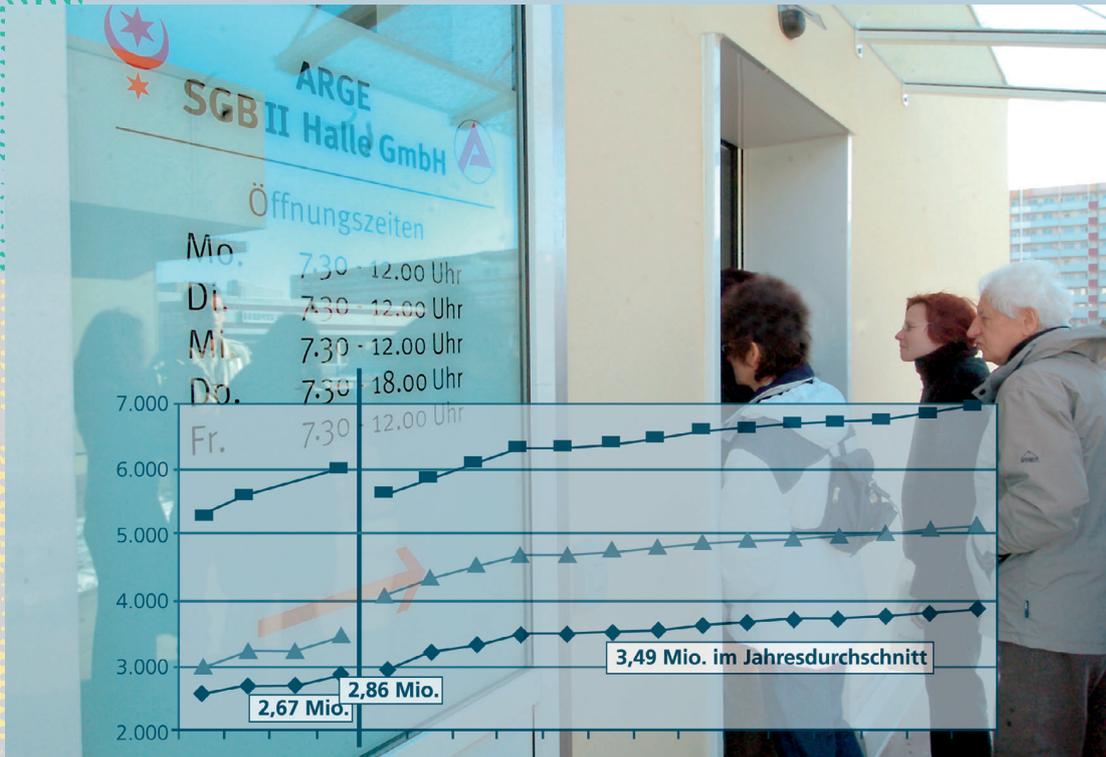


Die Akzeptanz von Arbeitsmarktreformen am Beispiel von Hartz IV



Gesprächskreis
Arbeit und Qualifizierung

Friedrich-Ebert-Stiftung
Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

Die Akzeptanz von Arbeitsmarktreformen am Beispiel von Hartz IV

Dr. Werner Eichhorst
Forschungsinstitut zur Zukunft
der Arbeit (IZA), Bonn

Prof. Dr. Werner Sesselmeier
Universität Koblenz-Landau,
Institut für Sozialwissenschaften,
Abteilung Wirtschaftswissenschaft,
Landau

Herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung,
Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Das Gutachten wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und
Schlussfolgerungen sind von den Autoren in eigener
wissenschaftlicher Verantwortung vorgenommen worden.

ISBN 3-89892-471-8

© Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeber: Friedrich-Ebert-Stiftung
Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
53170 Bonn

Layout: Pellens Kommunikationsdesign GmbH, Bonn
Druck: bub Bonner Universitätsbuchdruckerei

Printed in Germany, August 2006

Inhalt

Ruth Brandherm	
Vorbemerkung	4
Zusammenfassung	6
1. Einleitung	8
2. Das Paradox von Hartz IV	9
2.1 Geringe Zustimmung	9
2.2 Differenzierte Effekte auf Transferleistungen	9
2.3 Mehr Leistungsbezieher und höhere Ausgaben	12
3. Voraussetzungen der Akzeptanz von Arbeitsmarktreformen	14
3.1 Arbeitsmarktreformen und Pfadabhängigkeit	14
3.2 Aktivierung als neues Paradigma in konservativen Wohlfahrtsstaaten	14
3.3 Vermittlung und Legitimation von Reformen – Pfadabhängigkeit und normative Leitbilder	15
3.4 Komplementäre Reformen und Tauschgeschäfte	16
3.5 Die Bedeutung von Implementation	17
4. Die prekäre Akzeptanz von Hartz IV – Eine Fallstudie	18
4.1 Eine wenig spektakuläre Vorgeschichte	18
4.2 Von MoZARrt zu Hartz	19
4.3 Das Hartz-Konzept: hohe Akzeptanz, offene Konkretisierung	19
4.4 Die Agenda 2010	20
4.5 Der Übergang zu Grundsicherung und Aktivierung als Bruch mit der Bismarckschen Tradition	20
4.6 Widerstände gegen Hartz IV und politische Vermittlung	23
4.7 Implementationsprobleme: Fördern und Fordern in der Praxis	27
5. Ausländische Beispiele: Dänemark und Großbritannien	29
6. Die Akzeptanz künftiger Arbeitsmarktreformen: Lehren aus Hartz IV	31
6.1 Vermittlung und Legitimation von Hartz IV	31
6.2 Inhaltliche Defizite von Hartz IV	31
6.3 Die Akzeptanz künftiger Arbeitsmarktreformen	32
7. Die Weiterentwicklung von Hartz IV	33
8. Literatur	36
Ausgewählte Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik (eine Auswahl)	40

Vorbemerkung

Kaum eine sozialpolitische Veränderung hat in den letzten Jahren derart heftige Widerstände ausgelöst wie die Arbeitsmarktreformen. Von den Neuerungen steht vor allem Hartz IV (das Sozialgesetzbuch II) für ein neues Paradigma: den „aktivierenden Sozialstaat“. Hauptziel des SGB II ist es, die Hilfebedürftigkeit zu verringern oder zu beenden. Neben der Einführung einer einheitlichen Grundsicherung für erwerbsfähige Hilfebedürftige soll durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen die Integration in den Arbeitsmarkt erreicht werden. Durch die einheitliche Zuständigkeit für Vermittlung, finanzielle Absicherung und soziale Dienstleistungen sollen die bisherigen Verschiebebahnhöfe zwischen Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe beendet werden.

Sicherlich ist es jetzt noch zu früh, die Wirkungen dieser Veränderungen zu beurteilen. Eine umfangreiche Begleitforschung analysiert sowohl die Wirkungen einzelner Instrumente, aber auch die komplexen Zusammenhänge des Gesetzes auf den verschiedenen Ebenen. Die hier vorliegende Expertise setzt einen anderen Akzent: Sie stellt die Frage der Akzeptanz einer solchen Reform ins Zentrum. Sie knüpft damit an eine Expertise an, die bereits im letzten Jahr zu Reformstrategien in der Sozialpolitik von Werner Sesselmeier und Manuela Glaab vorgelegt wurde.

Diese Expertise von Dr. Werner Eichhorst, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn, und Professor Werner Sesselmeier, Universität Koblenz-Landau, fragt nun danach, warum die Arbeitsmarktreform Hartz IV, die ja faktisch zu mehr Ausgaben und höheren Empfängerzahlen geführt hat, auf eine so geringe gesellschaftliche

Akzeptanz gestoßen ist. Die Autoren belegen, dass die Wirkungen von Hartz IV je nach Haushaltstyp sehr differenziert beurteilt werden müssen. Nach einer analytischen Beschreibung der Voraussetzungen für die Akzeptanz von Arbeitsmarktreformen wird in einer Fallstudie zu Hartz IV die wechselvolle Geschichte der Hartz-Reformen nachgezeichnet. Trafen die Reformvorschläge der Hartz-Kommission zunächst auf hohe Akzeptanz, so zeigt sich, dass im Zuge der weiteren Ausgestaltung die Konfliktfelder zunahmten. Mit der Ankündigung der Agenda 2010 durch den Bundeskanzler im März 2003 änderte sich die Wahrnehmung der Reformen; positive Elemente wie zusätzliche Leistungen in einigen Teilbereichen und bessere Chancen auf Reintegration gerieten in den Hintergrund und die Veränderungen erschienen ausschließlich als sozialstaatliche Kürzungsmaßnahmen. Der unvermittelte Bruch mit bisherigen sozialstaatlichen Traditionen löste erhebliche Ängste auch in die Mitte der Gesellschaft aus und rief den Widerstand sowohl von Betroffenen, aber auch der Gewerkschaften und von Teilen der Regierungsparteien hervor. Die Autoren heben neben inhaltlichen Mängeln sowie den Implementationsproblemen von „Fördern und Fordern“ in der Praxis hervor, dass es der Regierung nicht gelungen ist, ein akzeptiertes normatives Leitbild für die Reformperspektive des aktivierenden Sozialstaates zu entwickeln, in die die konkrete Reformpolitik hätte eingebunden werden können. Am Beispiel Großbritanniens und Dänemarks wird deutlich, wie wichtig normative Grundprinzipien und eine stringente Vermittlung für die Akzeptanz von Reformmaßnahmen sind

und welche unterstützende Rolle komplementäre Reformen und günstige wirtschaftliche Rahmenbedingungen für diese Veränderungsmaßnahmen haben.

Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Autoren regen zum Nachdenken, aber auch zum Widerspruch an; in jedem Fall geben sie Anstöße für die weitere Diskussion der Reformpolitik. Die Autoren haben den Text in eigener wissenschaftlicher Verantwortung verfasst. Wir möchten uns für ihre Arbeit und das Engagement

herzlich bedanken und hoffen, dass die Expertise dazu beitragen kann, die schwierigen Reformprozesse nachzuvollziehen und kritisch zu hinterfragen sowie Handlungsbedarf und Gestaltungsoptionen aufzuzeigen.

Ruth Brandherm

Friedrich-Ebert-Stiftung

Leiterin des Gesprächskreises

Arbeit und Qualifizierung

Zusammenfassung

Die Arbeitsmarktreform Hartz IV war das am heftigsten umstrittene sozialpolitische Vorhaben der letzten Jahre. Hartz IV provozierte massive Proteste, insbesondere in Ostdeutschland, und trug zu einem massiven Verlust an politischer Unterstützung für die rot-grüne Bundesregierung sowie zu einer parteipolitischen Abspaltung in Gestalt der WASG bzw. Linkspartei bei. Gleichzeitig zeigt sich mittlerweile, dass entgegen den weit verbreiteten Befürchtungen massiver Kürzungen bei den Transferleistungen ein wesentlicher Teil der Langzeitarbeitslosen erstmals oder im Vergleich zum früheren System höhere Transferzahlungen erhält. Die Aufnahme gering entlohnter Arbeit wird nur in sehr begrenztem Maße in der Praxis eingefordert. Auch ist die Zahl der Transferempfänger und das Niveau der Ausgaben für diese Leistungen über das erwartete Maß hinaus angestiegen, so dass in der Praxis nicht von einem Einschnitt in das Sozialsystem gesprochen werden kann. Wie kann dieser Gegensatz erklärt werden?

Die Akzeptanz von Arbeitsmarkt- und Wohlfahrtsstaatsreformen ist grundsätzlich problematisch, wenn sie mit Einschnitten und signifikanten Veränderungen gegenüber dem Ausgangszustand verbunden sind. Dies hat im Kern zwei Dimensionen: die inhaltliche Gestaltung von Reformen und deren politische und öffentliche Vermittlung.

Je stärker, sichtbarer und konzentrierter Einbußen ausfallen sollen, umso prekärer ist die Akzeptanz solcher Entscheidungen. In der Wahlbevölkerung stark vertretene oder in Parteien und Verbänden gut organisierte Gruppen können sich besonders effektiv im politischen Entscheidungsprozess artikulieren. Deshalb sind massive Veränderungen und Kürzungen im Sozialstaat eher die Ausnahme, während marginale Reformen dominieren, die im Wesent-

lichen dem Prinzip der Pfadabhängigkeit folgen. Dies spiegelt die strukturierende und stabilisierende Wirkung etablierter institutioneller Regelungen wider, an die sich die Akteure in ihren Erwartungen und ihrem Verhalten angepasst haben. Höhere Akzeptanz haben unter sonst gleichen Bedingungen also Reformen, welche an den etablierten institutionellen Status Quo anschließen, in diesem Sinne der Pfadabhängigkeit folgen und nur zu geringen Abweichungen führen. Die mit Hartz IV verbundene teilweise Abkehr vom kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaat mit seinen segmentierten Arbeitsmärkten und statuserhaltenden Regeln kann historisch gewachsene und institutionell stabilisierte Gerechtigkeitsvorstellungen verletzen und die Akzeptanz solcher Reformen schmälern.

Eine Regierung kann aber im Design von Reformen selbst kompensatorische Elemente anlegen, um potenzielle Akzeptanzdefizite auszuräumen. Das kann eine „Entschädigung“ für bestimmte Einschnitte durch zusätzliche Leistungen auf einem anderen Gebiet umfassen. Es kann sich jedoch dabei auch um die „gerechte“ Verteilung von Einschnitten über verschiedene Gruppen hinweg handeln, um so über ein höheres Maß an „Fairness“ bei den Reformen für höhere Akzeptanz zu sorgen. Dies weist auf die polit-ökonomisch wichtige Rolle komplementärer Reformen wie etwa die gleichzeitige Entscheidung und Umsetzung von Kompensationen oder an die Ankündigung solcher Schritte innerhalb eines überschaubaren Zeitraums hin. Komplementäre Reformen sind aber nicht nur polit-ökonomisch wichtig, sondern auch aus Gründen der Wirksamkeit von Reformen. Da Arbeitsmarktreformen in einem komplexen institutionellen Gefüge implementiert werden, das von Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Ele-

menten gekennzeichnet ist, sind die Effekte gering, wenn lediglich isolierte Veränderungen vorgenommen werden. Ökonomisch erfolgreich sind Reformen dann, wenn sie durch komplementäre Veränderungen begleitet werden.

Die Analyse der inhaltlichen Gestaltung sowie der politischen und öffentlichen Vermittlung von Hartz IV in Deutschland und der Vergleich mit ähnlich gelagerten arbeitsmarktpolitischen Reformstrategien in Großbritannien und Dänemark hat zwei zentrale Defizite der Reform in Deutschland aufgezeigt, welche miteinander zusammenhängen: Zum einen wurde Hartz IV primär als „Sozialkürzung“ und „fordernde“ Aktivierung wahrgenommen und auch von den Initiatoren der Reform als solche dargestellt, obwohl der Kern auch „fördernde“ Elemente und teilweise Leistungsausweitungen umfasste. Zum anderen war und ist der deutsche Arbeitsmarkt weniger aufnahmefähig als Arbeitsmärkte in anderen Ländern, die ebenfalls eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik ergriffen haben. Aktivierende Maßnahmen wurden in Großbritannien, aber auch in Dänemark in einer Phase stärkeren Wirtschaftswachstums mit sinkender Arbeitslosigkeit eingeleitet. Das Timing von Reformen ist damit ein wichtiger Faktor, der über die politische Durchsetzbarkeit und rasche ökonomische Effekte einer Reform mit entscheidet.

Angesichts der Tatsache, dass Einstiegsmöglichkeiten für Langzeitarbeitslose und Geringqualifizierte in gering entlohnten Tätigkeiten zwar erforderlich, aber nicht besonders attraktiv sein werden und auch politisch strittig sind,

kommt es im deutschen Kontext auch darauf an, anfängliche Niedriglohnbeschäftigung mit möglichst guten Aufstiegsmöglichkeiten zu versehen. Zwar kann der Aufstieg in höhere Entlohnung keineswegs garantiert werden, doch sind institutionelle Vorkehrungen sinnvoll, welche die Aufstiegchance verbessern. Hierzu zählt einerseits das Bemühen, Vollzeittätigkeiten im Niedriglohnsektor stärker zu forcieren als aufstockende Teilzeittätigkeiten, da letztere in der Regel weniger Entlohnungsperspektiven bieten. Andererseits kann die Aufwärtsmobilität durch die Entwicklung des individuellen Humankapitals begünstigt werden. Grundsätzlich hängt der künftige Erfolg von Hartz IV als einer Aktivierungsstrategie für Langzeitarbeitslose auch davon ab, dass akzeptiert wird, dass nach einer längeren Phase der Nichterwerbstätigkeit von Personen mit geringer oder entwerteter Qualifikation auch Tätigkeiten mit niedriger Entlohnung aufgenommen werden können. Niedrig entlohnte Arbeit bietet im Vergleich zum langfristigen Transferbezug eine stärkere Integrationschance und bessere Aufstiegsmöglichkeiten. Dass sich in dieser Frage zentrale Konflikte um Grundprinzipien des Sozialstaates und sozialer Gerechtigkeit entzünden und entsprechende Akzeptanzdefizite auftreten, deutet darauf hin, dass eine gesellschaftliche Übereinkunft über das Niveau der Sozialleistungen, die Verpflichtungen von Gesellschaft und Transferbeziehern und die Rolle von Niedriglohnbeschäftigung als Möglichkeit zum (Wieder)Einstieg in den Arbeitsmarkt bislang nicht zustande gekommen ist.

1. Einleitung

Die Arbeitsmarktreform Hartz IV war das am heftigsten umstrittene sozialpolitische Vorhaben der letzten Jahre. Hartz IV provozierte massive Proteste, insbesondere in Ostdeutschland, und trug zu einem massiven Verlust an politischer Unterstützung für die rot-grüne Bundesregierung sowie zu einer parteipolitischen Abspaltung in Gestalt der WASG bzw. Linkspartei bei.

Gleichzeitig zeigt sich mittlerweile, dass entgegen den weit verbreiteten Befürchtungen massiver Kürzungen bei den Transferleistungen ein wesentlicher Teil der Langzeitarbeitslosen erstmals oder im Vergleich zum früheren System höhere Transferzahlungen erhält. Die Aufnahme gering entlohnter Arbeit wird nur in sehr begrenztem Maße in der Praxis eingefordert. Auch ist die Zahl der Transferempfänger und das Niveau der Ausgaben für diese Leistungen über das erwartete Maß hinaus angestiegen, so dass in der Praxis nicht von einem Einschnitt in das Sozialsystem gesprochen werden kann.

Wie lässt sich dieses Paradox erklären? Warum traf die Arbeitsmarktreform Hartz IV

auf so geringe Akzeptanz, obwohl sie bis dato faktisch zu Mehrausgaben und höheren Empfängerzahlen geführt hat? Welche Inhalte der angekündigten Reform mobilisierten lebhaften Widerstand – und welche Rolle spielte dabei die politische und mediale Vermittlung des Reformvorhabens?

Diese Studie untersucht die Voraussetzungen für die Akzeptanz von Arbeitsmarktreformen am Fall Hartz IV und ergänzt damit die vorliegende Arbeit von Glaab und Sesselmeier (2005). Sie beginnt mit einer kurzen theoretischen Diskussion, bevor am Beispiel von Hartz IV analysiert wird, warum diese Reform auf weniger Akzeptanz stieß als dies im Nachhinein zu vermuten gewesen wäre. Ein internationaler Vergleich mit ähnlichen Reformprojekten in Dänemark und Großbritannien ergänzt diese Untersuchung, bevor im abschließenden Teil Schlussfolgerungen im Hinblick auf eine größere Akzeptanz künftiger Arbeitsmarktreformen in Deutschland und auf die Weiterentwicklung von Hartz IV gezogen werden.

2. Das Paradox von Hartz IV

2.1 Geringe Zustimmung

Die Einführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende durch das „Vierte Gesetz für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz IV) mit Wirkung zum 1. Januar 2005 gilt noch immer als eine besonders einschneidende und gravierende Sozialreform der letzten Jahre. Befürworter sehen in ihr eine fundamentale Korrektur von Fehlanreizen im bisherigen System der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, Kritikern ist sie der Beleg für einen massiven „Sozialabbau“ durch die Kürzung von Leistungen für Arbeitslose und die Verschärfung von Sanktionen und Zumutbarkeitskriterien.

Kritische bis ablehnende Einschätzungen zeigten sich auch in zahlreichen Umfragen aus dem Zeitraum der Gesetzesformulierung und der Umsetzungsphase. So belegt eine Befragung aus dem Sommer 2004, also kurz vor der Umsetzung von Hartz IV, eine ablehnende Haltung bei einem nennenswerten Teil der westdeutschen und einer Mehrheit der ostdeutschen Bevölkerung. Die Befragung der Forschungsgruppe Wahlen für das ZDF Politbarometer vom 27. August 2004 ergab in Westdeutschland mit 49% Befürwortern und 46% Gegnern immerhin eine leichte Mehrheit für Hartz IV, im Osten war das Verhältnis mit 58% Ablehnung und 35% Unterstützung deutlich umgekehrt. Forsa berichtete im September 2004 davon, dass nur 46% der Befragten Hartz IV befürworteten und 42% die Reform ablehnten. Im Westen lag die Zustimmung bei 49%, im Osten lediglich bei 33%, während 40% in den alten und 52% in den neuen Bundesländern die Reform verwarfen. Die Ablehnung konzentrierte sich dabei auf 45- bis 59-Jährige (49%) sowie Arbeiter und Arbeitslose (52% bzw. 58%). Infratest-dimap berichtete ebenfalls im Septem-

ber 2004, dass Hartz IV nach Ansicht von 64% der Befragten im Osten für die neuen Bundesländer unzumutbare Härten mit sich bringe (28% im Westen).

2.2 Differenzierte Effekte auf Transferleistungen

Gleichzeitig zeigen jedoch Modellrechnungen für verschiedene Haushaltszusammensetzungen durchaus differenzierte Effekte von Hartz IV auf die Höhe der jeweils gewährten Transferleistungen (Abbildung 2). So belegen Studien des IAB (Blos/Rudolph 2005), aber auch eine Arbeit im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, dass nur ein Teil der früheren Arbeitslosen- und Sozialhilfebezieher Kürzungen bei den Transferzahlungen oder einen Verlust des Transferanspruchs zu verzeichnen hatte (Becker/Hauser 2006). Blos und Rudolph weisen unter den 83% weiterhin anspruchsberechtigten früheren Arbeitslosenhilfebezieher 57% Verlierer und immerhin 43% Gewinner aus. Becker und Hauser bestätigen diesen Befund im Wesentlichen und sprechen in Bezug auf das Einkommen von Arbeitslosenhilfebezieher 60% Verlierern und 40% Gewinnern. Kürzungen erlebten vor allem Personen mit einem vergleichsweise hohen Arbeitslosenhilfeanspruch, insbesondere wenn beide Partner in einem Haushalt substantielle eigenständige Arbeitslosenhilfeansprüche hatten. Diese Konstellationen finden sich vor allem bei älteren ehemaligen Arbeitslosenhilfebezieher in Ostdeutschland. Kürzungen treten aufgrund der stärkeren Anrechnung von Partnereinkommen auch bei Transferbezieher mit in Vollzeit erwerbstätigem Partner auf.

Dem gegenüber können in anderen Haushaltstypen höhere Transferansprüche als in der Vergangenheit geltend gemacht werden, insbesondere durch Personen mit geringer Arbeitslosenhilfe, die keine ergänzende Sozialhilfe in Anspruch nahmen, darunter zahlreiche Alleinerziehende. Auch fallen die monatlichen Zahlungen des Arbeitslosengeldes II höher als in der alten Sozialhilfe aus, da früher gesondert gezahlte Zusatzleistungen nun regelmäßig mit dieser Pauschale abgegolten werden.

Die Tatsache, dass Kürzungen vor allem Haushalte mit recht hohen Arbeitslosenhilfeansprüchen, Paarhaushalte ohne Kinder sowie Haushalte mit zusätzlichen Einkünften aus Erwerbstätigkeit oder anderen Quellen wie Renten trafen, relativiert auch die Befürchtung, Hartz IV würde zu einer massiven Verschärfung des Armutsproblems führen. Insgesamt ist die Wirkung von Hartz IV also sehr differenziert zu beurteilen.

Abbildung 1: **Transferleistungen vor und nach der Reform**

	Haushalts- einkommen nach ALG II	Frühere ALH + Kindergeld + Wohngeld	Frühere Sozialhilfe + Kindergeld
Alleinstehende/r West 1,500 €	662	659	659
Alleinstehende/r West 3,000 €	662	906.66	659
(Ehe-) Paar, West 2,000 €	1,034	1,030	1,030
Alleinerziehend, West 1 Kind, 4 Jahre 1,500 €	1,090	1,078.25	1,078.25
(Ehe-) Paar, West 2 Kinder, 4 und 12 Jahre 3,000 €	1,574	1,670.51	1,634.50

	Haushalts- einkommen nach ALG II	Frühere ALH + Kindergeld + Wohngeld	Frühere Sozialhilfe + Kindergeld
Alleinstehende/r Ost 1,500 €	579	616.07	579
Alleinstehende/r Ost 3,000 €	579	880.66	579
(Ehe-) Paar, Ost 2,000 €	934	936	936
Alleinerziehend, Ost 1 Kind, 4 Jahre 1,500 €	996	990.25	990.25
(Ehe-) Paar, Ost 2 Kinder, 4 und 12 Jahre 3,000 €	1,435	1,613.51	1,501.50

Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit 2005

Vergleichsrechnungen zwischen Arbeitslosengeld II und vergleichbaren Nettolöhnen aus Erwerbstätigkeit zeigen außerdem, dass das Arbeitslosengeld II nach wie vor einen effektiven impliziten Mindestlohn von substantieller Höhe darstellt (Boss/Christensen/Schrader 2005, Cichorek/Koch/Walwei 2005, Brenke 2006). Relativ hoch liegt der Bruttolohn, welcher erzielt werden müsste, um das Transferniveau (ohne aufstockenden Leistungsbezug) zu erreichen bzw. zu überschreiten bei größeren Bedarfsgemeinschaften. Er fällt höher aus, wenn ergänzende Leistungen zum Arbeitslosengeld II wie der befristete Zuschlag beim Übergang aus dem Arbeitslosengeld I, der Zusatzverdienst aus

einem „Ein-Euro-Job“ oder der nicht angerechnete Hinzuverdienst aus eigener Erwerbstätigkeit mit berücksichtigt werden.

Von daher hat die Einführung von Hartz IV entgegen manchen Befürchtungen nicht zu einer massiven Absenkung der aus dem Sozialleistungssystem ableitbaren Anspruchslöhne geführt. Es ist auch keineswegs so, dass Bezieher von Arbeitslosengeld II gezwungen wären, unterhalb des Niveaus dieser Sozialleistungen in Vollzeit erwerbstätig zu sein. Wenn nur ein niedriges Entgelt erzielt wird, so kommt stets eine Aufstockung durch ergänzendes Arbeitslosengeld II in Betracht.

Abbildung 2: **Grundsicherung und Vergleichslöhne**

Arbeitslosengeld II, Arbeitsgelegenheiten und äquivalenter Marktlohn im Vergleich						
	Arbeitslosengeld II inkl. Sozialgeld für Haushaltsmitglieder und Unterkunftskosten (ALG II bis ALG II + befristeter Zuschlag*)	äquivalenter Marktlohn		Arbeitslosengeld II plus Mehraufwandsentschädigung in Höhe von 1,50 € je Stunde bei 30h/W.	äquivalenter Marktlohn	
		Nettostundenlohn** bei 40h/W. (ALG II - ALG II plus Zus.)	Bruttostundenlohn bei 40h/W. (ALG II - ALG II plus Zus.)		Nettostundenlohn** bei 40h/W. (ALG II - ALG II plus Zus.)	Bruttostundenlohn** bei 40h/W. (ALG II - ALG II plus Zus.)
in €						
Alleinstehend	662 - 822	3.10 - 4.40	3.70 - 5.65	857 - 1017	4.70 - 5.90	6.10 - 8.10
Verheiratet (Alleinverdiener)	1034 - 1354	5.65 - 7.80	7.10 - 9.80	1229 - 1549	7.10 - 8.95	8.90 - 11.50
Verheiratet (Alleinverdiener 2 Kinder unter 7)	1574 - 2014	3.80 - 7.35	4.80 - 9.25	1760 - 2209	5.30 - 8.55	6.35 - 10.90

Die Obergrenze ergibt sich aus ALG II plus dem maximalen monatlichen Zuschlag im ersten Jahr nach ALG I-Bezug.

** Berechnung des Nettolohns unter Berücksichtigung von Kindergeld, Kinderzuschlag und Wohngeld

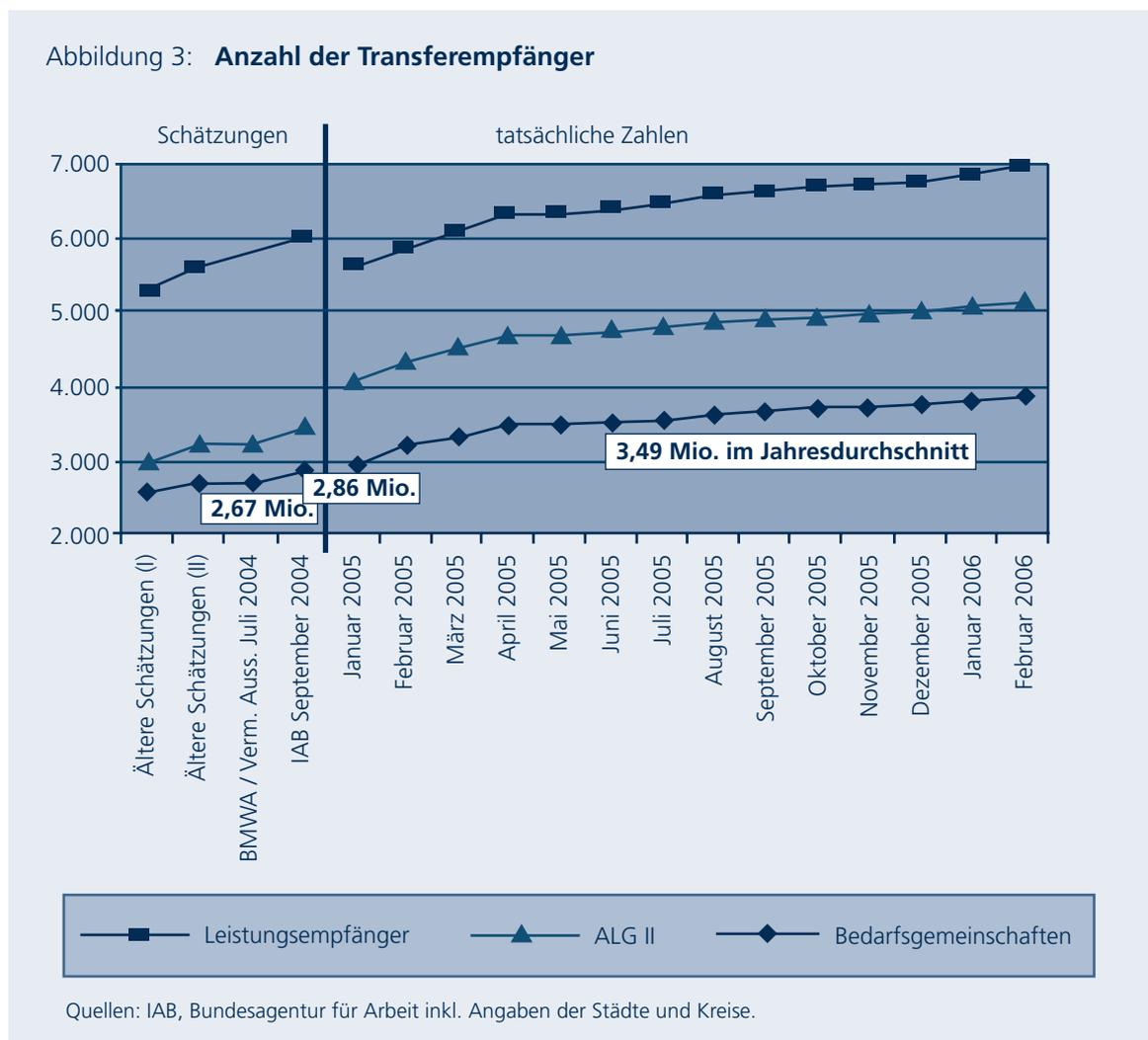
Quelle: Cichorek/Koch/Walwei2005.

2.3 Mehr Leistungsbezieher und höhere Ausgaben

Nicht nur fallen für eine nennenswerte Gruppe der Transferbezieher die Leistungen großzügiger aus als in der Vergangenheit – auch die Anzahl der Empfänger von Arbeitslosengeld II liegt höher als die Schätzungen des Jahres 2004 prognostiziert hatten, wie Abbildung 3 veranschaulicht. Die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften und der in ihnen lebenden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen (Arbeitslosengeld II) sowie der nicht erwerbsfähigen Mitglieder, welche Sozialgeld beanspruchen können, liegt deutlich höher als erwartet und ist bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt weiter angestiegen. Bezogen im Dezember 2004 insgesamt 4,88 Mio. Personen Fürsorgeleistungen (Arbeitslosenhilfe und/oder Sozialhilfe, so waren es im Januar 2005 6,12 Mio. (4,50 Mio. Arbeitslosengeld II und 1,62 Mio. Sozialgeld) und

im November 2005 7,06 Mio. (5,19 Mio. bzw. 1,87 Mio.). Dies kann mit mehreren Effekten zu tun haben (Bundesagentur für Arbeit 2006, Kaltenborn/Schiwarov 2006a, Koch/Walwei 2005b):

1. mit dem erstmaligen Entstehen eines Leistungsanspruchs, wie dies bei jungen Erwachsenen unter 25 Jahren bei Gründung eines eigenen Haushalts der Fall war,
2. mit der erstmaligen Inanspruchnahme von Leistungen durch Hilfebedürftige, die ihren Anspruch auf (aufstockende) Sozialhilfe früher nicht geltend gemacht hatten,
3. mit dem im Vergleich zu früheren Annahmen längeren Verbleib im Transferbezug, insbesondere beim Übergang von Beziehern von Arbeitslosengeld I in den Bezug von Arbeitslosengeld II, was teilweise auf die konjunkturell ungünstige Lage, teilweise aber auch auf die begrenzte Intensität von aktivierenden Maßnahmen zurückzuführen ist.



Die tatsächliche Entwicklung zeigt bis dato auch gegenüber dem Ausgangszustand und den prognostizierten Effekten von Hartz IV einen Anstieg der Ausgaben für die Leistungen der Grundsicherung, welche vor allem auf höhere Aufwendungen für die Transferleistungen zurückzuführen ist, während die budgetierten Eingliederungsleistungen für das Jahr 2005 nicht vollständig ausgeschöpft wurden. 2004 hatte der Bund für Arbeitslosenhilfe und Eingliederungsmaßnahmen 25 Mrd. € ausgegeben. Die Kommunen hatten Aufwendungen von rund 10 Mrd. € für die Sozialhilfe Erwerbsfähiger, Bund und Länder für das Wohngeld von Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfebeziehern 4 Mrd. €. Hinzu kamen 0,2 Mrd. € der Länder für Eingliederungshilfen. Insgesamt tätigten Bund, Länder und Kommunen im Jahr 2004 Ausgaben von 39 Mrd. € für Fürsorgeleistungen Erwerbsfähiger (Kaltenborn/Schiwarov 2006b).

2005 sollten nach dem Haushaltsplan des Bundes 14,6 Mrd. € für das Arbeitslosengeld II und 6,6 Mrd. € für Eingliederungsleistungen, zusammen also 27,7 Mrd. € ausgegeben werden. Mit den geplanten 7,8 Mrd. € der Kommunen und den Verwaltungskosten hätten insgesamt rund 36,1 Mrd. € resultiert, also eine Einsparung von knapp drei Mrd. €, wie dies auch in den Verhandlungen über Hartz IV erwartet worden war. Tatsächlich beliefen sich die Ausgaben des Bundes 2005 jedoch auf 32,1 Mrd. €. Dabei fielen für Arbeitslosengeld II 25 Mrd. €, also 70% mehr an, während nur 3,6 Mrd. € der Eingliederungsleistungen ausgeschöpft wurden. Die Ausgaben für Unterkunft und Heizung beliefen sich auf 12,1 Mrd. €, davon 8,6 Mrd. € bei den Kommunen und 3,5 Mrd. € beim Bund. Unter

Einbezug der Verwaltungsausgaben resultierten insgesamt etwa 44,3 Mrd. €, also rund acht Mrd. € mehr als eingeplant und etwa fünf Mrd. € mehr als im Jahr vor der Reform. Davon entfielen 35,1 Mrd. € auf den Bund, auf die Kommunen 9,2 Mrd. € (Kaltenborn/Schiwarov 2006b).

Der Anstieg der Ausgaben hat sich Anfang 2006 fortgesetzt. Für das laufende Jahr wird mit Mehrausgaben von vier bis fünf Mrd. € gegenüber den budgetierten 24,4 Mrd. € für die Grundsicherung gerechnet, so dass für alle Gebietskörperschaften ein Gesamtvolumen von über 50 Mrd. € resultieren könnte, zumal nun auch mit Mehrausgaben durch die stärkere Ausschöpfung des Budgets für Eingliederungsmaßnahmen gerechnet wird. Hartz IV hat damit bislang nicht zu Einsparungen, sondern zu Mehrausgaben geführt. Dies entspricht nicht der weit verbreiteten Wahrnehmung der Reform als sozialpolitische Kürzungsmaßnahme.

Führt man diese Befunde zusammen, so ergibt sich insgesamt eine Reform, die bislang nicht zu Einsparungen im Sozialstaat, sondern zu deutlichen Mehrausgaben geführt hat. Die Anzahl der Transferempfänger ist nicht reduziert worden, sondern hat gegenüber dem früheren Zustand zugenommen. Und ein nennenswerter Teil der Transferbezieher kann nach der Reform höhere Leistungen beziehen als vorher. Diese Befunde relativieren die Erwartungen der Befürworter von Hartz IV bzw. die Befürchtungen der Gegner deutlich. Ein Paradox bleibt gleichwohl bestehen: Warum traf eine Reform, die sich im Nachhinein als wesentlich weniger gravierend, teilweise sogar als sozialpolitisch expansiv herausstellt, auf Ablehnung und Widerstand?

3. Voraussetzungen der Akzeptanz von Arbeitsmarktreformen

Die Akzeptanz von Arbeitsmarkt- und Wohlfahrtsstaatsreformen ist grundsätzlich problematisch, wenn sie mit Einschnitten und signifikanten Veränderungen gegenüber dem Ausgangszustand verbunden ist. Dies hat im Kern zwei Dimensionen: die inhaltliche Gestaltung von Reformen und deren politische und öffentliche Vermittlung.

3.1 Arbeitsmarktreformen und Pfadabhängigkeit

Was die inhaltliche Ausgestaltung von Arbeitsmarkt- und Wohlfahrtsstaatsreformen angeht, so hat die internationale vergleichende Forschung auf die besondere Logik von Reformen mit restriktivem Charakter und deren grundsätzlich problematische Durchsetzbarkeit hingewiesen (Pierson 1994). Je stärker, sichtbarer und konzentrierter Einbußen ausfallen sollen, umso prekärer ist die Akzeptanz solcher Entscheidungen. In der Wahlbevölkerung stark vertretene oder in Parteien und Verbänden gut organisierte Gruppen können sich besonders effektiv im politischen Entscheidungsprozess artikulieren. Deshalb sind massive Veränderungen und Kürzungen im Sozialstaat eher die Ausnahme, während marginale Reformen dominieren, die im Wesentlichen dem Prinzip der „Pfadabhängigkeit“ folgen (Pierson 2000). Dies spiegelt die strukturierende und stabilisierende Wirkung etablierter institutioneller Regelungen wider, an die sich die Akteure in ihren Erwartungen und ihrem Verhalten angepasst haben. Höhere Akzeptanz haben unter sonst gleichen Bedingungen also Reformen, welche an den etablierten institutionellen Status Quo anschließen, in diesem Sinne der Pfadabhängigkeit folgen und nur zu geringen Abweichungen führen. Dies gilt umso mehr, je

eher stärkere Eingriffe zu massiven und kurzfristig sichtbaren Verlusten bei wichtigen gesellschaftlichen Gruppen führen würden.

3.2 Aktivierung als neues Paradigma in konservativen Wohlfahrtsstaaten

Reformen, die sich im Rahmen der Pfadabhängigkeit bewegen, sind leichter zu realisieren, weil sie politisch weniger gravierende Konflikte aufwerfen, aber auch im Hinblick auf institutionelle Wechselwirkungen einfacher zu gestalten sind als weiterreichende Veränderungen. Die vergleichende Analyse von Wohlfahrtsstaaten zeigt jedoch, dass gerade die konservativen Wohlfahrtsstaaten Kontinentaleuropas, zu denen auch Deutschland zählt, besonders große Defizite bei der Integration der erwerbsfähigen Bevölkerung in den Arbeitsmarkt aufweisen. Frauen, Ältere und Geringqualifizierte sind dort weniger gut in den Arbeitsmarkt integriert als in liberalen und sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten (Esping-Andersen 1996, Dingeldey/Gottschall 2001). Auch fällt dort der Anteil der Langzeitarbeitslosen höher aus.

Diese Beschäftigungsdefizite lassen sich auf institutionelle Regelungen von Arbeitsmarkt und Wohlfahrtsstaat zurückführen, etwa die vergleichsweise strikte Regulierung des Arbeitsmarktes, eine über Transferleistungen und tarifliche oder gesetzliche Mindestlöhne begrenzte Lohnflexibilität, eine hohe Belastung mit Steuern und Abgaben und eine traditionell passiv ausgerichtete Arbeitsmarktpolitik, welche vergleichsweise großzügige, an das frühere Arbeitsentgelt geknüpfte Transferleistungen gewährt und nicht primär auf rasche Reintegration in den Arbeitsmarkt ausgerichtete aktive Maßnahmen umfasst.

Um hier eine Verbesserung zu erreichen, sind Veränderungen erforderlich, die im Rahmen pfadabhängiger und marginaler Reformen kaum erreicht werden können. Soll also eine effektive „aktivierende“ Arbeitsmarktpolitik in diesen Staaten realisiert werden, so setzt dies größere Veränderungen als etwa in skandinavischen oder liberalen Wohlfahrtsstaaten voraus (Eichhorst/Konle-Seidl 2005, Giddens 2006). Eine stärkere Aktivierung von Langzeitarbeitslosen, welche in vielen Ländern im Mittelpunkt aktivierender Arbeitsmarktpolitik steht, bedeutet in passiven Wohlfahrtsstaaten mit statussichernden Transferleistungen einen Bruch mit dem bisherigen Arrangement eines Bismarckschen Sozialmodells und damit Reformen, die über den engen Spielraum, der von institutioneller Pfadabhängigkeit definiert wird, hinausgehen. Dies gilt insbesondere dann, wenn statusorientierte Leistungen für Langzeitarbeitslose zur Disposition gestellt und auch niedrigere Löhne als Einstiegsoption in den Arbeitsmarkt akzeptiert werden sollen (Giesecke/Groß 2005). Das bedeutet eine partielle Annäherung der deutschen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik an ein Sozialstaatsmodell mit liberaler Prägung. Diese teilweise Abkehr vom kontinentaleuropäisch-konservativen Wohlfahrtsstaat (Dingeldey/Gottschall 2001) mit seinen segmentierten Arbeitsmärkten und statuserhaltenden Regeln kann historisch gewachsene und institutionell stabilisierte Gerechtigkeitsvorstellungen verletzen und die Akzeptanz solcher Reformen schmälern.

3.3 Vermittlung und Legitimation von Reformen – Pfadabhängigkeit und normative Leitbilder

Werden Reformen angestrebt, die mit der Pfadabhängigkeit brechen sollen oder aus Sicht der Adressaten zu einem solchen Bruch führen – wie dies etwa bei Hartz IV der Fall war –, so stellt dies besonders hohe Anforderungen an die politische und öffentliche Vermittlung solcher Re-

formvorhaben. Abweichungen vom etablierten Pfad sind schwierig, aber nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Eine zentrale Aufgabe besteht darin, durch eine überzeugende Vermittlung von Sinn und Zweck der Reform dennoch für eine ausreichende politische und gesellschaftliche Unterstützung zu sorgen. Ein Ansatzpunkt ist dabei der Verweis auf akute oder in Zukunft auftretende Funktionsdefizite der vorhandenen institutionellen Regelungen. Je überzeugender die fiskalischen oder gesellschaftlichen Kosten des Status Quo identifiziert werden können, umso leichter lässt sich eine Korrektur durch geeignete Reformen begründen. Dies gilt umso mehr, je klarer auch die konkreten Kosten und der zu erwartende Nutzen einer (Nicht)Veränderung gegenüber dem Status Quo für den einzelnen Bürger herausgestellt werden kann.

Hierbei kommt wissenschaftlicher Politikberatung und glaubwürdiger, unabhängiger Expertise eine wichtige Rolle zu. Sie können zur Legitimation von Veränderungen beitragen, indem sie auf gegenwärtige oder künftige Problemlagen aufmerksam machen (Eichhorst/Wintermann 2005). Unabhängige Expertise kann auch helfen, geeignete Problemlösungen zu definieren und im politischen Prozess zu legitimieren. Dabei kommt es insbesondere darauf an, die prinzipiell ungewissen positiven Effekte von Reformen zu präzisieren und damit die Orientierung am „sicheren“ und bekannten Status Quo aufzulockern. Je klarer der Nutzen von Veränderungen aufgezeigt werden kann, umso leichter sind auch kurzfristige Einbußen zu akzeptieren. Der politischen Kommunikation kommt dabei eine zentrale Funktion zu. Sie muss Kosten und Nutzen des Status Quo im Vergleich zum erwarteten Zustand nach den Reformen nachvollziehbar und glaubwürdig darstellen können, wobei die jeweiligen gesellschaftlichen Gruppen mit jeweils geeigneten Kommunikationsmitteln angesprochen werden sollten.

Unterstützend wirkt hierbei ein Bezug auf normative Prinzipien (Cox 2001): Werden sozial- und arbeitsmarktpolitische Reformvorhaben von

einem übergeordneten Leitbild abgeleitet, das gesellschaftlich akzeptiert ist, über das also ein weitreichender, wenn auch nicht vollständiger Konsens besteht, so sind diese Reformen plausibler. Problematisch bleibt die Akzeptanz von Reformen, wenn kein ausreichender gesellschaftlicher Konsens über Ziele und Maßnahmen erreicht werden kann. Umfassendere und grundsätzlichere Veränderungen bedürfen eines neuen oder wenigstens reformulierten normativen Leitbildes, um hiervon entsprechende Reformen ableiten zu können. Das bedeutet aber gleichzeitig, dass die Formulierung eines neuen Leitbildes selbst strittig sein wird.

Zentral ist dabei die Rolle der Akteure, welche als „politische Unternehmer“ bestimmte Arbeitsmarkt- und Sozialstaatsreformen vorantreiben. Dies ist im Kern immer die Regierung. Deren Glaubwürdigkeit im Hinblick auf die Argumente, mit denen Reformvorhaben begründet werden, ist von essentieller Bedeutung. Je mehr sich hier ein stabiles und überzeugendes normatives Konzept erkennen lässt, umso höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass auch Reformen mit partiell restriktivem Charakter akzeptiert werden können. Weniger glaubwürdig sind Reformen, die ad hoc angekündigt werden und nicht in Übereinstimmung stehen mit früheren Reformansätzen (Glaab/Sesselmeier 2005).

3.4 Komplementäre Reformen und Tauschgeschäfte

Schließlich kann die Akzeptanz von Reformen gesteigert werden, wenn wichtige gesellschaftliche Gruppen diese mittragen. Dies gilt bei Arbeitsmarkt- und Wohlfahrtsstaatsreformen insbesondere für die Sozialpartner. Erfolgreiche Reformprozesse in europäischen Wohlfahrtsstaaten sind zu einem wesentlichen Teil gelungenen Aushandlungsprozessen zwischen Regierungen, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften zuzuschreiben, wobei jedoch den Regierungen eine wichtige treibende Funktion zukam (Ebbinghaus/Hassel 2000). Diese Verhandlungslösungen

gingen mit Tauschgeschäften zwischen den beteiligten Akteuren einher.

Kompensationen sind jedoch nicht nur zwischen Regierung und Sozialpartnern möglich. Eine Regierung kann auch im Design von Reformen selbst kompensatorische Elemente anlegen, um potenzielle Akzeptanzdefizite auszuräumen. Das kann eine „Entschädigung“ für bestimmte Einschnitte durch zusätzliche Leistungen auf einem anderen Gebiet umfassen. Es kann sich jedoch dabei auch um die „gerechte“ Verteilung von Einschnitten über verschiedene Gruppen hinweg handeln, um so über ein höheres Maß an „Fairness“ bei den Reformen für höhere Akzeptanz zu sorgen. Dies weist auf die polit-ökonomisch wichtige Rolle komplementärer Reformen in benachbarten Politikbereichen oder innerhalb eines konkreten Reformvorhabens hin. Hierbei ist an die gleichzeitige Entscheidung und Umsetzung von Kompensationen oder an die Ankündigung solcher Schritte innerhalb eines überschaubaren Zeitraums zu denken.

Komplementäre Reformen sind aber nicht nur polit-ökonomisch wichtig, sondern auch aus Gründen der Wirksamkeit von Reformen (Coe/Snowder 1997). Da Arbeitsmarktreformen in einem komplexen institutionellen Gefüge implementiert werden, das von Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Elementen gekennzeichnet ist, sind die Effekte gering, wenn lediglich isolierte Veränderungen vorgenommen werden. Ökonomisch erfolgreich sind Reformen dann, wenn sie durch komplementäre Veränderungen begleitet werden.

Zwar ist der institutionelle Reformbedarf in Deutschland im Hinblick auf eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik – wie skizziert – besonders groß, doch gleichzeitig sind die Kapazitäten für die Formulierung größerer Reformbündel begrenzt (Zohlnhöfer 2003, Eichhorst/Thode/Winter 2004). Dies hat zwei Gründe. Zum einen ist die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung im föderalistischen System mit einer starken Stellung des Bundesrates, einer ausgeprägten Tarifautonomie und einem hohen Grad an Verrechtlichung der Sozialpolitik begrenzt. Zum anderen

kann in Deutschland auch nicht auf eine ausgebaute Infrastruktur für dreiseitige Vereinbarungen zwischen der Regierung und den Sozialpartnern zurückgegriffen werden. Beide Faktoren erschweren bereits einzelne Reformen, wirken aber auch der Verwirklichung von Bündeln zueinander komplementärer Reformen entgegen.

3.5 Die Bedeutung der Implementation

Schließlich hat die Implementationsforschung darauf aufmerksam gemacht, dass für eine effektive Umsetzung auch die Akzeptanz durch die mit der Implementation beauftragten Akteure von großer Bedeutung ist (Mayntz 1980). Neben die Politikformulierung tritt die Durchführung

von politischen Programmen durch staatliche und private Akteure. Ein „Bürokratieversagen“ kann entstehen, wenn die mit der Umsetzung der Gesetze betrauten Akteure nicht hinter diesen Gesetzen stehen, sie aus normativen Gründen ablehnen oder institutionenpolitisch anders auslegen als angestrebt. Aufgrund der für ein Principal-Agent-Verhältnis typischen Probleme asymmetrischer Informationen und unvollständiger Kontrolle ist es für die Politik unmöglich vorherzusehen, wie die Bürokratie bzw. wesentliche Teil von ihr auf die Reformen reagieren würde. Unerwartete Entwicklungen können sich aufgrund institutionell gegebener Anreizstrukturen oder normativer Inkongruenzen zwischen den Zielen der Politikformulierung und den Überzeugungen der mit der Implementation beauftragten Akteure ergeben.

4. Die prekäre Akzeptanz von Hartz IV – Eine Fallstudie

4.1 Eine wenig spektakuläre Vorgeschichte

Hartz IV hat als Reform, welche im Kern in der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe bestand, eine längere Vorgeschichte, die weitgehend ohne größere öffentliche Beachtung verlief. Bereits seit längerer Zeit war die Doppelstruktur der Sicherungsleistungen für Langzeitarbeitslose in Gestalt von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe in Fachkreisen als reformbedürftig anerkannt. Auf der einen Seite bestand mit der Arbeitslosenhilfe eine Leistung für Langzeitarbeitslose, die an ein früheres Arbeitsentgelt anknüpfte, d.h. in der Leistungshöhe an das vormalige Entgelt gebunden war. Im Gegensatz zur Versicherungsleistung Arbeitslosengeld (bzw. später Arbeitslosengeld I) war die Arbeitslosenhilfe, obwohl stattsichernd in der Höhe, von der Prüfung der Bedürftigkeit abhängig. Sie wurde vom Bund über Steuermittel finanziert. Erwerbsfähige Personen, die aufgrund mangelnder früherer Erwerbstätigkeit keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe hatten, waren auf die soziale Grundsicherung in Form der Sozialhilfe verwiesen, die ebenfalls nach Bedürftigkeit gewährt und aus Steuermitteln finanziert wurde. Die Sozialhilfe differenzierte jedoch nicht nach Statusmerkmalen, sondern gewährte grundsätzlich einheitliche Leistungen für alle Hilfebedürftigen. Die Arbeitslosenhilfe hatte damit eine eigentümliche Zwischenposition zwischen einer Versicherungs- und einer Grundsicherungsleistung.

Hinzu kam die Parallelität der für die Betreuung der Langzeitarbeitslosen zuständigen Stellen: die Arbeitslosenhilfe wurde als Leistung des Bundes von der Bundesanstalt bzw. Bundesagentur für Arbeit (BA) abgewickelt, die Sozialhilfe war Angelegenheit der Kommunen. Das Nebeneinander von Arbeitslosen- und Sozial-

hilfe stellte einen der verschiedenen „Verschiebebahnhöfe“ im System der deutschen Arbeitsmarktpolitik dar (Trampusch 2002). So war es durchaus üblich, dass Kommunen Sozialhilfeempfänger in zeitlich befristete sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse aufnahmen, um hierüber Ansprüche auf Arbeitslosengeld und anschließende Arbeitslosenhilfe entstehen zu lassen. Dies erlaubte die Verlagerung der Lasten für Transferleistungen auf die Arbeitslosenversicherung bzw. den Bundeshaushalt. Fiel die Arbeitslosenhilfe vergleichsweise gering aus, hatten Transferbezieher Anspruch auf aufstockende Sozialhilfe, was den parallelen Bezug zweier Leistungen von zwei verschiedenen Behörden bedeutete. Hauptproblem der Doppelstruktur von Arbeitslosen- und Sozialhilfe war jedoch die getrennte Zuständigkeit von BA und Kommunen bei der Betreuung der Langzeitarbeitslosen je nach Art des Leistungsbezugs. Dies führte in der Praxis nicht zu effektiven Bemühungen um (Re)Integration in den Arbeitsmarkt, sondern zu einer regional deutlich unterschiedlichen Handhabung von Aktivierungsaktivitäten durch die Kommunen. Die jeweiligen Kompetenzen von BA und Kommunen wurden damit nicht zum Zweck einer effektiven Eingliederungspolitik verbunden, sondern standen getrennt nebeneinander.

Um diesen unbefriedigenden Zustand zu überwinden, wurden 2001 bis 2003 mit den sogenannten „MoZArT-Projekten“ („Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe“) verschiedene Modelle der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern bzw. -agenturen und den kommunalen Trägern der Sozialhilfe erprobt (Jantz 2004). Dabei kam einer Arbeitsgruppe der Bertelsmann Stiftung zur „Reform von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe“ eine wichtige vermittelnde Rolle zu.

4.2 Von MoZARrt zu Hartz

Diese weit unterhalb der Ebene öffentlicher Wahrnehmung unternommenen Schritte bereiteten Hartz IV im Bereich der Trägerstrukturen vor. Die Ausgestaltung der künftigen Transferleistung für Langzeitarbeitslose, die zwischen statusorientierter Arbeitslosenhilfe und der Grundsicherung in der Sozialhilfe angesiedelt sein würde, wurde in diesem Stadium nicht weiter definiert. Die vorbereitenden Arbeiten in den MoZArT-Projekten und in der Arbeitsgruppe der Bertelsmann Stiftung wurden Anfang 2002 vom „Vermittlungsskandal“ in der Bundesanstalt für Arbeit überlagert, welche von der Bundesregierung zum Anlass genommen wurde, die Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz-Kommission) einzusetzen (Eichhorst 2006a, Sell 2005, Schmid 2003).

Der Hartz-Kommission bot sich in einem historisch außergewöhnlichen „Gelegenheitsfenster“ die Möglichkeit, die verfestigten Strukturen der Arbeitsmarktpolitik hinsichtlich Trägerstrukturen, Steuerungsmechanismen und Instrumenten zu hinterfragen und etablierte Reformblockaden aufzubrechen. Sie legte im August 2002 einen Bericht vor, der über die Reform der BA und der Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne hinaus ging und dem eigenen Anspruch nach ein Gesamtkonzept zum signifikanten Abbau der Arbeitslosigkeit in Deutschland innerhalb weniger Jahre verkörperte. Die Hartz-Kommission konnte diese Gelegenheit nutzen, da sie selbst strukturell anders zusammengesetzt war als bi- oder tripartistische Gremien wie etwa das spätestens ab 2001 dauerhaft blockierte „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ (Eichhorst/Wintermann 2005).

4.3 Das Hartz-Konzept: hohe Akzeptanz, offene Konkretisierung

Das Reformbündel, welches die Hartz-Kommission vorschlug, traf auf hohe Akzeptanz in der Öffentlichkeit und bei der Bundesregierung, die es als wesentlichen Baustein ihrer Strategie im

Wahlkampf zur Bundestagswahl im Herbst 2002 nutzen konnte. Die SPD-geführte Bundesregierung kündigte gleichzeitig an, die Vorschläge der Hartz-Kommission „eins zu eins“ umsetzen zu wollen und sich damit an diese Konzepte zu binden (Dyson 2005). Weder vor noch unmittelbar nach der gewonnenen Bundestagswahl führte dies zu grundlegenden Differenzen innerhalb der SPD oder zwischen der SPD und Gewerkschaften. Ein Grund für die nach wie vor vergleichsweise hohe Akzeptanz der Reformvorhaben, die sich aus den Hartz-Vorschlägen ableiten sollten, lag in der sorgfältigen Aussparung zentraler Konfliktgegenstände im Verlauf der Kommissionsberatungen und der Formulierung von Tauschgeschäften innerhalb und zwischen einzelnen Modulen des Berichts der Hartz-Kommission (Schmid 2003). Zugleich wurde in der Arbeit der Kommission, aber auch in ihrem Endbericht Bezug genommen auf Vergleiche mit „guten Praktiken“ der Arbeitsmarktpolitik in anderen europäischen Staaten und als positiv eingeschätzte Erfahrungen mit Modellprojekten auf kommunaler Ebene. Damit konnten die Vorschläge der Hartz-Kommission inhaltlich zusätzlich legitimiert werden (Fleckenstein 2004).

Obleich die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe eines der zentralen Module des Hartz-Berichts war, blieben dort wichtige Kernfragen ungeklärt, insbesondere die Ausgestaltung der künftigen Sozialleistungen für Langzeitarbeitslose. Die Hartz-Kommission schlug vor, das bisherige Arbeitslosengeld weiterhin als Versicherungsleistung mit unveränderter Dauer und Höhe als „Arbeitslosengeld I“ bestehen zu lassen. Die Arbeitslosen- und Sozialhilfe sollte jedoch zum neuen „Arbeitslosengeld II“ zusammengefasst werden, welches steuerfinanziert und bedürftigkeitsgeprüft sein sollte. Es sollte all jenen arbeitslosen, erwerbsfähigen Personen zustehen, die entweder aufgrund mangelnder oder nur kurzfristiger sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in der Vergangenheit keine Ansprüche auf Arbeitslosengeld I erworben hatten oder deren Anspruch auf die Versicherungsleistung ausgelaufen war. Die Empfänger des Arbeitslosengeldes II sollten wie die Bezieher von

Arbeitslosengeld I auch von den zu schaffenden lokalen JobCentern der BA betreut werden, in welche die Kommunen und ggf. private Anbieter ihre jeweiligen Beratungsleistungen einbringen sollten.

Zur Höhe des Arbeitslosengeldes II äußerte sich die Hartz-Kommission bewusst nicht. Aus dem Vergleich mit anderen Staaten oder den Erfahrungen mit regionalen Modellprojekten konnten hierzu auch keine zwingenden Schlussfolgerungen abgeleitet werden. Die zwischenzeitlich eingesetzte Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen bzw. deren Arbeitsgruppe Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe konnte sich ebenfalls nicht auf eine Ausgestaltung der Transferleistung verständigen. Die konkrete Ausgestaltung der Leistungshöhe und der organisatorischen Umsetzung musste deshalb im weiteren Verlauf der Politikformulierung erfolgen (Jantz 2004).

4.4 Die Agenda 2010

Während die Vorgeschichte von Hartz IV bis hin zur Vorlage des Berichts der Hartz-Kommission im August 2002 von vergleichsweise geringer öffentlicher Aufmerksamkeit und dem entsprechend keinen massiven Akzeptanzproblemen gekennzeichnet war, veränderte sich die Situation im März 2003 mit der Ankündigung der „Agenda 2010“ durch den Bundeskanzler. Damit war die in der Vergangenheit ausgesparte Festlegung der Höhe der künftigen Leistung für Langzeitarbeitslose verbunden. Der Bundeskanzler sprach sich im Kontext der „Agenda 2010“ erstmal für eine Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe „einheitlich auf einer Höhe ... (aus), die in der Regel dem Niveau der Sozialhilfe entsprechen wird“ (Schröder 2003). Damit war klar, dass eine Orientierung am früheren Arbeitsentgelt in der künftigen Leistung für Langzeitarbeitslose nicht mehr gegeben sein würde, wenngleich für Arbeitslose, die aus der beitragsfinanzierten Leistung Arbeitslosengeld I in das steuerfinanzierte und bedürftigkeitsge-

prüfte Arbeitslosengeld II wechseln, ein befristeter Zuschlag gewährt werden sollte. Gleichzeitig kündigte der Bundeskanzler mit der Agenda 2010 die Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I für ältere Arbeitslose von 32 auf maximal 18 Monate an. Ältere Arbeitslose würden damit deutlich früher von der Versicherungs- in die bedürftigkeitsgeprüfte Leistung wechseln als bisher.

Der Bundeskanzler trat in dieser Phase – unterstützt durch das Bundeskanzleramt – als „politischer Unternehmer“ auf, der die in anderen Gremien nicht erreichte Festlegung des Niveaus von Arbeitslosengeld II an sich zog. Er ging damit ein erhebliches politisches Risiko ein. Dies gilt umso mehr, als die Agenda 2010 in der öffentlichen Wahrnehmung auf ein Bündel von sozialstaatlichen Kürzungsmaßnahmen reduziert wurde. Diese prinzipiell weniger populären Elemente traten jedoch bereits in der Regierungserklärung des Bundeskanzlers hervor und dominierten gegenüber einer möglichen Begründung der Reformen unter Rückgriff auf die damit verbundenen positiven Elemente wie teilweise zusätzliche Leistungen und Chancen, etwa im Hinblick auf eine bessere Reintegration in den Arbeitsmarkt.

4.5 Der Übergang zu Grundsicherung und Aktivierung als Bruch mit der Bismarckschen Tradition

Die Ersetzung der bedürftigkeitsgeprüften und steuerfinanzierten, aber dennoch einkommensbezogenen Arbeitslosenhilfe durch eine Leistung, die Grundsicherungscharakter hat und frühere Erwerbstätigkeit nicht mehr widerspiegelt, stellt einen Bruch mit dem Bismarckschen Sozialmodell in Deutschland dar. Für dieses war und ist gerade die Bestimmung von Lohnersatzleistungen in Anlehnung an früheres Arbeitsentgelt typisch. Mit der Ablösung der Arbeitslosenhilfe durch eine Grundsicherungsleistung war damit ein Durchbrechen der für Reformen in Deutschland sonst charakteristischen „Pfadabhängig-

keit“ in Kontinuität des Bismarckschen Systems statuserhaltender Transferleistungen mit dem Vorrang von Transferleistungen vor Eingliederung in den Arbeitsmarkt verbunden.

Entsprechend erklärungsbedürftig und problematisch war diese Reform. Sie traf folglich vor allem bei jenen auf Widerstand, die dank früherer Erwerbstätigkeit vergleichsweise hohe Arbeitslosenhilfe bezogen und die aufgrund einer stärkeren Erwerbsintegration der Frauen über zwei eigenständige Ansprüche auf substantielle Arbeitslosenhilfe im Paarhaushalt verfügten. Dies war typischerweise bei älteren, eher höher qualifizierten Paaren in Ostdeutschland der Fall (Rucht/Yang 2004). Die Abkehr von der Statussicherung bei Langzeitarbeitslosigkeit bedeutete für diese Gruppe am wahrscheinlichsten einen Nettoeinkommensentzug, soweit diese nicht erwarteten bzw. erwarten konnten, auf dem Arbeitsmarkt eine Beschäftigung zu finden.

Die Aufgabe einer statusorientierten Leistung auch bei längerer Arbeitslosigkeit ist aus mikroökonomischer Sicht durchaus plausibel, da empirisch ein klar negativer Zusammenhang zwischen Dauer und Höhe der Arbeitslosenunterstützung auf der einen Seite und der Intensität der Stellensuchbemühungen und der Wahrscheinlichkeit, aus dem Transferbezug auszuscheiden, auf der anderen Seite besteht (Konle-Seidl 2005, Rabe 2004, Eichhorst/Thode/Winter 2004). Je länger Arbeitslosigkeit andauert, umso stärker werden auch einmal erworbene Qualifikationen und Berufserfahrungen entwertet, so dass das frühere Entlohnungsniveau nur noch schwer erreicht werden kann. Deshalb ist es durchaus konsequent, bei längerer Arbeitslosigkeit eine niedrigere Transferleistung zu gewähren und durch strenge Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen für eine stärkere Aktivierung und eine höhere Suchintensität zu sorgen (Koch/Walwei 2005a, 2005b).

Diese ökonomisch richtige Erwägung traf jedoch bei der betroffenen Gruppe auf wenig Akzeptanz und löste deren Widerstand aus (Rucht/Yang 2004). Hierfür gibt es mehrere Gründe. Zunächst stellte die Abkehr von der Statussiche-

rung einen impliziten Bruch mit der „routineartigen“ Bewältigung von Arbeitsmarktproblemen in Deutschland durch die Verminderung des Arbeitsangebots zu vergleichsweise großzügigen Konditionen dar, wie diese seit den 1970er und 1980er Jahren in Westdeutschland, nach 1990 auch in Ostdeutschland praktiziert worden war (Manow/Seils 2000). Aus dem Arbeitsmarkt ausgegliederte Personen konnten sich dank eines ausgebauten Instrumentariums an Frühverrentungsmaßnahmen, einer nicht primär auf Wiedereingliederung ausgerichteten aktiven Arbeitsmarktpolitik und einer im internationalen Vergleich durchaus großzügigen Arbeitslosenunterstützung durch Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe darauf verlassen, auf Dauer aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden zu können, ohne für eine Vermittlung auf neue Stellen verfügbar bleiben und evtl. auch gering entlohnte Tätigkeiten aufnehmen zu müssen. Diese Strategie wurde implizit auch auf Langzeitarbeitslose in Ostdeutschland angewandt. Sie konnten nach der Wiedervereinigung auf ein dergestalt großzügiges und stabiles Transfersystem vertrauen (Engler 2005).

Verstärkt wird der Effekt einer Schwächung des Prinzips der Statussicherung zusätzlich durch die Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I für Ältere. Diese konnten nun nicht mehr zu einem frühen Zeitpunkt in den längerfristigen Bezug einer Versicherungsleistung wechseln, ohne ihr Vermögen antasten zu müssen. Sie werden nach Ablauf des Vertrauensschutzes bezüglich der alten Regelung seit Februar 2006 bereits nach maximal 18 Monaten statt wie bislang 32 Monaten auf das bedürftigkeitsgeprüfte Arbeitslosengeld II verwiesen, was diese Form des Transferbezugs und des vorgezogenen Übergangs in den Ruhestand deutlich weniger attraktiv macht (Eichhorst 2006a). Damit wurde die Arbeitslosenversicherung wieder stärker auf die Funktion einer Risikoabsicherung analog einer Risikolebensversicherung zurückgeführt, bei der die Dauer der Leistung nur noch in geringem Maße von der Dauer der Beitragszahlung abhängt. Die Verlängerung der Bezugs-

dauer des Arbeitslosengeldes für ältere Arbeitslose seit den 1980er Jahren war nicht nur Teil eines Systems der Förderung frühzeitigen Ausscheidens aus dem Arbeitsmarkt über Transferleistungen, sondern hatte auch der Arbeitslosenversicherung in der Wahrnehmung der Versicherten bzw. der Leistungsbezieher teilweise den Charakter einer Kapitallebensversicherung gegeben, bei der die Höhe der Auszahlung von der Höhe der über die Jahre geleisteten Beitragszahlungen abhängt (Karl/Ullrich/Hamann 2002). Hartz IV beendete die „Versicherungszugewinn“ einer dauerhaften und stabil am früheren Arbeitsentgelt orientierten Transferleistung bei Arbeitslosigkeit. Die Abschaffung des Prinzips der Statussicherung durch die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe und die Verkürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I sowie die Ankündigung, die Grundsicherungsleistung mit einer stärker aktivierenden Arbeitsmarktpolitik zu verbinden, stellte dieses Arrangement in Frage, an das sich potenzielle und tatsächliche Leistungsbezieher gewöhnt und in ihren Erwartungen, aber auch in ihrem konkreten Verhalten angepasst hatten.

Bezieher hoher Arbeitslosenhilfe hatten also nicht nur mit Einkommensverlusten, sondern auch mit stärkeren Zumutungen im Sinne der Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt und Zugeständnissen bei der Entlohnung zu rechnen. Letzteres war insofern eine neue Entwicklung, als dass bereits früher bestehende Gegenleistungspflichten in der Sozial- und Arbeitslosenhilfe in der Praxis nicht systematisch umgesetzt worden waren. Bereits in § 18 des Bundessozialhilfegesetzes war vorgesehen gewesen, dass jeder Hilfesuchende „seine Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts“ einsetzen musste und dass darauf hinzuwirken sei, dass „der Hilfesuchende sich um Arbeit bemüht und Arbeit findet“. Dies hatte auch die Pflicht zur Annahme von zumutbaren öffentlichen Arbeitsgelegenheiten umfasst. Während „aktivierende“ Ansätze in der kommunalen Beschäftigungspolitik auf erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger angewandt worden waren, blieben Arbeitslosenhilfebezieher und vor allem

ältere (Langzeit)Arbeitslose hiervon weitgehend „verschont“. Hinzuweisen ist jedoch darauf, dass für ältere Arbeitslose auch nach der Reform noch immer § 428 SGB III Anwendung findet, welcher besagt, dass Ältere Arbeitslosengeld I oder auch Arbeitslosengeld II unter erleichterten Bedingungen beziehen können, d.h. ohne dem Arbeitsmarkt und der Arbeitsvermittlung zur Verfügung stehen zu müssen, sofern sie zum nächstmöglichen Zeitpunkt in eine ungeminderte Rente übergehen. Diese Regelung sollte Ende 2005 auslaufen, ist nun jedoch bis Ende 2007 verlängert worden. Sie vermindert nach wie vor die aktivierende Wirkung der Veränderungen im Transfersystem für ältere Arbeitslose.

Die vergleichsweise „permissive“ Gewährung von Transferleistungen an Langzeitarbeitslose sollte sich aber mit Hartz IV grundsätzlich ändern. Das neue SGB II formuliert in § 2 den Grundsatz des Forderns, der sich durchaus in Kontinuität zum Bundessozialhilfegesetz befindet, wenn postuliert wird, dass „erwerbsfähige Hilfebedürftige und die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen ... alle Möglichkeiten zur Beendigung oder Verminderung ihrer Hilfebedürftigkeit ausschöpfen“ müssen. Dies umfasst insbesondere den Einsatz der eigenen Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts. Damit war implizit auch die Erwartung bzw. Befürchtung verbunden, dass langzeitarbeitslose Transferbezieher zumutbare Stellen auch in der Praxis tatsächlich annehmen sollten, wobei das SGB II in § 10 grundsätzlich jeden Arbeitsplatz als zumutbar ansieht, auch wenn dieser nicht der früheren beruflichen Tätigkeit oder Ausbildung entspricht bzw. als geringwertiger einzuschätzen ist. Dies bedeutet für die Bezieher von Arbeitslosengeld II, dass höhere Anspruchslöhne aufgrund erworbener formaler Qualifikationen und Berufserfahrung nicht mehr berücksichtigt werden.

Damit einher geht die Erwartung, dass Langzeitarbeitslose nur zu einem geringeren Lohn den Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt schaffen können und auch bei vorhandenen formalen Qualifikationen und praktischen Erfahrungen

wieder „unten“ anfangen müssen. Dem entsprechend ist ein höheres Maß an Lohnungleichheit bzw. ein größerer Niedriglohnsektor mit dem Bestreben einer stärkeren Aktivierung von Langzeitarbeitslosen verbunden. Beschäftigung zu niedrigen Löhnen ist jedoch in Deutschland politisch höchst umstritten (Glaab/Sesselmeier 2005), wie frühere und gegenwärtige Diskussionen um Anspruchslöhne, die angemessene Höhe der sozialen Grundsicherung und verschiedene Varianten der Ausgestaltung von Kombi-lohn-Modellen zeigen.

Die kritische Einschätzung von Hartz IV und den Effekten von (teilweise) niedrigeren Transferleistungen und stärkerem Aktivieren zeigte sich in zahlreichen Umfragen. So gaben 76% der Befragten einer Studie von Infratest-dimap (ARD DeutschlandTrend vom Januar 2005) an, dass Hartz IV die Situation auf dem Arbeitsmarkt wohl nicht verbessern würde; nur 21% gaben eine positive Einschätzung ab. Nach einer Umfrage von Infratest-dimap für den ARD DeutschlandTrend vom Januar 2006 gaben hingegen 90% der Ostdeutschen und 80% der Westdeutschen an, dass sich durch Hartz IV die Schere zwischen arm und reich geöffnet habe. 79% der Ost- und 73% der Westdeutschen waren der Ansicht, Hartz IV habe Deutschland nicht vorangebracht. Das ZDF Politbarometer hatte im August 2004 berichtet, dass 67% aller Befragten in Deutschland nicht daran glaubten, dass Hartz IV zu mehr Jobs führen würde, dies wurde nur von 29% erwartet. Auch eine Beschäftigung zu 30% unterhalb des jeweils üblichen Lohnniveaus wurde von 69% der Westdeutschen akzeptiert und nur von 28% abgelehnt, in den neuen Bundesländern jedoch mit einer knappen Mehrheit von 48% zu 46% für nicht akzeptabel gehalten.

Gleichwohl bestünde bei einer Beschäftigung auch nur knapp oberhalb des impliziten Mindestlohnes von Arbeitslosengeld II eine Möglichkeit, das individuelle Einkommen durch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu verbessern. Das individuelle Nettoeinkommen kann durch Ausweitung von Erwerbstätigkeit und Übergänge in höhere Entlohnung dynamischer verlaufen

als es der statische Vergleich des Transfereinkommens vor und nach der Reform nahe legt. „Unten“ in den Niedriglohnsektor einzusteigen bzw. einstellen zu sollen und müssen ist jedoch eine Perspektive, die einen Bruch mit der Wahrnehmung des deutschen Sozialstaates als statussichernd darstellt. Früher war eher ein Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt gefördert worden als die Aufnahme einer gering entlohnten Tätigkeit – mit Hartz IV wurde dies auf der programmatischen Ebene umgekehrt. Dies wurde, das zeigen die Umfragen, nicht akzeptiert. Insbesondere der aus ökonomischer Sicht plausible Zusammenhang zwischen niedrigeren Einstiegslohnen als ein Weg zur Erhöhung der Beschäftigung von Erwerbspersonen mit geringer oder durch Arbeitslosigkeit entwerteter Qualifikation trifft in Deutschland nicht auf mehrheitliche Zustimmung. Darin schlugen sich grundsätzliche Vorbehalte gegen das Funktionieren des Arbeitsmarktes über Anreize und eine starke Zuweisung von Verantwortung für Beschäftigung und Arbeitslosigkeit an den Staat nieder (Glaab/Sesselmeier 2005).

4.6 Widerstände gegen Hartz IV und politische Vermittlung

Die zumindest implizite Favorisierung von Einstiegsjobs im gering entlohnten Bereich im Rahmen von Hartz IV stellte gleichzeitig einen Bruch mit einer primär auf Qualifizierung ausgerichteten Arbeitsmarktpolitik und dem Ziel eines vergleichsweise geringen Grades an Lohnungleichheit dar, das von den Gewerkschaften und großen Teilen der SPD getragen wurde. Nicht nur die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe, sondern auch die implizite Anerkennung größerer Lohnunterschiede als Preis für die Aufgabe einer eher passiven und alimentierenden Arbeitsmarktpolitik brachen mit der bisherigen Pfadabhängigkeit. Diese Strategie führte zu Konfrontationen nicht nur zwischen der Regierung und den betroffenen Gruppen von Transferbeziehern, sondern legte auch einen Gegensatz innerhalb

der SPD bloß: auf der einen Seite die „Modernisierer“, insbesondere im Kanzleramt und im ab 2002 von Wolfgang Clement geführten Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, auf der anderen Seite eher „traditionell“ ausgerichtete, d.h. am bestehenden arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Arrangement festhaltende Strömungen der SPD und der Gewerkschaften. Entsprechend kritisch fielen die Stellungnahmen aus der SPD selbst, aber auch aus den Gewerkschaften nach der Ankündigung der Agenda 2010 aus (Jantz 2004).

Die heftigen Proteste in Ostdeutschland („Montagsdemonstrationen“) gingen über Widerstände gegen die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe hinaus und stellten die grundsätzliche Ausrichtung der rot-grünen Reformpolitik in Frage, welche aus Sicht der Gegner zu stark auf Marktmechanismen setzte, soziale Erwägungen vernachlässigte und ein verstärktes Risiko von Armut und gering entlohnter Arbeitstätigkeit in Kauf nahm. Dieser Widerspruch zwischen regierender SPD und Teilen der Basis und der Mandatsträger auf Länder- und Bundesebene sowie die Distanzierung zwischen rot-grüner Bundesregierung und Gewerkschaften führte letztlich zum massiven Schwund an politischer Unterstützung für die Regierung von Gerhard Schröder und zu den vorgezogenen Neuwahlen im Herbst 2005, welche mit dem Verlust des Kanzleramtes für die SPD endeten. Die Gegnerschaft gegen Hartz IV führte zur Konstituierung der „Wahlalternative Soziale Gerechtigkeit“ (WASG) im Juli 2004 als Verein und im Januar 2005 als Partei und zu deren Aufstieg, welcher im Einzug in den Bundestag gemeinsam mit der PDS/Linkspartei als Fraktion „Die Linke“ gipfelte.

Die Durchsetzung von Hartz IV war damit auch der Unterstützung seitens der CDU/CSU geschuldet, welche Hartz IV nahezu geschlossen mitgetragen und teilweise noch weitergehende Forderungen im Bereich der Aktivierung von Arbeitslosen über Eingriffe in die Transferleistungssysteme formuliert hatte, etwa mit dem Vorschlag eines „Existenzgrundlagengesetzes“.

In den Verhandlungen mit dem von der Union dominierten Bundesrat wurden die auf Abschwächung von Hartz IV zielenden Änderungswünsche aus der SPD von den Positionen der CDU/CSU neutralisiert. Auf die Union geht schließlich auch die verschärfte Formulierung zur Zumutbarkeit von Stellenangeboten zurück. Der Gegensatz zwischen rot-grüner Bundesregierung sowie Bundestagsmehrheit und von der Union dominiertem Bundesrat resultierte jedoch auch in der Schaffung einer komplexen Steuerungsstruktur im Bereich des SGB II. Während die SPD eine einheitliche Zuständigkeit der BA befürwortet hatte, favorisierte die Union eine Kompetenzzuweisung an die Kommunen, da diese besser in der Lage seien, Langzeitarbeitslose zu betreuen, wie sich dies bereits in der Vergangenheit erwiesen hätte. Der resultierende Kompromiss sah vor, dass die Verantwortung für die Implementation in der Regel gemeinsamen Einrichtungen von BA und Kommunen (Arbeitsgemeinschaften) übertragen werden sollte. Diese sollten die jeweiligen Kompetenzen bündeln und nach lokalen Gegebenheiten eine effektive Infrastruktur aufbauen. In 69 Kreisen bzw. kreisfreien Städten wurde optional für einen begrenzten Zeitraum von sechs Jahren eine alleinige Trägerschaft von Kreisen bzw. Kommunen zugelassen (Optionskommunen). Diese komplexe Kompromisslösung hat jedoch die effektive Durchführung in der Anfangsphase deutlich behindert.

Auch andere sozialpolitische Reformen der jüngeren Zeit hatten restriktiven Charakter, so die Beschneidung von Vorruhestandsoptionen oder die sukzessiven Kürzungen im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung. Warum aber entzündete sich gerade an Hartz IV ein massiver Widerstand, der bis zur Distanzierung von Teilen der SPD-Basis und zur Entfremdung zwischen einer sozialdemokratisch geführten Bundesregierung und den ihr traditionell nahe stehenden Gewerkschaften führte?

Dies lässt sich einerseits mit der kurzfristigen Sichtbarkeit der Veränderung im Transfer-system bei den betroffenen Gruppen begründen – im Gegensatz zu mittel- und langfristig wirk-

samen Veränderungen im Rentenrecht würden sich bei Hartz IV die Effekte mit dem Zeitpunkt der Umsetzung zeigen. Auch würden diese Wirkungen bei den Transferleistungen für bestimmte Gruppen signifikant und unmittelbar erkennbar sein. Andererseits sind Langzeitarbeitslose keine Gruppe, die üblicherweise leicht politisch zu mobilisieren ist.

Für die für deutsche Verhältnisse ungewöhnliche Intensität der politischen Mobilisierung war letztlich entscheidend, dass Hartz IV nur Teil einer Reihe von sich kumulierenden Provokationen aus Sicht einer „traditionell“ sozialstaatlichen Position in SPD und Gewerkschaften war, welche die Regierung Schröder im Kontext der Hartz-Reformen und der „Agenda 2010“ angekündigt oder vollzogen hatte. Dies hatte bereits vor Hartz IV zu einer schleichenden Entfremdung zwischen regierender SPD und Gewerkschaften bzw. Teilen der SPD-Basis geführt, aber auch intensive Debatten innerhalb der SPD ausgelöst (vgl. etwa hierzu FES 2005). Insofern wurde Hartz IV zum Kristallisationspunkt für ein grundsätzliches Unbehagen gegenüber dem Reformkurs der Regierung Schröder. Die Opposition gegen Hartz IV wurde vom linken Flügel der SPD und Teilen der Gewerkschaften, jedoch auch von der PDS mobilisiert. Ältere Langzeitarbeitslose mit grundsätzlicher Skepsis gegenüber dem marktwirtschaftlichen System und Sympathien für die Positionen der PDS waren unter den gegen Hartz IV Demonstrierenden prominent vertreten (Rucht/Yang 2004). Die PDS ihrerseits konnte Hartz IV als Thema für sich reklamieren, um so ihre Stellung als dezidiert linke und „sozial“ ausgerichtete Partei Ostdeutschlands zu festigen. Über die Verschmelzung mit der westdeutschen WASG zur Linkspartei konnte sie schließlich auch ihre regionale Begrenzung auf die neuen Bundesländer überwinden. Eine unterstützende Rolle kam in der Hochphase der Proteste im Sommer 2004 auch den Massenmedien zu.

Darin schlug sich auch das grundsätzliche Dilemma der SPD nieder, dass sie über kein breit akzeptiertes Leitbild einer sozialdemokratischen

Reformpolitik verfügte, wie es etwa die „Neue Mitte“ in Anlehnung an das britische Vorbild hatte erwarten lassen (Giddens 1997, Hombach 1999, Dingeldey 2006). Bereits kurz nach Regierungsantritt war der Gegensatz zwischen „traditionell“ sozialstaatlichen und keynesianischen Positionen auf der einen Seite und den stärker angebotsorientierten und institutionell ausgerichteten Reformüberlegungen der „Modernisierer“ zutage getreten.

Dieser Gegensatz manifestierte sich früh zwischen Bundeskanzler Schröder und Finanzminister Lafontaine sowie zwischen dem Bundeskanzleramt und dem damaligen Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, welches 2002 zum Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit umstrukturiert wurde, um eine „modernere“ Reformpolitik umsetzen zu können.

Es fehlte der Regierung Schröder gleichwohl an einem akzeptierten normativen Leitbild. Die Idee eines „aktivierenden Staates“ oder eines „dritten Weges“ war nicht hinreichend ausformuliert und innerhalb der SPD verankert, um als tragfähiges Gesamtkonzept genutzt werden zu können. Eine „moderne“ Sozialpolitik mit stärkerer Betonung von Eigenverantwortung und einer Verbindung von sozialstaatlichen Leistungen mit Gegenleistungen, wie sie von „New Labour“ Ende der neunziger Jahre umgesetzt wurde, konnte für die SPD nicht prägend werden. Zwar wurde 1999 mit dem gemeinsamen Positionspapier von Schröder und Blair (Schröder/Blair 1999) der Versuch unternommen, eine solche Strategie zu formulieren, doch wurde dieser Ansatz aufgrund massiver Widerstände innerhalb der SPD zunächst nicht weiterverfolgt. Damit war eine Herleitung von Hartz IV unter Bezugnahme auf ein normativ akzeptiertes Leitbild innerhalb der SPD nicht möglich.

Der Bundeskanzler griff gleichwohl bei der „Agenda 2010“ auf Elemente des Schröder/Blair-Papiers von 1999 zurück, konnte dafür jedoch weder die gesamte SPD noch die breite Öffentlichkeit gewinnen. Vielmehr schränkte der Rückgriff auf Ideen dieses bereits in der Vergangenheit kritisierten Konzeptes die Akzeptanz der Ankün-

digung des Bundeskanzlers ein. Dies war gegenüber früheren Phasen der rot-grünen Regierung und auch gegenüber dem breit akzeptierten, aber noch nicht konkretisierten Hartz-Konzept eine programmatische Abweichung. Sie war nicht konsistent mit früheren Ankündigungen eines Verzichts auf „soziale Grausamkeiten“. Die im Zeitablauf schwankende Haltung der Bundesregierung und auch des Bundeskanzlers im Hinblick auf die Notwendigkeit von Arbeitsmarkt- und Sozialstaatsreformen und deren konkrete Ausgestaltung verminderte die Glaubwürdigkeit der Begründung und hemmte so die Akzeptanz dieses Schrittes.

Die Akzeptanz von Hartz IV und den damit verbundenen ergänzenden Reformen hätte gleichwohl gesteigert werden können, wenn die Bundesregierung in der kritischen Phase zwischen Frühjahr 2003, der Ankündigung der Agenda 2010, und dem Frühjahr 2005, also den ersten Monaten nach Inkrafttreten der Reform, eine andere Kommunikationspolitik praktiziert und effektiv für flankierende Politiken gesorgt hätte. Wenngleich ein normatives Leitbild nicht breit akzeptiert war, so hätte doch eine nüchterne Darstellung der Ziele und Instrumente sowie der Chancen gegenüber einem unveränderten institutionellen Status Quo helfen können, Widerstände gegen ein primär als restriktive Kürzung wahrgenommenes Reformvorhaben aufzulösen. Der Bundesregierung gelang es jedoch 2004 nicht, auch unter Betonung der „akzeptablen“ und positiven Elemente von Hartz IV die Öffentlichkeit, die Wähler und die Parteibasis von der Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit der Reform zu überzeugen, vor allem durch Darstellung der verbesserten Betreuung von Langzeitarbeitslosen, von der eine raschere Integration in den Arbeitsmarkt zu erwarten ist. Hier hätten auch inländische und ausländische „gute Praktiken“ als Illustration dienen können.

So verstärkte die Ankündigung der Bundesregierung, mit Hartz IV tatsächlich eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik einleiten zu wollen, den Eindruck, diese Reform liefere in erster Linie auf Kürzungen bei den Transferleistungen und

die Erhöhung des Drucks auf Arbeitslose hinaus. Die fördernden Elemente traten dem gegenüber in den Hintergrund, ebenso die Verbesserung der Transfers für bestimmte Gruppen. Insgesamt dürfte dies in einer Situation hoher Arbeitslosigkeit und geringen Wirtschaftswachstums zur Verbreitung von „Abstiegsängsten“ in der Bevölkerung beigetragen haben. Dies galt nicht nur für Transferbezieher oder Personen, die von (Langzeit)Arbeitslosigkeit unmittelbar bedroht waren, sondern auch für mittlere Einkommensgruppen in durchaus gesicherten Verhältnissen (Heitmeyer 2005). Die subjektive Wahrnehmung veränderte sich dahingehend, dass das Risiko, bereits nach zwölf oder 18 Monaten Arbeitslosigkeit in den Bezug von Arbeitslosengeld II „abzurutschen“, das Vermögen aufzehren und nahezu jede Arbeit annehmen zu müssen, zunehmen würde.

Dieser Eindruck spitzte sich umso mehr zu, als Anfang 2005 aufgrund der erstmaligen Erfassung von erwerbsfähigen Hilfebeziehern als „arbeitslos“ die Zahl der registrierten Arbeitslosen in der monatlichen Berichterstattung der BA erstmals über fünf Millionen anstieg. Der auf die statistische Umstellung zurückzuführende Einmaleffekt lag bei rund 320.000 bis 380.000 neu registrierten Arbeitslosen und bedeutete keinen tatsächlichen Anstieg der Unterbeschäftigung, da diese Personen auch zuvor nicht erwerbstätig gewesen waren. Sie wurden nun lediglich zum ersten Mal in der Statistik geführt. In der Öffentlichkeit war dieser Zusammenhang jedoch kaum zu vermitteln. Zwar hatte der Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit bereits im Herbst 2004 auf diesen zu erwartenden, allein statistisch bedingten Anstieg der Arbeitslosenzahl hingewiesen, doch blieb in der breiten Öffentlichkeit der Eindruck zurück, die Umsetzung von Hartz IV führe zu mehr Arbeitslosigkeit anstatt zu einer besseren Integration in den Arbeitsmarkt. Dieser Effekt war einer der Hauptgründe für den Verlust der Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen im Mai 2005 durch die SPD und für die Ankündigung von Neuwahlen auf Bundesebene.

4.7 Implementationsprobleme: Fördern und Fordern in der Praxis

Auch unterhalb der Ebene der Politikformulierung zeigt sich die begrenzte Akzeptanz einer „aktivierenden Arbeitsmarktpolitik“ in Deutschland. Auf der einen Seite ist mittlerweile eine vergleichsweise große Zurückhaltung der mit der Implementation beauftragten Akteure sowohl beim Fördern, als auch beim Fordern der Transferbezieher erkennbar (Kaltenborn/Knerr/Schwarov 2006). Insofern hat sich bislang in der Praxis gegenüber dem eher „permissiven“ System vor der Reform weniger geändert als zunächst zu erwarten gewesen war.

Beim Fördern geht die Zurückhaltung, wie gezeigt, vor allem auf die Umsetzungs- und Steuerungsprobleme in den Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen zurück (Bundesrechnungshof 2006, Ombudsrat 2006). Zum anderen besteht hier ein institutionell bedingtes Anreizproblem, das auf die Trennung der Finanzierung von Arbeitsmarktpolitik für Bezieher von Arbeitslosengeld I durch die BA über Beiträge und Arbeitsmarktpolitik für Arbeitslosengeld II-Empfänger über Steuern zurückgeht. Denn es besteht innerhalb der jetzigen Struktur von SGB III und SGB II für die BA als Träger des Arbeitslosengeldes I, d.h. der beitragsfinanzierten Versicherungsleistung, wenig Anreiz, bereits in einem frühen Stadium der Arbeitslosigkeit auch den potenziell Langzeitarbeitslosen bedarfsgerechte, im Einzelfall auch aufwändigere Fördermaßnahmen zu bewilligen. Zwar ist anhand des Profiling zu Beginn der Arbeitslosigkeit vergleichsweise leicht zu erkennen, wer das Risiko läuft, langzeitarbeitslos zu werden – doch die BA hat innerhalb des Zeitraums, für den Anspruch auf Arbeitslosengeld I besteht, d.h. 12 bis 18 Monate, aus fiskalischen Gründen keinen Anreiz, aufwändigere und längere Fördermaßnahmen durchzuführen, deren Ertrag im Sinne von Einsparungen bei den Transferleistungen erst nach Ablauf des Anspruchs auf Arbeitslosengeld I anfallen dürfte, also den Trägern der steuerfinanzierten Grundversicherung Arbeitslosengeld II zufließe.

Dies hat zur Folge, dass potenziell Langzeitarbeitslose in den ersten 12 bis 18 Monaten kaum gefördert (und gefordert) werden, sondern gleichsam an die Träger des SGB II „durchgereicht“ werden. Entsprechende Erkenntnisse hat auch der Bundesrechnungshof (2006) gewonnen, der auf geringe Vermittlungs- und Integrationsanstrengungen der zuständigen Akteure hinweist. Daran ändert auch der Aussteuerungsbetrag von rund 10.000 EUR nichts, den die BA für jeden Arbeitslosen, der ins Arbeitslosengeld II übergeht, an den Bund erstatten muss. So wird Langzeitarbeitslosigkeit zur sich selbst erfüllenden Prophezeiung. Die fördernden Elemente treten damit deutlich in den Hintergrund. Dies gilt insbesondere auch für die besonders stark von Langzeitarbeitslosigkeit betroffenen älteren Erwerbspersonen, die von der BA während der ersten Phase der Arbeitslosigkeit kaum gefördert werden – allerdings ist hier auch das fordernde Element aufgrund der Regelung des § 428 SGB III wenig ausgeprägt (Eichhorst 2006a).

Was das „Fordern“ insgesamt angeht, so ist auch dort in der Praxis eine merkliche Zurückhaltung festzustellen. Die Gewährung von Leistungen teilweise ohne genaue Prüfung der Leistungsvoraussetzungen hat nach Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes gegenüber dem Abschluss von Integrationsvereinbarungen und deren Umsetzung in der Praxis deutliche Priorität (Bundesrechnungshof 2006). So werden etwa die Zusatzjobs mit Mehraufwandsentschädigung („Ein-Euro-Jobs“) nicht zur Prüfung der Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt eingesetzt, sondern auf primär freiwilliger Basis als Gelegenheit zur Aufstockung der Transferleistung gehandhabt. Damit geht tendenziell nicht eine Erhöhung der Suchintensität, sondern eine Verminderung der Bemühungen um Arbeit im regulären Arbeitsmarkt einher. Ähnlich moderat fallen auch andere Elemente des Forderns in der praktischen Anwendung aus. Die Gründe hierfür können unterschiedlich gelagert sein. Auf der einen Seite spricht Einzelfallevidenz aus den Arbeitsgemeinschaften und der BA dafür, dass auf der Ebene der für die Implementation zuständigen

Bearbeiter tendenziell die Überzeugung vorherrscht, angesichts hoher Arbeitslosigkeit bestünde keine Möglichkeit, Langzeitarbeitslose auch durch eine stringente Prüfung der Verfügbarkeit und der Stellensuchbemühungen sowie ggf. Sanktionen zu intensiverer Suche nach Arbeit zu bewegen und hierüber eine Integration in den Arbeitsmarkt zu erreichen.

Die Organisationskultur der BA – mehr noch als die der Kommunen – spiegelt nach wie vor den traditionell auch sozialpolitisch motivierten Auftrag der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland wider, der in erster Linie im Fördern bestand, nicht im Fordern. Entsprechend begrenzt ist deshalb die Akzeptanz der Vorgaben des SGB II auf der dezentralen Ebene. Gleichzeitig ist es so, dass die Fallmanager im Bereich des SGB II keine Anreize haben, gegenüber Transferbezieher besonders fordernd aufzutreten. Insbesondere besteht das Risiko, dass im „verrechtlichten“ deutschen Sozialstaat bestimmte Anforderungen an Transferbezieher und Sanktionen im Leistungsbezug von den zuständigen Gerichten verworfen werden. Zur Frage der Leistungshöhe, der Anrechnung von Einkommen und Vermögen, der Existenz einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft, der Zumutbarkeit, aber auch zur Handhabung von Ein-Euro-Jobs und Sanktionen gibt es mittlerweile ca. 70.000 Klagen (2005) vor den Sozialgerichten und eine Reihe von Gerichtsurteilen mit unterschiedlichen Aussagen, so dass viele in der Praxis zentrale Fragen nicht eindeutig geklärt sind.

Die neue Grundsicherung für Arbeitsuchende ist zwar nach einem Urteil des Berliner Sozialgerichts vom 2.8.05 verfassungskonform und stellt die Gewährung des soziokulturellen Existenzminimums sicher. Auch die Absenkung individueller Transferansprüche nach Abschaffung der Arbeitslosenhilfe ist damit zulässig. Löhne etwa 30% unterhalb des Tariflohnlevels sind in verschiedenen Gerichtsurteilen für zumutbar erklärt worden (Bundesgerichtshof, 27.4.1997). Hingegen haben die Gerichte die Vermutung ehe-

ähnlicher Gemeinschaften eher restriktiv ausgelegt (Sozialgericht Düsseldorf, 22.4.2005, Saarbrücken, 4.4.2005) und Sanktionen nur nach Belehrung für zulässig erklärt (Sozialgericht Gelsenkirchen 8.3.05, Hamburg, 21.4.2005). Sanktionen aufgrund von Eingliederungsvereinbarungen sind nur zulässig, wenn ohne diese Vereinbarung die Eingliederung in den Arbeitsmarkt nachweisbar erschwert würde (Sozialgericht Berlin, 31.8.2005). Langzeitarbeitslose müssen einen Zusatzjob nur annehmen, wenn er sinnvoll ist sowie eine Vereinbarung mit der Behörde konkret Inhalt und Umfang regelt (Sozialgericht Berlin, 8.8.2005). Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit eines Absenkungsbescheides wegen der Weigerung, eine Arbeitsgelegenheit aufzunehmen, ist u.a., dass das Arbeitsangebot hinsichtlich Art der Tätigkeit, zeitlichen Umfangs und zeitlicher Verteilung hinreichend bestimmt war (Landessozialgericht Hamburg, 11.07.2005). Andererseits darf ein Teilnehmer einer Bildungsmaßnahme diese nicht mit Verweis auf deren vermeintlichen Sinnlosigkeit und das Gefühl der Unterforderung abbrechen (Sozialgericht Koblenz, 30.11.2005). Tendenzuell wurde über die Rechtsprechung jedoch die Stellung der Transferbezieher gestärkt und der Spielraum des „Forderns“ beschränkt. Im Zweifelsfall entschieden die Gerichte zugunsten des Leistungsbezieher.

Dies erhöht jedoch gleichzeitig die Rechtsunsicherheit in der Implementation. Je größer aber die Wahrscheinlichkeit, dass bestimmte Anforderungen an Transferleistungsempfänger vor Gericht keinen Bestand haben, umso zurückhaltender werden die mit der Implementation dieser Instrumente befassten Akteure in der Praxis sein. Diese Beobachtungen weisen darauf hin, dass für die Akzeptanz von Reformen es nicht nur wichtig ist, auf der Ebene der Politikformulierung für eine ausreichende Unterstützung zu sorgen, sondern dass auch die Ebene der Implementation für die praktische Wirksamkeit entscheidend ist.

5. Ausländische Beispiele: Dänemark und Großbritannien

Auch eine Reihe anderer europäischer Staaten hat mit Hartz IV vergleichbare Reformen in Richtung aktivierender Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik durchgeführt. Hieraus lassen sich zusätzliche Erkenntnisse über die Voraussetzungen solcher Reformen hinsichtlich Gestaltung und Vermittlung ableiten (Eichhorst/Konle-Seidl 2005). Vor allem die Beispiele aus Dänemark und Großbritannien verdeutlichen die Rolle von Vermittlung und Design der Reformen für deren Akzeptanz.

Der Übergang zu aktivierender Arbeitsmarktpolitik in Dänemark ist Ergebnis eines längeren Prozesses, der 1994 von der damals amtierenden Regierung eingeleitet wurde (Dingeldey 2004, Madsen 2002a, 2002b, 2004). Unterstützt wurde dieser Paradigmenwechsel gegenüber einer ressourcenintensiven, aber in ihrer Wirkung eher passiven, rein „fördernden“ aktiven Arbeitsmarktpolitik durch die Analysen einer mit der Hartz-Kommission durchaus ähnlichen Expertenkommission (Braun 2006). Die Regierung konnte erfolgreich ein Leitbild für die anstehenden Arbeitsmarktreformen unter Rückgriff auf die im dänischen Sozialmodell grundsätzlich anerkannte Wechselbeziehung zwischen Rechten und Pflichten formulieren. Grundlage hierfür waren die Berichte der von Regierung und Sozialpartnern getragenen „Zeuthen-Kommission“ von 1991 und 1992, welche auf das „Recht auf Arbeit“ in der dänischen Verfassung hinwies, aber auch die entsprechende „Pflicht zur Arbeit“ betonte, was gesellschaftlich weitgehend akzeptiert wurde. Dieser Rückgriff auf etablierte Prinzipien und deren explizite Betonung erlaubte der neuen, sozialdemokratisch geführten Regierungskoalition eine fundamentale Reform der Arbeitsmarktpolitik nach 1994. Sie resultierte zum einen in einer stärkeren Beachtung individueller Bedarfslagen bei der Unterstützung von Stellensuchenden bei gleichzeitiger Betonung von deren Pflichten

(„rights and obligations“) und einer restriktiveren Gewährung von Arbeitslosenunterstützung – ohne jedoch das Leistungsniveau selbst anzutasten, jedoch die Dauer der Leistung zu verkürzen.

Die Begründung der anstehenden Reformen durch ein etabliertes und akzeptiertes normatives Gerüst erleichterte den Wechsel zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik und half bei der Abstimmung zwischen den Akteuren. In Dänemark konnte auf dieser Grundlage über die letzten Jahre der ausgebaute Wohlfahrtsstaat immer stärker aktivierend ausgerichtet werden. Dabei spielte die Bereitschaft und Fähigkeit der Akteure zu wiederholten pragmatischen Anpassungen und Korrekturen von früheren Fehlern eine wichtige Rolle. Die Akzeptanz der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik wurde vom Fortbestand grundsätzlich großzügiger Leistungen für Personen mit geringem Verdienst, welche überdurchschnittlich häufig von Arbeitslosigkeit betroffen sind, begünstigt – wenngleich die Anforderungen an den Leistungsbezug sukzessive verschärft wurden. So setzte Dänemark zu Beginn auch auf Strategien zur Verminderung des Arbeitsangebots durch Beurlaubungsmodelle und Vorruhestand. Dies trug zunächst zum Rückgang der registrierten Arbeitslosigkeit bei und erhöhte so tendenziell die Akzeptanz der Aktivierungsstrategie. Diese ökonomisch problematischen Instrumente wurden jedoch später angesichts hoher Kosten und zunehmender Arbeitskräfteknappheit deutlich eingeschränkt. Die insgesamt sehr dynamische ökonomische Entwicklung in Dänemark in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre half, die weiterreichende Anwendung des Prinzips der Aktivierung und dessen zunehmend stringenter Durchsetzung zu begründen. Aufgrund der geringen Regulierungsdichte verfügt Dänemark zudem über einen im Vergleich zu Deutschland aufnahmefähigeren Arbeitsmarkt mit besseren Wiederbeschäftigungschancen für Arbeitslose.

In Großbritannien konnte die Regierung von New Labour unter Tony Blair beim Amtsantritt bereits auf eine stark fordernd ausgerichtete Arbeitsmarktpolitik zurückgreifen, die unter den konservativen Vorgängerregierungen von Kürzungen bei den Transferleistungen und verschärften Anforderungen an den Leistungsbezug gekennzeichnet war. Im Gegensatz zu Dänemark, wo eine ausgebaut aktive und passive Arbeitsmarktpolitik zu einer „aktivierenden“ umgebaut wurde, bestand die wesentliche Reform in Großbritannien in der Ergänzung des eher mageren und deshalb bereits „fordernd“ wirkenden Transfersystems durch „fördernde“ Elemente. Dies waren insbesondere Steuergutschriften für Geringverdiener, die schrittweise ausgebaut wurden („Working Tax Credits“) und Ansätze zu einer aktiven Arbeitsmarktpolitik durch die „New Deal“-Programme, welche jedoch grundsätzlich immer dem Prinzip der Gegenleistung („workfare“) verpflichtet blieben. Normativ ließ sich dies konsistent aus den Überlegungen zum „Dritten Weg“ ableiten, welche maßgeblich die Programmatik der Regierung von „New Labour“ seit 1997 geprägt haben (Giddens 1997). Die wesentlichen Auseinandersetzungen über den Kurs der Labour Party waren jedoch bereits vor dem Re-

gierungsantritt geführt und zugunsten der Linie von Blair geklärt worden. In der damit erreichten programmatisch konsistenten Grundorientierung lag ein Unterschied zur SPD, welche 1998 beim Amtsantritt aufgrund fundamentaler Differenzen kein kohärentes Programm für Arbeitsmarkt- und Sozialstaatsreformen besaß.

Günstig wirkten auf Großbritannien ähnlich wie in Dänemark ein insgesamt flexibler Arbeitsmarkt mit geringer Regulierungsintensität und Steuer- und Abgabenbelastung, jedoch im Vergleich zu Dänemark größerer Lohnspreizung sowie die günstige ökonomische Entwicklung. Für die Akzeptanz der Aktivierungsstrategie vorteilhaft war die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes im Jahr 1999. Dieser fixierte auf einem moderaten Niveau eine verbindliche Lohnuntergrenze, ohne die Kapazität des britischen Arbeitsmarktes zur Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen massiv zu behindern.

Beide Beispiele verweisen auf die zentrale Bedeutung normativer Grundprinzipien und von deren stringenter Vermittlung auf der einen Seite und auf die unterstützende Rolle von komplementären Reformen bzw. günstigen Rahmenbedingungen für eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik.

6. Die Akzeptanz künftiger Arbeitsmarktreformen: Lehren aus Hartz IV

Hartz IV, das zeigen die mittlerweile vorliegenden Befunde, hat weder im Positiven wie im Negativen den Effekt gehabt, den die Befürworter erwartet und die Kritiker befürchtet hatten. Gleichzeitig ging die rot-grüne Bundesregierung jedoch mit der Ankündigung und Umsetzung dieser Reform ein erhebliches politisches Risiko ein und verlor massiv an Zustimmung. Woran lag dies?

6.1 Vermittlung und Legitimation von Hartz IV

Die Analyse der inhaltlichen Gestaltung sowie der politischen und öffentlichen Vermittlung von Hartz IV in Deutschland und der Vergleich mit ähnlich gelagerten arbeitsmarktpolitischen Reformstrategien in Großbritannien und Dänemark hat zwei zentrale Defizite der Reform in Deutschland aufgezeigt, welche miteinander zusammenhängen: Zum einen wurde Hartz IV primär als „Sozialkürzung“ und „fördernde“ Aktivierung wahrgenommen und auch von den Initiatoren der Reform als solche dargestellt, obwohl der Kern auch „fördernde“ Elemente und teilweise Leistungsausweitungen umfasste.

Soweit tatsächlich Kürzungen vorgenommen wurden, war die Akzeptanz durch die mangelnde Vermittlung von Sinn und Zweck sowie künftigem Ertrag der Reform beeinträchtigt. Dies gilt insbesondere für die Akzeptanz in Ostdeutschland, wo in der Tat Teile der vormaligen Arbeitslosenhilfe-Bezieher signifikante Einbußen bei den Transferleistungen verzeichnen mussten. Der Vergleich mit den anderen Staaten zeigt die zentrale Bedeutung einer grundsätzlichen Diskussion und Definition der fundamentalen Gerechtigkeitsprinzipien im Wohlfahrtsstaat sowie der Ziele und Instrumente konkreter arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Interventionen.

Die Funktion einer normativen Begründung von Hartz IV für die Weiterentwicklung des deut-

schen Sozialstaates von einem passiven, transferorientierten Modell hin zu einem aktivierenden Sozialstaat wurde von den Initiatoren dieser Reform massiv unterschätzt. Insofern spielten die mit einer Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik für Langzeitarbeitslose verbundenen Chancen in der medialen und politischen Kommunikation kaum eine Rolle, welche sich allein auf die vermeintlich gravierenden Kürzungen beschränkte.

Andere Staaten profitierten hierbei von der expliziten programmatischen Neujustierung seitens der Regierungen und der Arbeit unabhängiger oder tripartistischer Expertengremien, welche auf die negativen Seiten des institutionellen Status Quo und die Notwendigkeit von institutionellen Reformen hinwiesen. Dabei wurden auch die normativen Grundprinzipien des Sozialstaates und einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik in die öffentliche Diskussion eingebracht und zur Grundlage der Reformen gemacht. In Deutschland hingegen fehlte es an einem expliziten öffentlichen Diskurs über die normativen Grundlagen für die jüngsten Reformen. Die rot-grüne Bundesregierung ging hingegen mit der Ankündigung von Hartz IV ohne weitere normative Herleitung ein hohes politisches Risiko ein und musste hierfür einen erheblichen Verlust an Unterstützung hinnehmen.

6.2 Inhaltliche Defizite von Hartz IV

Auf der anderen Seite litt die Akzeptanz einer „aktivierenden Arbeitsmarktpolitik“ unter einem inhaltlichen Defizit insoweit die Mobilisierung des Arbeitsangebots von Transferbeziehern durch fördernde Elemente nicht in ausreichendem Umfang durch „fördernde“ Maßnahmen flankiert wurde. Gleichzeitig war und ist der deutsche Arbeitsmarkt weniger aufnahmefähig als Arbeitsmärkte in anderen Ländern, die ebenfalls eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik ergriffen haben.

Aktivierende Maßnahmen wurden in Großbritannien, aber auch in Dänemark in einer Phase stärkeren Wirtschaftswachstums mit sinkender Arbeitslosigkeit eingeleitet. Dies erhöhte die Akzeptanz, aber auch die Effektivität fördernder und fordernder Interventionen bei Langzeitarbeitslosen. Das Timing von Reformen ist damit ein wichtiger Faktor, der über die politische Durchsetzbarkeit und rasche ökonomische Effekte einer Reform mit entscheidet.

Das Design aktivierender Arbeitsmarktpolitik profitiert zusätzlich von institutionellen Reformen, die bei gegebenem Niveau der Wirtschaftstätigkeit für einen aufnahmefähigeren und durchlässigeren Arbeitsmarkt sorgen, also den Zugang in den regulären Arbeitsmarkt für langzeitarbeitslose Transferbezieher öffnen. Hierzu tragen insbesondere ein flexibles Arbeitsrecht und ein niedriges Niveau bzw. die gezielte Verminderung der Sozialabgaben für Geringverdiener bei. Je günstiger die Bedingungen für die Entwicklung von Einstiegsoptionen in den Arbeitsmarkt sind, umso leichter kann auch eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik funktionieren und auf Akzeptanz stoßen. Dies gilt insbesondere auch für die Frage, welche Reformen den von Hartz IV am stärksten betroffenen Gruppen in Ostdeutschland am besten bei der Reintegration in den Arbeitsmarkt helfen könnten.

6.3 Die Akzeptanz künftiger Arbeitsmarktreformen

Was lässt sich hieraus an Anforderungen an die Akzeptanz künftiger Reformen von Arbeitsmarkt und Sozialstaat ableiten?

Hinsichtlich Timing und Design von Arbeitsmarkt- und Wohlfahrtsstaatsreformen ist auf die wichtige Rolle von komplementären Reformen in unterschiedlichen Politikbereichen hinzuweisen. Der ökonomische Erfolg, aber auch die politische Akzeptanz von einzelnen Reformschritten hängt von zwei Punkten ab:

1. davon, ob ergänzende Veränderungen in benachbarten Politikbereichen zeitgleich oder in einer nachvollziehbaren Sequenz erfolgen und
2. davon, wie gut diese Reformen in den ökonomischen Konjunkturzyklus passen.

Angesichts der Tatsache, dass es im deutschen Regierungssystem aufgrund des Parteienwettbewerbs, der föderalen Politikverflechtung und der eigenständigen Rolle der Sozialpartner in für den Arbeitsmarkt wichtigen Politikbereichen schwierig ist, konsistente Reformbündel auszuhandeln, verbindlich zu vereinbaren und zu implementieren, ist das Potenzial komplementärer Reformen jedoch deutlich eingeschränkt. Dies gilt umso mehr als die notwendigen Reformen zugunsten eines aufnahmefähigeren Arbeitsmarktes jeweils für sich genommen ebenfalls strittig wären, etwa der Abbau bestimmter arbeitsrechtlicher Restriktionen oder Veränderungen im Steuer- und Transfersystem. Insbesondere die Akzeptanz höherer Lohnungleichheit und die Anerkennung der Notwendigkeit eines Niedriglohnssektors ist nach wie vor strittig, jedoch notwendig, wenn keine substanzielle Ausweitung des öffentlichen Sektors angestrebt wird – aber gleichzeitig Langzeitarbeitslosigkeit vor allem von Geringqualifizierten abgebaut werden soll (Iversen/Wren 1998, Krugman 1994, Scharpf 1997).

Daran wird auch deutlich, dass es in Deutschland nach wie vor an einem gesellschaftlichen und politischen Leitbild für eine pragmatische, sozial- und beschäftigungspolitischen Zielen gerecht werdende Reformpolitik mangelt. Weitere Arbeitsmarktreformen würden davon profitieren, wenn es gelänge, ein konsistentes Leitbild für die Rolle des Staates und privater Akteure im künftigen Sozialstaat zu entwickeln, von dem künftige Reformen abgeleitet werden könnten. Hierbei geht es um die Bestimmung des sozialstaatlich gewährleisteten Minimums, die Reichweite staatlicher Interventionen in den Arbeitsmarkt und die Eigenverantwortung des Individuums. Dies bedeutet auch schwierige Abwägungen zwischen tendenziell konfligierenden Zielen und auch eine Debatte über die Frage, welche Gegenleistungen von Transferbeziehern tatsächlich eingefordert werden sollen. Eine konsistente Formulierung von Reformen setzt daneben eine nüchterne und pragmatische Diskussion über Kosten und Nutzen des Status Quo und von möglichen Reformalternativen voraus. Dabei kann unabhängiger Expertise eine wichtige Rolle bei der Herstellung von größtmöglicher Transparenz über die zu erwartenden Wirkungen von (Nicht)Veränderungen zukommen.

7. Die Weiterentwicklung von Hartz IV

Unabhängig davon, mit welcher inhaltlichen Ausgestaltung und Vermittlung bei künftigen Arbeitsmarktreformen für eine bessere Akzeptanz gesorgt werden kann, bleibt zu fragen, wie Erfolg und Akzeptanz der bereits beschlossenen und umgesetzten Reform Hartz IV verbessert werden können. Derzeit kann nicht davon gesprochen werden, dass Hartz IV dem von manchen erwarteten, von manchen befürchteten Effekt einer stärkeren Aktivierung von Langzeitarbeitslosen und einer Verminderung der Abhängigkeit von staatlichen Transferleistungen gerecht wird.

Vielmehr zeigt sich derzeit ein ganz anders gerichtetes Akzeptanzproblem, das mit unerwarteten Mehrausgaben für die öffentlichen Haushalte und den mittlerweile absehbaren Mehrbelastungen für die Steuerzahler zu tun hat. Damit einher geht eine stärkere Prüfung der Angemessenheit staatlicher Leistungen in Gestalt des Arbeitslosengeldes II im Vergleich zu Erwerbstätigen. Gleichzeitig zeigt sich nach wie vor keine Verringerung der registrierten Arbeitslosigkeit und der Zahl von Transferbeziehern. Hartz IV erscheint damit als teure, unwirksame und teilweise mit unerwarteten Nebenwirkungen behaftete Reform. Was ist nun zu tun, um die Effektivität und die Akzeptanz der Aktivierungsstrategie von Hartz IV zu verbessern?

Auf der einen Seite wird es darum gehen müssen, die alle Prognosen übertreffenden Ausgaben für die Transferleistungen Arbeitslosengeld II, Unterkunftskosten und Sozialgeld in den Griff zu bekommen. Dies hat nicht in erster Linie mit eindeutigen Missbrauch (BMWA 2005), sondern mit der legalen Ausnutzung der vorhandenen Regelungen und Grauzonen wie etwa bei eheähnlichen Lebensgemeinschaften zu tun. Einige der jüngst verabschiedeten Reformen, insbesondere in Bezug auf die Gründung von Bedarfsgemeinschaften durch junge Erwachsene, können hierzu einen begrenzten Beitrag leisten. Angekündigt ist mit dem SGB II-Fortentwick-

lungsgesetz, das zum 1. August 2006 in Kraft treten soll, weiterhin eine Beweislastumkehr bei eheähnlichen Lebensgemeinschaften. Dies allein wird jedoch nicht genügen.

Darüber hinaus ist jedoch die im SGB II angelegte, aber noch nicht in der Praxis vollzogene Aktivierung der erwerbsfähigen Beziehern der Grundsicherungsleistungen voranzutreiben. Aufgrund der Tatsache, dass hier in der Praxis vor Ort Vollzugsdefizite aufgetreten sind, spricht vieles für eine Ergänzung und Präzisierung der gesetzlichen Vorgaben im Verhältnis zwischen den Trägern, aber auch zwischen den Trägern und den Leistungsbeziehern. Hier könnte das Fortentwicklungsgesetz in der Tat für eine stringenteren Prüfung der Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt und eine raschere Vermittlung von Arbeitsuchenden sorgen. Gleichzeitig sollen auch Sanktionen bei Ablehnung automatisch erfolgen und nicht mehr als Ermessensentscheidung des Bearbeiters angelegt sein. Eine gesetzliche Anpassung hätte den Vorteil, weniger Raum für eine unterschiedliche Auslegung durch die implementierenden Stellen und die Gerichte zu lassen. Damit könnte eine stringenteren Aktivierung leichter umsetzbar werden, da mit weniger Konflikten auf der Ebene der Bearbeiter und vor den Gerichten zu rechnen wäre.

In diesem Zusammenhang ist auch dafür zu sorgen, dass Zusatzjobs mit Mehraufwandsentschädigung („Ein-Euro-Jobs“) nicht länger als Instrument zur Bewältigung regulärer öffentlicher Aufgaben genutzt werden, sondern effektiv zur Prüfung der Verfügbarkeit von Transferbeziehern für den Arbeitsmarkt eingesetzt werden. Aber auch Stellen oder Trainingsmaßnahmen, die unmittelbar bei Antragsstellung angeboten werden, können bei der Prüfung der Verfügbarkeit hilfreich sein. Entsprechende Anpassungen werden derzeit erwogen. Hierüber könnte für ein verstärktes Bemühen um Aufnahme einer Tätigkeit im ersten Arbeitsmarkt gesorgt werden.

Dabei besteht jedoch angesichts der Optionen eines dauerhaften und allgemeinen Kombilohns in Gestalt der Hinzuverdienstmöglichkeiten im Arbeitslosengeld II sowie der Möglichkeit, niedrige Arbeitsentgelte durch Arbeitslosengeld II aufzustocken, ein starker Anreiz, nur eine begrenzte Arbeitszeit auf dem regulären Arbeitsmarkt anzubieten, um so mit vergleichsweise geringem Arbeitseinsatz aus Transferleistung und Arbeitsentgelt ein Nettoeinkommen zu erzielen, das allein aus Arbeitslohn nur bei wesentlich höheren Arbeitszeiten realisiert werden könnte. Derzeit stocken rund 900.000 Geringverdiener ihr Einkommen mit Arbeitslosengeld II auf. Allen einkommensbezogenen Kombilohnmodellen ist ein Anreiz zur Teilzeitarbeit und damit gleichzeitig zum dauerhaften Verbleib im zumindest partiellen Transferbezug eigen. Ein stärkerer Anstoß zum Ausscheiden aus dem Transferbezug kann durch Aktivierungsmaßnahmen erzeugt werden, die für den Transferbezug eine Gegenleistung in öffentlichen Arbeitsgelegenheiten in Vollzeit vorsehen (Bonin/Kempe/Schneider 2003), soweit dem nicht wichtige Gründe entgegen stehen wie etwa die Betreuung von Kindern oder Angehörigen.

Das Fordern ist zwar ein Element einer wirksamen Aktivierungsstrategie. Es reicht jedoch weder aus, den arbeitsmarktpolitischen Erfolg von Hartz IV zu erreichen, noch genügt es, um eine ausreichende Akzeptanz herzustellen. Deshalb sind zwei weitere Elemente notwendig: ein effektives Fördern und ein aufnahmefähigerer Arbeitsmarkt.

Das Fördern hat im Jahr 2005 nicht die Rolle spielen können, die ihm innerhalb der Reform Hartz IV grundsätzlich zukommen sollte. Dies hat nur zum Teil mit den organisatorischen Anlaufproblemen beim Aufbau der neuartigen Betreuungsstrukturen in Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen zu tun, die mit erheblichen Steuerungsdefiziten und unklarer Kompetenzverteilung zu kämpfen hatten. Ein Hauptproblem liegt in den Fehlanreizen einer Trennung der Finanzierung von arbeitsmarktpolitischen Interventionen zwischen beitragsfinan-

zierten Maßnahmen für Bezieher von Arbeitslosengeld I und steuerfinanzierten Programmen für Bezieher von Arbeitslosengeld II. Dies lässt sich nur korrigieren, wenn über die Gewährung von Fördermaßnahmen unabhängig von der Art des Leistungsanspruchs entschieden wird, so dass es gleichgültig ist, ob Arbeitslosengeld I (beitragsfinanziert) oder Arbeitslosengeld II (steuerfinanziert) bezogen wird. Im Grunde läuft dies auf eine einheitliche Finanzierung und Trägerschaft von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nach SGB II und SGB III hinaus (Schneider/Eichhorst/Zimmermann 2006). Dies bedeutet nichts weniger als eine Zusammenführung der derzeit getrennten Systeme beitrags- und steuerfinanzierter Eingliederungsmaßnahmen.

Unterhalb dieser größeren Reorganisation wäre es kurz- und mittelfristig hilfreich, die Träger des SGB II an der Finanzierung von Fördermaßnahmen für potenziell Langzeitarbeitslose zu beteiligen, selbst wenn diese Maßnahmen noch während des Bezugs von Arbeitslosengeld I eingeleitet werden. Dies wäre ein sinnvoller und notwendiger Schritt, die bedarfsorientierte Förderung von wahrscheinlich sonst langzeitarbeitslosen Personen zu einem frühen Zeitpunkt der Arbeitslosigkeit zu ermöglichen. Damit käme man dem Erfolg von Hartz IV und einer größeren Akzeptanz ein Stückweit näher. Um die Anreize zur Orientierung der mit der Implementation beauftragten Akteure an den Zielen des SGB II zu verstärken, bietet sich ein intensiver Leistungsvergleich hinsichtlich der eingesetzten Instrumente und ihrer Wirkungen an. Ein derartiges Benchmarking ist zwar angestrebt, bislang jedoch noch nicht umgesetzt worden.

Gleichwohl ist es richtig, dass aktivierende Arbeitsmarktpolitik durch Fördern und Fordern allein nicht zu einer besseren Arbeitsmarktintegration von Transferbeziehern beitragen kann. Aktivierende Arbeitsmarktpolitik kann über die Behebung von Vermittlungshemmnissen und die Intensivierung von Vermittlungs- und Stellensuchaktivitäten zwar ein latent vorhandenes Potenzial an Arbeitsplätzen zum Teil mobilisieren und besetzen. Die Aktivierung wird jedoch

so lange nicht zu einem wesentlichen Ertrag führen, wie die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes insgesamt eng begrenzt bleibt. Dies hat nicht allein oder in erster Linie konjunkturelle Gründe. Es spielen auch institutionelle Faktoren eine wichtige Rolle.

Zentral sind dabei eine Entlastung vor allem niedrig entlohnter Arbeit von gesetzlichen Lohnnebenkosten und die Zulassung von niedrig entlohnten Tätigkeiten als Einstiegsmöglichkeiten für langzeitarbeitslose und gering qualifizierte Transferempfänger auch in Vollzeit. Dies bedeutet gleichzeitig, dass auf die Fixierung unterster Tariflohngruppen als allgemeinverbindliche Lohnuntergrenzen in den jeweiligen Branchen und auf die Festlegung eines anspruchsvollen gesetzlichen Mindestlohnes verzichtet werden sollte. Die Aktivierung von Langzeitarbeitslosen würde konterkariert, wenn gleichzeitig durch die Einschränkung von Lohnspielräumen mögliche Arbeitsfelder für diesen Personenkreis im regulären Arbeitsmarkt wegfielen.

Angesichts der Tatsache, dass Einstiegsmöglichkeiten für Langzeitarbeitslose und Geringqualifizierte in gering entlohnten Tätigkeiten zwar erforderlich, aber nicht besonders attraktiv sein werden und auch politisch strittig sind, kommt es im deutschen Kontext auch darauf an, anfängliche Niedriglohnbeschäftigung mit möglichst guten Aufstiegsmöglichkeiten zu versehen. Zwar kann der Aufstieg in höhere Entlohnung keineswegs garantiert werden, doch sind institutionelle Vorkehrungen sinnvoll, welche die Aufstiegschance verbessern. Hierzu zählt einerseits das Bemühen, Vollzeittätigkeiten im Niedriglohnssektor stärker zu forcieren als aufstockende Teilzeittätigkeiten, da letztere in der Regel weniger

Entlohnungsperspektiven bieten. Insofern müssten die Anreize zur Kombination von Erwerbsarbeit in Teilzeit mit aufstockendem Transferbezug vermindert und die Aktivierung auf stärkere Vollzeittätigkeiten ausgerichtet werden. Gleichzeitig kann die Aufwärtsmobilität durch die Entwicklung des individuellen Humankapitals begünstigt werden. Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik für den Bereich der SGB II-Leistungsbezieher können hierzu einen allenfalls begrenzten Beitrag leisten. Wichtiger und sinnvoller wäre die Zertifizierung von berufsbegleitend erworbenen Qualifikationen („training on the job“).

Grundsätzlich hängt der künftige Erfolg von Hartz IV als einer Aktivierungsstrategie für Langzeitarbeitslose auch davon ab, dass akzeptiert wird, dass nach einer längeren Phase der Nichterwerbstätigkeit oder Arbeitslosigkeit von Personen mit geringer oder entwerteter Qualifikation auch Tätigkeiten mit niedriger Entlohnung aufgenommen werden können. Niedrig entlohnte Arbeit verstößt in diesem Sinne nicht prinzipiell gegen die Menschenwürde. Sie bietet im Vergleich zum langfristigen Transferbezug immer eine stärkere Integrationschance und bessere Aufstiegsmöglichkeiten. Dass sich in dieser Frage zentrale Konflikte um Grundprinzipien des Sozialstaates und sozialer Gerechtigkeit entzünden und entsprechende Akzeptanzdefizite auftreten, deutet darauf hin, dass eine gesellschaftliche Übereinkunft über das Niveau der Sozialleistungen, die Verpflichtungen von Gesellschaft und Transferbezieher und die Rolle von Niedriglohnbeschäftigung als Möglichkeit zum (Wieder)Einstieg in den Arbeitsmarkt bislang nicht zustande gekommen ist.

8. Literatur

- Becker, Irene/Hauser, Richard (2006, im Erscheinen): *Auswirkungen der Hartz IV-Reform auf die personelle Einkommensverteilung*. Studie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung (zitiert nach Böckler Impuls 4/2006).
- Bizer, Kilian/Sesselmeier, Werner (2003): *Reformprojekt D. Wie wir die Zukunft gestalten können*. Darmstadt: Primus.
- Blos, Kerstin/Rudolph, Helmut (2005): *Simulationsrechnungen zum Arbeitslosengeld II: Verlierer, aber auch Gewinner*. IAB Kurzbericht 17/2005, Nürnberg: IAB.
- Bonin, Holger/Kempe, Wolfram/Schneider, Hilmar (2003): *Kombilohn oder Workfare? – Zur Wirksamkeit zweier arbeitsmarktpolitischer Strategien*. Quarterly Journal of Economic Research 72 (1), 51-67.
- Boss, Alfred/Christensen, Björn/Schrader, Klaus (2005): *Anreizprobleme bei Hartz IV: lieber ALG II statt Arbeit?* Kieler Diskussionsbeiträge 421, Kiel: Institut für Weltwirtschaft.
- Braun, Thorsten (2006): *Erfolgreiche arbeitsmarktpolitische Konzertierung: Dänemarks Reformweg „vom Rande des Abgrundes“ zum Flexicurity-Modell*. In: Sozialer Fortschritt 55 (i.E.).
- Brenke, Karl (2006): *Wachsender Niedriglohnsektor in Deutschland – sind Mindestlöhne sinnvoll?* DIW Wochenbericht 15-16/2006, 12.4.2006. Berlin: DIW.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2005): *Vorrang für die Anständigen – Gegen Missbrauch, „Abzocke“ und Selbstbedienung im Sozialstaat*. Ein Report vom Arbeitsmarkt im Sommer 2005. Berlin: BMWA.
- Bundesrechnungshof (2006): *Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende*. Bericht an den Haushaltsausschuss und an den Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages. Bonn: Bundesrechnungshof.
- Cichorek, Anne/Koch, Susanne/Walwei, Ulrich (2005): *Erschweren „Zusatzjobs“ die Aufnahme einer regulären Beschäftigung?* IAB Kurzbericht 7/2005, Nürnberg: IAB.
- Coe, David T./Snower, Dennis J. (1997): *Policy Complementarities: The Case for Fundamental Labour Market Reform*. CEPR Discussion Paper 1585.
- Cox, Robert H. (2001): *The Social Construction of an Imperative Why Welfare Reform Happened in Denmark and the Netherlands but Not in Germany*. In: World Politics, 53 (3), 463-498.
- Den Butter, Frank A.G./Mosch, Robert H.J. (2003): *The Dutch miracle: institutions, networks and trust*. In: Journal of institutional and theoretical economics, 159 (2), 362-391.
- Dingeldey, Irene/Gottschall, Karin (2001): *Alte Leitbilder und neue Herausforderungen: Arbeitsmarktpolitik im konservativ-korporatistischen Wohlfahrtsstaat*. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 21/2001, 31-38.
- Dingeldey, Irene (2004). *Skandinavische Erfahrungen erfolgreicher Beschäftigungspolitik: Arbeitsmarktaktivierungspolitik auf dänisch*. Manuskript. Bremen.
- Dingeldey, Irene (2006): *Aktivierender Wohlfahrtsstaat und sozialpolitische Steuerung*. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 8-9/2006, 3-9.
- Dyson, Kenneth (2005): *Autoritative and Reflexive Strategies for Binding Hands: Europeanization, Government by Commission, and Economic Reform*. In: German Politics 14 (2), 224-247.

- Ebbinghaus, Bernhard/Hassel, Anke (2000): *Striking Deals: The Role of Concertation in the Reform of the Welfare State*. In: Journal of European Public Policy 7 (1) 2000, 44-62.
- Eichhorst, Werner/Konle-Seidl, Regina (2005): *The Interaction of Labor Market Regulation and Labor Market Policies in Welfare State Reform*, IZA Discussion Paper 1718. Bonn: IZA.
- Eichhorst, Werner/Wintermann, Ole (2005): *Generating Legitimacy for Labor Market and Welfare State Reforms: The Role of Policy Advice in Germany, the Netherlands, and Sweden*, IZA Discussion Paper 1845. Bonn: IZA.
- Eichhorst, Werner (2006a): *Beschäftigung Älterer in Deutschland: Der unvollständige Paradigmenwechsel*. In: Zeitschrift für Sozialreform 52 (1), 101-123.
- Eichhorst, Werner (2006b): *Formulierung und Umsetzung der Vorschläge der ‚Hartz-Kommission‘. Eine Policy-Analyse*. In: Brinkmann, Christian/Koch, Susanne/Mendius, Hans Gerhard (Hrsg.): *Wirkungsforschung und Politikberatung – eine Gratwanderung?* Nürnberg: IAB, 39-58.
- Eichhorst, Werner/Thode, Eric/Winter, Frank (2004): *Benchmarking Deutschland 2004: Arbeitsmarkt und Beschäftigung*. Berlin: Springer.
- Engler, Wolfgang (2005): *Der Herbst der guten Arbeit*. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 16/2005, 6-9.
- Esping-Andersen, Gøsta (1996): *Welfare States Without Work: the Impasse of Labour Shedding and Familialism in Continental European Social Policy*. In: Esping-Andersen, Gøsta (Hrsg.): *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*. London: Sage, 66-87.
- Fleckenstein, Timo (2004): *Policy-Lernen in der Arbeitsmarktpolitik: Das Beispiel der Hartz-Kommission*. In: Zeitschrift für Sozialreform, 50 (6), 646-675.
- Friedrich Ebert Stiftung – Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik (2005): *Arbeitsnehmerpolitik – zwischen Wunsch und Wirklichkeit. Hartz IV – Politik gegen Arbeitslose oder auf dem Weg zum aktiven Sozialstaat?* Bonn: FES.
- Giddens, Anthony (1997): *Jenseits von Links und Rechts*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Giddens, Anthony (2006): *Die Zukunft des Europäischen Sozialmodells*. Bonn: FES.
- Giesecke, Johannes/Groß, Martin (2005): *Arbeitsmarktreform und Ungleichheit*, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 16/2005, 25-31.
- Glaab, Manuela/Sesselmeier, Werner (2005): *Experimentierfeld Deutschland: Reformstrategien in der Sozialpolitik auf dem Prüfstand*. Bonn: FES.
- Heitmeyer, Wilhelm (2005): *Die verstörte Gesellschaft*. In: Die Zeit 51/2005, 15.12.05.
- Hombach, Bodo (1999): *Die Balance von Rechten und Pflichten sichern. Der aktivierende Sozialstaat – das neue Leitbild*. In: Soziale Sicherheit 48 (2), 41-45.
- Iversen, Torben/Wren, Anne (1998): *Equality, Employment and Budgetary Constraint: the Trilemma of the Service Economy*. In: World Politics 50, 507-546.
- Jann, Werner/Schmid, Günther (Hg.) (2004): *Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt*. Berlin: Edition Sigma.
- Jantz, Bastian (2004): *Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe*, in: Jann, Werner/Schmid, Günther (Hg.) (2004): *Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt*, Berlin, 38-50.
- Kaltenborn, Bruno/Schiwarov, Juliana (2006): *Hartz IV: Deutlich mehr Fürsorgeempfänger/innen*. Blickpunkt Arbeit und Wirtschaft 5/2006. Berlin.
- Kaltenborn, Bruno/Schiwarov, Juliana (2006b): *Hartz IV: Ausgaben deutlich unterschätzt*. Blickpunkt Arbeit und Wirtschaft 6/2006. Berlin.
- Kaltenborn, Bruno/Knerr, Petra/Schiwarov, Juliana (2006): *Hartz IV: Leistungen von Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen*. Blickpunkt Arbeit und Wirtschaft 8/2006. Berlin.

- Karl, Astrid/Ullrich, Carsten G./Hamann, Silke (2002): *Akzeptanz und Akzeptanzunterschiede von Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe*. In: Sozialer Fortschritt 48 (1), 53-75.
- Knuth, Matthias (2006): „Hartz IV“ – *die unbegriffene Reform. Wandel der Erwerbsordnung durch Verallgemeinerung des Fürsorge-Regimes*. In: Sozialer Fortschritt 55 (i.E.).
- Knuth, Matthias/Schweer, Oliver/Siemes, Sabine (2004): *Drei Menüs – und kein Rezept? Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in Großbritannien, in den Niederlanden und in Dänemark*, Bonn.
- Koch, Susanne/Walwei, Ulrich (2005a): *Hartz IV: Neue Perspektiven für Langzeitarbeitslose*, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 16/2005, 10-17.
- Koch, Susanne/Walwei, Ulrich (2005b): *Hartz IV: Geht die Reform zu weit oder noch nicht weit genug?* In: Wirtschaftsdienst, 85 (7), 411-417.
- Konle-Seidl, Regina (2005): *Lessons learned: Internationale Evaluierungsergebnisse zu Wirkungen aktiver und aktivierender Arbeitsmarktpolitik*. IAB Forschungsbericht 09/2005. Nürnberg: IAB.
- Krugman, Paul (1994): *Past and Prospective Causes of High Unemployment*. Economic Review 4. Federal Reserve Bank of Kansas City.
- Madsen, Per K (2002a): *The Danish model of flexicurity – A paradise with some snakes*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Madsen, Per K. (2002b): *Flexicurity' through labour market policies and institutions in Denmark*. In: Auer, Peter/Cazes, Sandrine (Hrsg.): *Employment stability in an age of flexibility*. Genf: ILO, 59-105.
- Madsen, Per K. (2004): *The Danish model of 'flexicurity': Experiences and lessons*. In: Transfer 10 (2), 187-207.
- Manow, Philip/Seils, Eric, 2000: *Adjusting Badly: The German Welfare State, Structural Change, and the Open Economy*. In: Scharpf, Fritz W./Schmidt, Vivien A. (Hrsg.): *Welfare and Work in the Open Economy*, Vol 2. Oxford: Oxford University Press, 264-307.
- Mayntz, Renate (1980): *Die Implementation politischer Programme. Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet*. In: Mayntz, Renate (Hrsg.): *Implementation politischer Programme*, Königstein/Ts., 236-249.
- Ombudsrat Grundsicherung für Arbeitsuchende (2006): Abschlussbericht*. Berlin, 23. Juni 2006.
- Pierson, Paul (1994): *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul (2000): *Increasing returns, path dependence, and the study of politics*. In: American Political Science Review, 94 (2), 251-267.
- Rabe, Birgitta (2004): *Reform der Arbeitslosenversicherung – Lehren aus internationalen Wirkungsanalysen*. In: Sozialer Fortschritt 53 (7), 178-185.
- Rucht, Dieter/Yang, Mundo (2004): „*Wer demonstrierte gegen Hartz IV?*“ In: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, Sonderdruck, Dezember 2004, Heft 4, 21-27.
- Scharpf, Fritz W. (1997): *Employment and the Welfare State. A Continental Dilemma*. MPIfG Working Paper 97/7. Köln: MPIfG.
- Schmid, Günther (2003): *Gestaltung des Wandels durch wissenschaftliche Beratung. Das ‚Bündnis für Arbeit‘ und die ‚Hartz-Kommission‘*. In: Ramge, Stefan/Schmid, Günther (Hg.): *Management of Change in der Politik? Reformstrategien am Beispiel der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik*. Münster, 68-86.
- Schmid, Günther (2004): *Risikomanagement im europäischen Sozialmodell. Arbeitsmarktpolitische und normative Aspekte eines Paradigmenwechsels*, in: Kaelble, Hartmut/Schmid, Günther (Hrsg.): *Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat*, Berlin, 375-422

- Schneider, Hilmar/Eichhorst, Werner/Zimmermann, Klaus F. (2006): *Konzentration statt Verzettelung: Die deutsche Arbeitsmarktpolitik am Scheideweg*, IZA Discussion Paper 2055. Bonn: IZA.
- Schröder, Gerhard/Blair, Tony (1999): *Der Weg nach vorn für Europas Sozialdemokraten*, Juni 1999.
- Schröder, Gerhard (2003): *Regierungserklärung vor dem Deutschen Bundestag*. 14. März 2003.
- Sell, Stefan (2005): *Vom Vermittlungsskandal der Bundesanstalt für Arbeit zu Hartz IV: Tiefen und Untiefen rot-grüner Arbeitsmarktpolitik in einer Mediengesellschaft*. In: Haubner, Dominik/Mezger, Erika/Schwengel, Hermann (Hg.): *Agendasetting und Reformpolitik. Strategische Kommunikation zwischen verschiedenen politischen Welten*. Marburg, 285-310.
- Trampusch, Christine (2002): *Die Bundesanstalt für Arbeit und das Zusammenwirken von Staat und Verbänden in der Arbeitsmarktpolitik von 1952 bis 2001*. MPIfG Working Paper 02/5. Köln: MPIfG.
- Zohlnhöfer, Reimut (2003): *Institutionelle Hemmnisse für eine kohärente Wirtschaftspolitik*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 18-19*, 9-15.

Veröffentlichungen

Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
(eine Auswahl)

Übergänge zwischen Schule und Beruf und darauf bezogene Hilfesysteme in Deutschland, Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung, 2006

Rente mit 67: Steuerungspotenziale in der Renten- und Beschäftigungspolitik, Gesprächskreis Sozialpolitik, 2006

Neue Wege zur Flexibilisierung des Renteneintritts, Gesprächskreis Sozialpolitik, 2006

Sozialer Ausgleich in den alten und neuen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, Gesprächskreis Sozialpolitik – Internationale Politikanalyse, 2006

Prekäre Arbeit: Ursachen, Ausmaß, soziale Folgen und subjektive Verarbeitungsformen unsicherer Beschäftigungsverhältnisse, Gesprächskreis Migration und Integration, 2006

Trends in der Arbeitszeitgestaltung: zur Diskussion um Dauer und Flexibilisierung der Arbeitszeit sowie der Insolvenzsicherung von Arbeitszeitguthaben, Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung, 2005

Finanzierung der Beruflichen Weiterbildung, Abt. Arbeit und Sozialpolitik, 2005

„Kompetenzen fördern – Chancen eröffnen“: neue Wege der beruflichen Qualifizierung für Jugendliche mit besonderem Förderbedarf, Abt. Arbeit und Sozialpolitik, 2005

Experimentierfeld Deutschland?: Reformstrategien in der Sozialpolitik auf dem Prüfstand, Abt. Arbeit und Sozialpolitik, 2005

Das Europäische Sozialmodell im 21. Jahrhundert, Diskussionspapier, Abt. Arbeit und Sozialpolitik, 2005

Sozialpolitische Flankierung einer verlängerten Erwerbsphase, Abt. Arbeit und Sozialpolitik, 2004

Mut zur Veränderung: Innovation und Chancengleichheit durch eine integrierte Bildungs-, Gesundheits- und Familienpolitik, Diskussionspapier, Abt. Arbeit und Sozialpolitik, 2004

Drei Menüs – und kein Rezept?: Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in Großbritannien, in den Niederlanden und in Dänemark, Abt. Arbeit und Sozialpolitik, 2004

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

www.fes.de/aspol

