgliedern Wolfgang Tiefensee, Harald Schartau und Isolde Kunkel-Weber auch das Arbeitsministerium in Person von Bernd Buchheit (BMA) und die BA in Person von Florian Gerster (BA) angehörten, Bestrebungen weitergehende Vorschläge zu machen.

Außerdem präsentierten Frank Frick und Eric Thode von der Bertelsmann Stiftung ihre Vorschläge. Als Ergebnis verzeichnete der Berichtsentwurf des Teilprojekts II, der von Mitarbeitern der Geschäftsstelle der Kommission ausgearbeitet wurde, am 7. Juni 2002 folgendes:

"Unter den im Teilprojekt mitarbeitenden Kommissionsmitgliedern bestand darüber Einigkeit, dass sich die Arbeit des Teilprojekts nicht darauf beschränken kann, ein reines Organisationsmodell für die Zusammenführung bzw. Neuorganisation von Arbeitslosen- und Sozialhilfe im Sinne einer Beschreibung der die Leistungen erbringenden Stelle zu entwerfen. Vielmehr

⁶⁵ Experteninterview am 22.12.2006.

⁶⁶ Experteninterview am 22.12.2006.

⁶⁷ Experteninterview am 27.09.2007.

wurden auch Vorschläge erarbeitet, die inhaltlich Position beziehen, ohne den Auftrag der Kommission zu überschreiten. Die Arbeit des Teilprojekts begegnete jedoch der Schwierigkeit, dass losgelöst von einer inhaltlichen Positionierung ein Organisationsmodell, das in diese Rahmenbedingungen einzubetten ist, schlechterdings nicht möglich ist. Daher sollten unter Berücksichtigung der bisher diskutierten Ansätze Alternativen aufgezeigt und Hinweise für die weitere Arbeit gegeben werden. In Anbetracht der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit und der Arbeit der Kommission zur Gemeindefinanzreform sollten jedoch keine Lösungen, sondern nur Hinweise formuliert werden, um die endgültigen Ergebnisse nicht zu präjudizieren" (Geschäftsstelle der Kommission "Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" 2002: 5)

Die konkreten Handlungsempfehlungen, die im Berichtsentwurf des Teilprojekts enthalten waren, legen jedoch den Schluss nahe, dass entsprechende Lösungen schon sehr weit vorangeschritten waren. Zum Beispiel wurde im Entwurf dafür plädiert, das Arbeitslosengeld auf eine maximale Bezugsdauer von 12 Monaten zu befristen, die **Zumutbarkeitsregelungen** neu zu definieren und **Sanktionsmöglichkeiten** angelehnt an das BSHG (bis zum möglichen Wegfall) effektiver zu nutzen. Angesichts der diskutierten Lösungen zur Zusammenlegung beider Leistungen – nämlich (1) Streichung der Arbeitslosenhilfe oder (2) Streichung der Sozialhilfe – plädierte das Teilprojekt für eine neue, steuerfinanzierte Leistung, die 'armutsfest' sein sollte. Der anspruchsberechtigte Personenkreis wurde weit definiert, nämlich es sollten alle umfasst sein, die nicht dauerhaft voll erwerbsgemindert sind (**Erwerbsfähigkeit**). Zur **Leistungshöhe** schlug der Entwurf das Sozialhilfeniveau vor und führte aus:

"Das – degressiv ausgestaltete - Eingliederungsgeld soll daher eine bedarfsdeckende Gesamtpauschale sein, die aus einer einheitlichen "armutsfesten" Geldleistung in Höhe der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem BSHG für den Erwerbslosen und seine Bedarfsgemeinschaft plus einem individuellen Qualifizierungszuschlag besteht" (Geschäftsstelle der Kommission "Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" 2002: 55).

Zudem sollten alle Empfänger der neuen Leistung in die **Sozialversicherung** einbezogen werden, wobei die Einbeziehung in die Rentenversicherung zu prüfen sei. Bezüglich der **Leistungsträgerschaft** sollte zunächst in einer ersten Stufe mit der Harmonisierung der bestehenden Systeme begonnen werden, wobei zum einen die Fortführung der MoZArt-Projekte mit der Angleichung aktiver Leistungen (Kooperationsmodell) sowie die Angleichungen passiver Leistungen (Koordinationsmodell) in Betracht kämen. In einer zweiten Stufe empfahl das Teilprojekt, die Durchführung der neuen Leistung im 'Arbeits-und Sozialservice' durch die Länder bzw. Kommunen im Auftrag des Bundes (Bundesauftragsverwaltung). Zur Begründung führte der Entwurf weiter aus:

"Durch die organisatorische Trennung von der BA würde auch verdeutlicht, dass es sich bei den (langzeitarbeitslosen) Empfängern von Eingliederungsgeld um eine Klientel handelt, die besonderen Beratungs- und Betreuungsaufwand erfordert. Voraussetzung ist allerdings, dass die kommunalen Einrichtungen personell von qualifizierten Mitarbeitern der BA – beispielsweise in Form von längerfristigen Abordnungen – unterstützt werden. Dies wäre auch gerechtfertigt, weil sich die Arbeitsämter bei dieser Option auf die 'leichten Fälle' und die Beratung der Arbeitgeber konzentrieren könnten. Dies ist vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion um die Vermittlungsdienstleistungen der BA auch sinnvoll, um die BA von ihrem negativen Image, insbesondere bei den Arbeitgebern, zu befreien "(Geschäftsstelle der Kommission "Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" 2002: 53).

Zur *Finanzierung* schlug das Teilprojekt vor, dass der Bund im zweiten Jahr der Arbeitslosigkeit und die Kommunen dann ab dem dritten Jahr der Arbeitslosigkeit die Finanzierung übernehmen sollte (Geschäftsstelle der Kommission "Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" 2002: 58).

Im Sommer verwies auch Bundeskanzler Schröder darauf, dass es bei den Hartz-Vorschlägen nicht um lineare Kürzungen von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe gehe (AFP vom 5.07.2002). Demge-

genüber plädierte BA-Chef Florian Gerster und Handwerks-Generalsekretär Schleyer nochmals vehement für eine zeitliche Befristung der Lohnersatzleistungen im Sinne des diskutierten "zwei Mal zwölf Monate"-Modells, also ein Jahr Arbeitslosengeld und ein Jahr Arbeitslosenhilfe. Für dieses Modell hätten sie in der Kommission eine Mehrheit ausgemacht (Welt vom 11.07.2002; Handelsblatt vom 11.07.2002). Wenige Tage später erklärte Harald Schartau, SPD-Arbeitsminister aus NRW und Mitglied der Hartz-Kommission: "Diese Pläne sind vom Tisch" und Peter Hartz selbst erklärte: "Wir sind eine Gestaltungskommission, keine Kürzungskommission" (Handelsblatt vom 17.07.2002: 5; Welt vom 17.07.2002:12). Ein anderes Mitglied der Hartz-Kommission, der Leipziger SPD-Oberbürgermeister Wolfgang Tiefensee erläuterte, dass das bis zu 32 Monate gewährte Arbeitslosengeld bestehen bleiben soll und die Arbeitslosenhilfebezieher und erwerbsfähigen Sozialhilfe-Empfänger zukünftig eine "zweites Arbeitslosengeld" erhalten sollen, dass sich in der Höhe an der Arbeitslosenhilfe orientieren solle (Handelsblatt vom 18.07.2002: 5).

Als die Hartz-Kommission am 16. August ihren Abschlussbericht im Berliner Dom präsentierte, waren somit alle oben beschriebenen Erwägungen der Teilarbeitsgruppe nicht mehr im Bericht enthalten oder erheblich verändert. Die Gewerkschaftsvertreterin in der Kommission, Isolde Kunkel-Weber, hatte massiv bei Peter Hartz interveniert. Bemüht um ein einstimmiges Abstimmungsergebnis, wurden diese Punkte gestrichen. Allerdings blieben einige Kommissionsvertreter wie Eberhard Schleyer der letzten Sitzung fern.

Der Fokus des Endberichts lag dann auf der Vermittlungstätigkeit und der Umstrukturierung der BA, wie von der Bundesregierung ursprünglich im Auftrag an die Kommission formuliert. Im Abschlussbericht wurde z.B. empfohlen, das Arbeitslosengeld (jetzt Arbeitslosengeld I) in Höhe und Dauer des bisherigen Regelwerks zu belassen. Zu Zumutbarkeits- und Sanktionsregelungen und Anspruchsberechtigung fanden sich im Bericht keinerlei klare Empfehlungen. Die neue steuerfinanzierte Leistung – Arbeitslosengeld II – sollte der "Sicherung des Lebensunterhalts dienen. Über die genaue Leistungshöhe schwieg sich der Bericht jedoch aus. Einzig die Einbeziehung in die Sozialversicherung fand sich wieder – allerdings auch mit Prüfvorbehalt bei der Einbeziehung in die Rentenversicherung. Die Leistungsträgerschaft für die neue Leistung verortete die Kommission nun bei der BA. Auch zur Finanzierung schwieg sich der Bericht aus und notierte: "Regelungen zur Aufteilungen der Lasten zwischen Bund, Ländern und Kommunen bleiben der Kommission zur Gemeindefinanzkommission vorbehalten" (Kommission "Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" 2002: 128).

Ihre wahlstrategische Funktion jedoch hatte die Hartz-Kommission erreicht. Einen Monat vor der Bundestagswahl im September war die Zusammenlegung beider Hilfesysteme nun endgültig auf der Regierungsagenda angelangt und die Bundesregierung konnte mit dem Versprechen, die Vorschläge rasch "eins-zu-eins" umzusetzen und so die Arbeitslosigkeit innerhalb von drei Jahren zu halbieren, politische Handlungsfähigkeit demonstrieren. Die Opposition reagierte unterdessen größtenteils überrascht, unvorbereitet und unabgestimmt auf die neuen Pläne der Bundesregierung. FDP-Chef Guido Westerwelle bezeichnete den Endbericht der Hartz-Kommission als "viel Lärm um nichts" (APW vom 16.08.2002). FDP-Vize Rainer Brüderle hatte tags zuvor verkündet, das Hartz-Papier enthalte "einige Aspekte, die lohnend sind" (AFP-German vom 12.08.2002).

Obgleich es zwischen dem Alternativpapier der Union - dem sogenannten Stoiber-Späth-Plan – und den Hartz-Vorschlägen offenkundig eine ganze Reihe inhaltlicher Übereinstimmungen gab, wie beispielsweise beim Ausbau der privaten Leiharbeit, bei den Zumutbarkeitsregelungen zur Erwerbsaufnahme, bei der Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen, dem Abbau von ABM und der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe tat der Kanzlerkandidat der Union, Edmund Stoiber, die Pläne der Hartz-Kommission als "*Hartz-Gequatsche*" ab (Handelsblatt vom 08.08.2002: 6; Handelsblatt vom 16.08.2002: 4). Mit der Elbe-Hochwasserkatastrophe und dem bevorstehenden militärischen Konflikt am Golf im Rücken gelang es der Regierung durch eine klare Linie zu diesen Fragen letztlich

die zögerliche Haltung und interne Zerrissenheit der Opposition offenzulegen und für sich gewinnbringend zu nutzen.

7.3 Die Zusammenlegung der Ministerien: Superminister Clement

Nach der äußerst knapp gewonnenen Bundestagswahl tauschte Bundeskanzler Schröder Anfang Oktober 2002 Walter Riester als Arbeitsminister durch Wolfgang Clement aus. Zugleich wurde das Wirtschafts- mit dem Arbeitsministerium zusammengelegt. Außerdem wurde Clement die Federführung für die geplante Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe (AFP vom 24.10.2002) übertragen. Dazu blieb die Zuständigkeit für erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger im neuen Ministerium.

Unterdessen war das von Finanzminister Eichel ursprünglich geplante Haushaltsdefizit von 10 Mrd. Euro um 4,2 Mrd. Euro auf 14,2 Mrd. Euro angestiegen (AFP vom 11.10.2002). Ein Einsparvolumen von insgesamt 6,3 Mrd. Euro sollte allein im Bereich der Arbeitsförderung im nächsten Jahr erzielt werden. Davon sollten vier Mrd. Euro im BA-Haushalt eingespart werden und 2,3 Mrd. Euro bei der Arbeitslosenhilfe (Welt vom 16.10.2002).

Im Koalitionspapier wurden Abstriche beim Unterhaltsgeld zur beruflichen Weiterbildung, reduzierte Krankenkassenbeiträge und eine Reduktion der Vermögensfreibeträge für Arbeitslose vorgesehen. Auch wurde vorgeschlagen, die Arbeitslosenhilfe stufenweise auf maximal vier Jahre zu reduzieren (DPA vom 16.10.2002; Welt vom 26.10.2002). Zur geplanten Zusammenlegung von Arbeitslosenund Sozialhilfe wurde Finanzminister Eichel und andere Koalitionspolitiker mit den Worten zitiert, dass wegen der schlechten Finanzlage die Arbeitslosenhilfe "nicht viel höher als Sozialhilfe" sein könne (AFP vom 24.10.2002; Welt vom 25.10.2002).

Zwischenzeitlich wurde Zeitungsberichten zufolge im Ministerium erwogen, das Arbeitslosengeld für Eltern von 67% auf 65% im Jahr 2003 sowie 63% im Jahr 2004 zu senken. Die Arbeitslosenhilfe für Eltern sollte entsprechend von 57% auf 55% (2003) sowie 54% (2004) sinken. Außerdem sollten die Vermögensfreibeträge drastisch sinken: die bestehende Obergrenze von 33.800 auf 13.000 Euro (AFP vom 30.10.2002). Während die Angleichung der Vermögensfreibeträge an die Sozialhilfe so vorgenommen wurde, wurden die pauschalen Kürzungen von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe für Eltern fallengelassen (DPA vom 31.10.2002). Ebenfalls verabschiedet wurde der Wegfall der inflationsbedingten Anpassung des Arbeitslosengeldes und der Arbeitslosenhilfe (Berliner Morgenpost vom 12.01.2003: 1). Kurze Zeit später kündigte Wolfgang Clement eine Senkung der Arbeitslosenhilfe auf "leicht oberhalb" der Sozialhilfe an (APW vom 29.01.2003; AFP vom 29.01.2003).

Am 14. März 2003 erklärte Bundeskanzler Schröder in seiner Regierungserklärung zur Agenda 2010 dann die Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes auf 12 Monate und die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf dem Niveau der Sozialhilfe (Bundestag 2003). Trotz massiven Protesten in der eigenen Partei und von Gewerkschaftsseite wurden diese Pläne unverändert im Dezember Gesetz.

8. Die kommunale Finanzkrise

Wie kam es aber zu diesen drastischen Leistungskürzungen? Im Wahlprogramm 2002 der SPD wurde zwar die "*Verzahnung*" von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe ausdrücklich aufgenommen. Genauso ausdrücklich hieß es jedoch: "*Wir wollen keine Absenkung der zukünftigen Leistungen auf Sozialhilfeniveau*" (Welt am Sonntag vom 26.05.2002; taz vom 30.05.2002). Noch im Sommer 2002 waren eine Reihe von Ausgestaltungsoptionen der Zusammenlegung im Gespräch: lange wurde beispielsweise eine Befristungslösung der Arbeitslosenhilfe; eine Aufstockung der Sozialhilfe auf die durchschnittliche Höhe der Arbeitslosenhilfe oder ein weitgehend aufwandsneutrales Zuschlagsmodell diskutiert. Auch die Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes wurde parteiübergreifend bis zur Agenda-Rede Schröders überwiegend abgelehnt (AFP vom 10.03.2003).

Das *Ausmaß* der Kürzungen der Lohnersatzleistungen von einer faktisch unbegrenzten Bezugsdauer (Arbeitslosengeld + Arbeitslosenhilfe) zu einer maximalen Bezugsdauer von 18 Monaten kam für viele Beteiligte daher außerordentlich überraschend, zumal selbst die eifrigsten Befürworter einer stärkeren Leistungskürzung wie BA-Chef Florian Gerster und Handwerks-Chef Eberhard Schleyer noch vor kurzem nur eine "*zweimal zwölf-Monate*"-Lösung für politisch durchsetzbar gehalten hatten. Auch die sich bereits in der zweiten Hälfte des Jahres 2002 abzeichnende wirtschaftliche Rezession des Folgejahres und die daraus resultierenden beschriebenen Sparzwängen vermögen nicht schlüssig zu erklären, warum die zuletzt in den Jahren 1993 und 1996 erprobte und weitaus weniger konfliktreiche Strategie der "*Verschiebebahnofs*"- Politik zu Lasten der Kommunen nicht erneut zum Einsatz kam. Anders gefragt: Was sprach gegen eine erneute Absenkung der Lohnersatzleistungen und die Befristung der Arbeitslosenhilfe? Dies soll nun im Folgenden erläutert werden.

Gegen eine Kostenverschiebung zu Lasten der Kommunen sprach vor allem die *endogenen Ursachen* geschuldete strukturelle Finanzkrise der Kommunen. Im Unterschied zur Finanzkrise auf Bundesebene und im Unterschied zu früheren kommunalen Finanzkrisen, konnten die Gemeinden bereits ab 2001 nicht mehr darauf hoffen, durch weitere eigene Sparanstrengungen oder durch die wirtschaftliche Erholung ihre massive Finanzkrise ab 2001 zu überwinden. Dies soll im Folgenden durch die Beschreibung der strukturellen Probleme auf der kommunalen Einnahme- und Ausgabenseite kurz erläutert werden.

8.1 Die Sozialhilfefalle

Auf der Ausgabenseite befinden sich die Kommunen schon seit den 80er Jahren in der "Sozialhilfefalle". Bernd Reissert beschrieb diesen Teufelskreis einmal folgendermaßen:

"Hohe Arbeitslosigkeit führt zu hohen Sozialhilfeausgaben und niedrigen Steuereinnahmen und damit zu erheblichen Engpässen in den kommunalen Haushalten; diese Haushaltsengpässe veranlassen die Kommunen, ihre Investitionsausgaben (die am leichtesten zu variierenden Posten ihrer Haushalte) einzuschränken; Einschränkungen der öffentlichen Investitionen behindern die regionale Beschäftigungsentwicklung und führen damit tendenziell zu noch höherer regionaler Arbeitslosigkeit" (Reissert 1998: 204).

Zwar gibt es bei der Sozialhilfe durch den Länderfinanzausgleich einen ähnlichen regionalen Ausgleichs- und Stabilisierungseffekt wie durch die zentral finanzierte Arbeitslosenunterstützung, jedoch ist das Ausgleichsvolumen des Länderfinanzausgleichs als deutlich geringer als das der zentral finanzierten Arbeitslosenunterstützung einzuschätzen (Reissert 1998: 204; Reissert 2001). Insbesondere die (Groß-)Städte sind überproportional von diesem Phänomen betroffen. Die Bezugsquote für laufende

Hilfen zum Lebensunterhalt ist hier in der Regel mit 5,5 Prozent im Schnitt um zwei Drittel höher als im Rest des Landes (3,3 Prozent) (Jungfer 2005: 43).

Konfrontiert mit dem Problem rasant steigender HLU- Empfängerzahlen, fanden eine Reihe von Städten neue Wege, um der *Sozialhilfefalle* zu entkommen. Mitte der 90er Jahre gründeten Städte wie Leipzig, Frankfurt oder Lübeck Beschäftigungsgesellschaften. Allen erwerbsfähigen Sozialhilfeempfängern wurde eine auf ein Jahr befristete gemeinnützige sozialversicherungspflichtige Beschäftigung angeboten. Bei Ablehnung wurde die Sozialhilfe zunächst gekürzt und anschließend ganz gestrichen (Feist and Schöb 1999: 2). Im Anschluss an die einjährige Tätigkeit, hatten die Sozialhilfe-Empfänger zunächst Anspruch auf Arbeitslosengeld und anschließend auf Arbeitslosenhilfe. Sie wurden somit in die zentral finanzierte Arbeitslosenunterstützung verschoben und entlasteten den kommunalen Haushalt.

Die Möglichkeiten auf diese Weise größere Einsparvolumina zu erzielen war jedoch begrenzt, da der zahlenmäßige Effekt dieser Programme stark von Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit und der Länder abhing und diese in den folgenden Jahren mehr und mehr reduziert wurden. Schätzungen beziffern die Kofinanzierungsanteile der Länder und der BA für Eingliederungleistungen auf knapp 50 Prozent. Im Jahre 2002 betrug die Kofinanzierung 0,9 Mrd. Euro. Davon entfielen 0,2 Mrd. Euro auf die Länder, 0,3 Mrd. Euro auf Mittel des Europäischen Sozialfonds und 0,4 Mrd. Euro auf Mittel der BA. Die Ausgaben der Kommunen wurden auf 1,2 Mrd. Euro beziffert (Arbeitsgruppe "Arbeitslosenhilfe/ Sozialhilfe" der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen 2003: 3). In Düsseldorf beispielsweise reduzierte das Land Nordrhein-Westfalen die Zuweisungen zu einem arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramm von 2 Mio. DM im Jahr 1996 auf 450.000 DM im Jahr 1997. Auch die Zuschüsse der BA zum lokalen Arbeitslosenzentrum halbierten sich nahezu von 500.000 DM (1991) auf 288.000 DM im Jahr 1995, da aufgrund der schlechten Haushaltssituation die Stadt Düsseldorf die geforderten Lohnkostenanteile nicht in dem Maße aufbringen konnte (Treutner 1998: 194). Ab 2001 stiegen die HLU- Empfängerzahlen erneut rasant an.

Die Problematik rasant steigender HLU-Empfängerzahlen wurde nicht zuletzt durch eine Reihe von Sparentscheidungen auf Bundesebene *potenziert* und so zu einem strukturellen Problem. Monika Kuban spricht mit Blick auf diese Kostenabwälzungen von einem "*passiven Finanzausgleich*" zu Lasten der Kommunen (zitiert nach Treutner 1998: 189).

Schon Anfang der 80er Jahre führte die Verschärfung der Zugangskriterien (insbesondere der Anwartschaft) beim Arbeitslosengeld⁶⁸ und der originären Arbeitslosenhilfe⁶⁹ zu einem Zuwachs "neuer" Sozialhilfeempfängergruppen. Die Begrenzung (1994) und Abschaffung (2000) der originären Arbeitslosenhilfe brachte weitere "neue" Sozialhilfeempfängergruppen. Die Leistungskürzungen beim Arbeitslosengeld und der Arbeitslosenhilfe in den Jahren 1983 und vor allem 1993 sowie die Einführung der jährlichen Absenkung der Arbeitslosenhilfe um drei Prozentpunkte im Jahr 1996 erhöhte zudem die Zahl der "Doppelbezieher". Dies sind Personen, die aufgrund der geringen Höhe ihrer Lohnersatzleistung zusätzlich Sozialhilfe in Anspruch nehmen. Die Gemeindefinanzkommission schätzte, dass im Dezember 2001 immerhin 132.000 Personen Arbeitslosenhilfeempfänger, 44.000 Arbeitslosengeldempfänger sowie 53.000 Personen mit sonstigem SGB III-Bezug, insgesamt also 229.000 Personen aufstockende Sozialhilfe in Anspruch nahmen (berechnet aus Arbeitsgruppe "Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen 2003: 16).

_

⁶⁸ 1982 wurde im Zuge des Arbeitsförderungs-Konsolidierungsgesetzes (AFKG) der Anwartschaftszeitraum für das Arbeitslosengeld von sechs Monate auf 12 Monate sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erhöht (Steffen 2001: 9)

⁶⁹ Hier wurden die Anwartschaftsvoraussetzungen von bisher 70 auf 150 Kalendertage im Zuge des AFKG 1982 erhöht (Steffen 2001: 9).

Obgleich der Bund auf die explodierenden Sozialhilfekosten beispielsweise mit der Einführung des Asylbewerberleistungsgesetzes im Jahr 1993 und mit der Einführung der sozialen Pflegeversicherung im Jahr 1995 reagierte, hielten diese Entlastungsmaßnahmen entweder nicht Schritt mit dem Kostenanstieg bei der kommunalen Sozialhilfe oder sie kamen in Form von Koppelgeschäften mit neuen Aufgaben daher.

Mit der sozialen Pflegeversicherung wurden die Kommunen nun insbesondere bei den Kosten der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen – einer Hilfeart subsumiert unter der Hilfe in besonderen Lebenslagen – erheblich entlastet. Im Zeitraum von 1994 bis 1999 sank hier die Zahl der Hilfeempfänger von 189.254 auf 56.616. Seit 1999 steigen die Zahlen allerdings wieder an (Bundesministerium für Gesundheit 2004). In den Jahren 1996 und 1997 kam es daher zu einer erheblichen Entlastung der Kommunen bei den Kosten der Sozialhilfe in Höhe von 4,5 Prozent im Jahr 1996 und 10,5 Prozent im Jahr 1997, was einer Gesamtentlastung von fast 4 Mrd. Euro entspricht (von 26,6 Mrd. Euro (1995) auf 22,7 Mrd. Euro (1997) (Statistisches Bundesamt 2006: Tab. B4). Aufgezehrt wurden diese Entlastungen jedoch mit neuen Belastungen durch den ab 1996 in Kraft getretenen Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz für alle Drei- bis Sechsjährigen (Treutner 1998: 193) (siehe Abbildung 16).

Seit Jahrzehnten stecken Gemeinden in Deutschland somit im Finanzierungsdefizit. Nach 1981 (- 5 Mrd. Euro) und 1992 (-8,2 Mrd. Euro) wurde 2003 mit einem Defizit von 8,4 Mrd. Euro ein neuer Defizitrekord beim kommunalen Finanzierungssaldo aufgestellt.

Da der kommunale Finanzierungssaldo auch die kommunalen Investitionen umfasst, verdeckt er jedoch zu einem guten Teil die tatsächliche kommunale Finanzkrise. Nimmt man hingegen die laufenden Ein- und Ausgaben des fiktiven Gesamt-Verwaltungshaushalts aller Gemeinden in den Blick, wird deutlich, dass 2003 erstmals die laufenden Einnahmen nicht mehr die laufenden Ausgaben deckten. Seit 2001 konnte der Verwaltungshaushalt keinen Überschuss mehr erwirtschaften, der - wie von den Haushaltsordnungen vorgeschrieben - zumindest die im Vermögenshaushalt gebuchten Tilgungslasten ausgleichen konnte.

Für die 137 größten Stadtgemeinden errechnete der Städtetag zudem bereits 1993 ein Defizit von 1,6 Mrd. Euro, das sich innerhalb von zehn Jahren auf Fehlbeträge in Höhe von 8,7 Mrd. Euro (2003) summierte (Jungfer 2005:26). Da der Nettokreditaufnahme in Gemeinden - im Gegensatz zu Bund und Ländern - engere Grenzen gesetzt sind, bedienen sich Gemeinden Kassen(-verstärkungs)kredite, die ursprünglich lediglich zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe gedacht waren. Allerdings stieg die Kassenkreditschuld von 1993 von 1,7 Mrd. Euro auf 10,7 Mrd. EUR in 2002 und in 2006 auf die abenteuerliche Summe von 27,8 Mrd. an (Statistisches Bundesamt 2006: Tab. 1.5). Im gleichen Zeitraum sanken die Sachinvestitionen von 32, 2 Mrd. Euro auf 19 Mrd. Euro (Deutscher Städtetag 2007:73). Die Personalausgaben und der laufende Sachaufwand blieben in diesem Zeitraum nahezu unverändert, was einer Ausgabenkürzung jeweils in Höhe der jährlichen Inflationsrate und Tarifsteigerungen entspricht.

8.2 Der Einbruch der Gewerbesteuer

Wie bei den Kosten der Sozialleistungen auf der Ausgabenseite, hängen Gemeinden auch auf der Einnahmeseite in hohem Maße von Entscheidungen auf Bundesebene und/oder Landesebene ab. Zwar stehen den Gemeinden mit der Gewerbe- und Grundsteuer zwei *eigene* Steuern und damit verbunden ein Hebesatzrecht zu, jedoch wurde die Bedeutung dieser Steuern als Einnahmequelle sowohl durch bewusste Entscheidungen als auch durch die Untätigkeit des Gesetzgebers immer weiter geschmälert.

Letzterer Fall lässt sich insbesondere am Beispiel der Grundsteuer illustrieren. Einst die größte Einnahmequelle deutscher Gemeinden sowie zugleich ihre krisensicherste, erfuhr die Grundsteuer im Laufe der Jahrzehnte einen rapiden Bedeutungsverlust.

Der Grund dieses Bedeutungsverlusts liegt vor allem in der seit 1964 unveränderten Berechnungsmethode. Seit dieser Zeit richtet sich die Bemessungsgrundlage an im Jahr 1964 (vor allem aus erzielbaren Mieteinnahmen) errechneten Einheitswerten und damit vollkommen unabhängig von aktuellen Verkehrswerten aus (Jungfer 2005:172).

Auch die Gewerbesteuer, die neben dem Anteil an der Einkommenssteuer, die wichtigste kommunale Einnahmequelle darstellt, war ursprünglich eine relativ krisensichere und kalkulierbare Einnahmequelle. Durch Entscheidungen des Gesetzgebers wurde sie jedoch nach und nach auf ertragsabhängige Komponenten verengt, was vor allem eine hohe Konjunkturabhängigkeit zur Folge hatte. Von ursprünglich drei Elementen der Gewerbesteuer – nämlich Lohnsummensteuer (1979 abgeschafft), Gewerbekapitalsteuer (1998 abgeschafft) und Gewerbeertragssteuer – war ab 1998 nur noch die Gewerbeertragsteuer übrig. Neben zahlreichen Veränderungen der Bemessungsgrundlage zuungunsten der Gemeinden wurde so 1. die Möglichkeit, eine Steuer mit separatem Hebesatz auf die Bruttolohnsumme zu erheben⁷⁰ (Lohnsummen) abgeschafft, 2. die Zurechnung der Dauerschuldzinsen ab 1990 halbiert (Gewerbeertrag) und 3. die Möglichkeit, den Ertrag des Eigen- und Fremdkapitals zu besteuern (Gewerbekapital) abgeschafft (Jarras 2003: 8). In Folge der großzügigen Freibetragsregelungen - 24.500 Euro in 2003 - und Messbetragsstaffelungen erfasst die verbleibende Gewerbeertragssteuer nur sehr selektiv ertragsstarke Personengesellschaften und Kapitalgesellschaften. Zudem sind die freien Berufe und die Landwirtschaft nicht von der Steuer erfasst (Arbeit and Friedrich 2003: 13).

Der massive Einbruch der Gewerbesteuer ab dem Haushaltsjahr 2001 war neben der schlechten konjunkturellen Entwicklung dann wieder einmal die Folge weiterer rechtlicher Eingriffe des Gesetzesgebers in die Gewerbesteuer. Insbesondere die im Juli 2000 verabschiedete Steuerreform der rot-grünen Bundesregierung wirkte sich negativ auf die kommunalen Steuereinnahmen aus. Im Zuge des Steuersenkungsgesetzes konnten Personenunternehmen – um eine Belastungsgleichheit zwischen Personenunternehmen und Kapitalgesellschaften herzustellen – die Gewerbesteuer auf die Einkommenssteuerschuld anrechnen. Zur Gegenfinanzierung wurden vor allem die Abschaffung der Tarifbegrenzung für gewerbliche Einkünfte sowie die Abschreibungsmodalitäten verändert. Da der Bund aufgrund dieser Maßnahmen mit erheblichen kommunale Mehreinnahmen vor allem bei der Gewerbesteuer rechnete, sollten diese mit einer Anhebung der Gewerbesteuerumlage entsprechend abgeschöpft werden (Hofmann and Scherf 2001:101).

Tatsächlich waren die Gemeinden in den Jahren 2000 bis 2003 jedoch mit einem Rückgang der Einkommenssteuer von 21,3 Mrd. Euro auf 19,8 Mrd. Euro und einem Einbruch der Gewerbesteuer von 19,3 Mrd. Euro auf 15,2 Mrd. Euro konfrontiert. Insgesamt verminderten sich die laufenden Einnahmen des Gesamt-Gemeindehaushalts so innerhalb von nur drei Jahren um mehr als 5 Mrd. Euro von 128,1 Mrd. Euro auf 122,7 Mrd. Euro. Gleichzeitig stiegen die laufenden Ausgaben allein die sozialen Leistungen in diesem Zeitraum um mehr als vier Mrd. Euro von 26,2 Mrd. Euro auf 30,3 Mrd. Euro stark an (Deutscher Städtetag 2007:73).

Im Januar des Jahres 2003 beklagten die kommunalen Spitzenverbände die "schwerste Finanzkrise seit Bestehen der Bundesrepublik" (Welt vom 3.01.2003; Frankfurter Rundschau vom 28.01.2003;). Allein in Nordrhein-Westfalen waren mehr als 90 Prozent der Gemeinden nicht mehr in der Lage, ihre Ausgaben aus den regulären Einnahmen zu bestreiten (General-Anzeiger vom 26.02.2003).

 $^{^{70}}$ Davon machten 1980 immerhin noch ein Drittel aller Städte und Gemeinden Gebrauch (Jarass 2003: 9).

9. Die Konzeption der Reform

9.1 Die Projektgruppe im BMA

Kurze Zeit nach dem Start der MoZArt-Projekte setzte Walter Riester Ende 2001 im Arbeitsministerium eine referatsübergreifende Projektarbeitsgruppe unter Leitung von Karlheinz Hupfer (Referatsleiter in der Abteilung II, zuständig für den Bereich Arbeitslosenhilfe) ein. Zu den Mitgliedern der Projektarbeitsgruppe zu zählten unter anderem Maria-Britta Loskamp, Stefan Profit, Susanne Hoffmann, Stubig, Marc Nellen, Großmann und Rolf Schmachtenberg. Aufgabe der Projektgruppe war es, ein möglichst konkretes Modell für die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe anhand von Leitungsvorlagen und Handlungsalternativen zu erarbeiten. Kurze Zeit nach Einsetzung der Hartz-Kommission "testete" der zuständige Abteilungsleiter im Arbeitsministerium, Bernd Buchheit, bei einer Fachtagung der SGK NRW und der SPD-Landtagsfraktion NRW am 18. April 2002 erstmals Vorschläge der Projektgruppe. Er schlug vor, eine einheitliche pauschalierte Geldleistung zu schaffen, die "sich am Existenzminimum orientieren" (Bucheit 2002: 22) müsse. Hinzukommen könnten Zuschläge, wenn beispielsweise ein Hilfeempfänger an Integrationsleitungen teilnehme. Bei der Frage der Organisation und der Finanzierung blieb Bernd Buchheit in seinem Vortrag dagegen noch weitgehend ungenau (vgl. Buchheit 2002).

Bevor die Hartz-Kommission und die Bertelsmann Arbeitsgruppe ihre Arbeit im Sommer abschlossen, endete im Juli auch vorerst die Arbeit der hausinternen Projektarbeitsgruppe im Arbeitsministerium dazu. In einem Konzeptpapier fassten die Beamten die Ergebnisse ihrer hausinternen Überlegungen ⁷³ vor der Bundestagswahl noch einmal zusammen. Weit vorangeschritten waren die Überlegungen beispielsweise bei der Frage des erfassten Personenkreises. Vorgesehen wurde hier ein sehr weiter Personenkreis, d.h. alle Personen, die täglich mindestens drei Stunden arbeiten können und deren Bedarfsgemeinschaften sollten erfasst sein. Die Frage der Zumutbarkeit und von Sanktionen war ebenfalls bereits weitgehend geklärt und sollte angelehnt an das BSHG ausgestaltet werden. Auch über die neue Organisationstruktur für die neue Leistung bestand weitgehend Einigkeit. Nach den Plänen der Beamten sollte das neue System als "Integrationszentrum" organisatorisch im Bereich der neu strukturierten BA – jedoch mit eigener Rechtspersönlichkeit – als bundeseigene Verwaltung angesiedelt werden. Diese Punkte waren in dem Papier weitgehend unstrittig.

Bei anderen Punkten gab es noch keine abschließende Bewertung und es wurden lediglich Handlungsalternativen vorgestellt. Ein wichtiger Punkt war hier beispielsweise die Leistungshöhe. Hier sah eine Variante vor, dass die Geldleistung sich aus einer Basisleistung und Zuschlägen zusammensetzen könnte. Zuschläge zur Basisleistung sollten beim Nachweis von Eigenbemühungen gezahlt werden. Die Basisleistung sollte sich analog wie die Sozialhilfe am soziokulturellen Existenzminimum orientieren bzw. leicht darunter und weitgehend pauschaliert werden. Bei der Pauschalierung sollten insbesondere die Ergebnisse der geplanten Sozialhilfe-Reform berücksichtigt werden. Eine zweite Variante sah die Ausgestaltung der neuen Leistung als Festbetrag, der zwischen dem damaligen durchschnittlichen niedrigeren Arbeitslosenhilfe-Zahlbetrag von 970DM und dem durchschnittlichen höherem Sozialhilfe-Zahlbetrag (West: 1238 DM bzw. 1095DM Ost) liegen sollte, vor. Dieser Festbetrag könnte durch Familienzuschläge erhöht werden. Außerdem wurde angedacht, dass der Festbetrag über das soziokulturelle Existenzminimum hinaus aufgestockt werden konnte, wenn der Hilfebedürftige sich aktiv um Arbeit bemüht. Für den Übergang vom Arbeitslosengeld in die neue Leistung sah das Papier

⁷¹ Experteninterviews vom 18.10.2007 und vom 15.10.2008.

⁷² Die Zahl der Mitglieder und beteiligten Abteilungen erhöhte sich jedoch im Zeitverlauf. Experteninterviews vom 18.10.2007 und vom 15.10.2008.

⁷³ Konzeptpapier im BMA vom 05.07.2002.

unterschiedliche Möglichkeiten wie degressiv gestaffelte Phasen innerhalb der Arbeitslosenversicherung, ein kombiniertes Zuschlags- und Phasenmodell oder schließlich die Befristung des Arbeitslosengeldes auf ein Jahr und die Arbeitslosenhilfe auf zwei Jahre vor. Ein zweiter wichtiger ungeklärter Punkt war die Finanzierung der neuen Leistung.

Im Konzeptpapier wurden mehrere Szenarien durchgespielt, um den Bund für die erheblichen Kostenverschiebungen zu kompensieren. Die Neuverteilung von Umsatzsteuerpunkten wurde zunächst nicht vorgeschlagen, da man sich hier zu geringe Erfolgsaussichten ausrechnete. ⁷⁴ Dagegen sah das Papier eine Umverteilung des Gewerbesteueraufkommens und des Einkommenssteueraufkommens vor. Weitere Alternativen, die zum damaligen Zeitpunkt erörtert wurden, war die Kompensation über einen gesetzlichen Auftrag, eine Grundgesetzänderung zu einer Ausnahme vom Konnexitätsgrundsatz ⁷⁵ oder die Schaffung einer Umlage, die vom Bund und den Kommunen erbracht werden sollte.

Abgesehen von der Großzügigkeit und der Finanzierung des neuen Systems, hatte die Arbeitsebene des Arbeitsministeriums damit die wichtigsten konzeptionellen Eckpunkte für eine Gesetzesinitiative zur Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe bereits im Sommer 2002 beisammen. Bei den ungeklärten Fragen wie der Bestimmung der Leistungshöhe und der Finanzierung der neuen Leistung wollte man die Arbeit der Gemeindefinanzkommission und die Ergebnisse zur Reform der Sozialhilfe abwarten.

9.2 Der Einfluss der Sozialhilfereform auf die Hartz-IV Reform

Mit dem rasanten Anstieg der Sozialhilfekosten bekam die Diskussion um eine grundlegende Reform der Sozialhilfe bereits im Jahr 2001 neuen Schwung. Die neueren Reformüberlegungen in der Sozialhilfe flossen nun auch in die Konzeption der Hartz IV-Reform ein. Dabei standen insbesondere die Reformüberlegungen und Erfahrungen zur Festlegung der Leistungshöhe der Sozialhilfe, zur Pauschalierung passiver Leistungen sowie zur Ausgestaltung von Anreizen zur Arbeitsaufnahme in der Sozialhilfe für die Konzeption der neuen Leistung Pate. Dies soll nun kurz näher erläutert werden.

Um den Anstieg der Kosten für die Sozialhilfe zu verringern, wurde seit den 1990er Jahren die Berechnungsmethode für die Festsetzung der Regelsätze mehrmals verändert. Bis Ende der 1980er Jahre wurde der Regelsatz nach dem Warenkorb-Modell ermittelt, welches auf verbrauchsstatischen Daten sowie auf normativen Annahmen eines notwendigen Lebensbedarfs beruhte. 1990 wurde dieses Modell vom Statistik-Modell abgelöst. Danach wurden die Regelsätze anhand der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamtes bestimmt. Ab 1993 wurden Sie an die Nettolohnund Gehaltsentwicklung gekoppelt und ab 1996 dann an die Veränderung des Rentensatzes, welche damals unter der Preisentwicklung lag (Wenzel 2000). Zusätzlich zur Veränderung der Berechnungsmethode wurde die Anpassung der Regelsätze in den 1990ern immer wieder auf einen bestimmten Prozentsatz begrenzt bzw. gedeckelt (Steffen 2008: 5-6). Im jährlichen Vergleich der preisbereinigten Entwicklung der Sozialhilfesätze lässt sich erkennen, dass die verschiedenen Änderungen und Anpassungsbegrenzungen zu einer Senkung des Realeinkommens von Sozialhilfeempfängern führte (Bäcker, Naegele et al. 2008: 324-325: 324-325).

Mit der jüngsten Sozialhilfereform von 2005 kehrte man nun wieder zum Statistik-Modell zurück, wonach die Höhe der Regelsätze nun durch die Verbrauchsausgaben der untersten 20% der nach ihrem Nettoeinkommen geschichteten Haushalte bestimmt wird. Die regelmäßige Anpassung der Regelsätze ist jedoch immer noch an die Rentenanpassung gekoppelt (Bäcker, Naegele et al. 2008: 324-325).

_

⁷⁴ Experteninterview vom 15.10.2008.

⁷⁵ Nach dem Konnexitätsprinzip, welches in Artikel 104a des Grundgesetzes verankert ist, muss der auftragende Gesetzgeber (hier der Bund) als Verursacher für den finanziellen Ausgleich der von ihm aufgetragenen Aufgaben sorgen bzw. Bestimmungen zur Kostendeckung erlassen.

Mit der zunehmenden Diskussion der Frage, ob ein überhöhtes Existenzminimum den Abbau der Arbeitslosigkeit verhindere, wurde auch das Lohnabstandsgebot der Sozialhilfe verstärkt diskutiert. Der Lohnabstand begrenzt den Eckregelsatz nach oben hin, um die Sozialhilfe als letztes Sicherungsnetz unter den niedrigsten Löhnen zu halten (Bäcker, Naegle et al: 325). Diese Regelung ist bereits seit 1962 in der Regelsatzverordnung zum BSHG festgeschrieben, hatte bis in die 80er Jahre für die Festsetzung der Regelsätze aber nur einen geringen Einfluss. Erst 1982 wurde das Lohnabstandsgebot direkt im BSHG festgeschrieben (Steffen 2006 : 4). Seit Anfang der 1990er Jahre wurde es weiter konkretisiert. Die Anpassung des Lohnabstands erfolgt dabei durch die Veränderung der Zusammensetzung des Arbeitnehmerhaushaltes an dem sich die Regelsätze orientieren müssen (Steffen 2006: 7-8). Während 1993 die Sozialhilfe für einen Haushalt mit vier oder mehr Personen inklusive Regelsatz und Leistungen für Wohnung und Heizung (ohne Einmalleistungen) unter den durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelten der unteren Lohngruppen (inkl. Kinder – und Wohngeld) liegen musste, muss seit 1999 gewährleistet sein, dass für ein Ehepaar mit drei Kindern der Regelsatz zusammen mit den Durchschnittsbeträgen für Wohnung, Heizung und Einmalleistungen unter den Nettoarbeitsentgelten allein verdienender Vollzeitbeschäftigter (inkl. Einmalzahlungen, Wohn- und Kindergeld) liegt (Steffen 2008: 5-7).

Gleichzeitig wurden mit der Sozialhilfereform 2005 die Regelsätze und Einmalleistungen erstmals als Pauschale zusammengefasst. Um Einmalleistungen wie z.B. für Bekleidung, Hausrat, die Renovierung der Wohnung und für den laufenden Schulbedarf in der Pauschale mit abzudecken wurden die für 2004 maßgebenden Regelsätze um 18% erhöht. Schon früher war die Pauschalisierung verschiedener Leistungen in vielen Kommunen Praxis und wurde 1999 in Form einer Experimentierklausel ermöglicht. Nach Einführung der Experimentierklausel wurden zwischen 2001 und 2003 insgesamt 29 Modellversuche in verschiedenen Bundesländern zur Pauschalisierung durchgeführt (Bundestag 2001: 2). In fast allen teilnehmenden Kommunen wurden dabei Erfolge bei der Pauschalisierung der oben genannten Leistungen erzielt (Institut für Evaluation 2004: 21). Einige Kommunen führten auch eine Pauschale für die Unterkunfts- und Heizkosten ein, dabei waren die Erfahrungen jedoch noch recht unterschiedlich, da der Wohnungsmarkt regional sehr verschieden ist (Institut für Evaluation 2004: 53-54). Auch mit der Einführung von pauschalisierten Leistungen in der Grundsicherung im Alter konnten die Kommunen bereits seit Januar 2003 Erfahrungen mit der Pauschalisierung von Einmalleistungen sammeln.

Mit der Sozialhilfereform von 2005 werden weiterhin die Leistungen für Wohnung und Heizung (hier ist eine Pauschalisierung durch die Sozialhilfeträger zugelassen), Erstausstattungen für Wohnung und Bekleidung, Weihnachtsbeihilfen, Kosten für mehrtägige Klassenfahrten sowie die Beiträge zu den Sozialversicherungen zusätzlich nach Bedarf bezahlt. Das neue Regelsatzsystem dient heute ebenfalls als Referenzsystem für die Leistungshöhe des ALG II (Steffen 2008: 8).

Neben der Ausgestaltung der passiven Leistungen wurden auch eine Reihe positiver Anreize zur Arbeitsaufnahme eingeführt. Hierzu zählt beispielsweise das anrechenbare zusätzliche Einkommen zur Sozialhilfe. Eigenes Einkommen reduzierte in der Regel den sozialhilferechtlichen Bedarf fast in voller Höhe (Steffen 2006: 3). Allerdings wurde bis 1993 die Reduzierung des Einkommens durch einen Mehrbedarfszuschlag⁷⁶ für Erwerbstätige teilweise ausgeglichen. Laut BSHG sollten die Sozialhilfeträger den Mehrbedarf, der durch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit entsteht, durch einen Mehrbedarfszuschlag "in angemessener Höhe" ausgleichen. Mit dem Konsolidierungsprogramm von 1993 wurde dieser Mehrbedarfszuschlag für Erwerbstätige durch einen Freibetrag für anrechenbares Ein-

_

⁷⁶ Das heißt, die Hilfezahlungen wurden durch den Mehrbedarfszuschlag erst erhöht und dann nach der jeweiligen Höhe des anrechenbaren Einkommens wieder gesenkt, so dass erwerbstätige Hilfeempfänger bei einem geringen Einkommen nicht immer die gesamte Sozialhilfe verloren.

kommen aus Erwerbstätigkeit "in angemessener Höhe" ersetzt. Eine genaue Höhe wurde jedoch nicht festgelegt und somit den Sozialhilfeträgern überlassen (Steffen 2006: 7). 1996 wurde die Anrechnung des Arbeitseinkommens weiter reformiert, so dass sechs Monate nach Aufnahme einer Arbeit noch ein Zuschuss zum Einkommen gewährt wurde. Handelte es sich um eine Vollzeitbeschäftigung wurde im ersten Monat der volle Regelsatz als Zuschuss gezahlt, danach reduzierte er sich monatlich. Dieser Ansatz der Staffelung von Zuschüssen zum Arbeitseinkommen bzw. von anrechenbarem Einkommen wurde mit der Einführung des ALGII erweitert (Steffen 2008: 6).

Eine weitere Möglichkeit zur Aktivierung von Sozialhilfeempfängern war durch die Maßnahmen der "Hilfe zur Arbeit" nach dem zweiten Unterabschnitt des BSHG gegeben, die den Kommunen die folgenden Instrumente zur Verfügung stellte: Eingliederungszuschüsse an einen Arbeitgeber, degressive Zuschüsse an den Hilfeempfänger für bis zu sechs Monate (seit 1998 für bis zu 12 Monate) nach Aufnahme einer Tätigkeit, die Schaffung von Arbeitsgelegenheiten durch den Sozialhilfeträger oder die Unterstützung von Dritten zur Schaffung von Arbeitsgelegenheiten (Bundestag 1998: 7). In der Praxis wurden vor allem die Eingliederungszuschüsse Zahlungen an gewerbliche Arbeitgeber, sowie bei der Schaffung von kommunalen Beschäftigungsgesellschaften umgesetzt (Feist 2000: 123-124).

Neben diesen Anreizen zur Arbeitsaufnahme wurden auch die *Zumutbarkeitsregelungen* deutlich verschärft. Bereits seit 1993 müssen junge Hilfeempfänger auch kurzfristige Arbeitsgelegenheiten annehmen. Wer sich weigerte, eine Arbeitsgelegenheit anzunehmen, hatte keinen Anspruch mehr auf Sozialhilfe. 1994 wurde diese Verpflichtung zur Annahme einer Arbeitsgelegenheit auf alle Hilfesuchenden erweitert. Mit der Sozialhilfereform von 1996 wurde festgelegt, dass bei einer Weigerung zur Arbeitsaufnahme die Sozialhilfe um 25% des Regelsatzes gekürzt werden muss. Weitere Kürzungen lagen im Ermessen der Sozialhilfeträger (Steffen 2008: 5-7). Diese Sanktionsregelungen wurden später so auch in das SGB II übernommen bzw. weiter verschärft.

Ende der 1990er Jahre kumulierten diese Reformschritte in einer Debatte über eine grundlegende Strukturreform der Sozialhilfe. 1997 stellten die Grünen ihr Konzept einer Grundsicherung vor, welches bereits einen Vorschlag für die Zusammenlegung der Hilfe zum Lebensunterhalt der Sozialhilfe mit der Arbeitslosenhilfe und den Leistungen für Asylbewerber beinhaltete. Diese Option wurde in den folgenden Jahren auch von anderen Seiten z.B. von den Ländern immer wieder befürwortet. Bereits zu dieser Zeit gab es auch auf Länderebene zwei Projektarbeitsgruppen⁷⁷ der A-Länder die sich mit der Reform des SGB III und der Sozialhilfe beschäftigten⁷⁸. Auch im Koalitionsvertrag von 1998 wurde eine Verzahnung der beiden Leistungssysteme als Ziel gesetzt (siehe auch Kapitel 4).

Insbesondere mit dem Beginn der MoZArt-Projekte im Frühjahr 2001 und Roland Kochs Reformvorschlag im Sommer 2001 bekam die Debatte um eine grundlegende Sozialhilfe-Reform neuen Auftrieb. In diesem Zeitraum trafen sich auch die beiden A-Länder Projektgruppen "SGB III" und "Sozialhilfe" zu einer gemeinsamen Sitzung, um eine gemeinsame Reformstrategie zur erarbeiten⁷⁹. Bei der Arbeit der Projektgruppen wurde die Vorstellung vertreten, dass zu erst die Sozialhilfe grundlegend reformiert werden sollte und man dann beide Leistungen aneinander angleichen sollte (Ländervertreter der Projektgruppen "Sozialhilfe" und "SGB III-Reform" 2002) (siehe auch Kapitel 4).

⁷⁷ In den Projektgruppen fand ein fachlicher Austausch zwischen den jeweiligen Referenten der A-Länder Arbeitsministerien statt. In der SGB III Projektgruppe waren unter anderem Notnik, Müller, Kramer, Penz, Barthelnes, Folkers, Prill, Nauber. In der Sozialhilfegruppe arbeiteten unter anderem Siebenhaar, Amborst und Groβmann mit.

Zu Einzelfragen konsultierten die Arbeitsgruppen auch Vertreter des Bundes (hier Hupfer vom BMAS).

⁷⁸ Experteninterview vom 22.11.2007

⁷⁹ Experteninterview vom 22.11.2007

Im November 2001 brachten daraufhin die SPD-Fraktion und die Fraktion der Grünen den Antrag "Fördern und Fordern – Sozialhilfe modern gestalten" (Bundestag 2001) ein, in dem sie eine Strukturreform der Sozialhilfe in der nächsten Legislaturperiode ankündigten. Der Reformvorschlag beinhaltete eine Neugestaltung der Regelsätze in Form einer Pauschalisierung, eine Verwaltungsvereinfachung, die Stärkung der Selbstverantwortung von Hilfeempfängern, eine Verbesserung der aktivierenden Instrumente und Leistungen der Sozialhilfe, eine bessere Integration der Hilfeempfänger in den Arbeitsmarkt, die Unterstützung von Ländern und Kommunen sowie die Einordnung des BSHG in das SGB. Neben diesem Antrag wurde auch eine Verlängerung von verschiedenen Übergangsregelungen im BSHG im Januar 2002 im Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung diskutiert. Diese Regelungen betrafen unter anderem Zuschüsse für erwerbstätige Hilfeempfänger (nach der sogenannten Öffnungsklausel und nach dem "Mainzer Modell"), die Anpassung der Regelsätze anhand der Rentensätze ohne Berücksichtigung des neuen "Riester-Faktors," die Nichtanrechnung der Kindergelderhöhung des Jahres 2000 auf das bedarfsmindernde Einkommen, sowie die Nichtanrechnung von staatlich geförderten Altersvorsorgebeiträgen.

Bei der öffentlichen Anhörung am 28. Januar 20002 trugen Sozialpartner, Verbände und wissenschaftliche Experten ihre Position zum Koalitionsantrag, sowie zu den Übergangsregelungen vor. Der DGB äußerte sich positiv zu den Vorschlägen der Koalition und befürwortete auch eine weitere Verzahnung der beiden Leistungen Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe. "Vorschläge hingegen, die auf die Abschaffung der lohnbezogenen Arbeitslosenhilfe abziel[t]en, w[u]rden vom DGB aus sozial-, verfassungsund verteilungspolitischen Gründen entschieden abgelehnt" (Bundestag 2002: 9). Auch der Deutsche Städtetag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund sprachen sich in der Anhörung dagegen aus, dass "Arbeitslosenhilfeempfänger zu Sozialhilfeempfängern" gemachten werden (Bundestag 2002: 41), während sie die restlichen Reformvorschläge befürworteten. Aus Sicht der BDA war die Zusammenführung der Transfersysteme Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe das "wichtigste und vordringlichste arbeitsmarktpolitische Gesetzgebungsprojekt" (Bundestag 2002: 27). Nach der Anhörung beschloss der Ausschuss dem Bundestag die Verlängerung der Übergangsregelungen im BSHG als sofortige Maßnahme, sowie eine Strukturreform der Sozialhilfe für die nächste Legislaturperiode, zu empfehlen. Am 14. März 2002 nahm der Bundestag den Entschließungsantrag "Fördern und Fordern – Sozialhilfe modern gestalten" an und forderte die Bundesregierung damit auf eine grundlegende Strukturreform der Sozialhilfe, insbesondere der Hilfe zum Lebensunterhalt, durchzuführen (Bundestag 2003: 2).

In der neuen Legislaturperiode wurden die Ausschüsse neu aufgeteilt. Bis September 2002 wurden beide Themen, Sozialhilfe und Arbeitsmarktpolitik, im Ausschuss für Arbeit und Sozialhilfe beraten. Danach befasste sich der Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit unter dem Vorsitz von Rainer Wend (SPD) mit der Zusammenlegung der Leistungen, während sich der Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung (Vorsitzender Klaus Kirschner, SPD) mit der Eingliederung des BSHG in das SGB und der Reform der Sozialhilfe für Nichterwerbsfähige beschäftigte. Die Ausschussmitglieder blieben jedoch überwiegend die gleichen, bzw. waren ehemalige Mitglieder des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung später auch in beiden relevanten Ausschüssen vertreten⁸⁰. So wurden die Ideen, die bereits am Ende der vorherigen Legislaturperiode für die Sozialhilfe diskutiert worden waren, ab 2002 für die neu zu gestaltende Leistung diskutiert.

Die A-Länder schlugen unterdessen eine Abkopplung der Sozialhilfereform von der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe vor, da die Sozialhilfe nicht nur als Grundlage für die neue Grundsicherung dienen sollte, sondern selbst einen hohen Reformbedarf in Hinblick auf eine Aktivierung, eine Verwaltungsmodernisierung, eine neue Bedarfsbemessung und Pauschalisierung der Leistung, die Eingliederungshilfe für Behinderte, sowie auf eine systematische Einordnung in das Sozialgesetzbuch

hatte (Ländervertreter der Projektgruppen "Sozialhilfe" und "SGB III-Reform" 2003: 9-10). Diese Punkte fanden sich dann zwar in den folgenden Besprechungen der Reformen sowie teilweise in der gesetzlichen Umsetzung wieder. Allerdings konnte man die Reform der Sozialhilfe nicht erfolgreich von der Zusammenlegung abkoppeln, da die Sozialhilfe weiterhin als Referenzsystem für alle weiteren Hilfeleistungen gelten sollte. Somit waren grundlegende Festlegungen in der Sozialhilfe vor der Einführung des Arbeitslosengeldes II notwendig⁸¹. Nach Einschätzungen von beteiligten Parlamentariern stand im Gesetzgebungsprozess die Reform der Sozialhilfe jedoch im Hintergrund. Zentrale Punkte, wie z.B. die Regelsatzberechnung und Zumutbarkeitsregeln wurden im BMWA und im BMGS bestimmt und direkt in das neue Arbeitslosengeld II übernommen. Eine detaillierte Reform der Sozialhilfe war dabei nicht möglich. Zwar wurden die beiden Leistungen nun in unterschiedlichen Ausschüssen beraten, doch letztlich wurden beide Reformen parallel im Bundestag und Bundesrat verhandelt und auch zusammen verabschiedet.

Am 05.09.2003 brachten die Koalitionsfraktionen einen Gesetzentwurf zur Einordnung des BSHG in das SGB (Bundestag 2003)(Drucksache 15/1514) ein. Der Entwurf enthält die Pauschalisierung der Regelsätze durch die Einbeziehung von fast allen vorherigen Einmalleistungen. Die Höhe der Regelsätze sollte laut Entwurf alle fünf Jahre anhand der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe festgelegt werden und die Anpassung in der Zwischenzeit an die Entwicklung der Rentenentwicklung gekoppelt werden. Der Entwurf enthält außerdem die Festlegung des Sozialhilferechts als Referenzsystem für das ALG II. Des Weiteren beinhaltet der Entwurf verschiedene Änderungen⁸³ im Zusammenhang mit der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe mit der Hilfe zum Lebensunterhalt und dem daraus entstehenden neuen Personenkreis für die Sozialhilfe. Weitere Änderungen betreffen die Aktivierung von Leistungsempfängern durch individuelle Beratung, die Pauschalisierung der Leistungen, die Einführung von persönlichen Budgets, sowie eine Modernisierung der Datenbasis der Verwaltungen. Diese Änderungen spiegeln überwiegend auch die Empfehlungen der Projektgruppen wieder, beinhalten aber nicht mehr die Reform der Eingliederungshilfe für Behinderte. Der Gesetzentwurf wurde im Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung bearbeitet (Bundestag 2003: 2) (Drucksache 15/1761) und am 24.September in einer öffentlichen Anhörung beraten. In der Anhörung begrüßten die meisten Verbände und Experten die grundsätzliche Richtung der Reformvorschläge. In einzelnen Detailfragen gab es jedoch Unstimmigkeiten. Ein Kritikpunkt war die Einführung der persönlichen Budgets für Kranke, Behinderte und Pflegebedürftige. Der Paritätische Wohlfahrtsbund und andere Wohlfahrtsverbänder befürworteten zwar die größere Selbstverantwortung der Hilfeempfänger, befürchtet aber eine Leistungssenkung im Rahmen der Budgeteinführung (Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung 2003: 11). Auch der Caritasverband forderte genauer Detailregelungen zur Festsetzung der Budgets (Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung 2003: 54) und der DGB schlug weitere Modellprojekte vor einer festen Einführung der Budgets vor (Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung 2003: 83). In diesem Zusammenhang wurde auch von verschiedenen Seiten (CDU/CSU, ForseA e.V.) kritisiert, dass die Eingliederungshilfe weiterhin als Bestandteil der Sozialhilfe in das SGB XII aufgenommen werden sollte. Nach Ansicht der Unionsfraktion stelle die Eingliederungshilfe einen Nachteilsausgleich und keine kurzfristige Fürsorgeleistung dar, daher sollte sie als eigenständige Leistung etabliert werden. Die kommunalen Spitzenverbände kritisierten außerdem, dass der Gesetzentwurf keine eindeutige Kostenbegrenzung, sondern eher zusätzliche Belastungen für die Kommunen erkennen ließ (Bundestag 2003: 5) (Drucksache 15/1514). Um diese Detailfragen besser klären zu

_

⁸¹ Experteninterview am 27.08.2007

⁸² Experteninterview am 07.08.2008

⁸³ Dies betrifft zum Beispiel die Vorschriften zur Hilfe zur Arbeit, die nun nicht mehr auf den nichterwerbsfähigen Personenkreis der Sozialhilfe zutreffen, sowie die Schnittstellen zwischen Sozialhilfeträgern und der Arbeitslosenversicherung.

können und um die Ausgestaltung des neuen Arbeitslosengeldes II abzuwarten, forderten mehrere Verbände zusammen mit den Fraktionen der FDP und CDU/CSU eine Aussetzung der Verhandlungen über die Sozialhilfereform bis zur Verabschiedung von Hartz IV. Trotz Kritik von Opposition und Verbänden nahm der Ausschuss den Gesetzentwurf Mitte Oktober mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen an (Deutscher Bundestag 2003: 1) (Drucksache 15/1514). Da das neue Sozialhilferecht als Referenzsystem für das Arbeitslosengeld II genutzt werden sollte, wurden die Sozialhilfe-spezifischen Probleme⁸⁴ jedoch innerhalb der Koalition in den Hintergrund gestellt. Die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe dominierte die politische Dynamik.⁸⁵

Im Dezember 2003 verabschiedete dann der Bundesrat gleichzeitig die drei Gesetze: Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt ("Hartz IV"), Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt und Gesetz zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch.

Das Gesetz zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch gliederte nicht nur das vorherige BSHG in das zwölfte Sozialgesetzbuch ein, sondern reformierte auch die Sozialhilfe in einigen wesentlichen Elementen. Mit der Eingliederung in das SGB XII wurde die Trennung der Leistungen "Hilfe zum Lebensunterhalt" und "Hilfe in besonderen Lebenslagen" aufgehoben. Sozialhilfe erhalten nur noch nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige. Personen ab 65 Jahren oder mit dauerhafter Erwerbsminderung ab 18 Jahren erhalten die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, die mit der Reform als viertes Kapitel in das SGB XII einging (Steffen 2008: 8). Hilfe zum Lebensunterhalt erhalten nur noch Personen im erwerbsfähigen Alter, für die vorübergehend keine Erwerbsfähigkeit möglich ist z.B. wegen längerer Krankheit oder Betreuung in einer Einrichtung. Mit der Reform gibt es im Rahmen des SGB XII nun nicht mehr zwei Arten der Sozialhilfe sondern sieben gleichberechtigte Hilfearten (Bäcker, Naegele et al. 2008: 316):

- Hilfe zum Lebensunterhalt
- Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung
- Hilfen zur Gesundheit
- Eingliederungshilfen für behinderte Menschen
- Hilfe zur Pflege
- Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten
- Hilfe in anderen Lebenslagen

Neben der oben genannten Pauschalisierung der Regelsätze wurde auch die Hilfe für Behinderte und Pflegebedürftige in Form von persönlichen Budgets pauschalisiert. Aus diesen Budgets können Betreuungsleistungen selbst organisiert werden, so dass der Grundsatz 'ambulant vor stationär' leichter umgesetzt werden kann (Steffen 2008: 8-9).

Zwar wurde auch in der Sozialhilfereform das Ziel der Aktivierung und die Philosophie des Förderns und Forderns umgesetzt, doch die grundlegende Strukturreform, welche anfangs für die Sozialhilfe gefordert wurde, blieb aus. So galt die Sozialhilfe hauptsächlich als Referenzsystem für das Arbeitslosengeld II in Fragen wie Höhe und Pauschalisierung des Regelsatzes, Zumutbarkeit, Aktivierungsmöglichkeiten und Sanktionen. Durch den Wegfall der erwerbsfähigen Hilfeempfänger in der Sozialhilfe hatten diese Punkte jedoch nur noch für das Arbeitslosengeld II und weniger für die Sozialhilfe eine Bedeutung. Für die Konzeption der Hartz IV-Reform waren die Erfahrungen aus der Diskussion um eine Sozialhilfereform allerdings von grundlegender Wichtigkeit.

85 Experteninterview vom 27.08.2007

⁸⁴ Z.B. die Reform der Eingliederungshilfe und die weitere Ausgestaltung der persönlichen Budgets

9.3 Die Gemeindefinanzreformkommission

Für die Klärung so kontroverser Fragen wie der Organisations- und Finanzierungsverantwortung bei einer Zusammenlegung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe, erhoffte sich die Bundesregierung mögliche Kompromisslinien und aussagekräftige Daten zu den unterschiedlichen Leistungssystemen von der föderal zusammengesetzten Gemeindefinanzreformkommission. Diese Expertenkommission wurde einen Monat nach der Hartz-Kommission unter dem Eindruck einbrechender kommunaler Steuereinnahmen im Jahr 2002 ins Leben gerufen. Als nämlich die Befürchtungen der Kommunen mit Blick auf die Steuerreform im Jahr 2000 (Handelsblatt vom 4.01.2000: 5) durch erste Schätzungen bestätigt wurden (Handelsblatt vom 24.01.2001:4) drohte zu Beginn des Wahljahres der Deutsche Städte- und Gemeindebund mit der Schließung weiterer Einrichtungen wie Kindergärten und Schwimmbädern. Ein Sprecher des Finanzministeriums erklärte damals, dass angesichts der kommunalen Finanzkrise im Laufe des Jahres eine Expertenkommission eingesetzt werden solle. Forderungen, die Erhöhung der Gewerbesteuerumlage zugunsten von Bund und Ländern wieder rückgängig zu machen, wies der Sprecher damals noch zurück (APW vom 03. 01.2002).

Am 27. März 2002 beschloss die Bundesregierung schließlich die Einberufung der "Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen" wie sie offiziell hieß. Der Auftrag der aus 26 Experten von Bund, Ländern, Gemeinden, Sozialpartnern und BA bestehenden Kommission lag darin, bis zum Sommer 2003 Lösungsvorschläge für die strukturellen Probleme auf der kommunalen Einnahme- und Ausgabeseite zu entwickeln. Im Zentrum der Analyse auf der Einnahmeseite sollte die Zukunft der Gewerbesteuer stehen, während die Lösungsvorschläge auf der Ausgabenseite sich auf "die finanziellen Folgen einer effizienteren Gestaltung der unterschiedlichen Transfersysteme Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für die Gebietskörperschaften" konzentrieren sollte. Für diese beiden Arbeitsschwerpunkte wurde jeweils eine Arbeitsgruppe "Kommunalsteuern"⁸⁶ beim BMF und eine Arbeitsgruppe "Arbeitslosenhilfe/ Sozialhilfe" der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen 2003: 3). Bei der konstituierenden Sitzung am 23. Mai 2002 versprach Bundesfinanzminister Eichel Städten und Gemeinden, nichts gegen ihren Willen zu entscheiden. Es müsse ein breiter Konsens gefunden werden. Lastenverschiebungen des Bundes zu Ungunsten der Länder und Kommunen sollten vermieden werden (APW vom 23.05.2002).

Die Arbeitsgruppe "Arbeitslosenhilfe/ Sozialhilfe" tagte zwischen dem 14. Juni 2002 und dem 17. April 2003 insgesamt acht Mal. Obgleich die Arbeitsgruppe in ihrer dritten Sitzung am 28. November 2002 übereinkam, die finanziellen Auswirkungen einer einheitlichen zusammengelegten Leistung aus Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe statt des Harmonisierungsmodells berechnen zu lassen, konnten sich die Kommissionsmitglieder bis zum Ende der Kommissionsarbeit nicht auf wesentliche Parameter der neuen Leistung einigen (Arbeitsgruppe "Arbeitslosenhilfe/ Sozialhilfe" der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen 2003: 3).

Bei der Frage der *Leistungshöhe* gab es schließlich vier Modelle:

Modell 1: Leistungshöhe entspricht der Sozialhilfe (Sozialhilfemodell)

⁸⁶ Diese Arbeitsgruppe setzte sich aus Vertretern des BMF, BMI und BMWA, den Länderministerien, dem Städtetag, dem DStGB, dem Landkreistag, dem BDI, dem Verband der Chemischen Industrie (VCI), dem Zentralverband des deutschen Handwerks, DIHK und den Gewerkschaften DGB und Verdi zusammen.

⁸⁷ Diese Arbeitsgruppe bestand aus Vertretern des BMWA/ vorher BMA (Anzinger, Schmachtenberg, Füchsel, Hupfer, Loskamp), dem BMF (Meißner, Schröder), dem BMI (Hüper), dem BMGS (Tiemann) der BA (Gerster, Schickler, Greiner), dem Städtetag (Articus, Deufel), dem Landkreistag (Hennecke, Albers), dem Städte- und Gemeindebund (Lübking, Uedelhoven), den Gewerkschaften (Engelen-Käfer, Zahn), den Arbeitgeberverbänden (Gunkel, Lefarth), des Bundesrechnungshofes (Noll) sowie unterschiedlichen Länderministerien.

Modell 2: Zuschlag für ehemalige Arbeitslosengeldempfänger, erhöht Anspruch zu zwei Dritteln des Unterschieds zwischen früheren ALG-Anspruch und Sozialhilfe, max. 160 Euro für Alleinstehende, bei Paaren max. 320 Euro sowie max. 60 Euro für jedes Kind. Zuschlag halbiert sich nach einem Jahr und entfällt nach zwei Jahren ganz (*Stufenmodell*)

Modell 3: Allgemeiner Zuschlag in Höhe von 10% (29 Euro) für alle erwerbsfähigen Hilfeempfänger plus befristeter Zuschlag wie im Stufenmodell (s.o.) (*Zuschlagsmodell*)

Modell 4: entspricht weitgehend Zuschlagsmodell, jedoch ohne Obergrenzen (*Aufwandsneutrales Modell*) (Arbeitsgruppe "Arbeitslosenhilfe/ Sozialhilfe" der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen 2003: 3).

Während die Gewerkschaften das aufwandsneutrale Modell in die Beratungen einbrachten, lehnte das BMF jegliche Erhöhungen des Regelsatzes der Sozialhilfe in einer Stellungnahme vom 11. Dezember 2003 mit folgender Begründung ab: "Wenn alle Bezieher der neuen Leistung eine Leistung über dem Sozialhilfeniveau erhalten, könnte dies Einfluss auf das steuerliche Existenzminimum – mit erheblichen Folgekosten in Form von Steuermindereinnahmen bei der Einkommenssteuer – haben" (Arbeitsgruppe "Arbeitslosenhilfe/ Sozialhilfe" der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen 2003: 3).

Lange Zeit schien jedoch eine Kombination aus dem Stufenmodell und dem Zuschlagsmodell ein möglicher denkbarer Kompromiss zwischen Bundesregierung und Gewerkschaften (Arbeitsgruppe "Arbeitslosenhilfe/ Sozialhilfe" der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen 2003: 3). Auch Äußerungen Clements zu diesem Zeitpunkt, die Leistungshöhe der neuen Leistung würde "*leicht oberhalb*" der Sozialhilfe liegen, können in dieser Richtung verstanden werden (APW vom 29.01.2003).

Zum Kreis der Anspruchsberechtigten – also der Frage der Definition der **Erwerbsfähigkeit** - verliefen die Konfliktlinien insbesondere zwischen Bund und Ländern. Während sich die Länder, die kommunalen Spitzenverbände und die Gewerkschaften für die Einbeziehung von vorübergehend voll erwerbsgeminderten Personen in die neue Leistung aussprachen, sprach sich die Bundesregierung, die BA und die Arbeitgeberverbände gegen deren Einbeziehung aus.

Zur Frage der **Leistungsträgerschaft** notierte das Protokoll am 11. Februar 2003: "Sts Anzinger stellt zusammenfassend fest, dass eine deutliche Mehrheit der Mitglieder der Arbeitsgruppe für eine Trägerschaft der neuen Leistung bei der BA sei. Weitergehendes Einvernehmen bestehe auch darüber, dass die Kapazitäten der Kommunen bei der Erbringung der neuen Leistung weiterhin genutzt werden sollten" (Arbeitsgruppe "Arbeitslosenhilfe/ Sozialhilfe" der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen 2003: A36).

Die BA dagegen war nur bereit, die Trägerschaft zu übernehmen, wenn "(…) die Berechtigten eine gewisse Arbeitsmarktnähe aufweisen. Die BA müsse überdies für den Aufgaben- und Ausgabenzuwachs kompensiert werden. Auf kommunaler Ebene müsse ein sozialpolitisch motivierter "ehrlicher zweiter Arbeitsmarkt" bestehen bleiben" (Arbeitsgruppe "Arbeitslosenhilfe/ Sozialhilfe" der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen 2003: A35).

Die Positionierung der B-Länder in dieser Frage war unklar: "Der Vertreter des Innenministeriums SH erklärte, dass die schleswig-holsteinische Landesregierung wie der DLT eine kommunale Trägerschaft präferiere. Der Vertreter des STMAS BY erklärt, dass die grundsätzlichen Anforderungen, die von Seiten der kommunalen Spitzenverbände an die Trägerschaft formuliert worden seien, von den B-Ländern unterstützt würden. Hinsichtlich der daraus zu ziehenden Schlussfolgerungen für eine Trägerschaft seien die B-Länder bisher nicht festgelegt" (Arbeitsgruppe "Arbeitslosenhilfe/ Sozialhilfe" der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen 2003: A36).

Aufgrund der Ablehnung der BA legte das BMWA daraufhin einen Vorschlag zur Differenzierung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger anhand des Kriteriums "Arbeitsmarktnähe/ Arbeitsmarktferne" mit entsprechender Arbeitsteilung zwischen BA und Kommunen vor. Dieser Vorschlag führte zu Kritik insbesondere auf Seiten der A-Länder und der Gewerkschaften. Der Deutsche Städtetag begrüßte den Vorschlag im Grundsatz, mahnte aber die entsprechende Finanzierung an. Insbesondere Florian Gerster begrüßte den Vorschlag mit folgender Begründung: "Der Vorstand der BA sieht sich außerstande, den gesamten Personenkreis der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen – auch im Sinne eines einheitlichen Fallmanagements – zu betreuen" (Arbeitsgruppe "Arbeitslosenhilfe/ Sozialhilfe" der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen 2003: A54). Auch die BDA begrüßte den Vorschlag der Kundensegmentierung.

Im Abschlussbericht kristallisierte sich dann folgendes Meinungsbild heraus:

- Leistungsträgerschaft der BA wurde vom Städtetag, dem Städte- und Gemeindebund, den Gewerkschaften und von den Ländern Brandenburg, Bremen, Nordrhein-Westfalen und Berlin befürwortet;
- Leistungsträgerschaft der Kommunen wurd vom Landkreistag, der BDA und den Ländern Schleswig-Holstein und Hessen unterstützt. (Arbeitsgruppe "Arbeitslosenhilfe/ Sozialhilfe" der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen 2003: 47).

Folgende konkrete Modellalternativen wurden vorgeschlagen: (1) BA-Trägerschaft mit Beteiligung der Kommunen auf vertraglicher Basis, (2) BA-Trägerschaft mit gesetzlichem Auftrag an Kommunen und (3) kommunale Trägerschaft. Klar gegen das erste Modell sprachen sich die BA und die BDA aus und plädierten It. Bericht für Alternative 2. Als mögliches Übergangsmodell wurde dies auch von den A-Ländern und Gewerkschaften begrüßt, solange damit nicht die angesprochene Kundensegmentierung umgesetzt würde. Außerdem notierte der Bericht im Hinblick auf die B-Länder abschließend: "Die Vertreter aller unionsgeführten Arbeits- und Sozialressorts sprechen sich unter der Bedingung einer Trägerschaft bei der BA für die erste Alternative aus" (Arbeitsgruppe "Arbeitslosenhilfe/ Sozialhilfe" der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen 2003: 47).

Erschwert wurde eine Einigung bei der Frage der Leistungs- und Finanzierungsträgerschaft der neuen Leistung nicht zuletzt dadurch, dass insbesondere die kommunalen Spitzenverbände in dieser Frage vollkommen uneins waren. In einer Stellungnahme zu den in der Presse durchgesickerten Überlegungen innerhalb der Hartz-Kommission am 10. Juli 2002, schlug der Landkreistag vor, dass die 323 Landkreise die Trägerschaft für die neue Leistung übernehmen. Zur Finanzierung wurde eine entsprechende Verfassungsänderung vorgeschlagen, die eine direkte Umsatzsteuerbeteiligung der Landkreise ermöglicht. Die aktive Arbeitsförderung sollte weiterhin übergangsweise über die BA erfolgen (Deutscher Landkreistag 2002). Städtetag und Städte- und Gemeindebund lehnten dies jedoch vehement ab (Arbeitsgruppe "Arbeitslosenhilfe/ Sozialhilfe" der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen 2003: 47). Gestärkt wurde damit jedoch die Position Hessens und Roland Kochs, die nun zunehmend auch unter ursprünglich skeptischen B-Ländern Unterstützung fand.

Auch in der für die Einnahmeseite zuständigen Arbeitsgruppe "Kommunalsteuern" der Gemeindefinanzkommission kam es zu keiner Einigung. In dieser Arbeitsgruppe standen sich bis zuletzt das Modell der Industrie - das BDI/ VCI-Modell und das Modell der kommunalen Spitzenverbände - Kommunalmodell – unversöhnlich gegenüber.

Das BDI/VCI-Modell sah eine Abschaffung der Gewerbesteuer und des Gemeindeanteils an der Einkommenssteuer durch eine umfassende kommunale Einkommens- und Gewinnsteuer vor, indem den

Gemeinden ein Zuschlagsrecht auf das örtliche Aufkommen der Einkommens- und Körperschaftssteuer zugestanden wurde (Friedrich 2006). ⁸⁸

Der Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände – das Kommunalmodell – dagegen, sah die Einbeziehung von freien Berufen und die Verbreiterung der Gewerbesteuer um ertragsunabhängige Elemente wie z.B. Zinsen, Mieten, Pachten und Leasingraten vor (Friedrich 2006)⁸⁹. Dieses Modell wurde auch von den Gewerkschaften unterstützt (Putzhammer 2003: 8). Am Ende der Kommissionsarbeit im Juli 2003 kam es auch in dieser Gruppe zu keinem Kompromiss.

Unterdessen steuerte die kommunale Finanzkrise, zusätzlich angefeuert durch die Wirtschaftskrise ihrem Höhepunkt entgegen. Schon zu Beginn des Jahres 2003 beklagten die kommunalen Spitzenverbände die "schwerste Finanzkrise seit Bestehen der Bundesrepublik" (Welt vom 3.01.2003; Frankfurter Rundschau vom 28.01.2003). Allein in Nordrhein-Westfalen waren mehr als 90 Prozent der Gemeinden nicht mehr in der Lage, ihre Ausgaben aus den regulären Einnahmen zu bestreiten (General-Anzeiger vom 26.02.2003). Damit wurden die kommunalen Spitzenverbände nun aber auch faktisch zu einem wichtigen Akteur, zumal angesichts der Wirtschaftskrise ihre Investitionsschwäche besonders schwer wog.

9.4 Erste Festlegungen der Regierung in der Agenda 2010

Als sich abzuzeichnen begann, dass die Gemeindefinanzkommission weder bei der Frage der Zusammenlegung der Hilfesysteme noch der Frage der Kommunalfinanzen ein konkretes Reformmodell vorlegen würde, wurden von Regierungsseite durch die Regierungserklärung Gerhard Schröders am 14.März zur Agenda 2010 und dem folgenden BMWA- Umsetzungsfahrplan von Wolfgang Clement erste konkrete Eckpunkte für die Umsetzung der Zusammenlegung der Hilfesysteme vorgestellt ohne die Ergebnisse der Arbeitsgruppe der Gemeindefinanzkommission vom 17. April abzuwarten (offiziell tagte die Gemeindefinanzkommission noch bis zum 3. Juli). Zur Frage des Arbeitslosengeldes stellte Schröder in seiner Rede fest:

"Wir werden das Arbeitslosengeld für die unter 55-Jährigen auf <u>zwölf</u> und für die über 55-Jährigen auf <u>18 Monate</u> begrenzen, weil dies notwendig ist, um die Lohnnebenkosten im Griff zu behalten. Es ist auch deswegen notwendig, um vor dem Hintergrund einer veränderten Vermittlungssituation Arbeitsanreize zu geben" (Bundestag 2003: 2489).

Zur Leistungshöhe der neuen Leistung ALG II und zur Begründung sagte Schröder:

"Ich akzeptiere nicht, dass Menschen, die arbeiten wollen und können, zum Sozialamt gehen müssen, während andere, die dem Arbeitsmarkt womöglich gar nicht zur Verfügung stehen, Arbeitslosenhilfe beziehen. Ich akzeptiere auch nicht, dass Menschen, die gleichermaßen bereit sind zu arbeiten, Hilfen in unterschiedlicher Höhe bekommen. Ich denke, das kann keine erfolgreiche Integration sein. Wir brauchen deshalb Zuständigkeiten und Leistungen aus einer Hand. Damit steigern wir die Chancen derer, die arbeiten können und wollen. Das ist der

⁸⁸ Über die Höhe des Zuschlags sollten die Gemeinden je nach Finanzierungsbedarf entscheiden. Zudem sollte nach diesem Vorschlag der Einkommenssteuertarif linear gesenkt und der Körperschaftssteuersatz angehoben werden, um die die steuerliche Gesamtbelastung in etwa gleich zu halten. Für die unternehmerischen Einkünfte wären die Betriebsstättengemeinden steuerberechtigt. Ergänzend sollte der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer erhöht werden. Das zusätzliche Aufkommen soll zu Gunsten der Betriebsstättengemeinden nach der Lohnsumme und dem Betriebsvermögen verteilt werden (Friedrich 2006).

⁸⁹ Als Kompensation wurde vorgesehen, die Steuermesszahlen zu senken. Außerdem sollten differenzierte Steuermesszahlen für Personen- und Kapitalgesellschaften eingeführt werden und die Abzugsfähigkeit der Gewerbesteuer als Betriebsausgabe und die Gewerbesteueranrechnung erhalten bleiben (Friedrich 2006).

Grund, warum wir die Arbeitslosen- und Sozialhilfe zusammenlegen werden, und zwar einheitlich auf einer Höhe – auch das gilt es auszusprechen -, die in der Regel dem Niveau der Sozialhilfe entsprechen wird" (Bundestag 2003: 2484).

Hier orientierte sich Schröder also weitgehend an den Handlungsempfehlungen der Teilprojektgruppe der Hartz Kommission. Gleichzeitig deutete er jedoch an, dass die Einkommensfreibeträge großzügiger als bei der Sozialhilfe geregelt werden sollen und kündigte Verschärfungen bei den Zumutbarkeits- und Sanktionsregelungen an. Zur Frage der Finanzierung sagte Schröder folgendes:

"Wir werden die Kommunen ab dem 1. Januar 2004 von der Zahlung für die arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger entlasten. Das heißt, für bis zu 1 Million Sozialhilfeempfänger wird künftig die Bundesanstalt für Arbeit materiell zuständig sein. Die Gemeinden werden dadurch in Milliardenhöhe entlastet. Sie gewinnen Gestaltungsspielraum, den sie zum Beispiel für Investitionen bei der Kinderbetreuung nutzen können" (Bundestag 2003: 2482).

Dann formuliert er Bedingungen für eine (mögliche BA-) Leistungsträgerschaft:

"Es muss aber auch klar sein: Diese Regelung soll die Kommunen nicht von ihrer Verantwortung entbinden, mitzuhelfen und alles dafür zu tun, dass Menschen Arbeit in den Strukturen finden, die bei den Kommunen aufgebaut worden sind. Die unterschiedliche Finanzierung darf nicht zu geteilter Verantwortung führen" (Bundestag 2003: 2482).

Insbesondere die Frage der konkreten Ausgestaltung der Leistungshöhe, über die weder in der Gemeindefinanzkommission noch in der Hartz-Kommission eine Einigung aufgrund des Widerstands der Gewerkschaften erzielt werden konnte, wurde damit durch Schröder festgelegt.

Ausgearbeitet wurde Schröders Agenda-Rede von einer kleinen erlesenen Gruppe, die ab Januar regelmäßig im Kanzleramt zusammenkam. Bereits nach der Bundestagswahl 2002 hatte Kanzleramtsminister Frank-Walter Steinmeier im Kanzleramt ein Beratungsgremium um sich herum gebildet.⁹⁰ Heiko Geue, der damalige persönliche Referent und Referatsleiter für politische Planung im Kanzleramt, bekam den Auftrag, wirtschaftspolitische Bestandteile einer Gesamtstrategie auszuarbeiten. Mitte Dezember wurden Teile des daraus entstandenen 23-seitigen sogenannten Strategiepapiers im Tagesspiegel veröffentlicht. Angekündigt wurden darin eine umfassende Abgaben- und Steuerentlastungen und grundlegende Reformen der Sozialversicherungen. Damit sollten Kosten für den Faktor Arbeit durch Maßnahmen, die "vor wenigen Monaten noch als Tabu galten" (Tagesspiegel vom 20.12.2002) dauerhaft gesenkt werden: Krankenversicherte sollten in Zukunft die Wahl von Tarifen mit Selbstbeteiligung haben, Rentner und Arbeitslose sowie Sozialhilfeempfänger müssten mit Einschnitten rechnen. In der Rentenversicherung sollten die Vorschläge der Rürup-Kommission geprüft werden, um den Bundeszuschuss zur Rentenversicherung zu senken. Die Leistungen aus Sozialhilfe und bei Arbeitslosigkeit sollten "aus wirtschaftlichen Gründen und unter Gerechtigkeitsaspekten" (Tagesspiegel vom 20.12.2002) so reduziert werden, dass sich für Arbeitslose die Wiederaufnahme von Arbeit auch tatsächlich lohne. Ab Anfang Januar wurden die konkreten Beiträge und Maßnahmen der Regierungserklärung dann von einer kleinen Gruppe unter Leitung von Kanzleramtsminister Steinmeiner weiter konkretisiert. Wichtige inhaltliche Weichenstellungen kamen hier vom neuen Wirtschafts-und Arbeitsminister Wolfgang Clement sowie seinem Abteilungsleiter Henry Cordes und dem engen Kanzleramts-Leitungsbereich um Steinmeier⁹¹. Die Passagen zur Zusammenlegung von Arbeits-und Sozi-

⁹⁰ Experteninterview vom 14.09.2007.

alhilfe und zur Begrenzung des Arbeitslosengeldes wurden inhaltlich eng mit dem Wirtschafts- und Arbeitsministerium abgestimmt. 92

Eine weitere Konkretisierung Schröders Agenda-Vorschläge erfolgte dann im "Umsetzungsfahrplan "Agenda 2010' im Bereich Wirtschaft und Arbeit", den Wolfgang Clement eine Woche vor dem Abschlussbericht der Gemeindefinanzkommission am 8.4.2003 in der SPD-Bundestagsfraktion vorstellte. Der Kreis der Anspruchsberechtigten wurde durch eine Definition der Erwerbsfähigkeit festgelegt, die hierzu auch vorübergehend voll erwerbsgeminderte Personen zählte, es wurde also die weite Auslegung des Personenkreises gewählt. Bei der Leistungshöhe wurde nun konkret das oben näher beschriebene Stufenmodell der Gemeindefinanzkommission zugrunde gelegt. Bezieher der neuen Leistung sollten in die Sozialversicherung und ausdrücklich auch in die Rentenversicherung einbezogen werden. Auch Sanktionen wurden insofern bereits konkretisiert, als dass bei unter 25-Jährigen Leistungen ganz gestrichen werden können. Die Leistungsträgerschaft für die Leistung wurde bei der BA angesiedelt, die mit den Kommunen auf vertraglicher Basis zusammenarbeiten soll, wie es die Modellalternative 1 der Gemeindefinanzkommission vorsah. Schließlich stellte der Umsetzungsfahrplan zur Finanzierung fest:

"Die Finanzierung soll grundsätzlich der Bund übernehmen; über die Verteilung der Finanzlasten zwischen Bund und Ländern, Städten, Gemeinden ist gesondert zu entscheiden" (Clement 2003: 10).

Das zuletzt in der Gemeindefinanzkommission diskutierte Zuschlagsmodell war mit Schröders Agenda-Rede vom Tisch (Welt vom 3.02.2003; Frankfurter Rundschau vom 28.04.2003).

9.5 Vom Eckpunktepapier zum Gesetzesentwurf

Bereits parallel zur Arbeit der Gemeindefinanzkommission und einen Monat vor Schröders Regierungserklärung, konstituierte sich im Februar 2003 eine Koalitionsarbeitsgruppe, die aus einer Gruppe der jeweils zuständigen MdBs jeweils der SPD (Klaus Brandner, Ludwig Stiegler, Angelika Krüger-Leißner, Doris Barnett, Hans-Werner Bertl) und den Grünen (vor allem Thea Dückert, Fritz Kuhn, Markus Kurth), Vertretern der A-Länder und Vertretern des BMWA (Anzinger, Andres, Buchheit, Schmachtenberg, Hupfer, Hoffmann) bestand. Auch Vertreter des BMF, des BK und die BA (Gerster, Weise) waren an der Arbeitsgruppe beteiligt. Der Zweck dieser Koalitionsarbeitsgruppe bestand zunächst darin, in jeweils neun Sitzungen ein mit dem BMWA abgestimmtes Eckpunktepapier zu entwerfen, das am 26.Juni fertig gestellt wurde und als Formulierungshilfe für die Gesetzesproduktion dienen sollte. Zudem wurde in diesem Gremium auch der vier Wochen später fertig gestellte Referentenentwurf vom 25.Juli beraten. Innerhalb der Koalitionsarbeitsgruppe wurden hierzu zwei Projektgruppen, nämlich (1) "Sozialhilfe" und (2) "SGB III-Reform" gegründet.

Am 21.Mai leitete das BMWA der Koalitionsarbeitsgruppe ein Eckpunktepapier zu, das anschließend mit Änderungsvorschlägen der A-Ländervertreterder Koalitionsarbeitsgruppe versehen wurde. Diese Änderungsvorschläge dienten auch, wie es in dem entsprechenden Papier hieß, "als Positionspapier der A-Länder für die anstehenden Beratungen insbesondere zum Gesetzgebungsverfahren (...)" (Ländervertreter der Projektgruppen "Sozialhilfe" und "SGB III-Reform" 2003: 2).

Die **Relevanz für die Gleichstellung** wurde in beiden Papieren nicht behandelt. Die **Leistungsträgerschaft** sollte lt. BMWA-Eckpunktepapier bei der BA liegen. Klärungsbedarf hätte jedoch die Zusammenarbeit mit den Kommunen (Ländervertreter der Projektgruppen "Sozialhilfe" und "SGB III-

_

⁹² Experteninterview vom 27.09.2007.

Reform" 2003). Das Positionspapier der A-Länder sah hierzu eine Zusammenarbeit auf vertraglicher Basis vor, wie im 1. Modell der Gemeindefinanzkommission vorgesehen. Auch bei der Anspruchsberechtigung wich die Position des BMWA von der der A-Länder ab. Während das BMWA-Eckpunktepapier eine enge Auslegung der **Erwerbsfähigkeit** im Eckpunktepapier festschrieb, mahnte das Positionspapier der A-Länder hier Änderungen zu einer weiten Auslegung an, die auch die vorübergehend erwerbsgeminderten Hilfeempfänger als erwerbsfähig einstufte (Ländervertreter der Projektgruppen "Sozialhilfe" und "SGB III-Reform" 2003: 3).

Die Frage der **Zumutbarkeit** wurde in beiden Papieren nicht behandelt. Zur Frage der Anrechnung von **Einkommen** bestand Einigkeit darüber, dass die Regelungen sich hier am BSHG orientieren sollten, jedoch auch in Abhängigkeit der Größe der Bedarfsgemeinschaften großzügiger gestaltet werden sollten. Gleiches galt für die Frage des **Vermögens**, deren Berücksichtigung sich an den großzügigeren Regelungen der Arbeitslosenhilfe orientieren und die private Altersvorsorge im geringen Umfang ermöglichen sollte (Ländervertreter der Projektgruppen "Sozialhilfe" und "SGB III-Reform" 2003). Im Gegensatz zum BMWA-Papier forderte das Positionspapier der A-Länder auch die Einbeziehung von Nicht-Leistungsbeziehern in die **Eingliederungsmaßnahmen** (Ländervertreter der Projektgruppen "Sozialhilfe" und "SGB III-Reform" 2003: 3). Zur Frage der **Leistungshöhe** herrschte Konsens zwischen BMWA und A-Ländern. **Anreize** sollten durch Arbeitnehmerzuschüsse und Schonbeträge (Einkommensfreibeträge) gesetzt werden, allerdings erneuerten die A-Länder hier ihre klare Präferenz für Arbeitnehmerzuschüsse (Ländervertreter der Projektgruppen "Sozialhilfe" und "SGB III-Reform" 2003: 5). So notierte das Protokoll der Gemeindefinanzkommission die Position der A-Länder wie folgt:

"Die Vertreter der Arbeits- und Sozialressorts der Länder BB, HB und NRW sowie des DST und des DStGB schlagen zur Förderung finanzieller Arbeitsanreize Arbeitnehmerzuschüsse vor. Sie sollten zeitlich befristet und degressiv ausgestaltet sein und gezielt zur Aktivierung, effektiven Vermittlung und Überwindung der Arbeitslosigkeit eingesetzt werden. Ziel ist es, stärkere Beschäftigungseffekte bei effizienterem Mitteleinsatz zu erzielen als im Rahmen des nachfolgend beschriebenen Freibetragsmodells" (Arbeitsgruppe "Arbeitslosenhilfe/ Sozialhilfe" der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen 2003: 22).

Zu den restlichen Fragen bestand Einigkeit zwischen BMWA und A-Ländern: **Sanktionen** sollten in einem ersten Schritt mit 30% Leistungskürzung erfolgen. Die **Finanzierung** sollte durch den Bund getragen werden. Globalsteuerung durch Kontraktmanagement und Fachaufsicht sollte die neue **interne Steuerung** darstellen. Schließlich bestand Einigkeit darüber, dass alle Leistungsempfänger umfassend in alle Zweige der **Sozialversicherung** einbezogen werden sollen (Ländervertreter der Projektgruppen "Sozialhilfe" und "SGB III-Reform" 2003).

Fazit: Unterschiedliche Auffassungen zwischen BMWA und A-Ländern gab es insbesondere bei den folgenden Fragen:

Leistungsträgerschaft: BMWA für gesetzlichen Auftrag, A-Länder für individuelle Vereinbarungen mit Kommunen;

Anspruchsberechtigung/ Erwerbsfähigkeit: BMWA für enge Auslegung, A-Länder für weite Auslegung;

Eingliederungsmaßnahmen: A-Länder für aktive Leistungen für Nicht-Leistungsempfänger; **Anreize:** A-Länder für Arbeitnehmerzuschuss und entsprechende Ausweitung;

Einige Wochen später, am 26. Juni, legte der parlamentarische Staatssekretär im BMWA, Gerd Andres, das Eckpunktepapier der Koalitionsarbeitsgruppe vor, das nun insbesondere auch die Ergebnisse der Abstimmungsprozesse mit den Abgeordneten der SPD und den Grünen enthielt. Eine Reihe der im

folgenden beschriebenen Veränderungen zum Positionspapier der A-Ländern gingen vor allem auf das Engagement der Grünen zurück, wie später noch genauer erläutert werden wird.

Erstmals enthalten ist eine vage Würdigung der **Gleichstellungsrelevanz**, nämlich: "Es kommt darauf an, allen Bürgerinnen und Bürgern im Sinne des Gender Mainstreaming die Chancen eines gleichberechtigten Zugangs zu einer Erwerbstätigkeit zu eröffnen" (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit 2003: 2). Auch umsetzungsrelevante Aspekte wurden erwähnt, nämlich: "Beabsichtigt ist außerdem eine qualifizierte Ausbildung und mittelfristig ein anerkanntes Berufsbild des Fallmanagers, dass unter Berücksichtigung der gleichstellungspolitischen Ziele entwickelt werden soll" (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit 2003: 19). Die **Leistungsträgerschaft** lag lt. Eckpunktepapier zwar weiterhin bei der BA, die Zusammenarbeit sollte nun jedoch auf Grundlage eines gesetzlichen Auftrages arbeitsteilig erfolgen (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit 2003: 23). Für den Kreis der Anspruchsberechtigten wurde eine eher weite Definition der **Erwerbsfähigkeit** gewählt, nämlich

"Erwerbsfähig ist entsprechend SGB VI, wer unter den üblichen Bedingungen des Arbeitsmarktes und in absehbarer Zeit mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig sein kann. Bei der Bestimmung der Erwerbsfähigkeit ist unerheblich, ob eine Erwerbstätigkeit vorübergehend unzumutbar ist" (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit 2003: 17).

Zur Frage der **Zumutbarkeit** fanden sich auch in diesem Papier keine näheren Ausführungen. Die Regelungen zu den Schonbeträgen des Einkommens wurden unverändert aus den vorangegangen Papieren übernommen. Die Regelungen zur Berücksichtigung privater Altersvorsorge (**Vermögen**) wurde erstmals im Koalitionseckpunktepapier konkretisiert, nämlich:

"Darüber hinaus wird private Altersvorsorge ermöglicht, indem im angemessenem Umfang Vermögen frei gelassen werden, die aufgrund bundesgesetzlicher Vorschriften ausdrücklich als Altersvorsorge gefördert werden" (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit 2003: 18).

Die Berücksichtigung von Altersrückstellungen fiel damit insgesamt gering aus und umfasste nur Regelungen wie die 'Riester-Rente', etc. Auch die Einbeziehung von Nicht-Leistungsbeziehern in Eingliederungsleistungen erfuhr mit dem Koalitionseckpunktepapier eine weitere Konkretisierung, nämlich "Die Eingliederung von Berufsrückkehrerinnen wird im Rahmen des SGB III gefördert" (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit 2003: 19). Die Ausgestaltung der Leistungshöhe orientierte sich an den Festlegungen der Vorgängerpapiere. Anreize wurden im Koalitionseckpunktepapier nun insoweit konkretisiert, als dass mit dem neu benannten zeitlich befristetes 'Einstiegsgeld' ein Arbeitnehmerzuschuss als Ermessensleistung eingeführt werden soll. Die Regelungen zu den Sanktionen blieben unverändert. Zur Finanzierung wurde auch der Aussteuerungsbetrag als Vorgabe aufgenommen. Auch die Einführung einer kommunalen Interessenquote⁹³ wurde im Papier befürwortet. Die interne Steuerung zwischen BMWA und BA sollte lt. Papier nun auf Grundlage von Zielvereinbarungen erfolgen, die auf mess-und überprüfbaren Wirkungszielen aufbauen.

Zur Begründung hieß es:

⁹³ Bei der kommunalen Interessenquote geht es um den Versuch, einen finanziellen Anreiz der Gemeinden an der Integration Hilfebedürftiger zu erhalten. Die Bertelsmann-Stiftung und die Bundesanstalt für Arbeit definieren die kommunale Interessenquote beispielsweise folgendermaßen: "Eigenanteil der Kommunen an den Kosten für die Ausgaben im Rahmen des 'übertragenen Wirkungskreises' durch entstehenden Eigennutzen der Kommunen" . Vgl. http://www.kreise.de/landkreistag/dlt-aktuell/alhi-sozhi/verfassungsfragen-der-zusammenfuehrung1.pdf vom 24.02.2010.

"Statt über detaillierte gesetzliche Regelungen, rechtsaufsichtliche Weisungen und Genehmigungen erfolgt die Steuerung der Bundesanstalt für Arbeit durch Zielvereinbarungen zwischen Bundesregierung und Bundesanstalt für Arbeit und in Übereinstimmung mit den Grundsätzen eines wirkungsorientierten Managements innerhalb der Bundesanstalt für Arbeit" (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit 2003: 9).

Bei der Frage der Einbeziehung in die **Sozialversicherung** blieb es bei der Mitversicherung auch in der Rentenversicherung auf Basis des Mindestbeitrags.

Fazit: Viele dieser Veränderungen gingen auf die Intervention der Grünen zurück. Das heißt im Einzelnen:

Gleichstellungspolitische Relevanz: Hier konkretisierten die Grünen mit der Anrechnung des Partnereinkommens (siehe unten) Leitlinien, wie sie die gleichstellungspolitischen Maßstäbe konkret umsetzen wollten.

Leistungsträgerschaft: Hier präferierten die Grünen eine gemeinsame Trägerschaft von Kommunen und BA bei den Job-Centern im Rahmen einer gGmbH (Sozialpolitische Kommission von Bündnis 90/ Die Grünen 2003: 148) und eine finanzielle Beteiligung der Kommunen durch die kommunale Interessenquote. Einigen konnte man sich schließlich in der Koalitionsarbeitsgruppe auf die Regelung der BA-Trägerschaft mit einer Einbindung der Kommunen über einen gesetzlichen Auftrag. Auch sollten die Kommunen wie im Koalitionseckpunktepapier formuliert, an den finanziellen Lasten beteiligt werden. ⁹⁴ Später mahnten die Grünen noch an, die Formulierung "zumindest übergangsweise" bei der arbeitsteiligen Gewährung der Leistung zu streichen. ⁹⁵ Dies geschah nicht.

Einkommen und Vermögen: Hier präferierten die Grünen eine deutlich großzügigere Regelung. Diese sollten gesondert rechtlich geregelt werden. Insbesondere bei der Altersvorsorge traten Differenzen zutage: "Bei der neuen Leistung Arbeitslosengeld II soll die Altersvorsorge nicht angetastet werden. Dazu gibt es unser Konzept des Altersvorsorgekontos" (Sozialpolitische Kommission von Bündnis 90/ Die Grünen 2003: 150) – so wurde die Position der Grünen in ihrer eigens eingerichteten Sozialpolitischen Kommission formuliert. Insbesondere zur Verbesserung der Situation ostdeutscher Frauen plädierte diese Kommission ebenfalls dafür, die Dauer der jeweils eigenen Erwerbstätigkeit bei der jeweiligen Höhe des Freibetrags für das anzurechnende Partnereinkommen zu berücksichtigen (Sozialpolitische Kommission von Bündnis 90/ Die Grünen 2003: 149). Beide Punkte fanden zwar keinerlei Berücksichtigung im Eckpunktepapier, führten aber zur Konkretisierung der Regelungen zu den Vermögensfreibeträgen.

Eingliederungsleistungen: Hier plädierten die Grünen dafür, Nicht-Leistungsempfänger in die aktiven Leistungen einzubeziehen (Sozialpolitische Kommission von Bündnis 90/ Die Grünen 2003: 149). So erreichten die Grünen die Aufnahme des entsprechenden Satzes in das Koalitionseckpunktepapier: "*Die Eingliederung von Berufsrückkehrerinnen wird im Rahmen des SGB III gefördert*" (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit 2003: 19).

Anreize: Hier schlugen die Grünen ein befristetes Einstiegsgeld vor (Sozialpolitische Kommission von Bündnis 90/ Die Grünen 2003: 150), das später dann auch im Eckpunktepapier Berücksichtigung fand.

Dissens bestand vor allem bei den Punkten **Leistungsträgerschaft** zwischen A-Ländern/SPD-Spitze und Grünen, **Einkommens- und Vermögensanrechnung** zwischen BMWA und Grünen sowie **Eingliederungsleistungen** zwischen BMWA und Grünen.

⁹⁴ Ergebnisprotokoll zur Klausurtagung SGBIII am 12.06.2003.

⁹⁵ Brief vom 20.06.2003.

Ausgearbeitet wurde der Gesetzesentwurf im BMWA schließlich auf Referatsebene von Karlheinz Hupfer (Referat II B 4 zuständig für Arbeitslosenhilfe; Insolvenzgeld) und Susanne Hoffmann (Referat II B 5 zuständig für Sozialhilfe für Erwerbsfähige). Als der Referentenentwurf am 25. Juli vorgelegt wurde, wich er bei zentralen Punkten ganz erheblich vom Eckpunktepapier ab – so bei den Fragen der Gleichstellungsrelevanz, Leistungsträgerschaft, Erwerbsfähigkeit, Eingliederungsleistungen, internen Steuerung und Sozialversicherung. Bei anderen Fragen wie der konkreten Ausgestaltung der Zumutbarkeit, Leistungshöhe, Anreizen und Finanzierung/Aussteuerungsbetrag hatte das jeweilige federführende Referat einen erheblichen Gestaltungsspielraum, da die Koalitionsarbeitsgruppe hierzu keine detaillierten Regelungsvorgaben vorgesehen hatte. Zwei Wochen später wurden mit dem Kabinettsentwurf wiederum letzte Änderungen vorgenommen.

Zur **Gleichstellungsrelevanz** notierte der Referentenentwurf: "Die Gesetzesänderungen haben keine Auswirkungen auf die Gleichstellung" " (Bundesregierung 2003: 5). Zwei Wochen später nach der Ressortabstimmung wurde dieser Satz gestrichen und folgendermaßen formuliert:

"Das Gesetz berücksichtigt die Prinzipien des "Gender Mainstreaming". Sein Ziel ist es, geschlechtsspezifischen Nachteilen entgegenzuwirken. Das Gesetz sieht vor, dass die familienspezifischen Lebensverhältnisse von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die Kinder oder pflegebedürftige Angehörige betreuen, zu beachten sind. Hilfebedürftigen, die ein eigenes Kind oder ein Kind des Partners bis zur Vollendung des dritten Lebensjahres betreuen, ist eine Arbeit nicht zumutbar. Kindern Arbeitssuchender ist bevorzugt ein Platz in einer Tageseinrichtung zur Verfügung zu stellen" (Bundesregierung 2003: 6).

Ähnliches gilt für die fundamentalen Veränderungen bei der Leistungsträgerschaft. Hier regelte der Referentenentwurf in § 6 SGB II folgendes: "Die Leistungen nach diesem Buch werden von der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) im Auftrag des Bundes erbracht" (Bundesregierung 2003: 13). Später im Kabinettsentwurf wurde noch folgender Satz hinzugefügt: "Zu ihrer Unterstützung kann sie Dritte mit der Wahrnehmung von Aufgaben beauftragen" (Bundesregierung 2003: 9). Damit wurde also faktisch wieder die alleinige Leistungsträgerschaft der BA aus der Taufe gehoben und entsprach somit wieder der Position der A-Länder (Modellalternative I der Gemeindefinanzkommission), nicht aber dem Koalitionseckpunktepapier. Hinter diesen Änderungen dürften jedoch die strategische Rechnung gestanden haben, durch die erneute Polarisierung in dieser Frage im Vermittlungsausschuss einen Kompromiss mit der Union in der 'Mitte' zu erreichen, die damals wohl in einer arbeitsteiligen Verwaltung mit gesetzlichem Auftrag gesehen wurde. Zumindest sollte das Hinzufügen des zweiten Satzes Entgegenkommen in dieser Frage signalisieren⁹⁶. Die Grünen forderten in dieser Frage Veränderungen hin zu einer Regelung, bei der der befristete gesetzliche Mitwirkungsauftrag an die Kommunen in einen dauerhaften Auftrag umgewandelt und die Kommunen 1/3 der Leistung zu tragen haben. ⁹⁷ Dies lehnte das BMWA aufgrund von verfassungsrechtlichen Bedenken ab, da der Bund den Kommunen dafür eine genaue Aufgabe zuweisen müsste, was weder in personeller Form noch nach Aufgabenbereichen verfassungsrechtlich möglich wäre. 98

Auch die Definition der **Erwerbsfähigkeit** erfuhr eine geringfügige Modifikation. So formulierte §8 im Referentenentwurf entsprechend:

"Erwerbsfähig ist, wer unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig sein kann und darf oder voraussichtlich <u>innerhalb von sechs Monaten erwerbstätig sein kann</u> und erwerbsfähig sein darf" (Bundesregierung 2003: 14).

⁹⁸ Ergebnisprotokoll vom 01.08.2003.

⁹⁶ Experteninterview am 26.01.2007.

⁹⁷ Schriftliche Kommentare zu den Gesetzesentwürfen Hartz 3 und Hartz 4 vom 29.07.2003.

Diese Definition wurde im wesentlichen im Kabinettsentwurf – abgesehen von sprachlichen Änderungen – übernommen (Bundesregierung 2003: 10).

Bei der Frage der **Zumutbarkeit** hatte das federführende Referat im BMWA einen großen Handlungsspielraum, da hierzu im Vorfeld kaum Regelungsvorgaben getroffen wurden. §10 des Referentenentwurfs orientierte sich buchstabengetreu am früheren §18 "*Beschaffung des Lebensunterhalts durch Arbeit*" des BSHG (Stand 23.12.2002)⁹⁹ und legte in Absatz 2 fest:

"Eine Arbeit ist nicht allein deshalb unzumutbar, weil sie nicht einer früheren beruflichen Tätigkeit des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen entspricht, für die er ausgebildet ist oder die er ausgeübt hat, sie im Hinblick auf die Ausbildung des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen als geringerwertig anzusehen ist, der Beschäftigungsort vom Wohnort des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen weiter entfernt ist als ein früherer Beschäftigungs- oder Ausbildungsort, die Arbeitsbedingungen ungünstiger sind als bei den bisherigen Beschäftigungen des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen" (Bundesregierung 2003: 16).

Dies wurde unverändert in den Kabinettsentwurf übernommen (Bundesregierung 2003: 11). Auch der spätere Versuch von SPD und Grünen nach der Einbringung des Gesetzesentwurfs, die Zumutbarkeit von Minijobs auszuschließen¹⁰⁰, hatte keinen Erfolg. So wurde zwar in den folgenden Bundestagsberatungen ein Absatz bei § 10 Abs. 1 Nr. 5 in das Gesetz eingefügt, der sicherstellen sollte, dass das übliche Arbeitsentgelt gezahlt wird (Bundestag 2003: 31). Dies wurde jedoch im späteren Vermittlungsverfahren wieder gestrichen (Bundestag 2003: 2).

Auch bei dem zu berücksichtigenden **Einkommen** orientierte sich § 11 des Referentenentwurfs –wie allerdings entsprechend im Eckpunktepapier auch vorgegeben – buchstabengetreu am § 76 "*Begriff des Einkommens*" BSHG (Stand 23.12.2002). Eingefügt wurde jedoch zusätzlich noch Satz 6, die auf § 30 "*Freibeträge bei Erwerbstätigkeit*" verwies. Dies soll später gesondert unter der Rubrik Anreize behandelt werden. Paragraph 11 wurde unverändert in den Kabinettsentwurf übernommen. Wie weiter vom Eckpunktepapier festgelegt, orientierte sich das federführende Referat im BMWA bei der Ausgestaltung von §12 des zu berücksichtigenden **Vermögens** im Referentenentwurf an der ab 2003 geltenden Fassung der Arbeitslosenhilfe-Verordnung, d.h. konkret an §1 "*Zu berücksichtigendes Vermögen*" AlhiV¹⁰¹. Zur Altersorge hielt Absatz II, Satz 2 dem Koalitionseckpunktepapier als vom Vermögen abzusetzender Betrag entsprechend fest:

"Altersvorsorge in Höhe des <u>nach Bundesrecht ausdrücklich als Altersvorsorge geförderten</u> Vermögens einschließlich seiner Erträge und der geförderten laufenden Altersvorsorgebeiträge, soweit der Inhaber das Altersvorsorgevermögen nicht vorzeitig verwendet (...)" (Bundesregierung 2003: 18).

Dies wurde unverändert in den Kabinettsentwurf übernommen. Nach der Einbringung des Gesetzesentwurfs drängten insbesondere die Grünen darauf, insbesondere für die über 55-Jährigen höhere Freibeträge aufzunehmen. ¹⁰²

Obgleich das Koalitionseckpunktepapier eine Öffnung der **Eingliederungsleistungen** für Berufsrückkehrerinnen ausdrücklich vorgesehen hatte, fand sich hierzu im Referentenentwurf keine entsprechende Regelung sondern allenfalls folgende stark limitierte Möglichkeit in §16 Absatz 3:

"Entfällt die Hilfebedürftigkeit des Erwerbsfähigen während einer Maßnahme zur Eingliederung kann die Maßnahme durch Darlehen weiter gefördert werden, wenn bereits zwei Drittel

⁹⁹ vgl. hierzu http://www.sozialgesetzbuch-bundessozialhilfegesetz.de/ buch/bshg.htm, 13.11.2008.

¹⁰⁰ Schriftliche Zusammenfassung der Änderungsvorschläge vom 19.09.2003.

vgl. hierzu http://www.bag-erwerbslose.de/material/dateien/Alhi-Vo 2003.pdf, 13.11.2008.

¹⁰² Schriftliche Zusammenfassung der Änderungsvorschläge vom 19.09.2003.

der Maßnahme durchgeführt sind und der Erwerbsfähige diese voraussichtlich erfolgreich abschließen wird" (Bundesregierung 2003: 21).

Auch in den Kabinettsentwurf wurde dies entsprechend so übernommen. Die Grünen forderten daraufhin vehement Veränderungen, die das BMWA aber mit dem Hinweis ablehnte, dass dies der Gesetzessystematik widersprechen würde, da weder ALG noch ALG 2-Empfänger einen solchen Anspruch hätten. 103

Bei der Frage der Leistungshöhe wiederum hatte das federführende Referat im BMWA einen relativ großen Handlungsspielraum, da sich die Koalition zwar auf die Leistungshöhe nicht aber auf die genauen Regelungen der passiven Leistungen wie z.B. der Mehrbedarfe festgelegt hatte. Auch hier orientierte sich das jeweilige Referat im BMWA in §21 nahezu gänzlich an den entsprechenden Regelungen von § 23 BSHG (Stand 23.12.2002). Einzig die Mehrbedarfsregelungen für kranke Hilfebedürftige, die im BSHG nicht genauer materiell spezifiziert sind, wurden mit 50% des Regelsatzes festgelegt (Bundesregierung 2003: 24). Im Kabinettsentwurf kam es anschließend dann zu starken Absenkungen aller Mehrbedarfssätze im Vergleich zum Referentenentwurf, d.h. werdende Mütter hatten nur noch Anspruch auf 17% statt 20%, bei 1 bis 3 Kindern nur noch 35% statt 40%, bei 4 oder mehr Kindern nur noch 52% statt 60%, behinderte Menschen nur noch 35% statt 40% des Regelsatzes und bei kranken Menschen wurden die Festlegungen wieder gestrichen (Bundesregierung 2003: 19).

Auch die in § 30 geregelten Freibeträge bei Erwerbsfähigkeit, die als Anreize zur Arbeitsaufnahme dienen sollen, wurden im Vergleich zum Referentenentwurf um 10% gekappt, nämlich von 55% auf 45% für Alleinstehende, von 60% auf 50% bei zwei Personen, von 70% auf 60% bei drei Personen usw. (Bundesregierung 2003: 24). Auch hier hatte der spätere Versuch der Grünen nach der Einbringung des Gesetzesentwurfs, die Sätze zumindest auf das Niveau des Eckpunktepapiers anzuheben 104, keinen Erfolg.

Die Regelung der Sanktionen war vergleichsweise unproblematisch, da hierzu die Koalition bereits detaillierte Regelvorgaben, die sich am BSHG orientieren sollten, getroffen hatte.

Die Regelungsvorgaben zur internen Steuerung aus dem Koalitionseckpunktepapier wurden an zentralen Punkten signifikant aufgeweicht. So hieß es hierzu im Kabinettsentwurf ähnlich wie im Referentenentwurf in § 47:

"Soweit die Bundesagentur Leistungen nach diesem Buch erbringt, führt das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit die Rechtsaufsicht und die Fachaufsicht. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit kann der Bundesagentur Weisungen erteilen und sie an seine Auffassung binden" (Bundesregierung 2003: 33).

Im folgenden § 48 hieß es dann zwar:

"Im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen soll das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit mit der Bundesagentur Vereinbarungen zur Erreichung der Ziele nach diesem Buch abschließen. Die Vereinbarungen können erforderliche Genehmigungen oder Zustimmungen des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit ersetzen, die Selbstbewirtschaftung von Haushaltsmitteln für Leistungen zur Eingliederung in Arbeit sowie für Verwaltungskosten zulassen" (Bundesregierung 2003: 33).

In der Gesamtschau mit § 47 ergibt sich jedoch der Eindruck, dass damit die Detailsteuerung der BA durch das heutige BMAS fortgeschrieben wird. Die Grünen forderten nach der Einbringung des Ge-

Ergebnisprotokoll vom 01.08.2003.
 Schriftliche Zusammenfassung der Änderungsvorschläge vom 19.09.2003.

setzesentwurfs sogar noch die Beteiligung der zuständigen Ausschüsse des Bundestages an den Zielvereinbarungen. 105

Und schließlich kam es auch bei der Einbeziehung der Hilfeempfänger in die **Sozialversicherung** zu erheblichen Abweichungen im Referentenentwurf gemessen an den Vorgaben des Koalitionseckpunktepapiers. Die entsprechende Regelung in § 3 SGB VI sah vor, nur diejenigen ALG II Empfänger zu versichern, die im Jahr vor Beginn des ALG II versicherungspflichtig waren. Damit waren ehemalige Sozialhilfe-Empfänger ausgeschlossen, da sie diese Voraussetzungen in der Regel nicht erfüllten. Dies wurde anschließend auf Drängen der Parlamentarier verändert. Das BMF hatte unbedingt die Einbeziehung ehemaliger Sozialhilfeempfänger in die neue Leistung verhindern wollen. Das Gesundheitsministerium wollte dagegen einen höheren Pflichtbetrag als 78 Euro. Am Ende setzte sich das BMWA und Wirtschaftsminister Clement bei beiden Punkten durch (Handelsblatt vom 11.08.2003).

Mit der Einbringung des Gesetzesentwurfs am 5. September in den Bundestag (Bundestag 2003) war die Konzeption des leistungsrechtlichen Teils der Reform weitgehend abgeschlossen und es begann die parlamentarische Entscheidungsphase. In dieser Phase wurden immerhin die Fragen der Organisations- und Finanzierungsverantwortung für die neue Leistung noch mal grundlegend verändert. Der leistungsrechtliche Teil passierte diese Phase jedoch unbeschadet.

-

¹⁰⁵ Schriftliche Zusammenfassung der Änderungsvorschläge vom 25.09.2003.

10. Die Entscheidung

In der nun beginnenden parlamentarischen Entscheidungsphase hatte die Regierung Schröder an zwei sehr unterschiedlichen Fronten zu kämpfen: erstens musste sie die Regierungsfraktionen – insbesondere die SPD - davon überzeugen, den Reformen im Bundestag zuzustimmen und zweites musste sie die Reformen durch den unionsdominierten Bundesrat bringen. Letztlich war sie an beiden Fronten erfolgreich.

Die Gewerkschaften konnten ihre Kritik anbringen, indem sie Druck auf die SPD-Linken übten, dem Gesetzespaket nicht zuzustimmen. Dieser Widerstand ließ sich jedoch von der Regierung auch deshalb gut überwinden, da die Gewerkschaften intern gespalten waren und durchaus unterschiedliche Positionen vertraten.

Allerdings war der gesamte Entscheidungsprozess von massiven Kommunikations- und Legitimationsdefiziten gekennzeichnet, die im weiteren politischen Verlauf zu schwerwiegenden Konsequenzen in der Parteienlandschaft führte.

10.1 Der Konflikt mit den Gewerkschaften

Wenngleich auch die Kritik aus dem Gewerkschaftslager besonders heftig ausfiel, gab es keinesfalls eine einheitliche Linie. IG-Metall Chef Klaus Zwickel bezeichnete die Reformpläne als eine Belastung für "Beschäftigte, Arbeitslose und Kranke" (Der Spiegel, 24.03.03). Verdi-Chef Bsirske bezeichnete sie schlicht als "ein[en] Skandal" (Die Welt, 17.03.2003). Der DGB und der Sozialverband Deutschland drohten sogar mit einer Klage vor dem Bundesverfassungsgericht gegen den Abbau von Sozialleistungen (Stuttgarter Zeitung, 17.03.2003). In einem offenen Brief wandte sich IG-Metall Chef Klaus Zwickel an die Koalitionsabgeordneten. Darin kritisierte er insbesondere das Absenken der Arbeitslosenhilfe auf Sozialhilfeniveau, die Teilprivatisierung des Krankengeldes, sowie die Drohung einer Einschränkung der Tarifautonomie und warf Schröder das Brechen von Wahlversprechen vor (Die Welt, 29.04.2003).

Über die allgemeinen Punkte hinaus stießen besonders zwei Punkte der Agenda 2010-Rede Schröders bei den Gewerkschaften auf erbitterten Widerstand. Zum einen war dies die Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien und zum anderen die Ankündigung Schröders, Öffnungsklauseln in Tarifverträgen zur Not gesetzlich zu regeln. Beide Punkte wurden im Gewerkschaftslager als Kriegserklärung aufgefasst¹⁰⁶. Die Lockerung der Zumutbarkeitskriterien wurde von den Gewerkschaften als eine politische Einschränkung der Tarifverträge und somit eine machtpolitische Schwächung der Gewerkschaften aufgefasst.¹⁰⁷

Das Zusammenspiel zwischen Abschaffung der lohnbezogenen Arbeitslosenhilfe einerseits und den Zumutbarkeitsregeln andererseits wirkte aus gewerkschaftlicher Sicht wie eine Öffnung des Arbeitsmarktes für Lohndumping. Die Leistungen der BA haben bis zur Hartz IV-Reform ein Lohnniveau garantiert, unter dem faktisch niemand arbeiten musste. Diese Schwelle wurde nun durch die Zusammenlegung und die Abschaffung der Zumutbarkeitsregelungen unterschritten, da die Arbeitsagenturen unter der Androhung des Leistungsentzugs nun von allen Arbeitslosen die Annahme jeglicher Arbeitsangebote erwarten konnten. Theoretisch waren selbst drastisch niedrig entlohnte Tätigkeiten zumutbar. Dies wurde als Hebel für eine allgemeine Lohnsenkung angesehen. ¹⁰⁸

¹⁰⁶ Experteninterviews am 22.8.2008, 4.9.2008 und am 22.9.2008.

¹⁰⁷ Experteninterview am 22.9.2008.

¹⁰⁸ Experteninterview am 22.8.2008.

Auch der zweite Punkt, die eventuelle Öffnung der Tarifautonomie, ging den Gewerkschaften an die Substanz. Die Tarifautonomie in Deutschland hält das exklusive Verhandlungsrecht für Tarifverträge den Gewerkschaften vor. Arbeitgeber sowie die Unionsparteien und die FDP forderten jedoch eine Möglichkeit auf betrieblicher Ebene von Tarifverträgen abweichen zu können und im Rahmen von betrieblichen Bündnissen eigene Konditionen aushandeln zu können. Bis dahin waren Abweichungen vom Tarifvertrag durch ein betriebliches Bündnis nur möglich, so lange die Arbeitnehmer dadurch "günstiger" gestellt wurden als im Tarifvertrag. "Günstiger" wurde hier hauptsächlich als "mehr Lohn" interpretiert (Börsen-Zeitung vom 6.3.2004). Im Juni 2003 brachte die CDU/CSU – Fraktion einen Gesetzentwurf zur "Modernisierung des Arbeitsrechts" in den Bundestag ein. Darin forderten sie unter anderem die gesetzliche Absicherung von "Abweichungen von Tarifverträgen" für "betriebliche Bündnisse für Arbeit und beschäftigungssichernde Betriebsvereinbarungen" (Bundestag 2003: 1-2)(Drucksache 15/1182).

Der Vorschlag enthielt außerdem eine gesetzliche Ermöglichung der Abweichung von Tariflöhnen bei der Einstellung von Arbeitslosen und eine Lockerung des Kündigungsschutzes. Diese Änderungen würden nach Ansicht der Gewerkschaften einen massiven Eingriff in die Tarifautonomie bedeuten (DGB 2003: 3). Nachdem Kanzler Schröder in seiner Agenda-Rede auch an die Gewerkschaften appelliert hatte, mehr Öffnungsklauseln zu ermöglichen und mit einer gesetzlichen Lösung gedroht hatte, befürchteten die Gewerkschaften, dass die Regierung dem Druck der Union für eine Tariföffnung im Vermittlungsausschuss nachgeben würde, um ihre Agenda-Reformen durchsetzen zu können 109.

Ein IG-Metaller drückte die Grundwahrnehmung der Gewerkschaften folgendermaßen aus: "Man hatte das Gefühl, ein sozialdemokratischer Bundeskanzler schlägt sich auf die andere Seite." "Noch nie in den letzten 50 Jahren hat es eine derartig unterschiedliche Bewertung der Wirklichkeit zwischen uns und der Regierungs-SPD gegeben", fasste IG-Metall-Bezirksleiter Küste, Frank Teichmüller das Verhältnis von SPD und IG-Metall zusammen (taz vom 16.10.2003).

Andere Stimmen kamen indes von der IG Bergbau, Chemie und Energie (IG BCE) Auch IG BCE-Chef Schmoldt forderte zwar einzelne Nachbesserungen zur Agenda 2010, z.B. bei der Höhe des neuen Arbeitslosengeldes II und beim Krankengeld, sah jedoch zur Notwendigkeit der Reformen keine Alternative. Zur Agenda 2010 sagte er: "Wenn das nicht verabschiedet wird, zeigt das, dass Deutschland reformunfähig ist. Das wäre das Schlimmste, was passieren könnte" (BusinessWeek vom 7.7.2003, eigene Übersetzung). Auch innerhalb der IG-Metall gab es moderatere Stimmen, jedoch konnten sich diese nicht gegen die kritischere Mehrheit durchsetzen. 111

Die SPD-Parteispitze bemühte sich im Mai um einen Kompromiss mit den Gewerkschaften. So fanden Anfang Mai 2003 Verhandlungen zwischen dem Parteipräsidium und der DGB-Führung statt. Ein persönliches Gespräch zwischen Kanzler Schröder und DGB - Chef Sommer am 6. Mai sollte zur Annäherung beitragen (Spiegel Online vom 06.05.2003). Allerdings konnte man sich dabei auf keine konkreten Verabredungen einigen. Für den Nachmittag des gleichen Tages war ein Treffen mit weiteren Gewerkschaftschefs geplant. Dieses wurde jedoch kurzfristig abgesagt, weil sich IG-Metall Chef Zwickel und Verdi Chef Bsirske weigerten, daran teilzunehmen (Frankfurter Rundschau vom 8.5.2003). Nicht zuletzt scheiterte der Widerstand der Gewerkschaften gegen die Gesetzesvorhaben an der Zerrissenheit der Gewerkschaften untereinander.

Während linke Gewerkschafter, wie z.B. Klaus Wiesehügel, Mitinitiator des SPD-Mitgliederbegehrens und IG-Bau Chef, dem Kanzler mit einem Sturz drohten und die SPD-Linke zum

-

¹⁰⁹ Experteninterview am 22.08.2008.

¹¹⁰ Experteninterview am 22.9.2008.

Experteninterview am 4.9.2008.

Protest aufforderten, bedauerte Schmoldt, dass die Gewerkschaften "die Möglichkeit vertan haben, auf die Inhalte der "Agenda 2010' Einfluss zu nehmen" (Frankfurter Rundschau vom 08.05.03). Auch der spätere IG-Metall Vize Bertolt Huber sagte, dass Deutschland zusätzliche Reformen brauche und "die Substanz des Sozialstaates durch einzelne Kürzungen" nicht gefährdet sei (Handelsblatt vom 30.05.2003).

Am 8.Mai 2003 veröffentlichte der Bundesvorstand des DGBs sein Gegenkonzept zur Agenda 2010 "Mut zum Umsteuern". Darin schlug der DGB unter anderem vor, die Sozialversicherung zu entlasten in dem mehr Leistungen über Steuern finanziert werden sollten, sowie die GKV durch Einbeziehung mehr Beschäftigter zu stärken und Beiträge zu senken. Leistungskürzungen und die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe lehnte der DGB entschieden ab. Auch die Abschaffung der Zumutbarkeitskriterien lehnte der DGB ab, da man dadurch ein Absinken des Qualifikationsniveaus befürchtet. Außerdem forderte der DGB die uneingeschränkte Beibehaltung der Tarifautonomie (Deutscher Gewerkschaftsbund 2003: 12-25).

Die unterschiedlichen Vorstellungen innerhalb der Gewerkschaften gingen soweit, dass drei der acht DGB-Gewerkschaften eine eigene Erklärung zur "konstruktiven Begleitung" der Agenda 2010 veröffentlichten, kurze Zeit nachdem der DGB sein Gegenkonzept zur Agenda 2010 vorgelegt hatte (Wirtschaftswoche vom 22.05.2003). Gründer der Initiative "Zukunft des Sozialstaates heißt: Ja zu Reformen!" waren die Vorsitzenden der IG BCE, Hubertus Schmoldt, der Bahngewerkschaft Transnet, Norbert Hansen, und der Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten, Franz-Josef Möllenberg. Mit der Aktion wollten sich die drei Gewerkschaften gegen die pauschalen Angriffe gegen die Gewerkschaften wehren, denn sie seien bereit für Reformen. Reformvorschläge zur Stärkung der kommunalen Finanzkraft und die Ausbildungsinitiative begrüßte die Gruppe, Nachbesserungsbedarf sahen sie beim "Niveau des Arbeitslosengeldes II", "dem Kündigungsschutz", "der Kürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes", sowie "beim Krankengeld" (IG BCE 2003). Desweiteren sollte die Kooperation unter den drei Gewerkschaften auch über die Themen des DGB-Konzeptes hinausgehen und z.B. Vorschläge zur konkreten Umsetzung der Hartz-Reformen, der Gesundheitsreform, der Rentenpolitik, der Steuerpolitik sowie der Beamtenpolitik hervorbringen. Die Tarifautonomie und die Mitbestimmung war für sie, wie für alle anderen DGB-Mitglieder, unantastbar (IG BCE 2003).

Die Spaltung machte sich auch unter den Gewerkschaftsmitgliedern bemerkbar. Zum Aktionstag am 24. Mai 2003 gegen die Agenda 2010, zu dem Zwickel und Bsirske aufgerufen und 200 000 Teilnehmer erwartet hatten, kamen nur ca. 90 000 (Die Welt, 27.06.2003). Ein Interviewpartner fasste die Spaltung wie folgt zusammen: Es gab die einen, die sagten "Wir machen alles was Schröder sagt, er ist unser Maßstab", das war hauptsächlich die IG BCE. Die andere Seite, mit Verdi als führende Gewerkschaft stellte sich komplett gegen den Schröderschen Kurs und wollte die Arbeitslosenhilfe so beibehalten wie sie war. Diese Position ist damit zu erklären, dass Verdi Arbeitnehmer mit geringen Löhnen und einer hohen Gefahr der Arbeitslosigkeit vertritt. Die IG-Metall hingegen war gespalten – sie hatte traditionell eine Klientel mit relativ hohen Löhnen, doch auch Problembereiche, vor allem in Ostdeutschland. Erst Ende Juni nach dem SPD-Sonderparteitag lenkten Zwickel und Bsirske ein und schlossen sich dem von Schmoldt und Sommer vorgeschlagenem "konstruktiven Dialog" mit der Regierung an (Die Welt vom 27.06.2003).

_

¹¹² Experteninterview am 29.10.2007.

10.2 Die Vertrauensfrage: Schröder gegen die eigene Partei

Obwohl die Reformüberlegungen auf den Widerstand bei der SPD-Linken trafen und diese über entscheidende Stimmen im Parlament zur Beschaffung einer Regierungsmehrheit verfügten, vermochten es die SPD-Linken nicht, die Gesetzesentwürfe an entscheidenden Stellen noch zu verändern. Ein Grund dafür war die Schwächung der SPD-Linken in den sozialpolitischen Gremien. Schon bei der Besetzung der Regierungsämter nach dem Regierungswechsel wurde der Einflussverlust der SPD-Linken deutlich. So wurden weder Ottmar Schreiner noch Rudolf Dreßler mit der Führung eines Ressorts in der Bundesregierung betraut. Nach Aussagen von Beteiligten wurde auch die linke Mehrheit in den sozialpolitischen Arbeitsgruppen nach der Wahl 1998 bewusst umstrukturiert. ¹¹³

Als Oskar Lafontaine im Frühjahr 1999 von seinen Ämtern zurücktrat, bedeutete dies eine weitere starke Schwächung der SPD-Linken, zumal Ottmar Schreiner damit auch den Posten des Bundesgeschäftsführers verlor. Mit der Riester-Reform von 2000 kam es dann zum ersten offenen Disput zwischen Reformbefürwortern auf der einen und Linken und Gewerkschaften auf der anderen Seite. Die private Altersvorsorge und die Absenkung des Rentenniveaus wurden sowohl innerhalb der SPD als auch von den Gewerkschaften stark kritisiert. Im Parteivorstand sprachen sich im Juli 2000 neun SPD-Vorstandsmitglieder gegen die Pläne Riesters und Schröders aus, 13 Mitglieder enthielten sich, nur 19 stimmten zu. Auch in der Bundestagsfraktion stimmten über 100 Abgeordnete gegen die Rentenpläne und von den Gewerkschaften gab es schwere Kritik (FOCUS, Nr. 28, 2000).

Mit dem Zugeständnis, dass das Rentenniveau bis 2030 nicht unter 67% des Nettolohns abgesenkt wird, wobei der Rentenbeitrag auf maximal 22 % begrenzt werden sollte, gewann Riester dann die Zustimmung der SPD-Linken, der Gewerkschaften und der Opposition. Diese Lösung sahen auch die Gewerkschaften als ein "Konzept für eine generationengerechte Rentenreform" (Handelsblatt vom 15.12.2000). Im Mai 2001 verabschiedete der Bundesrat das Gesetz, nachdem der Bundestag den geringfügig veränderten Entwurf des Vermittlungsausschusses¹¹⁴ bereits Anfang Mai mit Stimmen der Koalition angenommen hatte (Handelsblatt vom 11.5.2001). An der staatlichen Förderung der privaten Altersvorsorge änderte sich jedoch nichts, so dass sich Arbeitsminister Riester und Kanzler Schröder mit ihren Plänen letztlich durchsetzten.

Nach den Wahlen 2002 und der Berufung von Wolfgang Clement zum Minister für Wirtschaft und Arbeit stand fest, dass Bundeskanzler Schröder in seiner zweiten Legislaturperiode tiefgreifende Reformen in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik durchsetzen wollte. Allerdings hatte er die genauen Maßnahmen nicht wie bei früheren Reformvorhaben mit der Fraktion diskutiert. Seine Regierungserklärung vom 14. März 2003 hatte lediglich eine kleine Gruppe aus dem Kanzleramt und den Ministerien vorbereitet. Für die große Mehrheit der SPD-Fraktion enthielt sie daher überraschende Details, die auf starke Kritik stießen. 115

Die SPD-Linken kritisierten vor allem die Zusammenlegung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe auf Sozialhilfeniveau. Juso-Chef Niels Annen bezeichnete dieses Vorhaben als einen "klare[n] Bruch von Wahlversprechen" (Berliner Zeitung vom 25.03.03). Weitere Kritikpunkte aus der eigenen Partei waren die Kürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes, sowie die Herausnahme des Krankengeldes aus dem Leistungskatalog der gesetzlichen Krankenkassen (Merkel, Egle et al. 2006: 196). Diese Reformvorhaben kritisierte auch Ottmar Schreiner, Vorsitzender der SPD Arbeitsgruppe für Arbeitnehmerfragen, stark und fügte hinzu, dass er sich auch mit den Änderungen beim Kündigungsschutz "außerordentlich schwer" tue (Stuttgarter Zeitung vom 17.03.2003). Andrea Nahles, Sprecherin der Par-

¹¹³ Experteninterview am 25.09.2007.

¹¹⁴ Die Länder forderten vor allem eine größere Beteiligung des Bundes an der Umsetzung der Reform (Heimpel 2003: 68).

¹¹⁵ Experteninterview am 1.10. 2007.

lamentarischen Linken, bezeichnete Schröders Reformpläne als sozial unausgeglichen und kündigte Widerstand an (Die Welt vom 15.03.2003).

Gegen die Vorwürfe des Bruchs von Wahlversprechen verteidigte sich der damalige SPD-Generalsekretär Olaf Scholz: Die Änderungen seien "keine komplette Kehrtwende" sondern nur eine "Akzentuierung." Der Kanzler selbst reagierte resolut und sagte: "Das wird jetzt umgesetzt, was beschlossen worden ist" (Stuttgarter Zeitung vom 17.03.2003). Der Seeheimer Kreis und die "Netzwerker" in der Fraktion unterstützten die Vorschläge des Kanzlers. Dem Sprecher des moderaten "Netzwerks", Christian Lange, gingen die Reformen nicht einmal weit genug. Er sagte, sie seien "ein Minimum der Reformen, die in Deutschland nötig sind." Sein Netzwerker-Kollege Hans-Peter Bartels stimmte ihm zu: "Das werden alle politischen Strömungen mitmachen müssen - auch die Linke" (Die Welt 17.03.2003). In gleicher Weise unterstützte der Seeheimer Kreis den Reformkurs Schröders. In einem Positionspapier bewerten sie die Vorschläge der Agenda 2010 als "Mindestforderungen zur Bewältigung der wirtschaftlich und finanziell dramatischen Lage Deutschlands" (Seeheimer 2003: 2).

Sigmar Gabriel fasste die Auseinandersetzung in der SPD zusammen:

"Da rasen zwei Züge aufeinander zu: Die einen reduzieren die notwendige inhaltliche Diskussion mal wieder auf die Vertrauensfrage für den Kanzler. Damit kann man die Partei zwar disziplinieren, aber nicht zum Aufbruch motivieren. Und die so genannte Partei-Linke sperrt sich gegen die Reformvorschläge, ohne eine realistische Alternative zu haben. Das führt in die Opposition" (Die Welt vom 22.04.2003).

Als sich andeutete, dass es keine Änderungen mehr an Schröders Reformplänen geben würde, riefen sieben Mitglieder der SPD-Linken am 12. April 2003 zu einem Mitgliederbegehren gegen die Agenda 2010 auf. Unter dem Titel "Wir sind die Partei" sammelten die Initiatoren Unterschriften, um eine Mitgliederabstimmung über die Agenda 2010 zu erreichen. Die Partei-Spitze reagierte anfangs wütend auf die Initiative und beschimpfte die Gruppe der Initiatoren und Erst-Unterschreiber als "dreckiges Dutzend" (Spiegel vom 28.04.2003).

Zwei Wochen später hatten die Parteilinken 1000 Unterschriften gesammelt, im Mai waren es dann schon 15.000 (AFP German vom 20.5.2003). Auch aus verschiedenen SPD-Landesverbänden, wie z.B. aus Hessen, dem Saarland und Schleswig-Holstein, wurde die Forderung nach Änderungen an den Agenda-Plänen und einem Parteitag auf dem offen über die Pläne diskutiert werden könne, laut (Süddeutsche Zeitung vom 15.04.2003). Der Druck reichte aus, um die Parteispitze von der Notwendigkeit eines Sonderparteitages zu überzeugen. Wenige Tage nach Beginn des Mitgliederbegehrens kündigte Kanzler Schröder an, trotz seiner vorherigen Weigerung nun doch einen Sonderparteitag einzuberufen auf dem er seine Agenda 2010 zur Abstimmung stellen wollte (Berliner Zeitung vom 14.04.03).

Zur Vorbereitung des Sonderparteitages in Berlin am 1.Juni 2003 berief Schröder vier Regionalkonferenzen ein, die zwischen dem 28.04. und 21.05. in Bonn, Nürnberg, Hamburg und Potsdam stattfanden. Auf den Regionalkonferenzen wollte Schröder seine Pläne der Basis näher bringen und den "Abweichlern" den Wind aus den Flügeln nehmen.

Beim SPD-Sonderparteitag am 1. Juni in Berlin stellte Kanzler Schröder seine Agenda-2010-Pläne zur Abstimmung. Im Vorhinein hatte er jedoch damit gedroht, im Falle einer Ablehnung, seine Ämter

¹¹⁶ Christine Lucyga, Florian Pronold, Ottmar Schreiner, Sigrid Skarpelis-Sperk, Rüdiger Veit, Klaus Wiesehügel und Waltraud Wolff.

¹¹⁷ Quelle: SPD Web-Archiv,

 $[\]underline{http://209.85.129.132/search?q=cache:zBrcebDke1wJ:archiv.spd.de/servlet/PB/menu/1025856/index.html+Regionalkonferenzen+SPD+2003\&hl=en\&ct=clnk\&cd=6\&client=safari, 25.2.2009.}$

niederzulegen. Er verband also die Abstimmung über seine Agenda 2010 mit einer Vertrauensfrage zu seiner Person (AP Worldstream vom 14.4.2003). Der Abstimmung ging eine kontroverse Debatte voraus, bei denen sowohl Parteilinke, wie z.B. Ottmar Schreiner, aber auch Seeheimer wie z.B. Hans-Jochen Vogel starken Applaus ernteten. Man einigte sich auf einen Leitantrag, in dem Forderungen der Parteilinken, wie z.B. die Ausbildungsabgabe und die Wiederaufnahme der Vermögenssteuer aufgenommen wurden (Spiegel Online vom 2.6.2003). Die Verabschiedung des Antrags wurde jedoch auf den nächsten ordentlichen Parteitag im November verschoben. Bei den restlichen kritischen Punkten - Kürzung des Arbeitslosengeldes, Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe und Privatisierung des Krankengeldes - konnten sich die Agenda-Kritiker nicht durchsetzen (Handelsblatt vom 02.06.2003). Am Ende erhielt Schröder trotzdem die Zustimmung von 90 Prozent der Delegierten für die Agenda 2010. Diese große Zustimmung für die Agenda 2010 Politik muss man jedoch auch unter dem Aspekt betrachten, dass Schröder die Abstimmung mit Rücktrittsdrohungen verbunden hatte. Die Spaltung der SPD konnte er damit nicht aufhalten. "Die Zustimmung der Parteitagsdelegierten etwa zur Kürzung des Arbeitslosengeldes wurde nur durch die Verknüpfung mit der 'Kanzlerfrage' erreicht," so Florian Pronold, Mitinitiator des Mitgliederbegehrens, "Die Parteiführung hat es so versäumt, mit einem Kompromiss zur Geschlossenheit unserer Partei beizutragen" (Spiegel Online vom 2.6.2003).

10.3 Die Gesetzesberatung im Bundestag

Am 13. August 2003 ebnete das rot-grüne Kabinett zentralen Gesetzesvorhaben der Agenda 2010 wie dem Vorziehen der Steuerreform auf das Jahr 2004, der Gemeindefinanzreform, dem Zusammenlegen von Arbeitslosen- und Sozialhilfe sowie dem Umbau der Bundesanstalt für Arbeit (Hartz III) den Weg (APW German vom 13.08.2003). Nur sechs Wochen später verweigerten sechs SPD-Abgeordnete der Gesundheitsreform¹¹⁸ - einem anderen zentralen Agenda 2010-Großprojekt – die Zustimmung im Bundestag, so dass die eigene Regierungsmehrheit nur äußerst knapp zustande kam, wenngleich die CDU der Reform ebenfalls zustimmte. Die sechs Gegenstimmen innerhalb der SPD-Fraktion kamen vom AfA-Vorsitzenden Ottmar Schreiner, der Parteilinken und stellvertretenden Sprecherin für Wirtschaft und Arbeit in der SPD-Fraktion, Sigrid Skarpelis-Sperk, dem bayrischen DGB-Vorsitzenden und Mitglied des Ausschusses für Gesundheit und Soziale Sicherung, Fritz Schösser, Horst Schmidbauer, ebenfalls Mitglied im Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung, dem Parteilinken Rüdiger Veit und dem Gewerkschaftssekretär Klaus Barthel (AFP German vom 26.09.2003).

Bereits bei einer ersten (Probe)-Abstimmung zur Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe innerhalb der SPD-Bundestagsfraktion drei Wochen zuvor, hatten insgesamt 13 Parlamentarier mit Nein gestimmt (APW German vom 03.09.2003). Nach der Abstimmung zur Gesundheitsreform wurde daraufhin vergeblich versucht, die sechs "Abweichler" zum Mandatsverzicht zu bewegen (APW German vom 27.09.2003).

Um die eigene Mehrheit der Regierungskoalition bei der Abstimmung zur Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe am 17.Oktober im Bundestag dennoch zu sichern, forderte Franz Müntefering die Kritiker innerhalb der eigenen Fraktion auf, eigene Vorschläge zu unterbreiten. Rund 20 Kritiker reichten daraufhin schriftliche Änderungsvorschläge bei der Fraktionsspitze ein (Handelsblatt vom 05.10.2003). Insbesondere bei den Zumutbarkeitsregelungen, bei der Anrechnung von Altersvor-

-

¹¹⁸ Mit dem GKV-Modernisierungsgesetz (GMG) wurde zentrale Bestandteile von Seehofers GKV-Neuordnungsgesetz wieder eingeführt. Dazu zählten beispielsweise Zuzahlungen bei allen Leistungen, die Herausnahme von Zahnersatzleistungen oder die Einführung von Bonuszahlungen und Rabatten (vgl. hierzu Steffen 2008: 69-70).

sorgevermögen oder bei der gegenseitigen Unterhaltspflicht zwischen Kindern und Eltern forderten die fraktionsinternen Kritiker Nachbesserungen (Welt vom 02.10.2003; Handelsblatt vom 05.10.2003).

Im federführenden Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit verständigte man sich daraufhin auf Veränderungen am Gesetzentwurf. Die Zumutbarkeitsregelung wurde dahingehend verändert, dass eine Arbeit auch dann unzumutbar ist, wenn nicht mindestens das maßgebliche tarifliche Arbeitsentgelt oder mangels einer tariflichen Regelung das ortsübliche Arbeitsentgelt gezahlt wird. Außerdem wurde der Freibetrag für die Altersvorsorge auf 200 Euro je vollendetem Lebensjahr, insgesamt jedoch auf höchstens 13.000 Euro aufgestockt. Ebenfalls aufgestockt wurden die Mehrbedarfszuschläge für Alleinerziehende. Auch die Sanktionen für junge Arbeitslose wurden insofern abgeschwächt, als dass klargestellt wurde, dass wenn das ALG II wegfällt, sie weiterhin Sach- und geldwerte Leistungen zur Bestreitung des Lebensunterhalts erhalten sollen. Und schließlich wurde auch die gegenseitige Unterhaltspflicht zwischen Eltern und Kindern faktisch abgeschafft (Bundestag 2003).

Trotz diesen Veränderungen ließen die fraktionsinternen Kritiker bis kurz vor der Abstimmung im Bundestag innerhalb der SPD offen, ob sie der veränderten Fassung des Gesetzes letztlich ihre Zustimmung geben würden (Handelsblatt vom 09.10.2003; APW vom 13.10.2003; Handelsblatt vom 15.10.2003). Bei der namentlichen Abstimmung zum Hartz IV-Gesetz im Bundestag votierten schließlich insgesamt 306 Abgeordnete für die Reform, 291 stimmten dagegen. Es gab lediglich eine Enthaltung. Werner Schulz von der Grünen-Fraktion hatte sich, wie vorher angekündigt, enthalten, während ansonsten die gesamte rot-grüne Regierungskoalition dem veränderten Gesetzentwurf geschlossen zustimmte (Spiegel-Online vom 17.10.2003).

10.4 Der Vermittlungsausschuss

Innerhalb der CDU-Bundestagsfraktion aber insbesondere auch zwischen den CDU-geführten Bundesländern herrschte unterdessen größtenteils Uneinigkeit über eine erfolgsversprechende Verhandlungsstrategie zum Reformpaket der Bundesregierung. In der CDU-Bundestagsfraktion setzte sich CDU-Fraktionsvize, Friedrich Merz, nach dem Kabinettsbeschluss der Bundesregierung beispielsweise klar für einen Konfrontationskurs ein und kündigte einen "heißen Herbst" (AFP German vom 13.08.2003) an, während sich CDU-Chefin Angela Merkel in dieser Frage noch weitgehend unentschieden zeigte. Bei einer wenig später stattfindenden Konferenz der unionsgeführten Ministerpräsidenten mit der CDU-Spitze, erneuerte der thüringische Ministerpräsident, Dieter Althaus (CDU), dagegen seinen Vorschlag eines "Reformgipfels" beim Bundeskanzler. Unterstützung dafür erhielt er vom Ministerpräsidenten von Sachsen-Anhalt, Wolfgang Böhmer. Die Ministerpräsidenten von Hessen und Bayern, Roland Koch und Edmund Stoiber lehnten diese Idee jedoch ab. Nach der Sitzung erklärte Angela Merkel, man lehne den Reformgipfel mit dem Bundeskanzler ab und setze auf das normale parlamentarische Verfahren in Bundestag und Bundesrat (AFP German vom 15.08.2003; Handelsblatt vom 21.08.2003).

Kurz vor der ersten Lesung des Hartz-IV-Gesetzesentwurfs am 11.September, einigten sich die CDU-Fraktion und die B-Länder darauf, den Gesetzentwurf Hessens als Gegenentwurf zum Hartz-IV-Gesetz mit dem Namen "Existenzgrundlagengesetz" im Bundestag und Bundesrat einzubringen. Auch die Länder Thüringen und Sachsen-Anhalt, die eine kommunale Trägerschaft stets abgelehnt hatten, stimmten der Einbringung des "Existenzgrundlagengesetzes" zu, obgleich dieses Gesetz die Trägerschaft für die neue Leistung allein bei den Kommunen verortete. Den Grund für den Sinneswandel begründete Sachsen-Anhalts Arbeitsstaatssekretär Reiner Haseloff mit den Worten: "Wir brauchen eine klare Gegenposition zu den Gesetzesentwürfen der Regierung" (Handelsblatt vom 11.09.2003: 4).

Bei der 1. Beratung des Hartz-IV-Gesetzentwurfs am 12. September im Bundestag, erneuerte Karl-Josef Laumann für die Union die Forderung einer kommunalen Trägerschaft. Die Finanzierung der neuen Leistung solle dann zu zwei Dritteln durch den Bund erfolgen und zu einem Drittel durch die Kommunen (Frankfurter Rundschau vom 12.09.2003: 4). Bei den Beratungen des Gesetzentwurfs der Regierung im Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit zeichnete sich indes ab, wie zumindest ein möglicher Kompromiss zwischen Bundesregierung und CDU/CSU-Bundestagsfraktion bei der Frage der Leistungsträgerschaft aussehen könnte.

In der Sitzung am 8. Oktober forderte Laumann den BA-Chef auf, praktikable Vorschläge zur Zusammenarbeit von BA und Kommunen zu machen, zumal diese dann im Vermittlungsverfahren dringend gebraucht würden. BA-Chef Gerster schlug daraufhin wieder einmal seine sogenannte 6 aus 48-Lösung vor, also nur diejenigen von der BA betreuen lassen zu wollen, die innerhalb der letzten vier Jahre zumindest 6 Monate versicherungspflichtig gearbeitet hätten (Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit 2003). Unmittelbar nach der erfolgreichen Abstimmung über das Hartz IV-Gesetz im Bundestag, ließ die Unionsfraktion durchblicken, dass sie insbesondere die Zugeständnisse an die SPD-Linken im Vermittlungsausschuss wieder zurückdrehen werde. Volker Kauder sagte: "Dann bin ich auf die Reaktion des Kollegen Schreiner sehr gespannt" (Handelsblatt vom 15.10.2003: 2). Entsprechend drohte Bayerns DGB-Chef und SPD-Bundestagsabgeordnete Fritz Schösser der eigenen Parteispitze:

"Wenn man in einer Volkspartei erst mal einen solchen Konsens erzielt hat, dann hat man anschließend nur noch wenig Verhandlungsspielraum. Wenn man glaubt, im Vermittlungsausschuss auf Basis all der Punkte verhandeln zu können, die die Union reinhaben will, wird man keine eigene Mehrheit haben" (Welt am Sonntag vom 19.10.2003).

In der Union schwelte unterdessen der Konflikt um eine erfolgversprechende Verhandlungsstrategie im Bundesrat weiter. CDU-Chefin Angela Merkel und Bayerns Ministerpräsident Edmund Stoiber zeigten sich mittlerweile kompromissbereit. Auf dem Deutschlandtag der Jungen Union sagte Merkel zur Begründung: "Die Leute wollen nicht, dass die Union eine Position bezieht, das Land vor die Wand zu fahren" (Handelsblatt vom 20.10.2003: 4). Dagegen mahnte Hessens Ministerpräsident Koch einen strikten Konfrontationskurs an. Er forderte, die Union müsse mit aller Kraft auf den schnellen Sturz von Rot-Grün hinarbeiten. Die Bundesregierung sei sehr fragil, weshalb CDU/CSU eine "schnörkellose glasklare Opposition" (Handelsblatt vom 20.10.2003:4) machen müsse. Indes mahnte Thüringens Ministerpräsident Althaus erneut an: "Bei der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe brauchen wir einen Mittelweg zwischen der Bundesregierung und der Opposition" (Handelsblatt vom 20.10.2003: 4).

Erwartungsgemäß wurde in der Sitzung des Bundesrats am 7.November die Regierungsentwürfe zu Hartz III und Hartz IV mit der Unionsmehrheit abgelehnt und der Vermittlungsausschuss angerufen. In der Sitzung machte Roland Koch deutlich, dass alle Reformen im Paket verhandelt werden müssten. Gleichzeitig müsse auch über eine Lockerung des Kündigungsschutzes und betriebliche Bündnisse für Arbeit gesprochen werden (Handelsblatt vom 07.11.2003).

Der Vermittlungsausschuss, der offiziell am 13. November seine Arbeit aufnahm, musste in kürzester Zeit ein sehr großes, komplexes Maßnahmenbündel beraten. Sollten alle Maßnahmen wie von der Bundesregierung anvisiert, im nächsten Jahr umgesetzt werden, musste sich die Bundesregierung mit den Ländern innerhalb von nur vier Wochen in vier angesetzten Sitzungen bis zum 16. Dezember geeinigt haben. Um diese Mammutaufgabe zu stemmen, wurden im Vermittlungsausschuss zwei Arbeitsgruppen eingerichtet. In der Arbeitsgruppe "Steuern/Finanzen" sollte über das Vorziehen der Steuerreform (Haushaltsbegleitgesetz), die Erhöhung der Tabaksteuer, die Steueramnestie, den Sub-

ventionsabbau¹¹⁹ zur Finanzierung der Steuerreform und die Reform der Gewerbesteuer verhandelt werden. In der Arbeitsgruppe "Arbeit" sollte über die Neuregelung des Kündigungsschutzes¹²⁰, den Umbau der Bundesanstalt für Arbeit (Hartz III) und die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe beraten werden. Die Union forderte unterdessen eine Verknüpfung beider Themen – und hier insbesondere eine Verknüpfung der Steuerreform mit Änderungen im Arbeitsrecht wie eine stärkere Lockerung des Kündigungsschutzes¹²¹ sowie eine Stärkung betrieblicher Bündnisse für Arbeit (AFP vom 10.11.2003).

Der SPD-Verhandlungsführer für den Bereich Finanzen, Wilhelm Schmidt, und der SPD-Verhandlungsführer für den Bereich Arbeit, Ludwig Stiegler, lehnten dies zunächst ab (AFP –German vom 13.11.2003). Anfang Dezember lenkte die SPD jedoch ein und kündigte an, dass der Kündigungsschutz und die Verteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund und Ländern nicht länger von den Verhandlungen ausgenommen werden sollen. NRW-Arbeitsminister Harald Schartau deutete an, wo hier ein möglicher Kompromiss liegen könnte. Beide Seiten sollten sich nicht länger über Betriebsgrößen streiten, ab denen der Kündigungsschutz gelte. Entscheidender sei, wie lange jemand in einem Unternehmen sein muss, damit der Schutz greife (Handelsblatt vom 01.12.2003: 1). Außerdem zeigte sich die Koalition bereit, über die Finanzierungsfrage neu nachzudenken: "Wenn die Kommunen mehr Aufgaben bekommen, dann beharren wir nicht unbedingt darauf, dass die Länder dem Bund einen Anteil an der Umsatzsteuer abtreten", sagte SPD-Arbeitsmarktsprecher Klaus Brandner (Handelsblatt vom 01.12.2003:1).

Unterdessen schwand die Einigungsbereitschaft in Unionskreisen immer mehr. Das BMWA hatte vorgeschlagen, dass die Kommunen bei der neuen Leistung die Kosten für Unterkunft, Heizung und psychosoziale Betreuung übernehmen sollen. Beziffert wurde dieser Betrag im BMWA-Papier für das Jahr 2005 auf 8,9 Mrd. Euro. Durch eine Umschichtung des Umsatzsteueranteils der Länder zu Gunsten der Kommunen sollten diese um 1,1 Mrd. Euro entlastet werden. Durch den Wegfall der Kosten für erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger, die nach den Berechnungen des BMWA ca. 11,6 Mrd. Euro ausmachen (Handelsblatt vom 03.12.2003: 4) sollten die Kommunen so um die versprochenen 2,5 Mrd. Euro entlastet werden. Der Kompromissvorschlag des BMWA wurde umgehend zurückgewiesen.

Die Union kritisierte in einer spontanen Bewertung dieses Vorschlags, dass die Wohn- und Heizungskosten viel zu niedrig angesetzt seien. Sie gehe dagegen von einem Betrag von 11,7 Mrd. Euro aus (Frankfurter Rundschau vom 03.12.2003: 5). Darüber hinaus beharrte die CDU darauf, dass die Kommunen alle Langzeitarbeitslosen betreuen: "Daran ändert sich auch nichts durch den neuen Vorschlag der Bundesregierung", sagte der Bundestagsabgeordnete Reinhard Göhner vor der Sitzung im Vermittlungsausschuss (Handelsblatt vom 03.12.2003: 4). CDU-intern schwenkten unterdessen auch die stärksten Befürworter der rot-grünen Regierungspläne zum Vorziehen der Steuerreform, Baden-Württembergs Ministerpräsident Erwin Teufel und Thüringens Ministerpräsident Dieter Althaus angesichts der neuesten Steuerschätzungen für das Jahr 2004 auf die harte Parteilinie ein. Danach solle mit der Bundesregierung nur über eine Steuerentlastung in der Größenordnung von 22 Mrd. Euro gesprochen werden, wenn davon nur 25 Prozent statt der 80 Prozent wie von der Regierung geplant über eine

¹²⁰ Die Koalition plante eine Regelung, nach der Betriebe mit max. fünf Mitarbeitern fünf weitere befristete Kräfte einstellen könne, ohne dass für den Betrieb der Kündigungsschutz wirksam wird (AFP –German vom 10.11.2003).

¹¹⁹ Hier plante die rot-grüne Regierung z.B. die Eigenheimzulage abzuschaffen, die Pendlerpauschale zu kürzen sowie die Verlustverrechnung von Unternehmen zu ändern (AFP – German vom 10.11.2003).

¹²¹ Die CDU forderte, dass der Kündigungsschutz erst ab 20 Mitarbeitern wirksam wird (AFP – German vom 10.11.2003).

Kreditaufnahme finanziert werden. Auch einen von Bundeskanzler Schröder erneut ins Gespräch gebrachten "Reformgipfel" lehnten Merkel und Stoiber nun ab (Spiegel vom 08.12.2003).

Kritik an der Haltung der CDU kam unterdessen von der Präsidentin des Städtetags, Frankfurts Oberbürgermeisterin Petra Roth (CDU), die nach einer Präsidiumssitzung des Städtetages sagte: "Die bisherigen Vorschläge der Bundesregierung zur Gewerbesteuer und zur Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe bieten eine verhandlungsfähige Grundlage" (Handelsblatt vom 09.12.2003).

Nachdem jedoch auch die dritte Verhandlungsrunde im Vermittlungsausschuss am 12. Dezember ohne jede Annäherung zu Ende ging, hielten beide Seiten einen Fehlschlag für möglich (APW –German vom 12.12.2003). Kurz vor der letzten Sitzung machte die Regierung noch einen weiteren Kompromissvorschlag zur Finanzierung der Steuerreform. Zur Gegenfinanzierung sollten zusätzliche Privatisierungserlöse bei Post und Telekom herangezogen werden (Spiegel Online vom 13.12.2003; Handelsblatt vom 15.12.2003: 1).

Bei seiner letzten Sitzung am Sonntagabend (15.Dezember 2003) und in der Nacht zum Montag kam es in Spitzengesprächen in "kleiner Runde" schließlich zum Durchbruch in allen wesentlichen Punkten. Die "kleinen Runden", die immer wieder zusammentraten, bestanden aus den Parteivorsitzenden von SPD, FDP, CDU, CSU, Vizekanzler Joschka Fischer (Grüne), SPD-Fraktionschef Franz Müntefering sowie den Ministerpräsidenten Milbradt (Sachsen), Wulf (Niedersachsen, beide CDU) und Steinbrück (NRW, SPD) oder aus den Fraktionschefs im Bundestag und den Parteichefs (Handelsblatt vom 15.12.2003).

Bei den ursprünglich geplanten Steuersenkungen musste die Regierung erhebliche Zugeständnisse machen. Die Steuerentlastung 122 fiel mit fast 15 Mrd. Euro etwa acht Milliarden Euro geringer aus, als ursprünglich geplant. Auch beim zur Gegenfinanzierung geplanten Subventionsabbau musste die Regierung Abstriche machen: die Eigenheimzulage wurde nicht abgeschafft, sondern lediglich von jährlich 11,5 Mrd. Euro auf acht Mrd. Euro zurückgefahren. Die Pendlerpauschale wurde nicht auf 15 sondern lediglich auf 30 Cent pro Kilometer gekürzt. Auch wurde die Tabaksteuer 123 wesentlich moderater erhöht als ursprünglich angekündigt (APW German vom 15.12.2003). Außerdem scheiterte die Bundesregierung mit ihrem Versuch, die Gewerbsteuer in eine Gemeindewirtschaftssteuer umzugestalten. Ertragsunabhängige Elemente wie Zinsen fließen damit weiter nicht in die Bemessungsgrundlage ein. Und auch die 800.000 Freiberufler waren auch künftig nicht gewerbesteuerpflichtig. Die CDU scheiterte dafür mit ihrem Versuch, den Kommunen einen größeren Teil an der Umsatzsteuer zu sichern. Die zugesagten 2,5 Mrd. Euro wurden so vor allem über die Anpassung der Gewerbesteuerumlage erreicht. Beim Kündigungsschutz einigte man sich auf eine neue Obergrenze von zehn Mitarbeitern im Betrieb (APW German vom 15.12.2003).

Auch das Hartz-IV-Gesetz wurde in letzter Minute noch verändert. Wegen des daraus resultierenden gewaltigen Organisationsaufwandes einigte man sich darauf, dass das Gesetz erst zum Januar 2005 in Kraft treten solle. Die größte und gleichsam überraschendste Veränderung betraf dabei die Frage der Leistungsträgerschaft. Bereits relativ früh hatte sich eine geteilte Trägerschaft zwischen BA und Kommunen als möglicher Kompromiss zwischen Bundesregierung und Opposition abgezeichnet. Nun wurde allerdings zusätzlich vereinbart, eine Optionsklausel in das Gesetz aufzunehmen, die Landkreisen und kreisfreien Städte das Recht einräumt, die volle Trägerschaft an sich zu ziehen. Bei diesem

¹²² Die Steuerreformstufe 2005 wurde in abgespeckter Version vorgezogen. Der Eingangssteuersatz der Einkommenssteuer sinkt 2004 von damals 19,9 Prozent auf nur 16 Prozent, der Höchstsatz lediglich von 48,5 Prozent auf 45 Prozent. Erst 2005 erreicht der geringste Satz 15 Prozent, der Höchstsatz 45 Prozent (APW German vom 15.12.2003).

¹²³ Sie steigt in Abständen von sechs Monaten um jeweils 1,2 Cent pro Zigarette, Ursprünglich waren 1,5 Cent vorgesehen (APW vom 15.12.2003).

Punkt hatte sich offenkundig Roland Koch durchgesetzt, der noch am Sonntagabend weiter auf einer kommunalen Trägerschaft beharrt hatte (Handelsblatt vom 15.12.2003). Dagegen war wenig überraschend, dass die nach den Verhandlungen im Bundestag veränderte Zumutbarkeitsregelung wieder in die ursprüngliche Fassung des Gesetzesentwurfes verwandelt wurde. Ebenfalls angehoben wurden die Zuverdienstmöglichkeiten (Bundestag 2003).

Insbesondere die wieder verschärften Zumutbarkeitsregeln nahmen die Kritiker innerhalb der SPD am 19. Dezember im Bundestag nun zum Anlass gegen die Hartz IV-Reform zu stimmen. Da zwölf Abgeordnete von SPD und Grünen bei der Schlussabstimmung gegen die Reform stimmten, erreichte die rot-grünen Koalition ihre eigene Mehrheit nicht. Insgesamt stimmten 294 Abgeordnete aus der Koalition und 287 Abgeordnete aus der Opposition dafür und 16 Abgeordnete dagegen. Neben den zwölf Abweichlern aus den Reihen der Regierung, hatten auch zwei ostdeutsche Unionsabgeordnete und zwei Abgeordnete von der PDS gegen das Gesetz gestimmt (AFP German vom 19.12.2003).

10.5 Vermittlungsausschuss Nr. 2: Das kommunale Optionsgesetz

Unmittelbar nach der Einigung im Vermittlungsausschuss kam heftige Kritik vom Städtetag und vom Städte- und Gemeindebund. Insbesondere das Scheitern der Gewerbesteuerreform und der Kompromiss zur Leistungs- und Finanzierungsträgerschaft für die neue Leistung lösten heftigen Protest aus. Die Städtetag-Präsidentin, Petra Roth, bezeichnete beide Ergebnisse als "absolut unzulänglich, um die Städte wieder finanziell handlungsfähig zu machen" (VWD Wirtschaftsnachrichten vom 30.12.2003). Sowohl Roth als auch Städtetag-Geschäftsführer Articus forderten daher von der Bundesregierung, die Übernahme der Unterkunftskosten durch die Kommunen noch vor Inkrafttreten der Reform zu begrenzen. Städtetag und Städte- und Gemeindebund setzten sich zudem für einen erneuten Anlauf bei der Gemeindefinanzreform ein (APW vom 26.12.2003; VWD Wirtschaftsnachrichten vom 30.12.2003; General-Anzeiger vom 06.01.2004).

In den folgenden Wochen beklagten Kommunalvertreter, dass die Länderregierungen ihre finanziellen Entlastungen beim Wohngeld in Höhe von rund 2,5 Mrd. Euro nicht in der zugesagten Größenordnung weitergeben würden und dass die zugesagte finanzielle Entlastung der Kommunen in Höhe von 2,5 Mrd. Euro nicht zustande kommen würde (Welt vom 04.02.2003; General-Anzeiger vom 13.02.2003).

Indes scheiterte der Versuch von Wirtschaftsminister Wolfgang Clement, bereits im Vorfeld des parlamentarischen Verfahrens mit der Opposition zu einem abgestimmten Entwurf für ein kommunales Optionsgesetz zu kommen. An einem ersten Spitzengespräch am 20. Februar nahmen neben Wolfgang Clement und Roland Koch, die Parlamentarier Klaus Brandner, Karl-Josef Laumann, Dirk Niebel, Thea Dückert sowie die Länderarbeitsminister Harald Schartau (NRW) und Christa Stewens (Bayern) teil. Besonders das vom BMWA vorgeschlagene Modell der Organleihe, bei dem der Bund den Kommunen Aufgaben übertragen letztlich aber die Oberhoheit behalten würde, lehnte die Union vehement ab. Stattdessen plädierte sie gemeinsam mit dem Landkreistag für eine Änderung des Artikel 106 des Grundgesetzes, der es den Kommunen ermöglichen würde, die Kosten direkt von der BA erstattet zu bekommen (Süddeutsche Zeitung vom 20.02.2004). Die Lösung einer Verfassungsänderung wurde im Laufe der Beratungen jedoch auch von anderen Unions-regierten Bundesländern abgelehnt - nicht zuletzt mit Hinweis auf die parallel tagende Föderalismuskommission. Daher verabredeten sich die Unterhändler zunächst einmal den Koalitionsentwurf abzuwarten, der zwar weiterhin das Instrument der Organleihe vorsah jedoch mit einem abgeschwächten Weisungsrecht der BA und dann Ende März weiter zu verhandeln (AFP German vom 17.03.2004; Frankfurter Rundschau vom 18.03.2004).

Kurz vor der geplanten letzten Verhandlungsrunde forderte der Ministerpräsident von Niedersachsen, Christian Wulf wegen der erwarteten finanziellen Mehrbelastung für die Kommunen, eine Verschiebung der Hartz-IV-Reform. Alleine auf die niedersächsischen Kommunen kämen Kosten in Höhe von rund 500 Millionen Euro während der Bund nur eine Entlastung von 290 Millionen Euro in Aussicht gestellt habe (APW vom 27.03.2004). Ende März scheiterten die Verhandlungen zwischen BMWA und Opposition. Daraufhin kündigte Wirtschaftsminister Clement an, die Zuständigkeits- und Finanzierungsfrage im Alleingang klären zu wollen. Scheitere die Kompromisssuche auch im parlamentarischen Verfahren, "dann gibt es keine Option", so Clement (APW vom 30.03.2004).

Bei der 1. Lesung des Gesetzes zur optionalen Trägerschaft von Kommunen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (kurz: Kommunales Optionsgesetz) am 2. April im Bundestag warf die Union der Regierung daraufhin "Wortbruch" vor und forderte eine Verschiebung der Hartz IV Reform auf das Jahr 2006. Wirtschaftsminister Clement bekräftigte dagegen, dass die Reform planmäßig zum 01.01.2005 in Kraft treten werde (AFP German vom 02.04.2004). Der Städtetag kündigte unterdessen an, wegen der finanziellen Mehrbelastungen zur Not vor das Bundesverfassungsgericht zu ziehen (APW vom 20.04.2004). Zudem lehnten die Kommunen die Aufforderung Clements und von BA-Chef Weise ab, möglichst schnell Verträge mit der regionalen Arbeitsverwaltung über die "Arbeitsgemeinschaften" (ARGEn) abzuschließen. Sie verwiesen auf die ungesicherte Rechtslage im Bereich des Datenaustauschs zwischen BA und Kommunen sowie im Hinblick auf die Finanzierung (Frankfurter Rundschau vom 29.04.2004). Hessens Ministerpräsident forderte die Kommunen daraufhin sogar auf, ihre Zusammenarbeit ganz zu verweigern (Frankfurter Rundschau vom 29.04.2004).

Am 29. April verabschiedete die Regierungskoalition das Kommunale Optionsgesetz im Bundestag. Zwei Wochen später, am 14. Mai 2004, lehnte die Unionsmehrheit das Gesetz im Bundesrat ab und verwies es in den Vermittlungsausschuss. Um den Druck auf die Union zu einer Einigung im Bundesrat zu kommen, zu erhöhen, kam der Wirtschaftsminister den Kommunen bei Verhandlungen mit den kommunalen Spitzenverbänden Anfang Juni ein entscheidendes Stück entgegen. Nach Angaben der Städtetags-Präsidentin Roth war der Bund nun bereit, die Finanzierung des so genannten Hartz-IV-Gesetzes durch eine Quote des Bundes für die Unterkunftskosten und durch eine gesetzlich fixierte Revisionsklausel zu korrigieren. Zudem äußerte sie die nach dem Treffen die Hoffnung, dass der Bund die bisher angebotene Kostenbeteiligung von 1,8 Mrd. Euro noch deutlich nachbessere (AFP German vom 09.06.2004; taz vom 10.06.2004; Welt vom 10.06.2004). Am Rande der Sitzungen des Vermittlungsausschusses forderte auch die Union eine weitere Aufstockung der Beteiligung des Bundes an den Unterkunftskosten (APW German vom 17.06.2004).

Unterdessen mehrten sich die Stimmen über alle Parteigrenzen hinweg, die Hartz-IV-Reform doch zu verschieben. Auch alle ostdeutschen CDU-Ministerpräsidenten stimmten mittlerweile in den Chor mit ein (taz vom 24.06.2004; APW vom 27.06.2004). Am 30. Juni kam es im Vermittlungsausschuss schließlich zum Durchbruch, nachdem der Bund seine Beteiligung an den Unterkunftskosten drastisch auf 3,2 Mrd. Euro aufgestockt hatte und auch eine Revisionsklausel¹²⁴ aufgenommen hatte (Bundestag 2004). Ebenfalls einigte man sich auf die Experimentierklausel zur Zulassung von maximal 69 kommunalen Trägern. Damit sollen für einen befristeten Zeitraum von sechs Jahren unterschiedliche Trägermodelle erprobt werden können. Die Regierungskoalition hatte diese Möglichkeit auf 29 Kommunen beschränken wollen. Die Opposition hatte 96 vorgeschlagen (APW vom 01.07.2004; Frankfurter Rundschau vom 01.07.2004). Bei den 69 Optionskommunen ergaben sich so die Länderkontingente praktischerweise aus der Stimmverteilung¹²⁵ im Bundestag. Die Aufsicht über die zugelassenen kommunalen Träger lag nicht wie ursprünglich geplant beim Bund, sondern bei den zuständigen Landes-

¹²⁴ Danach muss regelmäßig überprüft werden, ob die Entlastung der Kommunen in der Größenordnung von 2,5 Mrd. Euro tatsächlich erreicht wird. Ansonsten muss rückwirkend angepasst werden.

¹²⁵ Baden-Württemberg: 6; Bayern: 6; Niedersachsen: 6; Nordrhein-Westfalen: 6; Hessen: 5; Berlin: 4; Brandenburg: 4; Rheinland-Pfalz: 4; Sachsen: 4; Sachsen-Anhalt: 4; Schleswig-Holstein: 4; Thüringen: 4; Bremen: 3; Hamburg: 3; Mecklenburg-Vorpommern: 3; Saarland: 3 (BA-Hauptstadtvertretung 2004:4).

behörden (vgl. BA-Hauptstadtvertretung 2004: 19). Darüber hinaus wurden die Regelungen zur Bildung und Zusammenarbeit von Kommunen und BA in Arbeitsgemeinschaften sowie zwischen BA und Optionskommunen weiter konkretisiert (Bundesagentur für Arbeit Hauptstadtvertretung 2004: 4). Trotz der Einigung äußerte Hessens Ministerpräsident Bedenken, dass die Umsetzung noch planmäßig gelingen könne: "Es bestehen massive Gefährdungen, dass das am 1. Januar klappt" (APW vom 01.07.2004). Am 2. Juni billigte der Bundestag mit großer Mehrheit das Kommunale Optionsgesetz. Obgleich alle ostdeutschen Bundesländer geschlossen gegen das Kommunale Optionsgesetz stimmten, passierte es eine Woche später auch den Bundesrat.

10.6 Hartz IV als Antwort auf die kommunalen Finanzkrise

Vor der Agenda-Rede rechnete die Bundesregierung noch mit Einsparungen bei der Arbeitslosenhilfe in der Größenordnung von 4,7 Mrd. Euro, die Mehrausgaben von 1,6 Mrd. Euro für Sozialhilfe und Wohngeld gegenüberstanden – unter dem Strich also mit einer Entlastung des Bundes von drei Mrd. (Spiegel Online vom 1.02.2003; Welt vom 3.02.2003). Nur acht Wochen später erhöhte sich der Druck auf den Finanzminister, statt 2 Mrd. Euro zu Entlastungen der Kommunen in der Größenordnung von sechs Mrd. Euro zu kommen. Als Begründung hieß es aus SPD-Vorstandskreisen, dass eine Zustimmung der Unionsmehrheit andernfalls nicht zu erwarten sei (Frankfurter Rundschau vom 22.05.2003).

Deshalb schlug die Bundesregierung ursprünglich vor, die Aufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende vollständig zu übernehmen. Zudem wurde eine weite Definition der Erwerbsfähigkeit gewählt. Im Gegenzug sollte gemäß der Logik der Finanzverfassung die Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern entsprechend angepasst werden (Bundestag 2003: 10). Dies lehnten die B-Länder im Vermittlungsverfahren und in ihrer Stellungnahme zum vom Bundestag verabschiedeten Gesetz ab (Bundesministerium der Finanzen 2004: 41) ab. So kam es zur Übernahme der Heizungsund Unterkunftskosten (sowie für soziale Betreuungsleistungen) durch die Gemeinden (Bundesministerium der Finanzen 2004: 41).

Nach einem Kompromiss im zweiten Vermittlungsausschuss zum kommunalen Optionsgesetz am 30.Juni 2004, wurde zudem eine Beteiligung des Bundes an den Kosten für Unterkunft und Heizung in Höhe von 29,1% für 2005 beschlossen (Bundesministerium der Finanzen 2004b: 41). Einzig zur Finanzierung der Sonderbedarfs-Ergänzungszuweisungen, bei denen insgesamt jährlich netto 850 Mio. Euro an die überproportional belasteten Kommunen in den neuen Ländern flossen, wird der Bund über die Umsatzsteuerverteilung bzw. anhand eines Umsatzsteuerfestbetrags kompensiert (Bundesministerium der Finanzen 2004: 39). Das Einsparvolumen für die Gemeinden betrug damit insgesamt 2,5 Mrd. Euro (Friedrich 2006: 29-34).

Auch bei der Gewerbesteuerreform kam die Bundesregierung den Kommunen entgegen. Ihr Kompromissvorschlag der Gemeindewirtschaftssteuer stellte eine Weiterentwicklung der Gewerbesteuer mit lokalem Hebesatzrecht dar. Auch in diesem Modell sollten Selbstständige einbezogen werden und die Bemessungsgrundlage entsprechend dem Kommunalmodell verbreitert werden.

Der schließlich im Vermittlungsverfahren erreichte Kompromiss änderte dies jedoch an zentralen Punkten und fiel weit hinter die struktur-orientierten Lösungsvorschläge zurück. So wurden die freien Berufe, wie ursprünglich in allen Konzepten vorgesehen, nicht einbezogen. Auch die Regelungen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage wurden substantiell aufgeweicht. Leichte Verbesserungen gab es lediglich bei der Angleichung der Organschaftsregelungen, die geänderte Rechtsgrundlage bei der Gesellschafterfremdfinanzierung und den Einschränkungen bei den Verlustverrechnungen.

Schließlich wurde die Gewerbesteuerumlage wieder auf das Niveau von 2000 – ca. 20% - abgesenkt (Feld and Döring 2004: 4).

Insbesondere diese Verschiebung der Gewerbesteuerumlage zu Lasten von Bund und Ländern, brachte schließlich die größte Entlastungswirkung für die Kommunen (Bundesministerium der Finanzen 2004). So wurden den Gemeinden schließlich eine Entlastung von 2,5 Mrd. Euro im Jahr 2004 und über 3 Mrd. Euro im Jahr 2005 in Aussicht gestellt (Bundesministerium der Finanzen 2007). Im Jahr 2006 stiegen die Gewerbesteuereinnahmen um netto (ohne Stadtstaaten) 4,9 Mrd Euro (Pohl 2006). Der Städtetag ermittelte hier in seinem jährlichen Gemeindefinanzbericht lediglich eine Entlastung durch den Anstieg der Gewerbesteuereinnahmen von 3,3 Mrd. Euro gemittelt über alle Gemeinden (Bundesministerium der Finanzen 2007: 1). Im Jahr 2006 erzielten die Gemeinden einen Überschuss von 3 Mrd. Euro (Bundesministerium der Finanzen 2004: 40).

Zusammengenommen mit den Entlastungen des Hartz IV-Gesetzes wurde den Kommunen somit ein jährliches Entlastungsvolumen von 5,5 Mrd. Euro in 2005 und 5,7 Mrd. Euro in 2006 zugesagt (Bundesministerium der Finanzen 2004: 40).

Der Bund sollte nach dem Ergebnis im Vermittlungsausschuss nach Berechnungen des BMF jeweils mit 0,4 Mrd. Euro (2005), 1,2 Mrd. Euro (2006) und 1,4 Mrd. Euro entlastet werden (Bundestag 2003: 4). 126 Ursprünglich waren für die Entlastung lt. eingebrachtem Gesetz(entwurf) mit 1,6 Mrd. Euro (2005), 2,7 Mrd. Euro (2006) und 3,1 Mrd. Euro (2007) deutlich großzügigere Regelungen vorgesehen (Kaltenborn and Schiwarov 2006: 2). Tatsächlich wurde der Bund jedoch erheblich belastet. 2004 wendete er für die Arbeitslosenhilfe noch 18,8 Mrd. Euro auf und ging bei der Haushaltsplanung von einer Größenordnung von 14,6 Mrd. Euro für die neue Leistung 127 aus. Tatsächlich betrugen die Aufwendungen für die neue Leistung insgesamt 25 Mrd. Euro. Insgesamt betrugen die Ausgaben des Bundes für die neue Leistung damit 35,1 Mrd. Euro gegenüber 27,6 Mrd. Euro geplanter Ausgeben. Der Bund wurde somit statt um 0,4 Mrd. Euro entlastet im Ergebnis mit 7,5 Mrd. Euro belastet (Breuer and Engels 2003: 6).

¹²⁷ Ohne Kosten der Unterkunft.

11. Reformpolitik in Deutschland

In diesem abschließenden Kapitel des Forschungsberichts werden die wesentlichen Faktoren in der politischen Genese der Hartz IV-Reform analysiert. Es muss dabei nachfolgenden Untersuchungen vorbehalten bleiben, in welchem Umfang die identifizierten Muster auch auf andere Reformen oder Politikfelder übertragbar sind. Zwar gehen wir auf der Grundlage unserer Gespräche davon aus, dass die Strukturreform Hartz IV in ihrer normativen, politischen "und institutionellen Dimension außergewöhnlich komplex war und daher ihre politische Genese ungewöhnliche Kraftanstrengungen erforderte, aber gleichwohl das zugrunde liegende Politikmuster im Grundsatz auch in anderen Reformprozessen zu erkennen ist. Reformpolitik ist somit nicht das Produkt zufällig zusammentreffender Faktoren sondern folgt einer gewissen Regelhaftigkeit, die wir im Folgenden nochmal rekapitulieren wollen.

Auf der Grundlage unserer empirischen Erkenntnisse gehen wir nicht davon aus, dass Reformpolitik einer "garbage can" Logik administrativer Prozesse folgt. Garbage can Theorien gehen davon aus, dass Probleme, Lösungen und politische Ereignisse unabhängig voneinander im politischen Raum bestehen. Ihr zeitliches Aufeinandertreffen bringt Gelegenheitsfenster hervor, die von einem politischen Unternehmer genutzt werden können. Diese Ansätze betonen daher im Wesentlichen den scheinbar irrationalen Charakter politischer Reformen und die mangelnde Steuerungsfähigkeit von politischen Prozessen (Kingdon 1995).

Zwar lassen sich auch in diesem Fall scheinbar unabhängig voneinander existierende Probleme (Langzeitarbeitslosigkeit, Kommunale Haushaltskrise), Lösungen (Zusammenlegung der Hilfesysteme, Gemeindefinanzreform) und Politics (Wahlkampf 2002 und Krise der Kommunalfinanzen) gut identifizieren. Auch die Tatsache, dass das "Gelegenheitsfenster Vermittlungsskandal" Anfang 2002 im Wahlkampf vom Kanzleramt genutzt wurde, lassen diese Erklärung zunächst auch durchaus plausibel erscheinen.

Unsere empirischen Ergebnisse legen jedoch einen anderen Schluss nahe. Wie im Bericht deutlich wird, wurde bereits ab Mitte der 1990er Jahre vermehrt einzelne Aspekte des konservativen normativen Fundaments des deutschen Sozialstaats in Frage gestellt. Das "*Politikmonopol*" (Baumgartner and Jones 1993: , 2002) begann zunehmend zu bröckeln bis es schließlich mit dem Scheitern des Bündnisses für Arbeit im Herbst 2001 vollends auseinanderbrach. Bereits die personalpolitischen Weichenstellungen in der Arbeitsmarktpolitik nach dem Regierungswechsel 1998 ließ deutliche innerparteiliche Konflikte erkennen, die jedoch mit der günstigen konjunkturellen Entwicklung vertagt werden konnten.

Nicht etwa die sozialpolitisch prägenden Persönlichkeiten der SPD aus Oppositionszeiten wie Rudolf Dressler oder Ottmar Schreiner waren mit Regierungsverantwortung bedacht worden, sondern reformorientierte weniger prominente Persönlichkeiten wie Walter Riester oder Gerd Andres. Auch die Tatsache, dass der Vermittlungsskandal und die Einsetzung der Hartz-Kommission Anfang 2002 gezielt forciert wurde, lässt darauf schließen, dass die Reform nicht ad hoc erfolgte, weil Problem, Lösung und politische Notwendigkeit temporär aufeinander fielen. Vielmehr wurden die Lösungen systematisch über einen längeren Zeitraum von den zuständigen Personen (ab 1997 von Gerd Andres und Bernd Buchheit) konzeptionell erarbeitet und voran getrieben. Das Kanzleramt hätte Vermittlungsskandal nicht zum Anlass nehmen müssen, ein Tribunal über die Bundesanstalt für Arbeit zu eröffnen und der Hartz-Bericht hätte die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe nicht zwangsläufig thematisieren müssen. Auch hat der Bundeskanzler vor der gewonnen Wahl 2002 nicht zufällig die 1zu1-Umsetzung angekündigt. Es gab innerhalb der Bundesregierung keine Verschwörung zum Umbau der Arbeitsmarktpolitik, aber es gab einen inneren personellen Kern der Reformpolitik, der seine Vorstellungen systematisch vorantrieb.

In Anbetracht der Tatsache, dass die Durchsetzung der Reform letztlich einem politischen Selbstmord der SPD-geführten Bundesregierung gleichkam und nicht nur zum Verlust der Regierung, sondern auch zur Etablierung einer linken Partei in Westdeutschland führte, besteht natürlich die Gefahr, dass post-hoc der Reformpolitik zu viel politische Rationalität unterstellt wird. Diese Gefahr war uns bei den geführten Gesprächen mit den damaligen Entscheidungsträgern durchaus bewusst. Dennoch gehen wir davon aus, dass das durchweg negative politische Ergebnis der Reformpolitik aus der Perspektive der handelnden Personen eher darauf zurückzuführen ist, dass die ihrem Handeln zugrunde liegende Strategie nicht zu Ende gedacht wurde; nicht jedoch darauf, dass keine Zielvorstellungen und Strategien bestanden hätten.

Die Regelhaftigkeit von politischen Prozessen und die Strategieorientierung der handelnden Personen sind nämlich keineswegs gleichzusetzen mit Steuerungsmöglichkeiten. Nicht alle der von uns identifizierten Schlüsselfaktoren in der Reformpolitik konnten strategisch gesteuert werden. Vielmehr waren wesentliche Kontextfaktoren in hohem Maße pfadabhängig und von der Regierung gerade nicht steuerbar. Sie waren wesentliche Rahmenbedingungen, innerhalb derer die allgemeine strategische Orientierung stattfand. Dazu gehören die sich zuspitzende kommunale Finanzkrise, die zunehmende politische Heterogenität sozio-ökonomischer Interessen sowie die langsame Distanzierung zwischen Gewerkschaften und Sozialdemokratie. Allerdings hat die Regierungs- und Parteispitze diese von ihr nur zum Teil gewünschten und kaum beeinflussbare Entwicklungen für ihre Interessen strategisch nutzen können.

Aber was war das strategische Interesse der damaligen Bundesregierung? Gewiss war die Reduzierung der Arbeitslosigkeit; insbesondere der Langzeitarbeitslosigkeit ein zentrales politisches Ziel. Aber dieses Ziel wurde von allen Parteien und allen Flügeln der Sozialdemokratie verfolgt. Ob die Hartz-Reformen dafür das richtige Instrument waren, war heftig umstritten. Im Unterschied zur Opposition und zum linken Flügel der SPD verband die handelnden Akteure jedoch die Überzeugung einer notwendigen "Modernisierung" der Arbeitsmarktpolitik wie auch der sozialdemokratischen Partei, wobei unter Modernisierung ganz grundsätzlich die Annäherung an aktivierende Instrumente verstanden wurde. In welchem Umfang und welcher Weise genau diese Modernisierung erfolgen sollte, war jedoch auch innerhalb der inneren Gruppe der Regierungsreformer zunächst bestenfalls vage umrissen und nicht eindeutig definiert.

Die genaue Ausgestaltung der Sozialreformen war dementsprechend weniger bedeutsam als die generelle Richtung. Die Aktivierung der Langzeitarbeitslosen, die Modernisierung der BA und die Verdrängung und Abschaffung eines zweiten oder gar dritten Arbeitsmarktes waren zentrale Zielsetzungen. In diesem allgemeinen Rahmen konnten die spezifischen Interessen, insbesondere die finanziellen Interessen der Kommunen und der Ost-West-Finanzausgleich eingebracht werden. Eine untergeordnete Rolle spielten die traditionellen zentralen Kriterien der deutschen Arbeitslosenversicherung. Insbesondere die Fragen der Zumutbarkeit, des Qualifikationsschutz, des Schonvermögens und der Leistungshöhe waren keine schutzwürdigen Punkte. Sie standen für eine rückwärtsgewandte und konservative Sozialpolitik. Im Gegenteil – je mehr der linke Flügel in der SPD und die Gewerkschaften auf die Beibehaltung dieser Punkte pochten – desto stärker wuchs die Überzeugung bei den Modernisierern in der Bundesregierung, dass sie einer Modernisierung der Sozialpolitik im Weg stand.

Dass sozialdemokratische Regierungen marktnähere Strategien verfolgen als ihre Parteien, ist nicht ungewöhnlich. Auch in anderen europäischen Ländern haben sozialdemokratische Regierungen Reformprojekte gegen den Widerstand in ihren eigenen Parteien durchgesetzt. Anstatt die Wahlprogramme ihrer Parteien in der Regierung umzusetzen, werden linke Regierungen oftmals nach dem Wahlsieg mit den Restriktionen der politischen Realität konfrontiert. Doch in der deutschen Sozialpolitik stimmte diese Grunderfahrung nicht. Vielmehr wurden die Instrumente der Bewältigung der Arbeitslosigkeit in Deutschland lange Jahre von einem großen Konsens der beiden Volksparteien domi-

niert. Die politische Realität bestand aus einem Sozialstaat, der die Arbeitslosigkeit durch langjährige statusorientierte Transferleistungen alimentierte. Nach der Wiedervereinigung war dieses Muster nochmals verstärkt worden

Die Liberalisierung war daher keine Anpassung der Sozialdemokratie an die politische Regierungsrealität. Sie war vielmehr eine tatsächliche Kehrtwende in der Sozialpolitik – weg von dem konservativen Versicherungsmodell hin zu einer stärker liberal eingefärbten Grundsicherung und einer Aktivierung der Arbeitslosen. Diese Kehrtwende war von den Reformern in der Bundesregierung gewollt und keineswegs ein zufälliges Produkt. In der Durchsetzung ihrer strategischen Ziele gegen massiven Widerstand nicht nur aus der eigenen Partei und den Gewerkschaften sondern auch durch das Bundesverfassungs- und die Sozialgerichte bewies die rot-grüne Bundesregierung im Vergleich zu ihren Vorgängerregierungen, die im wesentlichen pfadabhängig agierten, ein erstaunliches und bisher nicht dagewesenes Maß an Souveränität des Staates vis-à-vis traditionellen sozio-ökonomischer Interessen. Daher besteht die wesentlichste Beobachtung im Prozess der Sozialreform in der Rückkehr staatlicher Prärogative in einem stark von sozio-ökonomischen Interessen dominierten Politikfeld der Sozialpolitik. Die Wiedergewinnung staatlicher Handlungsfähigkeit in der Sozialpolitik signalisiert einen Schritt zur vollen innenpolitischen Souveränität des Staates im Unterschied der von Peter Katzenstein für die Nachkriegsphase diagnostizierten innenpolitischen Semisouveränität des deutschen Staates (Katzenstein 1987).

Dieser Schritt wurde jedoch erst durch vier zentrale Faktoren ermöglicht, die im Folgenden angesprochen werden: a) der Erosion des normativen Fundaments des deutschen Wohlfahrtsstaats; b) der finanziellen Interessenlage im Fiskalföderalismus, c) den sich wandelnden sozio-ökonomischen Interessen und d) der Steuerungskompetenz der Regierungszentrale.

11.1 Die Erosion des normativen Fundaments des konservativen Wohlfahrtsstaates

Der deutsche Wohlfahrtsstaat ist in der Typologie Esping-Andersens ein konservativer und kein sozialdemokratischer. Er unterscheidet sich von sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten durch seine starke Orientierung am Status Quo, seinen Rückgriff auf die Familie und seiner Betonung der Absicherung statt der Aktivierung. Während die sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten sich auch durch vergleichsweise großzügige Transferleistungen auszeichnen, so zielen sie gleichzeitig darauf, Arbeitslose wieder ins Erwerbsleben einzugliedern statt sie in der Langzeitarbeitslosigkeit zu belassen. Die aktive Arbeitsmarktpolitik der sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten legte großen Wert auf eine schnelle Aktivierung durch Umschulungen und Vermittlung. Die Familienpolitik basierte nicht auf einem Ernährermodell, sondern auf der Erwerbstätigkeit beider Eltern. In den sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten lag die Erwerbsquoten für Männer und Frauen weit oberhalb der in den kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten.

Die normative Orientierung der deutschen Sozialpolitik fußte hingegen in erster Linie auf einem konservativen Familienmodell sowie einem starken Schutz einmal erworbener Qualifikationen und des beruflichen Status. Die Arbeitslosenversicherung garantierte gut qualifizierten Arbeitnehmern mit einer stetigen Erwerbsbiographie somit einen vergleichsweise hohen Lebensstandard. Außerdem sorgte sie dafür, dass niemand gezwungen werden konnte, nach langen Phasen der Arbeitslosigkeit unterhalb seiner jeweiligen Qualifikation beschäftigt zu werden. Diese Eigenschaften der Arbeitslosenversicherung wurden ab den frühen siebziger Jahren kontinuierlich ausgebaut. So wurde mit Hilfe der Arbeitslosenversicherung ein umfangreiches Modell der Frühverrentung geschaffen, das älteren Arbeitnehmern einen frühzeitigen Ausstieg aus dem Erwerbsleben ermöglichte, indem die Phase mehrjähriger Arbeitslosigkeit unmittelbar vor den Renteneintritt geschaltet wurde. Dies führte zu einer stetig wachsenden Zahl überwiegend älterer Langzeitarbeitsloser, die erstens vergleichsweise gut abgesichert waren und zweitens deren Rückkehr in den ersten Arbeitsmarkt nicht mehr angestrebt oder

erwartet wurde. Diese Instrumente, die bereits Mitte der achtziger Jahre entwickelt worden waren, wurden zur Bewältigung der ökonomischen Folgen der Wiedervereinigung unter hohen fiskalischen Kosten weiter ausgebaut. Beide Volksparteien und die Sozialpartner verabschiedeten diese Maßnahmen in großem Konsens.

Der parteienübergreifende Konsens beruhte auf der von dem Arbeitnehmerflügel der Christdemokraten und den Sozialdemokraten geteilten Einschätzung, dass technologischer Fortschritt und Globalisierung zum Wegfall von Arbeitsplätzen führe, der nicht mehr ohne weiteres zu kompensieren sei. Im Kontext der Arbeitslosenversicherung entstanden auf der Seite der Arbeitslosen unbegrenzte Ansprüche auf Alimentation. Der ab den neunziger Jahre zunehmenden fiskalischen Druck auf den Bundeshaushalt führte daher zu graduellen Absenkungen im alten System der Arbeitslosenversicherung. Grundsätzlich sicherte der Arbeitnehmerflügel der CDU gemeinsam mit den Sozialpolitikexperten SPD die herrschende Meinung in der deutschen Sozialpolitik ab.

Wie im Bericht deutlich wird, entstanden innerhalb der Sozialdemokratie zunehmend kritische Stimmen im Hinblick auf die negativen Effekte der Stillegungspolitik ab Mitte der neunziger Jahre. Die Kritik hatte ihren Ursprung jedoch in erster Linie in einer eher populistischen Sicht zu den Möglichkeiten des Sozialmissbrauchs und weniger in den allgemeinen Problemen einer effektiven und aktiven Arbeitsmarktpolitik. Führende Sozialdemokraten fürchteten, dass das Beharren der Sozialpolitiker in der Partei und in den Gewerkschaften, die Möglichkeiten des zweiten Arbeitsmarktes noch weiter auszubauen wie zum Beispiel im Entwurf des Arbeitsförderung- und Strukturgesetz (AFSG) vorgesehen, bei den erwerbstätigen Wählern eher kritisch aufgefasst würde und ihre Wahlchancen schmälern würde.

Gleichzeitig gab es jedoch auf Länderebene zunehmend Kritik an den hohen Kosten und geringen Effekten der bestehenden Arbeitsmarktpolitik. Die Praxis der Kurzarbeit Null, der Beschäftigungsgesellschaften und der langen Bezugszeiten der Arbeitslosenhilfe insbesondere in den neuen Bundesländern wurde von Experten zunehmend kritisch bewertet. Im Laufe der Zeit etablierte sich daher unter wirtschaftsorientierten Sozialdemokraten die Überzeugung, dass die bestehende Arbeitsmarktpolitik ineffektiv, ungerecht und verschwenderisch sei und eine grundsätzliche Neuorientierung notwendig sei.

Aufgrund der bestehenden Parteienkonkurrenz Mitte der neunziger Jahre und der bisherigen Tradition der Sozialdemokratie, den Schutz der Arbeitslosen stärker zu betonen als ihre Reintegration in den Arbeitsmarkt, fand diese Position jedoch keinen Eingang in das Wahlprogramm und in die Diskussionen vor dem Regierungswechsel 1998. Auch auf der Instrumentenebene gab es vor der Bundestagswahl 1998 noch wenige Vorstellungen darüber, wie das System zu ändern sein. Jedoch bestand bereits Mitte der neunziger Jahre in der Führung der Sozialdemokratie kein starker Rückhalt für das bestehende Modell mehr.

Hinzu kam, dass auch der Koalitionspartner der traditionellen Arbeitsmarktpolitik kritisch gegenüber stand, wenn auch aus anderen Gründen. Bei den Grünen speiste sich die Kritik stärker aus der feministischen Perspektive und aus der Debatte über ein Grundeinkommen, das bereits Mitte der neunziger Jahre programmatisch weit vorangeschritten war. Beides führte ebenfalls dazu, dass der Rückhalt für die bestehende Arbeitsmarktpolitik immer weiter schwand.

Innerhalb der CDU nahmen ab Mitte der 90er Jahre die Meinungsunterschiede zwischen dem Arbeitnehmerflügel und dem Wirtschaftsrat deutlich zu. Die Versuche der christlich-liberalen Regierung Mitte der neunziger Jahre die Sozial- und Wirtschaftspolitik stärker zu liberalisieren scheiterte jedoch nicht nur am Arbeitnehmerflügel der CDU, sondern insbesondere an den CDU-geführten Landesregierungen in den neuen Bundesländern. Nach der verlorenen Bundestagswahl 1998 gewannen die Liberalisierungsbefürworter innerhalb der CDU zunächst die Oberhand.

Das normative Fundament der bestehenden Stillegungspolitik hatte somit schon Mitte der 90er Jahre deutliche Risse bekommen und wurde vom größeren Teil der Führung der SPD, der CDU und der Grünen nicht länger geteilt. Die Liberalen hatten bereits unter Wirtschaftsminister Rexroth weitergehende Vorschläge gemacht. Der Positionswandel der Bundesregierung nach 1998 stieß daher von Beginn an auf breite parteiübergreifende Zustimmung mit Ausnahme der PDS und Teilen der SPD.

Hinzu kam die Aktivierungsdebatte auf internationaler und europäischer Ebene. Die OECD hatte die deutsche Arbeitsmarktpolitik bereits 1994 in ihrer Jobs Study stark kritisiert. Die Amsterdamer Verträge und die europäische Beschäftigungspolitik setzte erstmals die Erhöhung der Erwerbsquote auf die Agenda. Nicht nur national sondern auch international rückte die Aktivierung stärker in das Zentrum der Aufmerksamkeit. Dabei hatte die europäische und internationale Debatte keinesfalls eine ursächliche Funktion für die Diskussion in Deutschland sondern fungierte bestenfalls im Sinne einer zusätzlichen Legitimation. Wir haben – im Gegensatz zu anderen Autoren (z.B. (Fleckenstein 2008) – keine Anzeichen für einen aktiven Prozess des Policy Learnings durch die europäische Beschäftigungspolitik gefunden.

Der normative Positionswandel entstand vielmehr aus den unmittelbaren Erfahrungsberichten der Länder und Kommunen mit der bestehenden Arbeitsmarktpolitik. Er zeichnete sich ab Mitte der neunziger Jahre allmählich in den Bundestagsparteien ab. Eine kritische Bewertung der bestehenden Politik fand in unterschiedlichem Ausmaß in allen Parteien statt. Die Grenzen der Stillegung, die hohen fiskalischen Kosten, die Kritik an falschen Anreizen und Missbrauch wurde nun sowohl auf fachlicher wie auf politischer Ebene thematisiert. Im Wesentlichen blockierte die Parteienkonkurrenz auf Bundesebene eine deutlichere Thematisierung der Arbeitsmarktpolitik vor 1998.

11.2 Fiskalföderalismus

Eine entscheidende Komponente der Reformen bestand in der Komplexität und den spezifischen Vorgaben des Fiskalföderalismus. Sie beeinflussten die Reform maßgeblich in dreierlei Hinsicht: erstens im Hinblick auf die Dringlichkeit der Reform an sich. Zweitens im Hinblick auf verteilungspolitische Effekte unterschiedlicher Reformalternativen. Drittens im Hinblick auf die Frage der Ausgestaltung der Leistungsansprüche und Anspruchsberechtigung der betroffenen Leistungsbezieher. Die Besonderheiten des Fiskalföderalismus sind nicht zuletzt deshalb von so zentraler Bedeutung, weil sie in der öffentlichen wie in der fachlichen Diskussion über die politischen Hintergründe der Restrukturierung von Wohlfahrtsstaaten bislang nahezu komplett ausgeblendet wurden.

In der fachpolitischen Diskussion war der Verschiebebahnhof zwischen Kommunen und BA seit längerem bekannt. Auch die Tatsache, dass die Bundesregierung regelmäßig Beiträge zur Sozialversicherung aus haushaltspolitischen Gründen verschob, war kein Geheimnis (Trampusch 2003). Bereits seit den achtziger und neunziger Jahren versuchten Kommunen, Sozialhilfeempfänger – insbesondere in Ostdeutschland – eine vorübergehende sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu verschaffen, damit sie im Anschluss in den Bezug von Arbeitslosengeld kamen und damit die Haushalte der Kommunen entlasteten. Gleichzeitig stieg die Zahl der Sozialhilfebezieher kontinuierlich, zumal immer mehr Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfebezieher aufstockende Sozialhilfe benötigten Die Reform hatte daher ganz wesentlich zum Ziel, diese Verschiebungen zwischen Arbeitsämtern und Sozialämtern zu beseitigen.

Zu dem Problem des Verschiebebahnhofs Kommune und BA kamen jedoch zwei weitere wichtige Aspekte: erstens hatte Hans Eichels große Steuerreform des Jahres 2000 die bereits belasteten Haushalte der Kommunen an den Rand des finanziellen Ruins getrieben. Dazu finden sich im Forschungsbericht umfangreiche Daten. Zweitens wirkte besonders schwer, dass die Belastung der Kommunen

durch Sozialhilfeempfänger als auch die Verteilung der Arbeitslosenhilfeempfänger regional höchst unterschiedlich verteilt war. Beides führte letztlich zu erheblichen regionalen Umverteilungen der Finanzflüsse an die Kommunen durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe.

Damit wurde die kommunale Finanzkrise zum Treiber struktureller Reformen, da der Handlungsdruck zur finanziellen Rettung der Kommunen in dem Zeitraum ständig anstieg. Andererseits waren die regional unterschiedlichen finanziellen Auswirkungen für die Kommunen auch ein Faktor, der die Verhandlungen insbesondere im Vermittlungsausschuss massiv verkomplizierte. Ein sehr komplexes Themenfeld des kommunalen und regionalen Finanzausgleichs musste unter einem hohen zeitlichen Druck mit unterschiedlichen regionalen Interessen auf der Länder und kommunalen Ebene verhandelt werden.

Nach unserer Einschätzung ist es mehr als fraglich, ob die Reform in dieser tiefgreifenden Wirkung auch ohne die kommunale Finanzkrise zustande gekommen wäre. Eine administrativ erheblich einfachere Alternative hätte z.B. darin bestanden, die Arbeitslosenhilfe zu befristen und Langzeitarbeitslose in den Bezug der Sozialhilfe zu überführen. Oder man hätte die Arbeitslosenhilfe stärker degressiv ausgestalten können, was ebenfalls die Arbeitsteilung zwischen BA und Kommunen im Grundsatz nicht geändert hätte, sondern stärker Langzeitarbeitslose in die Sozialhilfe überführt hätte. Zugleich hätte man die Arbeitslosenhilfe armutsfest gestalten und die kommunale Beschäftigungspolitik für Langzeitarbeitslose spezifisch weiter ausbauen können.

Diese Alternativen waren in erster Linie dadurch blockiert, dass sich die Kommunen in der größten Haushaltskrise der Nachkriegszeit befanden. Eine Kommunalisierung der neuen Leistung hätte darüber hinaus eine bedarfsorientierte Finanzierung der Kommunen gefährdet. Es gab keine Möglichkeit einer bedarfsorientierten Finanzierung der Kommunen durch den Bund, bei der notleidende Kommunen höhere Zuweisungen erhalten als wohlhabende Kommunen. Allein der kommunale Finanzausgleich ermöglichte innerhalb der Bundesländer einen begrenzten Finanzausgleich – analog zum Länderfinanzausgleich. In Anbetracht der großen Ungleichgewichte der deutschen Kommunen zwischen dem Starnberger See, Oberhausen und Greifswald, gab es jedoch keine Instrumente, die es erlaubt hätten Problemfälle stärker zu fördern. Jede Kommunalisierung der Kosten für Langzeitarbeitslosigkeit verschärft das Verteilungsproblem zwischen reichen und armen Kommunen. Daher musste der Bund den übergroßen Teil der Sozialhilfebezieher in die Verantwortung des Bundes überführen, um diesen Ungleichgewichten zu begegnen.

Gleichzeitig haben die regionalen Ungleichgewichte die Einigung auch massiv erschwert. Der Konflikt bestand dabei weniger zwischen reichen und armen Kommunen, sondern stärker zwischen einwohnerreichen und –armen Kommunen sowie insbesondere zwischen Ost- und Westländern. Traditionell gab es in den Ostländern aufgrund der hohen Erwerbsquote der Frauen relativ hohe Zahlen von Arbeitslosenhilfebeziehern und relativ geringe Zahlen von Sozialhilfebezieher, wobei Arbeitslosenhilfebezieher deutlich höhere Transfereinkommen hatten als Sozialhilfebezieher. Im Westen war diese Relation umgekehrt. Durch die Zusammenlegung der Hilfesysteme und die Reduzierung der vormaligen Arbeitslosenhilfe auf Sozialhilfeniveau gingen den neuen Bundesländern damit beträchtliche Kaufkraft verloren. Die Reform diskriminierte also die neuen Bundesländer während sie in der Tendenz die armen Kommunen besser stellte.

Diese verteilungspolitischen Konflikte zwischen alten und neuen Ländern und armen und reichen Kommunen verursachten komplexe Paketverhandlungen im Vermittlungsausschuss, bei denen insbesondere die Ostländer auf Ausgleich drängten.

Im Hinblick auf die Ausgestaltung der Reform hat die fiskalische Rationalität zwischen Kommunen, Bund und BA eine wesentliche Rolle gespielt. Dabei hing die Verteilung der finanziellen Lasten von zwei Aspekten ab: erstens von der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes und zweitens von der Definition der Erwerbsfähigkeit.

Bei längerem Bezug des Arbeitslosengeldes wäre die BA belastet worden, bei enger Erwerbsfähigkeitsdefinition die Kommunen. Damit entschieden diese aus arbeitsmarktpolitischer Sicht eher fachlich (aus Anreiz-Gesichtspunkten) zu entscheidenden Kriterien erheblich über die Haushalte des Bundes, der Kommunen und der BA mit. Im Verhältnis zwischen BA und Bund war dies nicht so zentral, da der Bund die BA einseitig über die Definition der Bezugsdauer und über Zuschüsse be- und entlasten konnte. Dies war aus oben genannten Gründen bei der finanziellen Be- und Entlastung der Kommunen nicht so einfach.

Aus diesem Grunde wurde die Definition der Erwerbsfähigkeit eine zentrale Stellschraube bei der finanziellen Entlastung der kommunalen Haushalte. In der kürzlich veröffentlichten Evaluation der Hartz-Reformen durch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung kam das IAB zu dem Ergebnis, dass in internationaler Perspektive diese Definition sehr breit ausgefallen ist. In keinem anderen Land der OECD werden so viele Menschen mit eingeschränkter Erwerbsfähigkeit (aufgrund von familiären Pflichten oder gesundheitlichen Belastungen) als arbeitsfähig definiert (Konle-Seidle 2008). Dieses Ergebnis ist in erster Linie dem Ziel zu verdanken, die Kommunen finanziell zu entlasten.

Gleichzeitig war die Entscheidung, die Höhe der Transferleistung auf der Höhe der Sozialhilfe anzusiedeln und die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes zu verringern, – trotz gegenteiliger Beteuerungen im Wahlkampf – in erster Linie dem Ziel geschuldet, die Folgekosten für den Bundeshaushalt unter Kontrolle zu halten.

Für uns überraschend war die starke politische Rolle der Kommunen im Reformprozess. Ihre Investitionsschwäche wog während der Rezession im Jahr 2003 besonders schwer. Obgleich sie formal keine Entscheidungsträger waren und auch keine direkten Finanzbeziehungen zum Bund hatten, waren sie in das Entscheidungsverfahren direkt einbezogen. So waren kommunale Vertreter Mitglied in der Bertelsmann Arbeitsgruppe, in der Hartz-Kommission und in der Gemeindefinanzreformkommission. Neben den Landesregierungen übten kommunale Vertreter erheblichen Einfluss auf die Bundestagsfraktion aus. Die Wahlkreise der Bundestagsabgeordneten insbesondere in Nordrhein-Westfalen waren stark von der kommunalen Finanzkrise betroffen und die NRW-Landesgruppe forderte Lösungen von der Bundesregierung. Auch die partei-internen kommunalpolitischen Gruppierungen wie die Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik (SGK) sorgten für zusätzlichen Schub. Ihre finanziellen Sorgen überwogen im Zweifel die Bedenken an der Liberalisierung der Arbeitsmarktpolitik und bereiteten zusätzliche Nahrung für den Positionswechsel.

11.3 Sozio-ökonomische Interessen in der Sozialpolitik

Aus gewerkschaftlicher Sicht stellt sich in erster Linie die Frage, warum gewerkschaftliche Positionen und Interessen im Reformprozess kaum berücksichtigt wurden. Trotz Großdemonstrationen und heftigen Drohungen aus dem gewerkschaftlichen Lager verfolgte die Bundesregierung die Zusammenlegung der Hilfesysteme ohne einen Kompromiss mit den Gewerkschaften zu suchen. Dass sie dies trotz knapper Mehrheiten im Bundestag und fehlender Mehrheit im Bundesrat erfolgreich umsetzen konnte, haben wir mit dem Druck der kommunalen Finanzkrise und dem allgemeinen Positionswechsel in der Arbeitsmarktpolitik quer durch fast alle Parteien zu einem großen Teil erklären können. Allerdings liegt eine weitere Erklärung gerade für die mangelnde Berücksichtigung gewerkschaftlicher Interessen auch an den veränderten sozio-ökonomischen Interessen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber.

Grundsätzlich hätte die Bundesregierung auch die Zusammenlegung der Hilfesysteme gewerkschaftsfreundlicher gestalten können. Wie der Bericht zeigt, wurden auch Reformbestandteile, die den Ge-

werkschaften besonders wichtig waren, wie zum Beispiel die Zumutbarkeitsregel im Vermittlungsverfahren bewusst geopfert, obwohl diese in der Praxis nicht bedeutsam waren. Weitere Beispiele sind die Androhungen in der Agenda-Rede vom März 2003, die Tarifautonomie durch die Legalisierung betrieblicher Bündnisse für Arbeit weiter in Frage zu stellen und den Kündigungsschutz zu lockern. Beide Punkte wurden nicht umgesetzt. Es bleibt die Frage, warum die Bundesregierung ohne Not so stark auf Distanz zu den Gewerkschaften gegangen ist, dass es von der übergroßen Mehrheit der Gewerkschaften als Kriegserklärung aufgefasst wurde.

Für die Gewerkschaften hatte das bestehende System der Arbeitslosenversicherung einen hohen Stellenwert, weil sie als Versicherungsleistung paritätisch von Gewerkschaften und Arbeitgebern verantwortet und verwaltet wurde. Die neue Leistung für Langzeitarbeitslose war hingegen Bestandteil der Armenfürsorge. Diese Verschiebung musste den Gewerkschaften aus mehreren Gründen missfallen:

- Ihre Mitglieder, die traditionell gut gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit abgesichert waren, mussten nun im Fall der Arbeitslosigkeit mit erheblichen Einschnitten rechnen. Dies betraf insbesondere die älteren Arbeitnehmer, die den größten Anteil an den Gewerkschaftsmitgliedern ausmachen.
- Die Tarif- und Betriebspolitik der Industriegewerkschaften beruhte in der Vergangenheit auf der Gewissheit, dass Bestandteile des Sozialversicherungssystems mit in die betriebliche Restrukturierung einbezogen werden konnten. Mit anderen Worten, Langzeitarbeitslosigkeit war eine Möglichkeit auf dem Weg zur Frühverrentung, die häufig genutzt wurde.
- In der Sozialversicherung sind Gewerkschaften und Arbeitgeber an der Verwaltung der Versicherungssysteme beteiligt, während ihr Einfluss in der staatlichen Fürsorge gering ist.

Für Arbeitgeber galten zum Teil die gleichen Argumente. Auch sie hatten in der Vergangenheit von der großzügigen Arbeitslosenversicherung profitiert, die es ihnen erlaubte, Massenentlassungen in Frühverrentungsprogramme und Beschäftigungsgesellschaften umzuwandeln. Restrukturierungen waren eher mit den Gewerkschaften zu vereinbaren, solange es lange Bezugsdauern des Arbeitsgeldes und andere Vorkehrungen für Langzeitarbeitslose gab.

Allerdings zeigte sich, dass die passive Absicherungen durch die Arbeitslosenversicherung sowohl bei den Gewerkschaften als auch bei Arbeitgebern an Rückhalt verloren hatte:

- Bei den Tarifpolitikern in den Gewerkschaften wurde die Verbindung zur Arbeitslosenversicherung nicht als produktive Lösung der Arbeitsmarktkrise angesehen, sondern industriepolitische Maßnahmen wurden zunehmend favorisiert. Dies gilt insbesondere für diejenigen, die Erfahrungen in Ostdeutschland hatten. Dort gab es keinen starken Rückhalt in den Gewerkschaften für eine langfristige Absicherung der Langzeitarbeitslosen im Transferbezug sondern einen stärkeren Fokus auf industriepolitische Maßnahmen.
- In den Gewerkschaften, die stark von großen Unternehmen der Exportindustrie bestimmt waren, waren die Positionen durchaus gemischt. Nicht alle Vertreter der Gewerkschaften hatten Erfahrungen mit Massenentlassungen und ein bestimmter Teil der Gewerkschafter wie auch der Arbeitgeber ging davon aus, dass die Reform ihre Mitglieder nicht betreffen würde. Anders ausgedrückt: Langzeitarbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug war nicht Bestandteil des Vorstellungsraums der Betriebsräte großer Industrieunternehmen. Sie waren daher nur am Rande von dem Thema betroffen und mobilisierten keine starke Gegenwehr. Gleichzeitig begannen die hohen Lohnneben-

_

¹²⁸ Experteninterview am 22.9.2008

kosten und Sozialabgaben auch die Gewerkschaften im verarbeitenden Gewerbe zu beunruhigen, da sie Arbeitskosten zunehmend erhöhten und Verhandlungsspielräume in der Tarifpolitik beschnitten.

- Innerhalb der Gewerkschaften gab es eine starke Trennung zwischen Sozialpolitik und Tarifpolitik. Während die Tarifpolitiker eher pragmatisch reagierten, waren die Sozialpolitiker oftmals stark ideologisch motiviert. Zwischen beiden Bereichen gab es jedoch wenig Austausch. Insbesondere in der IG Metall fiel in der Abteilung Sozialpolitik aus (partei)politischen Gründen die Kritik sehr stark aus, während der Vorstand wie auch die anderen Abteilungen dies differenzierter betrachteten.
- Zwischen den Branchengewerkschaften gab es sehr unterschiedliche Vorstellungen über die Strategien gegenüber der Bundesregierung.
- Verschärft wurde die Unsicherheit innerhalb der Gewerkschaften auch dadurch, dass einige Branchen stark von kommunalen Investitionen abhängig sind. So ist die Positionierung für die Gewerkschaft im öffentlichen Dienst verdi äußerst kompliziert, da sie sowohl kommunale Interessen als auch die der niedrigqualifizierte Angestellten wahrnehmen müssen.

Dem gegenüber stand die prinzipielle Zustimmung zur Zusammenlegung der Hilfesysteme der Gewerkschaftsvertreter von IG Metall und verdi in der Hartz-Kommission. Beide Gewerkschaften haben später jedoch ihre Zustimmung wieder revidiert bzw. unter Vorbehalt gestellt. Die IGBCE hatte sich in der öffentlichen Auseinandersetzung stets an die Seite der Bundesregierung gestellt.

Die fehlende gemeinsame Strategie der Gewerkschaften hat es der Bundesregierung erleichtert, sich über die Gewerkschaftsproteste hinwegzusetzen. Hinzu kam, dass in der Bundesregierung eine ganze Reihe ehemaliger Gewerkschafter zu finden waren: Gerd Andres war vormals Funktionär der IGBCE, Klaus Brandner (Ausschussvorsitzender) und Walter Riester waren Funktionäre der IG Metall. Es gab daher für die Mehrheit der SPD-Abgeordneten im Bundestag keinen unmittelbaren Grund den Gewerkschaftsprotesten geschlossen zu folgen, da gleichzeitig auch Gewerkschaftsvertreter die Hauptprotagonisten der Reform waren.

Es ist jedoch fraglich, ob in Anbetracht der zunehmenden strukturellen Auseinanderentwicklung der Arbeitnehmerinteressen im Hinblick auf den Versicherungscharakter der sozialen Sicherungssysteme es überhaupt eine einheitliche Positionierung der Gewerkschaften hätte geben können. Dies hätte zumindest einen wesentlich intensiveren Diskussionsprozess und Kompromissbereitschaft zwischen den Organisationen erfordert.

11.4 Die Steuerung durch die Regierungszentrale

In der Arbeitsmarktpolitik gab es nach dem Regierungswechsel 1998 in der Regierungszentrale zwar keine konzeptionelle Grundlage zur Reform der Arbeitsmarktpolitik, aber es gab einen Kern verantwortlicher Politiker und Beamter, die das Problem in ähnlicher Weise interpretierten. Dazu gehörten neben dem Kanzler selbst, dessen Engagement in der Frage eher undeutlich blieb ohne den dieser Prozess jedoch kaum hätte voranschreiten können, als tragende Akteure in erster Linie der damalige Chef des Bundeskanzleramts , Frank-Walter Steinmeier, sowie der Staatssekretär im Arbeitsministerium Gerd Andres.

Insbesondere Gerd Andres war bei Regierungsübernahme von zentraler Bedeutung für den im parlamentarischen Geschäft eher unerfahrenen Minister Walter Riester, der sich zudem vorrangig für die Reform der gesetzlichen Rentenversicherung einsetzte. Gerd Andres sorgte dafür, dass die zuständige Abteilung II im BMA mit einem von ihm ausgewählten Abteilungsleiter Bernd Buchheit besetzt wur-

de, der bereits in der SPD-Bundestagsfraktion ab 1997 versucht hatte, eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik thematisch zu vertreten. Bernd Buchheit wiederum erreichte, dass in der Reorganisation der
Ministerien dem BMA die Zuständigkeit für die Sozialhilfe zugesprochen wurde und aus der Zuständigkeit des BMGS herausgelöst wurde. Er holte sich als Unterstützer Rolf Schmachtenberg aus dem
brandenburgischen Arbeitsministerium als Unterabteilungsleiter.

In Vorbereitung einer Strukturreform in der Arbeitsmarktpolitik suchte sich Bernd Buchheit weitere Unterstützung durch die Bertelsmann Stiftung für die Durchführung eines Debattenforums. Wir haben jedoch keinen Hinweis darauf gefunden, dass die Bertelsmann Stiftung in der Lage war oder auch nur versucht hätte, eigene politische Zielvorstellungen in dieses Forum einzuspeisen oder durchzusetzen. Das Forum war gleichwohl von großer Bedeutung, um eine gemeinsame Sichtweise der beteiligten Fachpolitiker und Fachbeamten herzustellen. Ein wesentliches Ergebnis der Bertelsmann-Arbeitsgruppe war die Bildung einer reformorientierten Gruppe aus dem BMA, den Ländern, den Kommunen und der BA, die insbesondere bei der Politikformulierung an zentraler Stelle immer wieder beteiligt wurden Im Kanzleramt war es insbesondere der Abteilungsleiter Heinrich Tiemann, der den Kontakt mit dem BMA hielt und deren Aktivitäten unterstützte.

Gleichwohl verlief die Koordination zwischen Kanzleramt und BMA zunächst eher darüber, dass gleichgesinnte Verantwortliche ihre Konzeptionen weiter entwickelten, ohne dass es einen direkten Auftrag dafür gegeben hätte. In der ersten Hälfte der ersten Legislaturperiode war zudem eine inhaltliche arbeitsmarktpolitische Diskussion durch die Blockade im Bündnis für Arbeit, die Rentenreform und die Erholung des Arbeitsmarktes aufgrund des new economy booms behindert. Neue arbeitsmarktpolitische Wege wurden in Form von Modellprojekten ab 2001 (wie z.B. die Mozart-Modellprojekte oder das Mainzer Modell) getestet und diskutiert, um schrittweise Strukturreformen vorzubereiten. Die zögerliche Umsetzung der Modellprojekte wurde im Kanzleramt als Zeichen mangelnder Kompetenz und Handlungsstärke des Arbeitsministers gewertet.

Im Kanzleramt verspürte man nach dem Einbruch der new economy zunehmend Handlungsdruck. Der Arbeitsminister hingegen stand weitergehenden Reformüberlegungen abwartend und auch inhaltlich eher skeptisch gegenüber, nachdem die Kritik an der Rentenreform heftig ausgefallen war. Dies vergrößerte den Handlungsspielraum der Regierungszentrale. Ende 2001 drückten sowohl Steuerausfälle, drastische Haushaltsdefizite, steigende Arbeitslosigkeit, die Androhung eines Defizitverfahrens aus Brüssel eine Reihe verlorener Landtagswahlen und die bevorstehende Bundestagswahl 2002.

Es folgte die gezielte Instrumentalisierung des Vermittlungsskandals, um sowohl eine Restrukturierung der BA durchsetzen zu können als auch weitergehende Reformen in der Arbeitsmarktpolitik voranzutreiben. Im Hinblick auf die BA erfolgte dies über eine kurzfristig entschiedene und implementierte Abschaffung der Selbstverwaltung im BA Vorstand und durch die Berufung von Florian Gerster – einem ausgesprochen aktiven und radikalen Vordenker in Richtung einer liberalen Arbeitsmarktpolitik.

Die Hartz-Kommission war hingegen weniger ein Instrument zur Erarbeitung von Reformvorschlägen. Das erklärt, dass selbst abwegige Reformideen von Peter Hartz vom Kanzleramt positiv kommentiert wurden. Vielmehr wurde durch die Kommission die Legitimation zum Handeln gegenüber den Regierungsfraktionen erreicht sowie eine Einbindung wesentlicher Verbände und der Wirtschaft, was mit dem Bündnis für Arbeit nicht gelungen war. Konzeptionell und inhaltlich verstand es der zuständige Staatssekretär und die Abteilung im BMA die aus ihrer Sicht zentralen Politikfelder – BA Reform und die Zusammenlegung Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe – in den Bericht einzufädeln, selbst gegen den Widerstand von Peter Hartz selbst (Hartz 2008).

Die entscheidenden Akteure in dieser Phase waren Frank-Walter Steinmeier und Gerd Andres. Zwischenzeitig stieß auch der neue BA Chef Florian Gerster dazu, der jedoch aufgrund seiner forschen

Persönlichkeit im Laufe der Zeit eher zur Belastung und in der Folge nicht mehr an zentraler Stelle eingebunden wurde. Er wurde später durch den neuen Wirtschafts- und Arbeitsminister Wolfgang Clement ersetzt.

Zeitgleich zur Hartz-Kommission hatte das Kabinett die Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen eingesetzt, die Vorschläge zur Ausgestaltung der Zusammenlegung machen sollte. Konzipiert als Kommission, die sich sowohl mit der Einnahme- als auch Ausgabenseite der Kommunen beschäftigte, wurde schnell klar, dass sich die Arbeitsgruppe zur Einnahmeseite nicht einigen würde. In der Arbeitsgruppe zur Ausgabeseite befanden sich im Wesentlichen Personen, die sich bereits in der Bertelsmann Arbeitsgruppe gegenüber gesessen hatten. Sie kannten die Gemeinsamkeiten und Konfliktpunkte im Bereich der Arbeitsmarktpolitik. Die Konfliktpunkte lagen nicht bei der Ausgestaltung der Leistung (was Gewerkschaften und SPD Linken wichtig war) sondern in erster Linie bei der Trägerschaft und Finanzierung der neuen Leistung. Aufbauend auf der Vorarbeit der Arbeitsgruppe der Bertelsmann Stiftung befand sich lediglich der DGB in der Position, eine fundamental abweichenden Position zu vertreten.

Auch hier zeichnete sich eine enge Koordination zwischen den Verantwortlichen im Bundeskanzleramt und BMA ab. Zwar war formal Staatssekretär Anzinger Leiter der Arbeitsgruppe "Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe", faktisch wurde er regelmäßig von Gerd Andres vertreten. Sobald in der Gemeindefinanzreformkommission die wesentlichen Leitlinien zur Zusammenlegung gefunden worden waren, verkündete Schröder in seiner Agenda 2010-Rede die genauen Details der Ausgestaltung der Leistung. Die Umsetzung erfolgte dann mit Hilfe des ehemaligen NRW-Ministerpräsidenten Wolfgang Clement, der sowohl ähnlich wirtschaftsliberale Vorstellung von Arbeitsmarktpolitik hatte als auch hohe Tatkraft. Auch griff er auf den gleichen Staatssekretär Gerd Andres und Abteilungsleiter Bernd Buchheit im BMWA zurück, die die Reform langfristig vorbereitet hatten.

Insgesamt zeichnet sich damit in der Frage der Zusammenlegung der Hilfesysteme ein höheres Maß an Strategiefähigkeit der Regierung ab, als gemeinhin in der Diskussion angenommen wird. Die Wahrnehmung einer chaotischen Regierung Schröder ohne arbeitsmarktpolitische Kompetenz und Zielorientierung lässt sich auf den zweiten Blick nicht durch Fakten untermauern. Vielmehr wurde der Reformprozess von 'policy entrepreneurs' des Ministeriums und des Kanzleramts vorangetrieben, unabhängig von bestehenden Protesten und Widerständen. Und sie schufen mit der Hartz-Kommission und der Gemeindefinanzreformkommission die notwendigen Gremien, um die Legitimation der Maßnahmen gegenüber den Regierungsfraktionen und einem zögerlichen Minister zu verstärken. Mit den abschließenden Berichten beider Kommissionen waren den Oppositionellen im Parlament weitgehend der Wind aus den Segeln genommen worden, da sowohl die Verbände als auch die B-Länder und Kommunen zumindest formal mit an Bord waren. Ein neuer tatkräftiger Minister, der zudem noch den Bereich des Wirtschaftsministeriums mit übernahm, konnte diese Kommissionspapiere in die Tat umsetzen.

Die Opposition und damit der Spitze der CDU spielte über ihre Vetomacht im Bundesrat eine entscheidende Rolle. Sie war jedoch kurz nach dem Leipziger Parteitag, auf dem wesentliche Positionen in Richtung eines liberaleren Sozialstaats nicht in der Lage, Schritte der Liberalisierung durch die sozialdemokratische Bundesregierung scheitern zu lassen. Zudem war der Führungsanspruch Angela Merkels in der Union zu diesem Zeitpunkt keinesfalls gefestigt. Mit dem Kompromiss, die Kommunen an der Organisation und Finanzierung der neuen Leistung zu beteiligen, gelang es Merkel, in zweierlei Hinsicht eine vorteilhafte Position einzunehmen. Zum einen festigte sie ihre innerparteiliche Position, da Bayern und Baden-Württemberg im Gegensatz zu Hessen nicht an einem Bockadekurs interessiert sondern kompromissorientiert waren. Gleichzeitig war bereits damals absehbar, dass der Bundesregierung der notdürftig gefundene Kompromiss noch erhebliche Schwierigkeiten bei der Umsetzung bereiten und ihren Niedergang beschleunigen sollte.

11.5 Aktivierung unter Finanzdruck

Zusammengenommen erklären der Positionswandel der Arbeitsmarktpolitiker in Richtung Aktivierung und die spezifischen finanziellen Restriktionen und Sachzwänge der Kommunalfinanzen die Reformoptionen und Entscheidungsprozesse gut. Das neue Ziel der Aktivierung in der Arbeitsmarktpolitik legte eine Begrenzung des statusorientierten Transferbezugs nahe, entweder in der Form der Begrenzung des Arbeitslosengeldes und der Arbeitslosenhilfe oder der Umwandlung der Arbeitslosenhilfe in eine einkommensunabhängige Regelleistung. Die kommunale Finanzkrise sprach für eine Verlagerung der arbeitslosen Sozialhilfebezieher in die Verantwortung des Bundes. Eine geringe einkommensunabhängige Transferleistung finanziert aus dem Bundeshaushalt war der gemeinsame Nenner der Reform, der beide Ziele erreichte.

Allerdings war diese Lösung konträr zum bisherigen System der Absicherung bei Arbeitslosigkeit, das strikt zwischen "Arbeitsbürgern" und Personen ohne ein "normales Beschäftigungsmuster" unterschieden hatte und ist damit ein strukturelles Novum in der deutschen Sozialpolitik. Die neue Leistung, die die Mehrheit der Arbeitslosen umfasst, ist eine Leistung, die man so bislang nur aus liberalen Wohlfahrtsstaaten kennt. Insofern ist richtig von einer Liberalisierung der deutschen Sozialpolitik durch die Maßnahmen der Agenda 2010 zu sprechen.

Liberalisierung in der Sozialpolitik ist eine staatlich vorangetriebene Neukonfiguration der grundlegenden Prinzipien staatlicher Daseinsvorsorge und verbandlicher Interessenpolitik. In der Vergangenheit bestand gerade die Arbeitslosenversicherung aus einem Kompromiss der Interessen der Arbeitgeber und Gewerkschaften an dem Schutz qualifizierter Facharbeiter vor dem konjunkturellen bedingten Arbeitsplatzrisiko und der staatlichen Akteure an der sozialen Bewältigung von wirtschaftlichen Krisen. Dabei standen die verbandlichen Interessen an einer starken Absicherung der Erwerbsbürger eindeutig im Vordergrund.

Die zunehmende finanzielle Schieflage resultierend aus der bestehenden Stillegungspolitik, beziehungsweise die steigenden Kosten der Programme – deutlich verschärft durch die Effekte der Wiedervereinigung – hatte bei allen Beteiligten die Kosten-Nutzen-Rechnung zum Nachteil der bestehenden Arbeitslosenversicherung verschoben. Alle Akteure – Staat, Gewerkschaften und Arbeitgeber – hatten zunehmend Zweifel an der langfristigen Zukunftsfähigkeit der deutschen Arbeitsmarktpolitik.

Die von uns beobachtete Reformdynamik im Fall Hartz IV zeigt dabei ganz deutlich, dass die Reformimpulse von den staatlichen Akteuren der Exekutive ausgingen. Die Regierungszentrale und Akteure im Bundesarbeitsministerium bildeten informelle Reformkoalitionen mit gleichgesinnten politischen Akteuren, die zum Teil überlappende Interessen hatten: die Arbeitgeber zur Reduzierung der Ausgaben der BA und Senkung der BA Beiträge, die Kommunen zur Senkung der Ausgaben für die Sozialhilfe, die Opposition zur Absenkung der Reservationslöhne, Teile der Gewerkschaften zur Dynamisierung des Arbeitsmarktes. Die Bildung dieser Reformkoalition unter Führung der Bundesregierung war eine notwendige Voraussetzung für die Umsetzung der gesetzgeberisch sehr anspruchsvollen Strukturreform.

Sie markiert dabei auch eine partielle Befreiung der Bundesregierung von der vorherigen Dominanz der verbandlichen Interessen im sozialpolitischen Politikfeld. Während in der Nachkriegsphase der deutschen Politik, Gewerkschaften, Arbeitgeber gemeinsam mit den sozialpolitischen Flügeln der Volksparteien die Sozialpolitik weitgehend konsensuell und monopolartig im Interesse der klassischen Facharbeiter regelten, erforderte die Liberalisierungspolitik eine politische Initiative der staatlichen Akteure unter Aufkündigung dieses traditionellen Konsenses. Aufgrund der heute stärker partikularen sozialpolitischen Interessen der wesentlichen Akteure ist zu erwarten, dass auch in Zukunft sozialpoli-

tische Reformen stärker durch die staatlichen Akteure vermittelt und angeleitet werden. Die Dominanz eindeutiger sozio-ökonomischer Interessen der Beschäftigten der Exportwirtschaft ist heute deutlich geschwächt.

Ohne dominante und eindeutige sozio-ökonomische Interessen und unter fortwährendem fiskalischen Druck bleibt zu erwarten, dass sozialpolitische Reformen in der Zukunft zunehmend von fiskalpolitischen Interessen staatlicher Akteure dominiert werden, da gerade die fiskalische Verteilung von Steuermittel zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften von zentraler Bedeutung für die deutsche Politik ist. Dies muss nicht automatisch zu Lasten der Sozialpolitik oder einzelner genau definierter Gruppen erfolgen. Bereits die Hartz IV Reform hat zu unerwarteten Verteilungseffekten zugunsten der erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger geführt, insbesondere der alleinerziehenden Mütter.

Letztlich bleibt der Verschiebebahnhof in der Sozialpolitik auch weiterhin ein bedeutsames Instrument fiskalischer Ausgleichspolitik. Sowohl Richtung als auch Umfang von zukünftigen Reformen in der Sozialpolitik werden daher maßgeblich von den Zwängen der Haushaltskonsolidierung und der weiteren Entwicklung des Fiskalföderalismus bestimmt werden.

Anhang: Liste der Interviewpartner

Andres, Gerd BMA/BMWA/BMAS

Anzinger, Rudolf BMA/BMWA/BMAS

Articus, Stephan Deutscher Städtetag

Baumann, Arne Bündnis 90/ Die Grünen

Buchheit, Bernd BMA/BMWA/BMAS

Dannenbring, Jan ZDH

Dückert, Thea Bündnis 90/ Die Grünen

Eichhorst, Werner IZA

Engelen-Kefer, Ursula DGB

Fiedler, Jobst Hertie School of Governance

Frick, Frank Bertelsmann Stiftung

Gatzmaga, Ditmar Landesvertretung NRW

Gerhardt BMF

Gerster, Florian Arbeitgeberverband Neue Brief und Zustelldienste

Geue, Heiko BMF

Guggemos, Michael IG Metall

Hackenberg, Helga Evangelische FH Berlin

Hoffmann, Susanne BMA/BMWA/BMAS

Houben, Ilka BDA

Jakob, Johannes DGB

Jann, Werner Universität Potsdam

Kaltenborn, Bruno WIPOL

Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirt-

Lautenschläger, Silke schaft und Verbraucherschutz

Lefarth, Matthias ZDH

Mädje, Eva Bündnis 90/ Die Grünen

Mindermann, Martin BMA/BMWA/BMAS

Nellen, Marc BMA/BMWA/BMAS

Penz, Reinhard BMA/BMWA/BMAS

Peters, Albert BMF

Ramge, Stefan SPD-Parteivorstand

Riester, Walter MdB

Forschungsbericht Endfassung vom 14.06.2010

Schartau, Harald MdL NRW

Regionaldirektion der Bundesagentur für Arbeit Berlin-

Schickler, Wilhelm Brandenburg

Schmachtenberg, Rolf BMA/BMWA/BMAS

Schreiner, Ottmar SPD

Schröder, Wolfgang Universität Kassel

Strehle, Susanne EU Kommission

Tassinopoulos, Alexandros BA

Tiemann, Heinrich Auswärtiges Amt

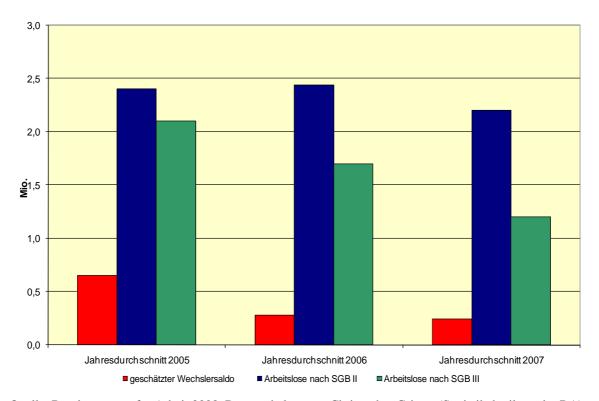
Urban, Hans Jürgen IG Metall

Vajna, Thomas Gesamtmetall

Zuleger, Thomas BMWi

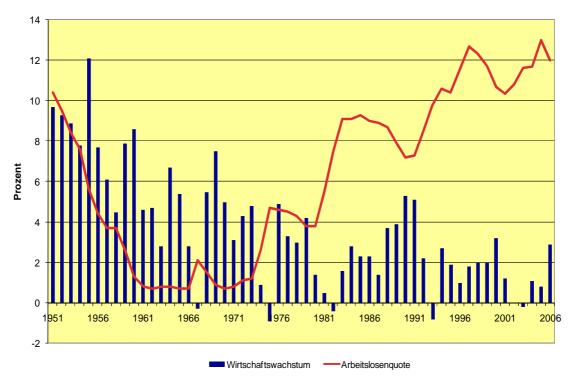
Abbildungen und Tabellen

Abbildung 1: Arbeitslose nach Rechtskreisen



Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2008, Daten erhalten von Christopher Grimm (Statistikabteilung der BA), 15.5.2008, eigene Darstellung.

Abbildung 2: Entwicklung der Arbeitslosigkeit und des Wirtschaftswachstums 1950-2006



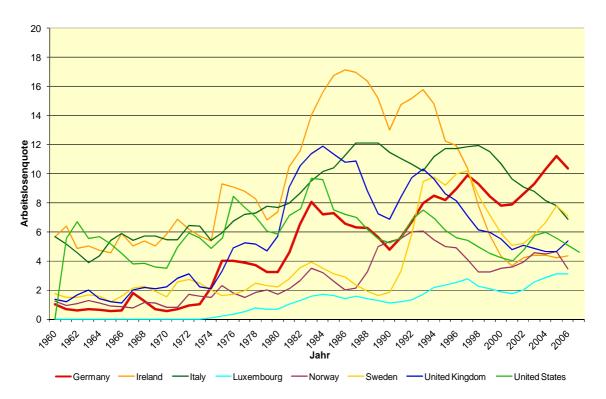
Quelle: Erstellt aus Daten der Bundesagentur für Arbeit¹²⁹, Statistisches Bundesamt¹³⁰ und Daten zum BIP erhalten von Annette Eckes, Statistisches Bundesamt, VGR-Infoteam, 8.5.2008.

_

¹²⁹ Bundesagentur für Arbeit (2004): Zeitreihe Arbeitslose ab 1948, in: http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/detail_2004/d.html, vom 9.4.2008

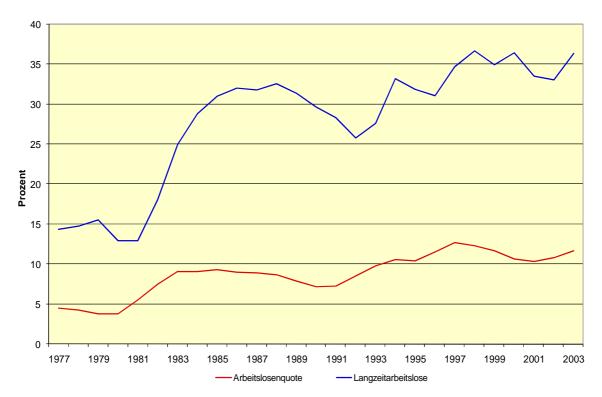
¹³⁰ Statistisches Bundesamt (2008): Zeitreihen Arbeitsmarkt, in: http://www.destatis.de/ http://www.destatis.de/ http://www.destatis.de/ http://www.destatis.de/ http://www.destatis.de/ http://www.destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Zeitreihen/LangeReihen/Arbeitsmarkt/Content/100/Irarb01ga,templateId=renderPrint.psml, vom 9.4.2008

Abbildung 3: Entwicklung der Arbeitslosigkeit im internationalen Vergleich



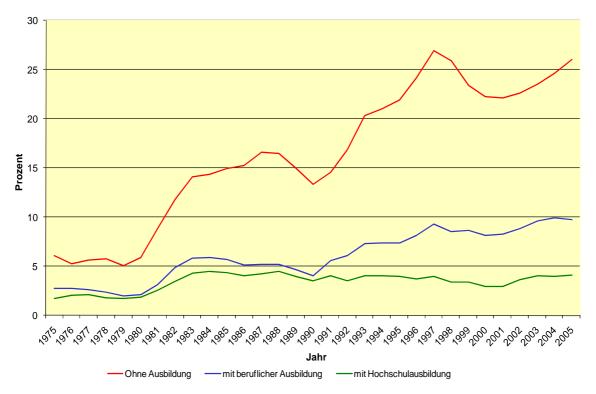
Quelle: OECD Population and Labour Force Statistics 2007, http://oberon.sourceoecd.org/vl=7093425/cl=12/nw=1/rpsv/ij/oecdstats/16081161/v125n1/s2/p1, 3.6.2008, eigene Darstellung.

Abbildung 4: Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit 1977-2003



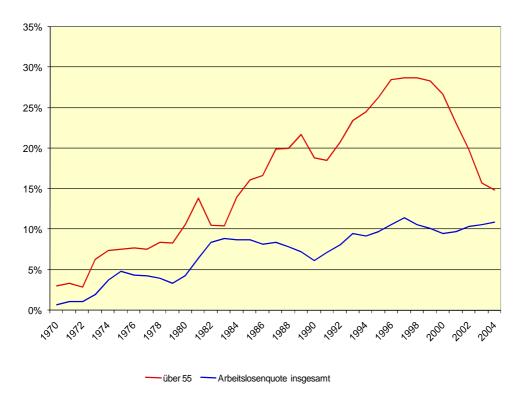
Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2003). "Strukturanalyse - Bestand an Langzeitarbeitslosen.", Bundesagentur für Arbeit (1999) "Strukturanalyse Langzeitarbeitslose" und Bundesagentur für Arbeit, http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/detail_2004/d.html, 6.03.2008, eigene Darstellung.

Abbildung 5: Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten 1975 – 2004



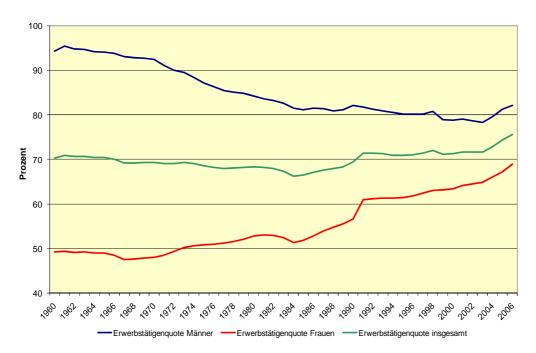
Quelle: IAB 2008 nach BA-Sonderauswertungen, Daten erhalten von Markus Hummel (IAB Forschungsbereich 3), 20.03.2008, eigene Darstellung.

Abbildung 6: Arbeitslosigkeit bei über 55-Jährigen 1970 – 2004



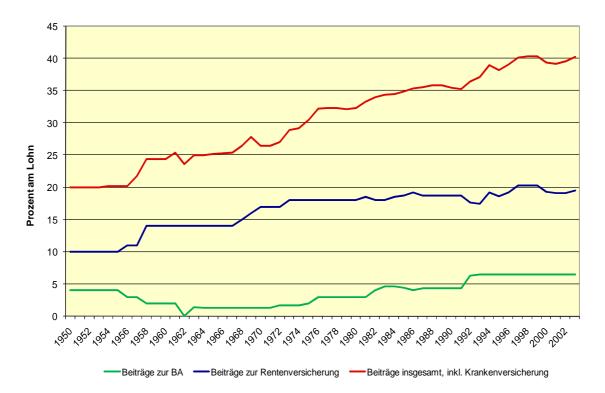
Quelle: IAB 2008, Daten erhalten von Markus Hummel (IAB Forschungsbereich 3), 20.03.2008, eigene Darstellung.

Abbildung 7: Erwerbstätigenquoten 1996-2006



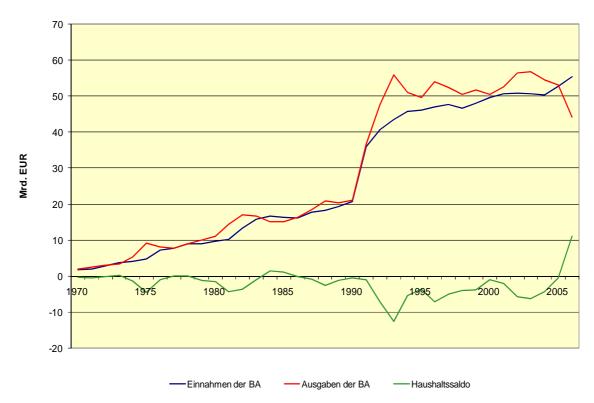
Quelle: OECD Population and Labour Force Statistics 2007, Total Labour Force as % of Population 15-64, http://oberon.sourceoecd.org/vl=7093425/cl=12/nw=1/rpsv/ij/oecdstats/16081161/v125n1/s2/p1, 3.6.2008, eigene Darstellung.

Abbildung 8: Entwicklung der Lohnnebenkosten 1950 - 2004



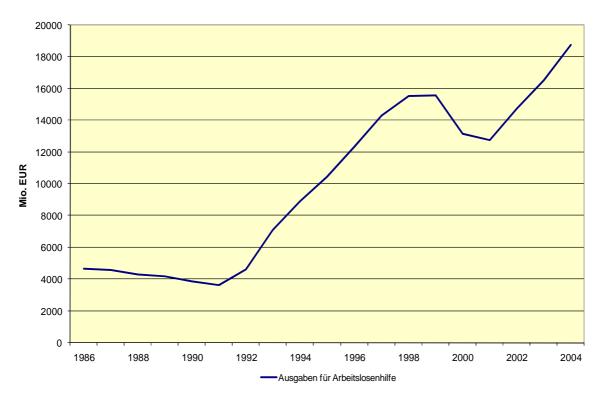
Quelle: Trampusch (2003): Ein Bündnis für die nachhaltige Finanzierung der Sozialversicherungssysteme MPI Discussion Paper 03/01, S. 59 und Streeck/Trampusch (2005): Economic Reform and the Political Economy of the German Welfare State, German Politics, Vol. 14, No. 2, S. 177, eigene Darstellung.

Abbildung 9: Budget der BA



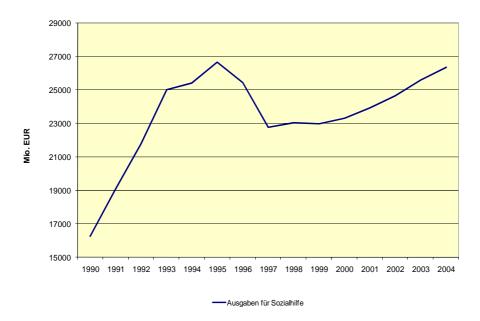
Quelle: Sachverständigen Rat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/timerow/tabdeu.php, 13.5.2008, eigene Darstellung.

Abbildung 10: Ausgaben des Bundes für Arbeitslosenhilfe



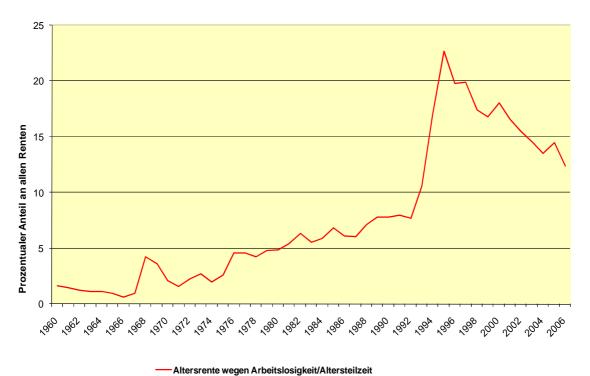
Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2006). Statistisches Taschenbuch 2006. Arbeits- und Sozialstatistik, Tabelle 8.12, eigene Darstellung.

Abbildung 11: Ausgaben für Sozialhilfe 1990 – 2004



Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2006). Statistisches Taschenbuch 2006. Arbeits- und Sozialstatistik, Tabelle 8.14, eigene Darstellung.

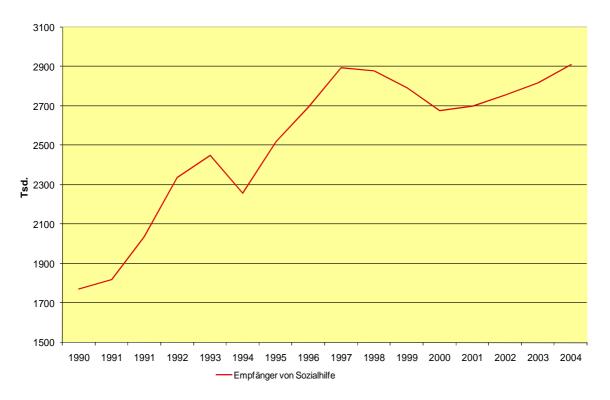
Abbildung 12: Altersrente wegen Arbeitslosigkeit



Quelle: Forschungsportal der Deutschen Rentenversicherung: Rentenzugang – Gesamt Zeitreihen, http://forschung.deutsche-

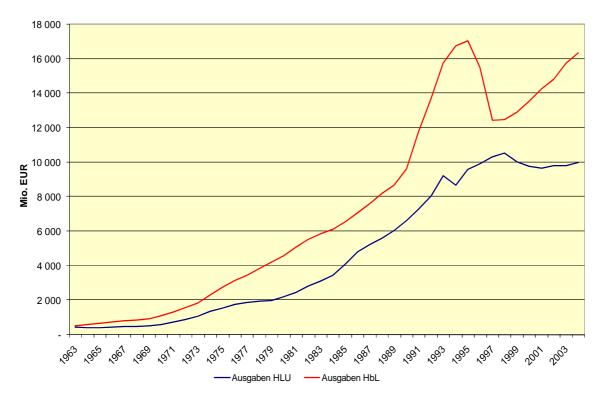
<u>rentenversicherung.de/ForschPortalWeb/view3sp.jsp?chstatzr_Rente=openAll&viewCaption=Statistiken%20-%20Rente%20-%20Zeitreihen&viewName=statzr_Rente</u> 3.4.2008, eigene Darstellung; Anmerkung: Zahlen ab 1993 für Deutschland.

Abbildung 13: Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen 1990 - 2004



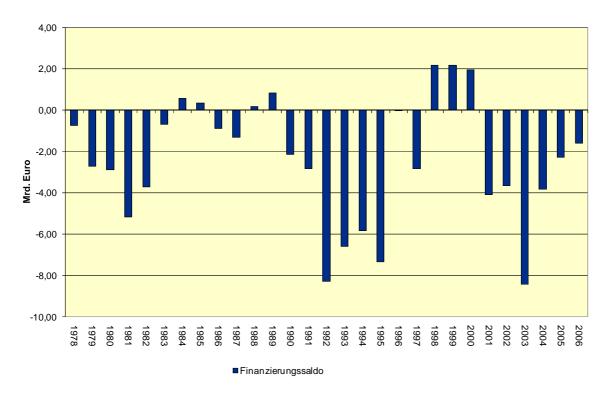
Quelle: BMAS (2006). Statistisches Taschenbuch 2006. Arbeits- und Sozialstatistik, Tabelle 8.14, eigene Darstellung.

Abbildung 14: Ausgaben für Hilfe zum Lebensunterhalt und Hilfe in besonderen Lebenslagen



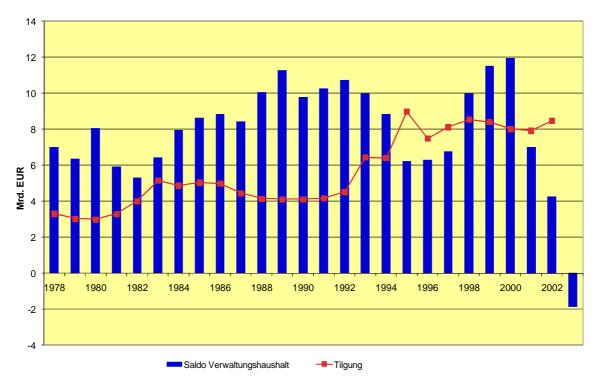
Quelle: Statistisches Bundesamt (2006) Sozialleistungen. Statistik der Sozialhilfe. Fachserie 13, Reihe 2.2, Tabelle B4.

Abbildung 15: Kommunale Finanzierungssalden



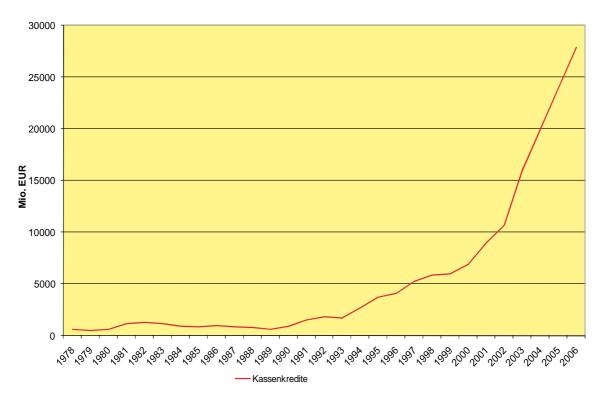
Quelle: Deutscher Städtetag, Gemeindefinanzberichte 1983,1990,1995,2003, Tabelle 1a, Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden.

Abbildung 16: Finanzierungssalden in den Verwaltungshaushalten



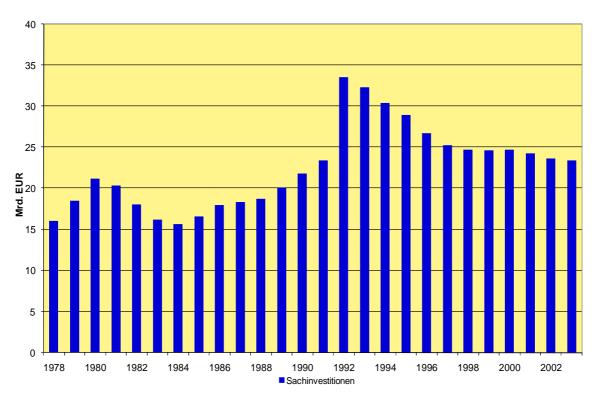
Quelle: Deutscher Städtetag: Gemeindefinanzberichte 1983,1990,1995,2003, Tabelle 1a, Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden.

Abbildung 17: Kommunale Kassenkreditschulden



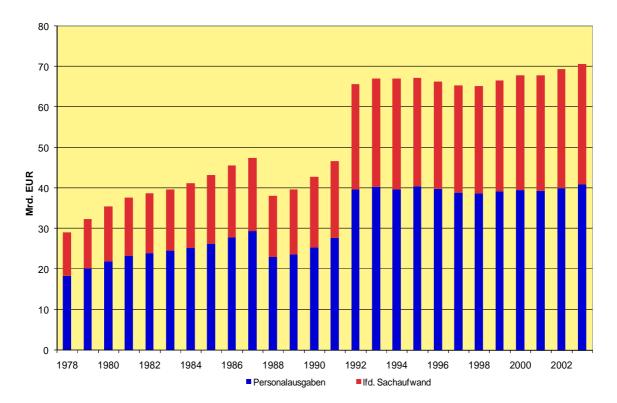
Quelle: Statistisches Bundesamt 2006: Finanzen und Steuern, Schulden der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14, Reihe 5, Wiesbaden.

Abbildung 18: Kommunale Sachinvestitionen



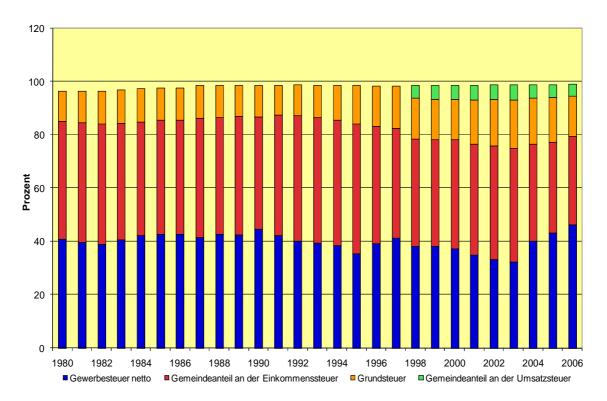
Quelle: Deutscher Städtetag: Gemeindefinanzberichte 1983,1990,1995,2003, Tabelle 1a, Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden.

Abbildung 19: Kommunale Ausgaben für Personal und laufende Sachkosten



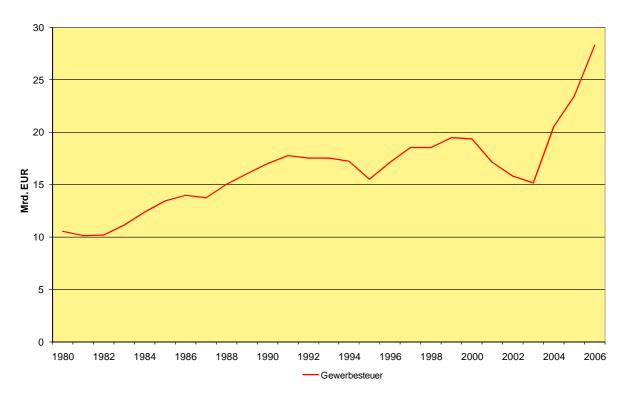
Quelle: Deutscher Städtetag: Gemeindefinanzberichte 1983,1990,1995,2003, Tabelle 1a, Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden, Zahlen ab 1992 sind für Gesamtdeutschland

Abbildung 20: Kommunales Steueraufkommen nach Art der Steuer



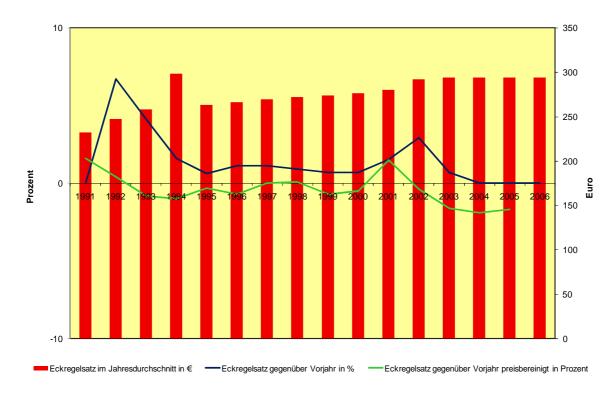
Quelle: Deutscher Städtetag: Gemeindefinanzberichte 1990, 2003, 2007, Tabelle 4a, 6a Entwicklung der Gemeindesteuereinnahmen, Zahlen ab 1992 für Gesamtdeutschland.

Abbildung 21: Kommunale Einnahmen aus der Gewerbesteuer



Quelle: Deutscher Städtetag: Gemeindefinanzberichte 1990, 2003, 2007, Tabelle 4a, 6a Entwicklung der Gemeindesteuereinnahmen, Zahlen ab 1992 für Gesamtdeutschland.

Abbildung 22: Entwicklung der Sozialhilferegelsätze



Quelle: Daten aus Bäcker, Naegeler et al. (2008). Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland, Band 1: Grundlagen, Arbeit, Einkommen und Finanzierung. Wiesbaden, VS Verlag, S. 324, eigene Darstellung.

Tabelle 1: Absicherung bei Arbeitslosigkeit vor Hartz IV

	Arbeitslosengeld	Arbeitslosenhilfe	Sozialhilfe
Anzahl Personen (in Mio.)	1,84 (2004) ¹³¹	2,19 (2004) ¹³²	2,91 (2004) ¹³³ bzw. 930 401 ¹³⁴
Leistungshöhe	einkommensbezogen	Einkommensbezogen	Sozio-kulturelles Existenzminimum
Anspruchsberechtigte	Vorher Erwerbstätige	Vorherige ALG- Bezieher	Bedürftige
Leistungsdauer	Bis 32 Monate	Unbegrenzt	Unbegrenzt
Zugang	Keine Bedürftigkeits- prüfung	Moderate Bedürftig- keitsprüfung	Bedürftigkeitsprüfung
Zumutbarkeitsregelung	Moderat	Moderat	Strikt
Trägerschaft	BA	BA	Kommunen
Finanzierung	Versicherung	Steuern	Steuern

¹³¹ Bundesagentur für Arbeit (2007). Arbeitsmarkt in Deutschland. Zeitreihen bis 2006. Nürnberg, Bundesagentur für Arbeit.

¹³² Bundesagentur für Arbeit (2007). Arbeitsmarkt in Deutschland. Zeitreihen bis 2006. Nürnberg, Bundesagentur für Arbeit.

¹³³ Statistisches Bundesamt 2004. Sozialleistungen. Statistik der Sozialhilfe. Fachserie 13/ Reihe 2.1. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

134 Das war die geschätzte Zahl der erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger aus: Statistisches Bundesamt 2004.

Erwerbsstatus der Sozialhilfeempfänger/innen 2004. Wiesbaden.

Tabelle 2: Absicherung bei Arbeitslosigkeit seit Hartz IV

	Arbeitslosengeld	ALG II	Sozialhilfe
Anzahl Personen in Mio.(2005)	1,72 1	4,98 1	0,27 1
Leistungshöhe	einkommensbezogen	Sozio-kulturelles Existenzminimum	Sozio-kulturelles Existenzminimum
Anspruchsberechtigte	Vorher Erwerbstätig	Erwerbsfähige	Erwerbsgeminderte
Leistungsdauer	Bis 18 Monate	Unbegrenzt	Unbegrenzt
Zugang	Keine Bedürftigkeits- prüfung	Bedürftigkeitsprüfung	Bedürftigkeitsprüfung
Zumutbarkeitsregelung	Moderat	Strikt	Keine
Trägerschaft	BA	BA und Kommunen	Kommunen
Finanzierung	Versicherung	Steuern	Steuern

Tabelle 3: Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld (Monate)

Versicherungs-	Jan. 1983-	Jan. 1985-	Jan. 1986-	Juli 1987-	April 1997
dauer	Dez. 1984	Dez. 1985	Juni 1987	März1997	
12	4	4	4	6	6
16	4	4	4	8	8
18	6	6	6	8	8
20	6	6	6	10	10
24	8	8	8	12	12
28	8	8	8	14 (ab 42 J.)	14 (ab 45 J.)
30	10	10	10	14 (ab 42 J.)	14 (ab 45 J.)
32	10	10	10	16 (ab 42 J.)	16 (ab 45 J.)
36	12	12	12	18 (ab 42 J.)	18 (ab 45 J.)
40	12	12	12	20 (ab 44 J.)	20 (ab 47 J.)
42	12	14 (ab 49 j.)	14 (ab 44 J.)	20 (ab 44 J.)	20 (ab 47 J.)
44	12	14 (ab 49 j.)	14 (ab 44 J.)	22 (ab 44 J.)	22 (ab 47 J.)
48	12	16 (ab 49 j.)	16 (ab 44 J.)	24 (ab 49 j.)	24 (ab 52 J.)
52	12	16 (ab 49 j.)	16 (ab 44 J.)	26 (ab 49 j.)	26 (ab 52 J.)
54	12	18 (ab 49 j.)	18 (ab 49 j.)	26 (ab 49 j.)	26 (ab 52 J.)
56	12	18 (ab 49 j.)	18 (ab 49 j.)	28 (ab 54 J.)	28 (ab 57 J.)
60	12	18 (ab 49 j.)	20 (ab 49 j.)	30 (ab 54 J.)	30 (ab 57 J.)
64	12	18 (ab 49 j.)	20 (ab 49 j.)	32 (ab 54 J.)	32 (ab 57 J.)
66	12	18 (ab 49 j.)	22 (ab 54 J.)	32 (ab 54 J.)	32 (ab 57 J.)
72	12	18 (ab 49 j.)	24 (ab 54 J.)	32 (ab 54 J.)	32 (ab 57 J.)

Quelle: Hagen, T. und V. Steiner (2000). Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft: 112, eigene Bearbeitung.

Tabelle 4: Ausgaben der BA

		Ausgaben des		
Talan		BMA/BMWA/ BMAS		Ausgaben für aktive
Jahr	Ausgaben der BA in Mio €	(ohne Bundeszuschuss) in		1
1070		Mio €	Mio €	gesamt in Mio €
1970	1998		2522	472
1975	9121		3723	2951
1976	8145		1529	
1977	7711			
1978	8959			
1979	10092			
1980	11082		941	3476
1981	14401		4197	4454
1982	17059		3581	4673
1983	16691		806	5067
1984	15157			4810
1985	15204			4995
1986	16291			5942
1987	18386			7364
1988	20883		524	8424
1989	20366		987	8238
1990	22792		361	9318
1991	36774	8157	524	24979
1992	47817	9123	7077	31353
1993	56004	11432	12485	32870
1994	51060	13726	5215	27366
1995	49648	16064	3522	25467
1996	53986	16694	7033	23932
1997	52521	16562	4895	18961
1998	50542	17533	3947	19948
1999	51694	17470	3739	22755
2000	50473	14348	867	21656
2001	52613	13175	1931	21866
2002	56508	7677	2875	22401
2003	56849	8607	3178	21199
2004	54490	10247	2135	19458
2005	53089	18838	203	16625

Ab 1991 Zahlen für Deutschland

Quelle: BMAS (2006). Statistisches Taschenbuch 2006. Arbeits- und Sozialstatistik.

Tabelle 5: Überblick über Positionen im Gesetzgebungsverfahren

Entwurf	Leistungshöhe	Personenkreis	Zumutbarkeit	Trägerschaft	Finanzierung	Vermögen	Einkommen	Gleichstellung
Konzept- papier vom BMWA vom Juli 2002	Ungeklärt, verschiedene Modelle	Weiter Personenkreis, alle die mindestens 3 Std./Tag arbeiten kön- nen	Angelehnt an das BSHG – Sozialhilfe- reform abwarten	Bei der BA mit eige- ner Rechtspersönlich- keit als bundeseigene Verwaltung	Ungeklärt, verschiedene Modelle	Keine Details	Keine Details	Keine Details
Arbeit der Gemeinde- finanz- kommissi- on	BMF lehnte jegliche Erhö- hung des Sozi- alhilferegelsatz es ab, Gewerk- schaften be- fürworten ,aufwandsneut- rales Modell', BMWA für Kompromiss, leicht oberhalb der Sozialhilfe	Länder, Gewerk- schaften, Kommunen für Einbeziehung von vorrübergehend voll erwerbsgeminderten Personen. Bundesregierung, BA und Arbeitgeber gegen Einbeziehung	Keine Details	Bei der BA: befürwortet von Städtetag, Städte – und Gemeindebund, Gewerkschaften, Brandenburg, Berlin, Bremen, NRW Bei den Kommunen: befürwortet von Landkreistag, BDA, Schleswig-Holstein, Hessen	Keine Details	Keine Details	Keine Details	Keine Details
Agenda- Rede vom 14.3.2003	Sozialhilfeni- veau	Keine Details	Verschärfte Kriterien	Bei der BA aber in Zusammenarbeit mit den Kommunen	Durch den Bund, über die BA	Keine Details	Großzügiger als bei der Sozialhilfe	Keine Details
Umset- zungsfahrp lan von Wolfgang Clement	Festlegung auf Stufenmodell, mit Zuschlag für ehemalige ALG-	Weiter Personenkreis inkl. vorrübergehend voll erwerbsgeminder- ter Personen	Keine Details	Bei der BA mit Zu- sammenarbeit mit Kommunen auf ver- traglicher Basis	Durch den Bund	Keine Details	Keine Details	Keine Details

vom 8.4.2003	Empfänger							
BMWA Eckpunk- tepapier vom Mai 2003	Keine Details	Enge Definition	Keine Details	Bei der BA mit gesetz- lichem Auftrag an die Kommunen	Durch den Bund	Keine Details	Keine Details	Keine Details
A-Länder Positions- papier	Keine Details	Weite Definition	Keine Details	Bei der BA und Individuelle Vereinbarungen mit Kommunen	Durch den Bund	Keine Details	Arbeitnehmer- zuschuss und Ausweitung der Anreize	Keine Details
Eckpunk- tepapier der Koali- tionsarbeits gruppe	Keine Details	Weite Definition	Keine Details	Bei der BA mit gesetz- lichem Auftrag an die Kommunen	Durch Aussteuueru ngsbetrag und kommu- nale Interes- senquote	Private Alters- vorsorge nach bundesgesetz- lichen Vor- schriften wird nicht ange- rechnet	Gestuftes Freibetragsmo dell , befriste- tes Einstiegs- geld	Gleichberechtigten Zugang zu Leistungen ermöglichen
Referentenentwurf vom 25.7.2003	Übernahme der Regelungen des §23 BSHG	Wer mindestens 3 Std./Tag erwerbstätig sein kann und darf oder dies voraussicht- lich in den nächsten sechs Monaten sein kann	Übernahme der Regelungen des §18 BSHG, inkl. Zumutbarkeit von Minijobs	Bei der BA	Keine De- tails	Keine Details	Gestufte Freibeträge 55% für Alleinstehende, 60% für 2 Personen, 70 % für 3 Personen usw.	Kein Einfluss auf die Gleich- stellung
Kabinetts- entwurf	Absenkungen der Mehrbe- darfszuschläge	Wer mindestens 3 Std./Tag erwerbstätig sein kann und darf	Übernahme des §18 BSHG, inkl. Zumut- barkeit von Minijobs	Bei der BA mit Mög- lichkeit der Beauftra- gung Dritter	Keine De- tails	Keine Details	Kürzung der gestuften Frei- beträge um	Ziel ist es geschlechtspez ifischen Nach-

Forschungsbericht Endfassung vom 14.06.2010

	oder dies voraussicht-			jeweils 10%	teilen
	lich in den nächsten				gegenzuwirke
	sechs Monaten sein				n
	kann				

Tabelle 6: Präferenzen der Beteiligten Akteure

Akteur	Leistungshöhe	Personenkreis	Zumutbarkeit	Trägerschaft	Finanzierung	Vermögen	Einkommen
Gewerkschaften	Auf Arbeitslosenhilfe- niveau	Inkl. vorrübergehend erwerbsgeminderter Personen	Lehnten Verschärfung bzw. Abschaffung der Zumutbarkeitskriterien vehement ab	BA mit gesetzli- chem Auftrag an Kommunen	Für eine Steuerfi- nanzierung durch den Bund	Gegen höhere Anrechnung von Vermögen, für großzügige Lö- sung vor allem bei Altersvorsor- ge	Für höhere Freibet anrechenbares Einl als in der Sozialhil
Arbeitgeber	Existenzminimum	Nur voll erwerbsfähige Personen	Für Verschärfung	Erst für Kommu- nen, dann BA- Trägerschaft mit gesetzlichem Auftrag an Kom- munen	Durch eine Bundesumlage	Generelle Anrechnung von Vermögen befürwortet	Gestaffelte Anrech Einkommens, für H löhne
SPD	Fraktion: Sozialhilfeniveau, Parteilinke: Arbeitslosenhilfeniveau	Keine Angaben	Fraktion: Verschärfung, Parteilinke: gegen Verschärfung	Keine Angaben	Keine Angaben	Großzügigere Lösung als bei Sozialhilfe	Für hohe Freibeträ anrechenbaren Ein und Kombilöhne
Die Grünen	Existenzminimum plus Zuschläge	Keine Angaben	Keine Verschärfung der Zumutbarkeitskri- terien	BA Trägerschaft mit Kooperation mit den Kommu- nen	Steuerfinanzierung durch den Bund	Großzügige Lösung, insbesondere bei der Altersvorsorge	Für hohe Freibeträ anrechenbaren Ein

Akteur	Leistungshöhe	Personenkreis	Zumutbarkeit	Trägerschaft	Finanzierung	Vermögen	Einkommen
CDU/CSU	Existenzminimum, Teile der Union: Sen- kung des Sozialhilfeni- veaus	Keine Angaben	Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien	Keine Angaben	Keine Angaben	Keine Angaben	Für Arbeitnehmerl schüsse
FDP	Existenzminimum, Sozialhilfeniveau	Keine Angaben	Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien	Bei der BA	Steuerfinanzierung durch den Bund	Keine Angaben	Keine Angaben
A-Länder	Übergangslösung erst zeitlich befristet auf Arbeitslosenhilfeniveau, dann auf Sozialhilfeniveau	Inkl. vorrübergehend erwerbsgeminderter Personen, weite Defi- nition	Keine Angaben	Brandenburg, Berlin, Bremen, NRW für BA; Schleswig- Holstein für Kommunen, später BA in Zusammenarbeit mit Kommunen auf vertraglicher Basis	Keine Angaben	Orientierung an Arbeitslosenhilfe, inkl. privater Altersvorsorge	Orientierung am B Präferenz für Arbe merzuschüsse

Akteur	Leistungshöhe	Personenkreis	Zumutbarkeit	Trägerschaft	Finanzierung	Vermögen	Einkommen
B-Länder	Bayern und Hessen forderten eine Senkung der Leistungshöhe, um mehr Arbeitsanreize zu schaffen	Inkl. vorrübergehend erwerbsgeminderter Personen	Keine Angaben	Unklar, nicht festgelegt, Hessen für Kommunen; später BA- Trägerschaft mit Beteiligung der Kommunen auf vertraglicher Ba- sis	Keine Angaben	Keine Angaben	Für Lohnzuschüsse Freibeträge beim a baren Einkommen
Kommunen	Existenzminimum	Inkl. vorrübergehend erwerbsgeminderter Personen	Keine Angaben	Städtetag und Städte und Ge- meindebund: BA, Landkreistag: Kommunen	Durch den Bund	Keine Angaben	Keine Angaben
Kanzleramt	Niveau der Sozialhilfe	Inkl. vorrübergehend erwerbsgeminderter Personen	Schärfer als bei der Arbeitslosenhilfe, mindestens wie bei Sozialhilfe	Bei der BA mit Zusammenarbeit mit den Kommu- nen auf vertragli- cher Basis	Steuerfinanziert durch den Bund	Keine Angaben	Großzügigere Regals in der Sozialhil
BMWA	Anfangs ungeklärt, verschiedene Modelle, ,leicht oberhalb der Sozialhilfe', später Niveau der Sozialhilfe	Alle, die mindestens 3h/Tag arbeiten kön- nen und deren Be- darfsgemeinschaften	Analog zum BSHG	Bei der BA als Bundesverwaltung	Anfangs verschiedene Modelle, aber Steuerfinanziert mit Bundesbeteiligung	Orientierung an früheren Rege- lungen der Ar- beitslosenhilfe, inkl. Altersvor- sorge	Gestuftes anrecher Einkommen

Forschungsbericht Endfassung vom 14.06.2010

Akteur	Leistungshöhe	Personenkreis	Zumutbarkeit	Trägerschaft	Finanzierung	Vermögen	Einkommen
27.07				***		***	***
BMF	Nicht höher als der vorherige Sozialhilfe- satz	Keine Angaben					

Quellen

Alber, J. (2001). Recent Developments of the German Welfare State: Basic Continuity or Paradigm Shift? Arbeitspapier 6. Bremen, Zentum für Sozialpolitik.

Arbeit, U. and E. Friedrich (2003). Stand der Gemeindefinanzen in Deutschland. <u>Kommunalfinanzen in Deutschland - Stand, Debatte und Alternativen</u>. Verdi and Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf, Hans-Böckler-Stiftung.

Arbeits- und Sozialministerkonferenz. (2000). "77. ASMK am 25./ 26. Oktober 2000 im Kieler Schloss. TOP 7.1 (A). Konzertierte Aktion zur Überwindung von Sozialhilfebedürftigkeit." Retrieved 20 October, 2008, from

http://www.arbeitnehmerkammer.de/sozialpolitik/doku/02 politik/hartz iv/materialien/2000 10 2526 _asmk.htm.

Arbeits- und Sozialministerkonferenz. (2001). "78. ASMK am 7./8. November 2001 in Potsdam. TOP 7.2. Strukturreform der Sozialhilfe - Stärkung aktivierender Leistungen." Retrieved 20 October, 2008, from

http://www.arbeitnehmerkammer.de/sozialpolitik/doku/02 politik/hartz iv/materialien/2001 11 0708 asmk.htm.

Arbeitsgruppe "Arbeitslosenhilfe/ Sozialhilfe" der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen (2003). Bericht der Arbeitsgruppe "Arbeitslosenhilfe/ Sozialhilfe" der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen. 17.April 2003.

Arts, W. and J. Gelissen (2002). "Three worlds of welfare capitalism or more?" <u>Journal of European Social Policy</u> **12**(2): 137-158.

Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung (2003). "Stellungnahmen zur öffentlichen Anhörung am 24.09.2003 zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN - Entwurf eines Gesetzes zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch." <u>Ausschussdrucksache 15/0275</u>.

Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit (2003). "Wortprotokoll 34.Sitzung. Berlin Mittwoch, 8.Oktober 2003, 11 Uhr.." <u>Protokoll 15/34</u>.

Aust, A., F. Bönker, et al. (2002). "Welfare State Reform in Germany from 1982 to the Present. Report for the 2002 WRAMSOC Conference. September 2002." Retrieved 10. März, 2008.

Bäcker, G. and A. Koch. (2004). "Absicherung bei Langzeitarbeitslosigkeit: Zentrale Unterschiede zwischen zukünftigem Arbeitslosengeld II, bisheriger Arbeitslosenhilfe und bisheriger Sozialhilfe." Retrieved 20. Dezember 2007.

Bäcker, G., G. Naegele, et al. (2008). Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. Band 1: Grundlagen, Arbeit, Einkommen und Finanzierung. Wiesbaden, VS Verlag.

Baumgartner, F. R. and B. D. Jones (1993). <u>Agendas and Instability in American Politics</u>. Chicago, University of Chicago Press.

BDA (1984). Jahresbericht der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände. Köln, Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände.

BDA (1985). Jahresbericht der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände. Köln, Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände.

BDA (1987). Jahresbericht der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände. Köln, Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände.

BDA (1988). Jahresbericht 1988. Köln, Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände.

BDA (1989). Jahresbericht 1989. Köln, Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände.

BDA (1990). Jahrebericht 1990. Köln, Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände.

BDA (1991). Jahresbericht 1991. Köln, Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände.

BDA (1993). Jahresbericht 1993. Köln, Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände.

BDA (1994). Jahrebericht 1994. Köln, Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände.

Bender, G., D. Bieber, et al. (2006). Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit. Evaluationen der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 2. Evaluationsbericht 2006 im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS), Berlin. Saarbrücken, Institut für Sozialforschung und Sozialwirtschaft e.V.

Bertelsmann Stiftung (2002). Eckpunkte einer Reform von Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Positionspapier der Bertelsmann Stiftung. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

Bertelsmann Stiftung (2002). Mission Statement des Beirates vom 10. Mai 2002. Kommunale Beschäftigungsförderung im Netzwerk BiK - Beschäftigungsförderung in Kommunen der Bertelsmann Stiftung. Gütersloh, Bertelsmann Stiftung.

BMA. (2001). "Modellprojekte zur verbesserten Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Sozialämtern - MoZArt." Retrieved 29 October, 2008, from http://doku.iab.de/chronik/31/2001 04 01 31 mode.pdf.

Bothfeld, S., S. Gronbach, et al. (2005). Eigenverantwortung in der Arbeitsmarktpolitik: zwischen Handlungsautonomie und Zwangsmaßnahmen. <u>WSI-Diskussionspapier</u>. WSI. Düsseldorf, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung.

Breuer, W. and D. Engels (2003). Grundinformationen und Daten zur Sozialhilfe. Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik e.V. Köln.

Bucheit, B. (2002). Reform der Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Dokumentation Zielperspektive: Integration in den Arbeitsmarkt. Reform der Arbeitslosen- und Sozialhilfe S. F. NRW.

Bundesagentur für Arbeit (2003). Strukturanalyse - Bestand an Langzeitarbeitslosen.

Bundesagentur für Arbeit Hauptstadtvertretung (2004). Hartz IV Kommunales Optionsgesetz, Stand: 27.7.2004.

Bundesministerium der Finanzen (2004). Ergebnis aus dem Vermittlungsverfahren vom Dezember 2003. Monatsbericht 01.2004, Bundesministerium der Finanzen.

Bundesministerium der Finanzen (2004). Kommunalfinanzen und Bundespolitik. Monatsbericht 09.2004, Bundesministerium der Finanzen.

Bundesministerium der Finanzen (2007). Finanzsituation der Kommunen 2006. Stand Mai 2007, Bundesministerium der Finanzen.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2006). <u>Statistisches Taschenbuch 2006</u>. <u>Arbeits- und Sozialstatistik Bonn</u>, Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Bundesministerium für Gesundheit (2004). Dritter Bericht über die Entwicklung der Pflegeversicherung.

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2003). Eckpunkte für ein Drittes und Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Ergebnis der Koalitionsarbeitsgruppe. Berlin, den 26. Juni 2003.

Bundesrat (2002). Gesetzesantrag des Landes Hessen. Entwurf eines Gesetzes zum optimalen Fördern und Fordern in Vermittlungsagenturen (OFFENSIV-Gesetz). Drucksache 52/02. 23.01.2002, Bundesrat.

Bundesregierung (1993). Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms - 1. SKWPG -. Drucksache 12/5502. Stand 04.09.03.

Bundesregierung (2003). Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Stand 25.07.2003.

Bundestag (1993). Bericht des Haushaltsausschusses (8.Ausschuß) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung - Drucksachen 12/5502, 12/5871 - Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs und Wachstumsprogramms - 1. SKWPG. Drucksache 12/5929.

Bundestag (1998). "Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Ulf Fink, Eva-Maria Kors, Wolfgang Lohmann (Lüdenscheid), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten Dr. Gisela Babel, Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Uwe Lühr, Dr. Dieter Thomae und der Fraktion der F.D.P. — Drucksache 13/8687 — Hilfe zur Arbeit.." Drucksache 13/10759.

Bundestag (2000). "Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Klaus Grehn, Dr. Heidi Knake-Werner, Pia Maier und der Fraktion der PDS - Drucksache 14/4820 - Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe." <u>Drucksache 14/4979</u>.

Bundestag (2001). "Antrag der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen: Fördern und Fordern - Sozialhilfe modern gestalten." <u>Drucksache 14/7293</u>.

Bundestag (2001). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Pia Maier, Dr. Klaus Grehn, Dr. Ruth Fuchs, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS – Drucksache 14/7224 –. Drucksache 14/7426.

Bundestag (2002). "Materialien zur öffentlichen Anhörung am 28. Januar in Berlin zum Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung von Übergangsregelungen im Bundessozial-Hilfegesetz und " Ausschussdrucksache 15/2050.

Bundestag (2003). 32. Sitzung, Berlin, Feitag, den 14. März 2003. Bundestag, Deutscher Bundestag.

Bundestag (2003). "Bericht des Ausschusses für Gesundheit und Soziale Sicherung, der Abgeordneten Verena Butalikakis,." Drucksache 15/1761.

Bundestag (2003). "Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wirtschaft und Arbeit (9. Ausschuss)." Drucksache 15/1728.

Bundestag (2003). "Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses zu dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt." <u>Drucksache 15/2259</u>.

Bundestag (2003). Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Drucksache 15/1638. 01.10.2003, Bundestag.

Bundestag (2003). "Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU. Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Arbeitsrechts (ArbRModG)." Drucksache 15/1182.

Bundestag (2003). Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/ Die Grünen. Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Drucksache 15/1516. 05.09.2003, Bundestag.

Bundestag (2003). "Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN - Entwurf eines Gesetzes zur Einordnung des Sozialhilferechts

in das Sozialgesetzbuch." Drucksache 15/1514.

Bundestag (2004). "Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses zu dem Gesetz zur optionalen Trägerschaft von Kommunen nach Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (Kommunales Optionsgesetz)." Drucksache 15/3495.

Bündnis für Arbeit (1998). Gemeinsame Erklärung des Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit vom 7.Dezember 1998..

Clasen, J. (2005). Reforming European Welfare States. Germany and the United States Compared. New York, Oxford University Press.

Clement, W. (2003). Umsetzungsfahrplan "Agenda 2010" im Bereich Wirtschaft und Arbeit. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit.

Deutscher Gewerkschaftsbund (2003). Mut zum Umsteuern: Für Wachstum, Beschäftigung und soziale Gerechtigkeit. Hintergrundpapier für die wirtschafts- und sozialpolitische Reformagenda des DGB..

Deutscher Landkreistag (2002). "Forderungen des Deutschen Landkreistages zur Reform der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe für Erwerbstätige." <u>IAB Chronik der Arbeitsmarktpolitik.</u>

Deutscher Städtetag (2007). "Gemeindefinanzbericht 2007." der städtetag (05/2007).

DGB (2002). DGB zum Reformbedarf in der Bundesanstalt für Arbeit. <u>Chronik der Arbeitsmarktpolitik</u>. IAB. Nürnberg, IAB.

DGB (2003). Erwiderung auf den Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Arbeitsrechts (ArbRModG) der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 18.06.2003.

Dingeldey, I. (2005). "Zehn Jahre aktivierende Arbeitsmarktpolitik in Dänemark." <u>WSI Mitteilungen</u> **1/2005**.

Dingeldey, I. (2007). "Wohlfahrtsstaatlicher Wandel zwischen "Arbeitszwang" und "Befähigung"." Berliner Journal für Soziologie(2): 189-209.

Egle, C. and C. Henkes (2003). Später Sieg der Modernisierer über die Traditionalisten? Die Programmdebatte in der SPD. <u>Das rot-grüne Projekt</u>. C. Egle, T. Ostheim and R. Zohlnhöfer. Wiesbaden, Westdeutscher Verlag.

Eichhorst, W. and A. Hassel (2002). Das Bündnis für Arbeit, die Hartz-Kommision und die Herstellung von politischer Reformfähigkeit. Manuskript, 7. November 2002.

Eichhorst, W., S. Profit, et al. (2001). Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking und der Bertelsmann Stiftung an das Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit. Berlin, Springer Verlag.

Esping-Andersen (1999). <u>Social Foundations of Postindustrial Economies</u>. Oxford, Oxford University Press.

Esping-Andersen, G. (1990). The three worlds of welfare capitalism. Cambridge, Polity Press.

European Commission (2000). "Executive Summary: Flexibility and Security Act, The Netherlands." Peer Review Programme of the European Employment Strategy.

European Commission (2006). "Joint Employment Report 2005/2006. More and Better Jobs: Delivering the Priorities of the European Employment Strategy".

European Union (2005). "The birth of the European Employment Strategy: the Luxembourg process " Retrieved October 2008, from http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c11318.htm.

Feist, H. (2000). Arbeit statt Sozialhilfe. Tübingen, Mohr Siebeck.

Feist, H. and R. Schöb (1999). Workfare in Germany and the Problem of Vertical Fiscal Externities. CESifo Working Paper Nr. 185.

Feld, L. P. and T. Döring (2004). Reform der Gewerbesteuer: Wie es euch gefällt? - Eine Nachlese. <u>Volkswirtschaftliche Beiträge</u>. Philipps-Universität Marburg. Fachbereich Wirtschaftswissenschaften. Marburg, Philipps-Universität Marburg.

Fels, G., R. G. Heinze, et al. (1999). Bericht der Wissenschaftlergruppe der Arbeitsgruppe Benchmarking über Möglichkeiten zur Verbesserung der Beschäftigungschancen gering qualifizierter Arbeitnehmer. Berlin.

Fleckenstein, T. (2006). "Europeanisation of German Labour Market Policy? The European Employment Strategy Scrutinised." <u>German Politics</u> **15**(No. 3): 284-301.

Fleckenstein, T. (2008). "Restructuring Welfare for the Unemployed. The Case of Hartz Legislation in Germany." <u>Journal of European Soicla Policy</u> **18**(2): 177-188.

Friedrich, E. (2006). "Gemeindefinanzen in Deutschland." <u>Gemeindefinanzen in Deutschland</u> Retrieved 1 June 2007, 2007.

Fromm, S. and C. Sproß (2008). "Wie wirken Programme für erwerbsfähige Hilfeempfänger in anderen Ländern?" IAB-Kurzbericht **4/2008**.

Geschäftsstelle der Kommission "Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" (2002). Bericht des Teilprojekts II "Lohnersatzleistungen und Sozialhilfe; Kindergeld". Entwurf. Berlin.

Goebel, J. and M. Richter (2007). Nach der Einführung von Arbeitslosengeld II: Deutlich mehr Verlierer als Gewinner unter den Hilfeempfängern. <u>Wochenbericht Nr. 50/2007</u>. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. Berlin.

Gohr, A. (2003). Auf dem dritten Weg in den aktivierende Sozialstaat? Programmatische Ziele von Rot-Grün. <u>Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün</u>. A. Gohr and M. Seeleib-Kaiser. Wiesbaden, Westdeutscher Verlag.

Hagen, T. and V. Steiner (2000). <u>Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit</u>. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.

Hall, P. A. (1993). "Policy Paradigms, Social Learning and the State." <u>Comparative Politics</u> **25**(3): 275-96.

Hartz, P. and I. Klöpfer (2007). <u>Macht und Ohnmacht. Ein Gespräch mit Inge Klöpfer</u>, Hoffmann und Campe.

Hassel, A. (2001). "The Problem of Political Exchange in Complex Governance Systems: The Case of Germany's Alliance for Jobs." <u>European Journal of Industrial Relations</u> **7**(3): 305-323.

Hassel, A. (2006). Die Erosion der gewerkschaftlichen Lobbymacht. <u>Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland</u>. T. Leif and R. Speth. Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung.

Hassel, A. and C. Trampusch (2006). Verbände und Parteien: Die Dynamik von Parteikonflikten und die Erosion des Korporatismus. <u>Transformationen des Kapitalismus</u>. <u>Soziale Institutionen und offene</u>

<u>Märkte. Wolfgang Streeck zum 60. Geburtstag</u>. J. Beckert, B. Ebbinghaus, A. Hassel and P. Manow. Frankfurt, Campus: 111-132.

Heinelt, H. (2003). Arbeitsmarktpolitik - von versorgenden wohlfahrtsstaatlichen Interventionen zur aktivierenden Beschäftigungsförderung. <u>Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün</u>. A. Gohr and M. Seeleib-Kaiser. Wiesbaden, Westdeutscher Verlag.

Heinelt, H. and M. Weck (1998). Arbeitsmarktpolitik. Vom Vereinigungskonsens zur Standortdebatte. Opladen, Leske und Budrich.

Heinrich, M. (2003). "MoZArt-Modell-Versuche gelungen." Bundesarbeitsblatt(11): 4-7.

Heinze, R. G. and W. Streeck (2003). "Optionen für den Einstieg in den Arbeitsmarkt oder: Ein Lehrstück für einen gescheiterten Politikwechsel "Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung(72): 25-35.

Hessische Landesregierung. (2002). "Pressemitteilung. Offensiv aus der Sozialhilfe - durch optimales Fördern und Fordern." Retrieved 20 October, 2008, from

http://www.arbeitnehmerkammer.de/sozialpolitik/doku/02_politik/hartz_iv/materialien/2002_01_24_offensiv_presse.pdf.

Hinrichs, K. (2006). A Social Insurence State withers away. Welfare State Reforms in Germany - or: Attempts to turn around in a Cul-de-sac. Paper prepared for the Conference "A Long Good Bye To Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe." Minda de Gunzburg Center For European Studies at Harvard University, Cambridge, Mass.

Hofmann, K. and W. Scherf (2001). "Die Auswirkungen der Steuerreform 2000 auf die Gemeinden." Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, Band 1.

Homeyer, I. v. (1998). Die Ära Kohl im Spiegel der Statistik. Ein statistischer Überblick über die Wirtschafts-, Beschäftigungs-, Finanz- und Sozialpolitik seit 1982. <u>Bilanz der Ära Kohl</u>. G. Wewer. Opladen, Leske und Budrich.

IG BCE (2003). "Zukunft des Sozialstaates heißt: Ja zu Reformen!" Medieninformation.

IG Metall (1999). "Stellungnahme zum Zwischenbericht der Arbeitsgruppe Benchmarking." <u>IGM</u> Benchmarking Gruppe.

Immergut, E. (1992). <u>Health Politics. Interests and Institutions in Western Europe</u>. Cambridge, Cambridge University Press.

Institut für Evaluation (2004). Pauschalierte Leistungsgewährung in sozialen Sicherungssystemen: Erfahrungen und Konsequenzen. Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung zu den Modellvorhaben zur Pauschalierung von Sozialhilfe in NRW. I. A. d. M. f. W. u. A. d. L. Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf/Köln.

Jarras, L. (2003). Reform der Gewerbesteuer. Anforderungen und Auswirkungen. München, Bayrischer Städtetag.

Jung, M. (2003). Kommunale Sozialpolitik zwischen Resignation und Reform. <u>Politik-und Sozialwissenschaften</u>. Berlin, Freie Universität Berlin. **Dissertation**.

Jungfer, K. (2005). Die Stadt in der Krise. München, Carl Hanser Verlag.

Kaltenborn, B. (2002). "Kombi-Lohn - Das Mainzer Modell." PayRoll 2: 3-6.

Kaltenborn, B. and J. Schiwarov (2006). "Hartz IV: Ausgaben deutlich unterschätzt. Blickpunkt Arbeit und Wirtschaft Nr. 6/ 2006."

Katzenstein, P. J. (1987). Policy and politics in West Germany: the growth of a semisovereign state. Philadelphia, Temple University Press.

Kingdon, J. W. (1995). Bridging research and policy: Agendas, alternatives, and public policies. New York, Longman.

Klammer, U. and S. Leiber (2004). "Aktivierung und Eigenverantwortung in europäischvergleichender Perspektive." WSI Mitteilungen(9).

Knuth, M. (2006). 'Activation' as a Change of the 'Unemployment Regime'. Implications for the German Employment System at large. Paper prepared for the ASPEN/ ETUI conference. 'Activation Policies in the EU', Brussels, October 20 to 21, 2006.

Knuth, M. (2007). "Implementing the new basic allowance for job seekers in Germany." <u>Discussion Paper</u>.

Knuth, M., O. Schweer, et al. (2004). "Drei Menüs - und kein Rezept?" <u>Friedrich-Ebert-Stiftung: Gesprächskreis Arbeit und Soziales</u>

Kommission "Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" (2002). Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht der Kommission. Berlin.

Konle-Seidle, R. (2008). "Hilfereformen und Aktivierungsstrategien im internationalen Vergleich." IAB-Forschungsbericht(7).

Kühlewind, G. (1986). "Beschäftigung und Ausgliederung älterer Arbeitnehmer." <u>Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung</u> **19**(2): 209 - 232.

Lamping, W. and F. W. Rüb (2001). From the Conservative Welfare State to "something uncertain else": German Pension Politics in Comparative Perspective. <u>Paper presented at the SASE 13th Annual Meeting on Socio-Economics, University of Amsterdam, June 28-July 1</u>.

Ländervertreter der Projektgruppen "Sozialhilfe" und "SGB III-Reform" (2002). "Positionspapier vom 6.März 2002 (Abschrift).."

Ländervertreter der Projektgruppen "Sozialhilfe" und "SGB III-Reform" (2003). "Vorbereitung der Staatssekretärsrunde am 6.Juni 2003 in Berlin. Positionspapier zur Zusammenführung der Systeme Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe einschließlich Strukturreform der Sozialhilfe."

Leibfried, S. and F. Tennstedt (1985). "Armenpolitik und Arbeiterpolitik. Zur Entwicklung und Krise der traditionellen Sozialpolitik der Verteilungsformen." <u>Leibfried, Stefan (Hg.)</u>, <u>Armutspolitik und die</u> Entstehung des Sozialstaats. Bremen.

Lewis, J. (1992). "Gender and the Development of Welfare Regimes." <u>Journal of European Social Policy</u> **2**(3): 159-173.

Manow, P. and E. Seils (2000). Adjusting Badly: The German Welfare State, Structural Change, and the Open Economy. Welfare and work in the open economy. F. W. Scharpf and V. A. Schmidt. Oxford; New York, Oxford University Press: 264-308.

Merkel, W. (2003). Institutionen und Reformpolitik: Drei Fallstudien zur Vetospieler-Theorie. <u>Das rot-grüne Projekt</u>. C. Egle, T. Ostheim and R. Zohlnhöfer. Wiesbaden Westdeutscher Verlag.

Merkel, W., C. Egle, et al. (2006). Die Reformfähigkeit der Sozialdemokratie. Herausforderungen und Bilanz der Regierungspolitik in Westeuropa. Wiesbaden.

Orloff, A. S. (1993). "Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States." American Sociological Review **58**(3): 303-328.

Ostner, I. (1995). "Arm ohne Ehemann? Sozialpolitische Regulierung von Lebenschancen für Frauen im internationalen Vergleich." <u>Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung "Das Parlament" **B 36-37**: 3-12.</u>

Pohl, W. (2006). "Gemeindefinanzbericht 2006. Vereinzelte Aufheiterungen." <u>Kommunalpolitische</u> Infothek Retrieved 18. Juni, 2007.

Projektgruppe SGB III und Projektgruppe Sozialhilfe (Ländervertreter). (2002). "Vorbereitung der Klausurtagung der Staatssekretärs-Runde am 19./20. April 2002 zum Thema "Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe"." Retrieved 20 October, 2008, from

http://www.arbeitnehmerkammer.de/sozialpolitik/doku/02_politik/hartz_iv/materialien/2002_03_06_a_laender.pdf.

Putzhammer, H. (2003). Die Reform der Gemeindefinanzen. <u>DGB-Stellungnahme</u>. DGB. Berlin, DGB.

Reissert, B. (1998). Arbeitslosigkeit, Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfebelastung der Kommunen. <u>Kommunalfinanzen im Umbruch</u>. H. Mäding and R. Voigt. Opladen, Leske und Budrich: 201-217.

Reissert, B. (2001). Sozialhilfe statt Arbeitslosenhilfe? Unterschiedliche Wirkungen zentraler und dezentraler Finanzierung von Unterstützungsleistungen für Arbeitslose? Überarbeitete Fassung eines Vortrags auf der Fachkonferenz "Aus Leistungsempfängern wieder Beschäftigte machen- Kooperation von Arbeits- und Sozialämtern", Berlin, 17.10.2001.

Rhein, T. (2003). "Perspektiven der Europäischen Beschäftigungsstrategie." IAB-Kurzbericht(Nr. 14).

Rose, E. (2003). Arbeitsrechtspolitik zwischen Re-Regulierung und Deregulierung. <u>Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün</u>. A. Gohr and M. Seeleib-Kaiser. Wiesbaden, Westdeutscher Verlag.

Sabatier, P. A. and H. C. Jenkins-Smith (1999). The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. Theories of the Policy Process. P. Sabatier. Bolder, CO: 117-166.

Schiller, C. and S. Kuhnle (2007). "'Modell Tyskland' - fortsatt en modell? En konservativ velferdsstat mellom strukturelle tilpasninger og systemendring. (im Erscheinen)." <u>Tidsskrift for velferdsforskning</u> **2**.

Schmähl, W. (2007). "Dismantling an Earnings-Related Social Pension Scheme: Germany's New Pension Policy." <u>Journal of Social Policy</u> **36**(2): 319-340.

Schmid, G. (1998). Das Nadelöhr der Wirklichkeit verfehlt: Eine beschäftigungspolitische Bilanz der Ära Kohl. <u>Bilanz der Ära Kohl</u>. G. Wewer. Opladen, Leske und Budrich: 145-183.

Schmid, G., G. Fels, et al. (2001). Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik. Thesen der Benchmarking Gruppe. Berlin.

Schumann, M., M. Kuhlmann, et al. (2005). "Anti-tayloristisches Fabrikmodell - Auto 5000 bei Volkswagen." <u>WSI Mitteilungen, Heft 1/2005</u>: 3-10.

Schütz, H. P. (2003). Florian Gerster. Der Gernegroß. Stern.

Seeheimer, D. (2003). "Mut zur Veränderung" – Agenda 2010:

Reformen für Deutschland. Seeheim Eckpunktepapier. Berlin, DIE SEEHEIMER e.V.

Seeleib-Kaiser, M. (2001). "Globalisation and the German Social Transfer State." <u>German Politics</u> **10**(3): 103-118.

Seeleib-Kaiser, M. (2003). Politikwechsel oder Machwechsel? <u>Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün</u>. A. Gohr and M. Seeleib-Kaiser. Wiesbaden, Westdeutscher Verlag.

Sell, S. (1998). Entwicklung und Anpassung des Arbeitsförderungsgesetzes als Anpassung des Sozialrechts an flexible Erwerbsformen? Zur Zumutbarkeit von Arbeit und Eigenverantwortung von Arbeitsnehmern. 31. Jg./ 1998. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. IAB. Nürnberg, IAB.

Sozialpolitische Kommission von Bündnis 90/ Die Grünen (2003). Sozial ist nicht egal. Für die Reform der Sozialversicherungssysteme. Bündnis 90/ Die Grünen.

SPD. (1995). "Reden des Parteivorsitzenden Oskar Lafontaine. Parteitag, 14.-17. November 1995, Mannheim " Retrieved 19. März, 2008.

Statistisches Bundesamt (2006). Finanzen und Steuern. Schulden der öffentlichen Haushalte. <u>Fachserie</u> 14, Reihe 5. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2006). Sozialleistungen. Statistik der Sozialhilfe. <u>Fachserie13. Reihe 2.2</u>. Wiesbaden, Statistisches Bundesamt

Steffen, J. (2006). Sozialpolitische Chronik. Die wesentlichen Änderungen in der Arbeitslosen-, Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung sowie bei der Sozialhilfe (HLU) und der Grundsicherung für Arbeitsuchende - von den siebziger Jahren bis heute. Bremen, Arbeitnehmerkammer Bremen.

Steffen, J. (2006). "Der Abstand zwischen Lohn und Sozialhilfe." <u>Arbeitspapier Arbeitskammer Bremen.</u>

Steffen, J. (2008). Sozialpolitische Chronik. Die wesentlichen Änderungen in der Arbeitslosen-, Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung sowie bei der Sozialhilfe (HLU) und der Grundsicherung für Arbeitsuchende - von den siebziger Jahren bis heute. Bremen, Arbeitnehmerkammer Bremen.

Streeck, W. (2003). From State Weakness as Strength to State Weakness as Weakness: Welfare Corporatism and the Private Use of the Public Interest. MPIfG Working Paper. Cologne.

Trampusch, C. (2002). Die Bundesanstalt für Arbeit und das Zusammenwirken von Staat und Verbänden in der Arbeitsmarktpolitik von 1952 bis 2001. MPIfG Working Paper 02/5, Mai 2002. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Köln, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

Trampusch, C. (2003). Ein Bündnis für die nachhaltige Finanzierung der Sozialversicherungssysteme: Interessenvermittlung in der bundesdeutschen Arbeitsmarkt und Rentenpolitik. MPIfG Discussion Paper 03/1. Köln, MPIfG.

Treutner, E. (1998). Kommunale Finanzen heute: Risiken für die Restrukturierung kommunaler Sozialpolitik. Kommunalfinanzen im Umbruch. H. Mäding and R. Voigt. Opladen, Leske und Budrich.

Tsebelis, G. (2002). <u>Veto Players. How Political Institutions Work</u>. New York, Russell Sage Foundation.

Wenzel, G. (2000). "Sozialhilfereform aus der Sicht der Bundesländer." <u>Friedrich-Ebert-Stiftung</u> Retrieved 16.12.2008, from http://library.fes.de/fulltext/asfo/00689005.htm.

Zohlnhöfer, R. (2001). Die Wirtschaftspolitik der Ära Kohl. Eine Analyse der Schlüsselentscheidungen in den Politikfeldern Finanzen, Arbeit und Entstaatlichung, 1992-1998. Opladen, Leske und Budrich.