

ANKE HASSEL
CHRISTOF SCHILLER

DER FALL HARTZ IV

WIE ES ZUR AGENDA 2010 KAM
UND WIE ES WEITERGEHT

campus

Inhalt

Vorwort	9
Kapitel 1	
Einleitung	13
Kapitel 2	
Hartz IV: Eine Bestandsaufnahme	26
Die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe	27
Armut auf Rezept?	34
Institutioneller Wandel in der Sozialpolitik	43
Rückwirkungen auf das deutsche Parteiensystem	50
Kapitel 3	
Das Ende der Vollbeschäftigung	55
Wohlfahrt ohne Arbeit	56
Die Stilllegung des Arbeitsmarktes	59
Die Frühverrentung	63
Die aktive Arbeitsmarktpolitik	65
Effekte der Stilllegung auf die Kommunen	68
Die Politik des Verschiebebahnhofs	70
Kontinuität nach der Wiedervereinigung	77
Kapitel 4	
Der Beginn der Reformdebatte	84
Der Schock der deutschen Einheit	85
Erste Schritte in Richtung Strukturreform	93

Das erste <i>Bündnis für Arbeit</i>	98
Die Reform der Arbeitslosen- und Sozialhilfe	100
Das Arbeitsförderungsreformgesetz	102
Die Verschiebepolitik Mitte der neunziger Jahre	106

Kapitel 5

Die Transformation der Deutschland AG	109
Sozialverträglicher Arbeitsplatzabbau	112
Betriebliche <i>Bündnisse für Arbeit</i>	117
Von der Frühverrentung zur Altersteilzeit	120
Konfliktunfähigkeit und verbaler Radikalismus der Arbeitgeber	123
Zerrissene Gewerkschaften	127

Kapitel 6

Umbruch im Parteienwettbewerb	135
Neue Dynamik im Parteienwettbewerb	137
Sozialdemokratische Dilemmata	143
Die Einkapselung traditioneller Arbeitnehmerpolitik	148
Der Machtkampf der Enkel und die Führungsschwäche der SPD	151
Das Scheitern des <i>Dritten Wegs</i> im Kanzleramt	157
Der schwierige Weg in die <i>Neue Mitte</i>	159

Kapitel 7

Der Fiskalföderalismus	162
Die Struktur des Fiskalföderalismus in Deutschland	163
Die neuen Bundesländer	168
Die Haushaltskrise der westdeutschen Städte und Kommunen	172

Kapitel 8

Der Weg zur Reform	184
Die Idee bekommt erste Konturen	185
Zögern im Arbeitsministerium	196
Die Benchmarking-Studie im <i>Bündnis für Arbeit</i>	200
Die Stunde der Reformer	210
Die Hartz-Kommission	217

Kapitel 9

Die Konzeption der Reform.....	229
Konzeptionelle Anleihen bei der Sozialhilfe	233
Wer trägt die Verantwortung für die Langzeitarbeitslosen?	242
Die Regierung prescht vor – Schröders Agenda 2010	248
Parlamentarier auf verlassenem Posten	253

Kapitel 10

Die Entscheidung.....	264
Der Konflikt mit den Gewerkschaften	265
Die Vertrauensfrage: Schröder gegen die eigene Partei	270
Die Gesetzesberatung im Bundestag.....	274
Der Vermittlungsausschuss	276
Vermittlungsausschuss Nr. 2: Das kommunale Optionsgesetz.....	283
Hartz IV als Antwort auf die kommunale Finanzkrise	286

Kapitel 11

Wie es weitergeht.....	291
Hartz IV– eine typisch deutsche Reform	293
Baustelle Arbeitsmarkt.....	304
Wie wird es weitergehen?	311
Baustelle Reformpolitik	315
Literatur.....	318
Abbildungen und Tabellen	333
Abkürzung.....	334
Personenregister	337
Sachregister	341

Vorwort

Warum Hartz IV? Hartz IV ist eine der umstrittensten Reformen der Nachkriegszeit. Die Reform hat nicht nur einen Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik herbeigeführt, sondern auch die deutsche Parteienlandschaft durcheinandergewirbelt. Sie hat die SPD Tausende von Mitgliedern und Millionen von Wählerstimmen gekostet. Sie widersprach den gängigen wissenschaftlichen Annahmen über die Stabilität und die Unreformierbarkeit des deutschen Sozialstaates. Und für die Kenner des deutschen Modells widerlegte sie fundamentale Annahmen über den Schutz der Qualifikationen deutscher Facharbeiter durch eine umfassende Arbeitslosenversicherung. Nach den traditionellen Analysen der Wissenschaft zum deutschen Sozialstaat hätte Hartz IV nicht passieren dürfen.

Dieser offensichtliche Widerspruch zwischen dem tradierten Verständnis der Experten über die Eckpfeiler deutscher Politik und der Realität der Jahre 2002 bis 2005 hat uns motiviert, dieses Buch zu schreiben. Für die Öffentlichkeit entfaltete sich das Drama einer der größten Sozialreformen Deutschlands seit den ersten Berichterstattungen über konkrete Schritte in Richtung Abschaffung der Arbeitslosenhilfe in einem *Spiegel*-Artikel Ende März 2002. Anstatt im Laufe der Zeit von den Mühlen deutscher Politik zermahlen zu werden, wurden die Reformvorschläge erst von der Hartz-Kommission aufgegriffen und dann in der Agenda 2010 prominent verankert. Nach der Wiederwahl der rot-grünen Bundesregierung im September 2002 betrieb der neue Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit die Umsetzung mit großem Nachdruck. Warum?

Diese Frage hat uns in den letzten Jahren nicht losgelassen. Sie wurde bestärkt durch einen Forschungs- und Arbeitsaufenthalt von Anke Hassel von April 2003 bis Mai 2004 in der Leitungs- und Pla-

nungsabteilung des damaligen Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit. Ursprünglich geplant als eine Analyse der Grenzen der Reformkapazität der deutschen Bundesregierung entwickelte sich der Aufenthalt zu einer teilnehmenden Beobachtung konkreter Reformpolitik. Als Beobachterin und Teil der Leitungsabteilung nahm sie an ministeriellen Arbeitssitzungen und Fraktionssitzungen zur Umsetzung der Reform teil. Das Ministerium arbeitete in dieser Zeit fieberhaft mit einem extrem straffen Zeitplan an einem hochkomplexen Gesetzentwurf. Im Land formierten sich Demonstrationen, Regionalparteitage der SPD wurden abgehalten, um die Zustimmung der Fraktion zu ermöglichen. Die Empörung der Gewerkschaften stieg. Innerhalb der Leitungsabteilung des Ministeriums wuchs die Angst vor dem drohenden Kollaps der Software der BA, verzögerten Auszahlungen und hochschnellenden Arbeitslosenzahlen. Die Frage des Warum jedoch stellte sich zu diesem Zeitpunkt bereits niemand mehr.

Mit einem Abstand von zwei Jahren beschlossen wir im Herbst 2006, dem Rätsel auf den Grund zu gehen. Die Finanzierung der Hans-Böckler-Stiftung erlaubte uns, im Rahmen eines Forschungsprojekts, eine detaillierte Analyse der Genese der Hartz IV-Reform durchzuführen. In den drei folgenden Jahren führten wir fast 50 zweistündige Interviews mit heute zumeist ehemaligen Ministern, Staatssekretären, Abteilungsleitern, Referatsleitern, Referenten, Verbandsvertretern und Abgeordneten.

Schrittweise näherten wir uns dabei dem Warum der Reform und stießen auf eine Reihe unerwarteter Ergebnisse. Das, was in diversen Landesarbeitsministerien zur Verbesserung der Kooperation zwischen Kommunen und Arbeitsämtern begann, verwandelte sich im Laufe der Zeit zu einem Projekt zur Rettung der westdeutschen Gemeinden vor dem bevorstehenden finanziellen Kollaps. Statt wie in der Vergangenheit Reformvorschläge im Zusammenspiel von Bund und Ländern zu zerlegen, wirkte im Fall Hartz IV die Dynamik des deutschen Exekutivföderalismus in die entgegengesetzte Richtung. Alle Beteiligten, Bund, Länder und Kommunen, versprachen sich durch die Zusammenlegung der Hilfeleistungen für Langzeitarbeitslose neue Finanzierungsquellen. Ein finanzieller Sachzwang, getragen von grundsätzlichen Überzeugungen der Notwendigkeit der Liberalisierung der Arbeitsmarktpolitik, erzeugte einen nicht mehr aufzuhaltenden Reformdruck.

Auf unserer Reise zu den Ursprüngen von Hartz IV haben wir mehr über Politik in Deutschland gelernt als jemals zu vor. *Der Fall Hartz IV* möchte diese Erkenntnisse über die Dynamik politischer Entscheidungsverfahren nun an ein größeres Publikum weitergeben.

Unser Dank geht an den Beirat der Hans-Böckler-Stiftung, dessen Mitglieder mit uns kontroverse Diskussionen über unsere Ergebnisse führten. Diese Debatten und die vielen Rückfragen haben unsere Argumentation geschärft und uns gezwungen, uns immer wieder zu überprüfen. Wir danken der Hans-Böckler-Stiftung für die Finanzierung des Projekts und die Genehmigung für die Publikation des Buches in dieser Form. Anke Hassel dankt der VolkswagenStiftung für die Aufnahme in das Brückenprogramm, in dessen Rahmen sie vom Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in die Leitungs- und Planungsabteilung des damaligen BMWA entsandt wurde. In dieser Tätigkeit fand die erste gründliche Auseinandersetzung mit der Reformfähigkeit des deutschen Sozialstaates statt. Sie verdankt den Mitarbeitern des Referats Politische Analyse und Planung, insbesondere Henry Cordes, Maria Britta Loskamp und Peer-Oliver Villwock wesentliche Erkenntnisse über die Komplexität deutscher Politik. Sie dankt zudem der Humboldt-Stiftung für die Finanzierung ihres derzeitigen Aufenthalts an der London School of Economics, wo ein Teil des Buches geschrieben wurde, sowie dem European Institute an der LSE für die freundliche Aufnahme. Christof Schiller dankt dem Stipendienfonds E.ON Ruhrgas und dem Norwegischen Forschungsrat für die großzügige Finanzierung eines Forschungsaufenthalts am Stein Rokkan Centre for Social Studies in Bergen, Norwegen, der es ihm ermöglichte, die Hartz-Reformen auch in vergleichender Perspektive zu analysieren und der somit auch wichtige Erkenntnisse für dieses Buch lieferte. Stellvertretend für viele andere Wissenschaftler am Stein Rokkan Centre dankt er Stein Kuhnle, Anne Lise Fimreite, Björn Breivik, Nanna Kildal, Tord Linden, Rune Ervik und Even Nilsen für die vielen Gespräche und die Tatsache, dass sie den Forschungsaufenthalt zu einem großen Vergnügen gemacht haben.

Darüber hinaus gab es eine Reihe von Personen, deren Ratschläge und inhaltliche Kommentare für dieses Buch von allergrößtem Wert waren. Danken möchten wir Helga Hackenberg und Rolf Schmachtenberg für ihre schriftlichen Kommentare. Arne Baumann danken wir für die sehr wichtigen Einsichten in die Arbeitsweise des deutschen Bun-