

Werner Eichhorst, Klaus F. Zimmermann

Durchmarsch oder Richtungswechsel bei der Beschäftigungspolitik?

Langsam wird das beschäftigungspolitische Profil der großen Koalition deutlich. Wie unterscheidet es sich von den Reformen der rot-grünen Regierungszeit? Oder zeigt sich eine längerfristige Kontinuität bei den Arbeitsmarktreformen in Deutschland?

Der deutsche Arbeitsmarkt steht spätestens seit Mitte der neunziger Jahre vor fundamentalen Herausforderungen durch Globalisierung, Strukturwandel und demographische Veränderungen. Die tradierten Erfahrungen mit langfristiger Beschäftigung im Industriesektor und der Anpassung an zyklische oder strukturelle Veränderungen durch Verminderung des Arbeitsangebots stießen spätestens nach der Wiedervereinigung an die Grenzen der Finanzierbarkeit.¹ Für die Beschäftigungspolitik besteht, unabhängig von spezifischen Parteiprogrammatiken grundsätzlicher Handlungsbedarf in vier zentralen Bereichen:

1. bei der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte und der Verminderung der Steuer- und Abgabenbelastung auf den Faktor Arbeit und die Unternehmestätigkeit,
2. beim Umbau der sozialen Sicherungssysteme, insbesondere bei Rente und Gesundheit, zur Verbesserung der Leistungsanreize und zur Reduktion der Lohnnebenkosten,
3. bei der Reform der Arbeitsmarktpolitik, um Transferabhängigkeit zu vermindern und Übergänge in Beschäftigung zu fördern und
4. bei der Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und der Öffnung von Märkten für unternehmerische Initiative.

Reformbedarf und Reformfähigkeit

Reformen von Arbeitsmarkt und Sozialstaat sind jedoch potenziell strittig, da sie etablierte institutionelle

Strukturen in Frage stellen und entsprechende Widerstände hervorrufen können. Damit kommt der Fähigkeit des politischen Systems zur Formulierung und Umsetzung von Reformstrategien eine zentrale Rolle zu. Im internationalen Vergleich ist die Handlungsfähigkeit einer Regierung in Deutschland jedoch deutlich beschränkt. Hauptgründe hierfür sind vor allem die Politikverflechtung im Föderalismus, der Parteienwettbewerb auf der Ebene von Bund und Ländern und die weitgehende Autonomie der Sozialpartner im Bereich der Lohn- und Tarifpolitik. Deutschland kann in diesem Sinne als Staat mit dauerhaften großen Koalitionen bezeichnet werden.² Dies legt moderate und partielle Reformen nahe, die eher dem Prinzip der Pfadabhängigkeit und des „mittleren Weges“ folgen.³ Schwierig ist die rasche und konsequente Umsetzung weitergehender Reformen auf Initiative der Regierung bzw. in Aushandlung mit den Sozialpartnern, die in anderen Staaten für gelungene Anpassungsprozesse entscheidend waren.⁴

Eine Erleichterung kann eine große Föderalismusreform bringen, die die politischen Verantwortungen insbesondere zwischen Bundestag und Bundesrat, Bundesregierung und Bundesländern sowie den Kommunen klarer verteilt und die nötigen finanziellen Spielräume definiert. Nicht von ungefähr ist eine substantielle Föderalismusreform auch zur „Mutter aller Reformen“ stilisiert worden, da nur sie eine erfolgreiche Reformpolitik politisch machbar erscheinen lässt. Gemeinsam

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann, 53, lehrt Wirtschaftliche Staatswissenschaften an der Universität Bonn und Volkswirtschaftslehre an der Freien Universität Berlin. Er ist Direktor des Forschungsinstituts zur Zukunft der Arbeit (IZA) in Bonn, Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) und Berater des Präsidenten der Europäischen Kommission; Dr. Werner Eichhorst, 37, ist Senior Research Associate am Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) in Bonn.

¹ P. Manow, E. Seils: Adjusting Badly: The German Welfare State, Structural Change, and the Open Economy, in: F. W. Scharpf, V. A. Schmidt (Hrsg.): Welfare and Work in the Open Economy, Band 2, Oxford 2000, S. 264-307.

² M. G. Schmidt: Germany: The Grand Coalition State, in: J. M. Colomer (Hrsg.): Political Institutions in Europe, 2. Aufl., London 2002, S. 55-93; M. G. Schmidt: Still on the Middle Way? Germany's Political Economy at the Beginning of the Twenty-First Century, in: German Politics, 10 (3) 2001, S. 1-12; R. Zohlnhöfer: Institutionelle Hemmnisse für eine kohärente Wirtschaftspolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18-19 (2003), S. 9-15.

³ P. Pierson: Increasing returns, path dependence, and the study of politics, in: American Political Science Review, 94 (2) 2000, 251-267.

⁴ B. Ebbinghaus, A. Hassel: Striking Deals: The Role of Concertation in the Reform of the Welfare State, in: Journal of European Public Policy, 7 (1) 2000, S. 44-62.

mit der Sanierung der staatlichen Haushalte stellt die Föderalismusreform die Wiederherstellung der Handlungsfähigkeit der Politik sicher. An dieser Aufgabe zerbröselte im Dschungel der Hartz-Reformen die rot-grüne Regierung und könnte auch das neue schwarz-rote Bündnis scheitern.

Der vorliegende Beitrag untersucht die Reformbedingungen in Deutschland und die Maßnahmen der letzten Jahre in der Beschäftigungspolitik vom Regierungsantritt von Rot-Grün bis hin zur großen Koalition. Dabei stellt sich die Frage, ob die neue Regierungsbildung nur eine Fortsetzung der informellen großen Koalition, die bereits vorher über den Bundesrat bestand, mit anderen Mitteln darstellt. Er prüft aufgrund der neuen Programmatik und erster Handlungen, ob die neue Konstellation bessere Chancen hat, die dringend benötigten Reformen einzuleiten. Zur Sommerpause 2006 hat die schwarz-rote Koalition die zentralen Reformvorhaben ihrer Legislaturperiode vorstellen müssen. Ein erster Vergleich mit der Vorgängerregierung erscheint deshalb zulässig zu sein.

Das „keynesianische“ Experiment

Die SPD hatte im Vorfeld der Bundestagswahl 1998 die Pläne der schwarz-gelben Vorgängerregierung für eine Steuerreform mit ihrer Bundesratsmehrheit blockiert und im Wahlkampf die Einschnitte beim Kündigungsschutz, der Lohnfortzahlung und der Rentenanpassung als sozial ungerecht kritisiert. So nutzte sie die erste Regierungsphase, um diese partiellen Reformen rückgängig zu machen. Dies betraf im Bereich der Marktregulierung die Wiederherstellung des 1996 beseitigten Kündigungsschutzes in Kleinbetrieben zwischen fünf und zehn Beschäftigten. Daneben wurde der Bundesarbeitsminister dazu ermächtigt, Mindestlöhne nach dem Entsendegesetz per Rechtsverordnung für allgemeinverbindlich zu erklären. Im Bereich der sozialen Sicherungssysteme umfasste dies die Rücknahme des „demographischen Faktors“, der zu geringeren Rentenanpassungen geführt hätte, die Wiederherstellung der vollen Entgeltfortzahlung und die Rücknahme erhöhter Zuzahlungen in der Krankenversicherung. Gleichzeitig wurde mit der Einschränkung der geringfügigen Beschäftigung und der „Scheinselbstständigkeit“ versucht, die Einnahmesituation der Sozialversicherung trotz der tendenziell kostentreibenden Veränderungen zu stabilisieren. Die Ausgaben im Gesundheitswesen wurden budgetiert.

In der Arbeitsmarktpolitik beschränkte sich die erste Phase von Rot-Grün im Wesentlichen auf das Sofortprogramm gegen Jugendarbeitslosigkeit und auf die Rücknahme moderater aktivierender Eingriffe der Re-

gierung Kohl in Gestalt einer häufigeren Verpflichtung der Arbeitslosen, die Arbeitsämter zu kontaktieren. In der Makro- und Fiskalpolitik setzte Rot-Grün zunächst auf eine „keynesianische“ Expansion zur Belebung der Binnennachfrage. Daneben sollten über die Einführung der Ökosteuer als zusätzliche Abgabe auf Mineralöl und Strom ab April 1999 zusätzliche Ressourcen für die Sozialsysteme aufgebracht werden, um eine gewisse Entlastung des Faktors Arbeit erreichen zu können. Der Rentenbeitrag wurde gleichzeitig gesenkt. Zugleich strebte die neue Bundesregierung eine begrenzte Entlastung bei der Einkommensteuer an, die über höhere Belastungen der Großunternehmen gegenfinanziert werden sollte.

Politisch wurde die vergleichsweise „linke“ Strategie der ersten Monate von der gleich gerichteten Mehrheit in Bundestag und Bundesrat ermöglicht. Die Wiederherstellung sozialstaatlicher Regelungen, die von Schwarz-Gelb beschnitten worden waren, entsprach dem Wahlversprechen der SPD gegenüber den Gewerkschaften, die im Wahlkampf für die Sozialdemokratie geworben hatten. Durch diese Zugeständnisse war jedoch auch dem neu gegründeten „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ der Boden entzogen, da die Regierung bereits Zugeständnisse gemacht hatte, ohne Gegenleistungen zu verlangen.

Die erste Phase der rot-grünen Regierungszeit endete bereits im Frühjahr 1999 mit dem überraschenden Rücktritt von Lafontaine vom Amt des Bundesfinanzministers und Parteivorsitzenden der SPD. Nahezu zeitgleich ging mit dem Verlust der Landtagswahl in Hessen die Mehrheit im Bundesrat verloren. Damit war nach der Verabschiedung der Steuerreform mit Hilfe der bereits abgewählten rot-grünen hessischen Landesregierung die politische Gestaltungsfähigkeit der Bundesregierung entscheidend eingeschränkt.

Haushaltskonsolidierung

Der abgewählte hessische Ministerpräsident Eichel folgte Lafontaine als Finanzminister und prägte die zweite Phase der Regierung Schröder. Im Gegensatz zum Vorgehen der ersten Monate hatte nun die Haushaltskonsolidierung Vorrang. Makro- und Finanzpolitik wurden zwischen 1999 und 2001 von mehreren Sparpaketen geprägt. Begünstigt durch die positive konjunkturelle Entwicklung und die Erlöse aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen konnte Eichel bis Mitte 2001 den Konsolidierungskurs durchhalten und für 2006 einen ausgeglichenen Haushalt anstreben. Gleichzeitig wurde die bereits eingeleitete Steuerreform ausgeweitet: Eingangs- und Spitzensteuersatz

sanken stärker als zunächst geplant. Damit entsprach die Steuerreform letztlich doch dem von der SPD blockierten Modell der schwarz-gelben Vorgängerregierung.

Daneben prägten diesen Zeitraum die Fortführung der Ökosteuer und eine grundlegende Reform der Besteuerung von Kapitalgesellschaften, die steuerfreie Verkäufe von Unternehmensbeteiligungen ermöglichte. Die Unternehmenssteuerreform von 2000 machte das deutsche Steuerrecht für ausländische Investoren attraktiver und schuf Anreize zur Entflechtung wechselseitiger Unternehmensbeteiligungen. Personengesellschaften profitierten von der Entlastung bei der Einkommensteuer und von der Möglichkeit, die Gewerbesteuer ab 2001 pauschaliert auf die Einkommensteuer anzurechnen. Auf Einschnitte bei Steuerermäßigungen für Arbeitnehmer wie die Eigenheimzulage oder die Steuerfreiheit von Nacht-, Sonn- und Feiertagszuschlägen wurde verzichtet. Die neue Entfernungspauschale wurde angesichts steigender Ölpreise als Erweiterung der bisherigen Gesetzgebung konzipiert.

Soziale Sicherungssysteme

Bei den sozialen Sicherungssystemen war die zweite Phase einerseits von Notoperationen zur Stabilisierung der Renten- und Krankenversicherung gekennzeichnet, so durch die Begrenzung der Rentenanpassungen auf einen Inflationsausgleich in den Jahren 2000 und 2001, die Erhöhung der steuerfinanzierten Anteile und den Abbau der Schwankungsreserve. Zur Stabilisierung des Rentensystems reichte dies jedoch nicht aus. Zentrales Projekt war deshalb die Rentenreform 2000/2001, die darauf abzielte, den Beitragssatz bis 2030 nicht über 22% steigen zu lassen. Hierzu wurde das Rentenniveau des Eckrentners von 70% auf 67% vermindert. Faktisch war damit die Abkehr von der Lebensstandardsicherung verbunden. Gleichzeitig begann der Einstieg in die kapitalgedeckte private Altersvorsorge. Da eine verpflichtende Zusatzvorsorge nicht realisiert werden konnte, wählte die Bundesregierung den teureren Weg einer steuerlichen Förderung privater Vorsorge. Die „Riester-Rente“ trat Anfang 2002 in Kraft und traf aufgrund ihrer komplizierten Ausgestaltung zunächst auf geringe Akzeptanz, bis 2004 die Förderkriterien vereinfacht wurden. Daneben wurde durch Änderungen im Steuerrecht die Förderung der betrieblichen Altersvorsorge ausgebaut („Eichel-Rente“).

In dieser Phase wurde im Gesundheitswesen keine effektive Konsolidierung vorangetrieben. Insbesondere die Aufhebung der Budgetierung im Jahr 2001

verstärkte die Ausgabendynamik erneut. Dem wurde durch Versuche zur Begrenzung der Ausgaben für Arzneimittel entgegengewirkt. Daneben wurde angestrebt, über einnahmenseitige Maßnahmen die Finanzlage der Krankenkassen zu stabilisieren, so durch eine massive Anhebung der Versicherungspflichtgrenze ab 2003. Deutlichen steuerlichen Entlastungen standen somit konstant hohe Beitragssätze gegenüber.

Arbeitsmarktpolitik

Die Arbeitsmarktpolitik erfuhr deutlich weniger Bewegung. Mit dem JobAqtiv-Gesetz, das Anfang 2002 in Kraft trat, gelang immerhin eine programmatische Wende hin zu einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik. Im Zuge der Konsolidierungspolitik wurde 1999 zwar die „originäre Arbeitslosenhilfe“ abgeschafft, die von den Sozialpartnern beeinflusste Arbeitsmarktpolitik der Bundesanstalt für Arbeit wurde jedoch als nicht reformierbar angesehen, obwohl sich zunehmend skeptische Einschätzungen ihrer Wirksamkeit durchsetzten.⁵ Reformansätze zur Gestaltung eines Niedriglohnssektors über eine Entlastung bei den Sozialabgaben scheiterten. Diese wurden lediglich regional und zeitlich begrenzt in Modellprojekten wie dem „Mainzer Modell“ erprobt. Ein Vorstoß der IG Metall zur „Rente ab 60“ konnte durch eine Reform der Altersteilzeit und tarifvertragliche Regelungen abgewehrt werden. Der beschlossene „Paradigmenwechsel“ zu einer höheren Erwerbsintegration Älterer war jedoch faktisch folgenlos, die Transferabhängigkeit blieb hoch.

Durch das Teilzeit- und Befristungsgesetz wurden im Bereich der Regulierung des Arbeitsmarktes ab 2001 zudem die Möglichkeiten zum Abschluss befristeter Arbeitsverträge wieder restriktiver gestaltet. Auch der Anspruch auf Teilzeitarbeit erhöhte die Regulierungsdichte im Arbeitsrecht. Ohne von den Gewerkschaften Zugeständnisse zu verlangen wurde 2001 auch das Betriebsverfassungsgesetz erweitert, was sich insbesondere in zusätzlichen Rechten, der erleichterten Gründung und der großzügigeren Freistellung von Betriebsräten niederschlug.

Insgesamt war für diese Phase bis zum Herbst 2001 eine „Politik der ruhigen Hand“ kennzeichnend, die im Kern auf die günstige konjunkturelle Entwicklung vertraute und von strukturellen Reformen zur Erreichung von mehr Flexibilität im Arbeitsmarkt absah. Dies fiel mit dem faktischen Scheitern des „Bündnisses für Arbeit“ zusammen, das sich spätestens im Jahre 2001 als dauerhaft blockiert und nicht mehr handlungsfähig

⁵ Chr. Schmidt, K. F. Zimmermann, M. Fertig, J. Kluge: Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik: Internationaler Vergleich und Empfehlungen für Deutschland, Berlin 2001.

erwies. Das Ende des Bündnisses kann im Wesentlichen damit erklärt werden, dass die Regierung zu wenig Initiative bei der Festlegung einer Agenda für die dreiseitigen Verhandlungen gezeigt und Arbeitgebern und Gewerkschaften wichtige Zugeständnisse gemacht hatte, ohne dafür Gegenleistungen einzufordern.⁶

Hartz-Reformen

Die Konsolidierungsphase lief aus, als sich das konjunkturelle Umfeld Ende 2001 deutlich eintrübte. Makro- und Fiskalpolitik waren zunächst von einer Verschiebung der zweiten Stufe der Steuerreform von 2003 auf 2004 geprägt. Aus konjunkturellen Gründen wiederum wurde nach Verhandlungen im Bundesrat die 3. Stufe teilweise von 2005 auf 2004 vorgezogen. Nach der Aufgabe des Konsolidierungskurses und angesichts einer mehrere Jahre andauernden Wachstumsschwäche verstieß die Bundesrepublik ab 2002 kontinuierlich gegen das Defizitkriterium von Maastricht. Zusätzliche Einnahmen wurden über den Verkauf von Staatsbeteiligungen erzielt. Obwohl weitergehende Kürzungen von Subventionen im Bundesrat scheiterten, konnten ab 2004 immerhin einige Steuervergünstigungen abgebaut werden. Dies betraf etwa die Verminderung der Eigenheimzulage und die Kürzung der Entfernungspauschale.

Prägender noch für den Übergang zur nächsten, der dritten Phase der rot-grünen Regierungszeit, war jedoch der „Vermittlungsskandal“ in der damaligen Bundesanstalt für Arbeit, auf den die Regierung mit der Einsetzung der so genannten „Hartz-Kommission“ reagierte. Diese von Unternehmern, Unternehmensberatern sowie Politikern von Ländern und Kommunen geprägte Expertengruppe konnte das strukturell blockierte Politikfeld der Arbeitsmarktpolitik aufbrechen und mit den Vorschlägen vom August 2002 ein Konzept für einen umfassenden Umbau der Bundesanstalt für Arbeit und der Arbeitsmarktpolitik insgesamt vorlegen. Das Hartz-Konzept wurde im Wahlkampf des Sommers 2002 als ein Erfolg versprechendes Rezept zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit beworben, welches nach Gewinn der Wahl „1:1“ von einer SPD-geführten Regierung umgesetzt würde. Dies erklärt, warum es zunächst innerhalb der SPD und auch seitens der Gewerkschaften kaum kritisiert wurde. Gleichzeitig waren die konsensfähigen Vorschläge der Hartz-

Kommission im Detail vage und erheblich konkretisierungsbedürftig.

Die ersten beiden Hartz-Gesetze, welche 2003 in Kraft traten, führten eine Reihe neuer Instrumente mit marktähnlichem Charakter in die Arbeitsmarktpolitik ein. Dazu gehörten Bildungs- und Vermittlungsgutscheine und die Beauftragung privater Dienstleister. Vorhandene Instrumente wurden gestrafft und stärker auf den Eingliederungserfolg ausgerichtet. Teilweise traten die neuen Instrumente aber neben die etablierten, wie z.B. die Ich-AG neben das Überbrückungsgeld, die „Personal-Service-Agentur“ neben die gewerbliche Zeitarbeit. Schließlich wurden ab April 2003 das Mainzer Modell und die geringfügige Beschäftigung durch Mini- und Midijobs ersetzt. Minijobs bis 400 Euro im Monat waren nun wieder wie vor 1999 auch als Nebentätigkeit gestattet. Durch das dritte Hartz-Gesetz wurde die interne Struktur der Bundesanstalt für Arbeit reformiert. Sie soll nun eine effektive Vermittlung und Maßnahmenselktion nach Wirkungszielen erreichen. Dies befindet sich derzeit immer noch in der Implementation.

Agenda 2010

In einer Situation der Defensive angesichts andauernd hoher Arbeitslosigkeit und geringer Wachstumsraten ergriff der Bundeskanzler im März 2003 die Initiative und kündigte mit der „Agenda 2010“ eine schärfere Reformstrategie an, die gleichzeitig einige der Punkte konkretisieren sollte, die bei den Hartz-Empfehlungen ungeklärt geblieben waren. Das Kanzleramt zog damit gemeinsam mit dem neu strukturierten Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) noch stärker die Initiative an sich. Mit der Agenda 2010 wurde erstmals angekündigt, dass die neue Sozialleistung, die die Arbeitslosen- und Sozialhilfe ersetzen sollte, auf dem Niveau der Sozialhilfe liegen sollte.

Zwar sollten die Hartz-Reformen insgesamt die zuvor nur zaghaf betriebene aktivierende Arbeitsmarktpolitik durch die Pflicht zur frühzeitigen Meldung vor Eintritt der Arbeitslosigkeit, striktere Zumutbarkeitskriterien, häufigere Sanktionen und den intensiveren Nachweis von Arbeitssuchaktivitäten voranbringen. Den Kern der Aktivierung sollte jedoch das neue System der Grundsicherung für Arbeitsuchende darstellen, das ab 2005 die Arbeitslosenhilfe ersetzt hat. Dabei wurde der Bezug zum früheren Erwerbseinkommen aufgegeben und durch eine bedürftigkeitsgeprüfte Pauschale ersetzt. Die Betreuung der erwerbsfähigen Hilfebezieher sollte ursprünglich von den Arbeitsagenturen übernommen werden. In den Verhandlungen mit dem Bundesrat kam es jedoch zu einem (faulen) Kom-

⁶ N. Fickinger: Der verschenkte Konsens. Das Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit 1998-2002: Motivation, Rahmenbedingungen und Erfolge, Wiesbaden 2005; W. Streeck, A. Hassel: The Crumbling Pillars of Social Partnership, in: H. Kitschelt, W. Streeck (Hrsg.): Germany: Beyond the Stable State, London 2004, S. 101-124.

promiss, der eine gemeinsame Verantwortung von Arbeitsagenturen und Kommunen sowie als Alternative (optional) eine kommunale Alleinzuständigkeit in so genannten Optionskommunen vorsah, was zu erheblichen Steuerungsdefiziten führte. Während der gesetzliche Rahmen nun besteht, fehlt es derzeit immer noch an einer effektiven Aktivierung der Arbeitslosen in der Praxis.⁷

Eine begrenzte Marktöffnung sollte den Einstieg in den Arbeitsmarkt erleichtern. Um die selbstständige Erwerbstätigkeit gerade in Gestalt der Ich-AGs zu unterstützen, wurde der Nachweis des Meisterbriefes in 53 von 94 Handwerksgewerken und bei „einfachen“ Tätigkeiten aufgehoben. Die befristete Beschäftigung bei neu gegründeten Unternehmen wurde erleichtert. Die Zeitarbeit, die bereits zuvor von einigen Beschränkungen befreit worden war, wurde noch weiter liberalisiert – allerdings im Tausch gegen das Prinzip der Gleichbehandlung von entliehenen und Stammarbeitskräften, von dem nur durch Tarifverträge abgewichen werden darf. Damit konnten die Gewerkschaften erstmals eine tarifliche Regelung in dieser Branche durchsetzen. Im Zuge der Agenda 2010 wurde der Schwellenwert des Kündigungsschutzes für Neueingestellte wieder wie bereits 1996 von fünf auf zehn Beschäftigte angehoben, die Kriterien der Sozialauswahl begrenzt, jedoch gleichzeitig eine arbeitnehmerseitige Wahlmöglichkeit zugunsten einer Abfindung im Kündigungsfall anstelle des Rechtsweges eingeräumt.

Die Beschäftigung Älterer schließlich sollte durch die Möglichkeit, über 50-Jährige ohne sachlichen Grund befristet einzustellen, eine Begünstigung der Arbeitgeber durch Beitragsbonus und Lohnkostenzuschüsse sowie die Aufstockung niedrigerer Arbeitsentgelte gefördert werden. Dies gelang jedoch nicht, da gleichzeitig innerhalb der Arbeitslosenversicherung verschiedene Anreize zum vorzeitigen Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt aufrechterhalten wurden. Dazu gehört die längere Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I, die erst ab 2006 verkürzt wurde, der erleichterte Bezug von Arbeitslosengeld und das Blockmodell der Altersteilzeit.

Kranken- und Rentenversicherung

Im Bereich der sozialen Sicherung wurde in der zweiten Legislaturperiode 2003 nach längerem Zögern angesichts eines erneuten Beitragsanstiegs

in einer informellen großen Koalition mit der Union eine Reform der Krankenversicherung vereinbart. Diese trat in mehreren Stufen ab Anfang 2004 in Kraft und brachte die Auslagerung von bisherigen Versicherungsleistungen mit sich. Dies galt etwa für Zahnersatz und Krankengeld, die ab Juli 2005 bzw. ab Anfang 2006 über Sonderbeiträge der Versicherten finanziert wurden. Damit wurde die Beitragsparität in der Krankenversicherung aufgelöst: Der Arbeitgeberbeitrag wurde gesenkt, während die Belastung für die Versicherten zunahm. Hinzu traten die Praxisgebühr für Arztbesuche und höhere Zuzahlungen. Auch erfolgte mit der Verschiebung des Mutterschaftsgeldes in den Bundeshaushalt und der Erhöhung der Tabaksteuer der Einstieg in eine partielle Steuerfinanzierung der Krankenversicherung. Wettbewerbsmechanismen auf der Seite der Leistungsanbieter wurden hingegen kaum gestärkt.

In der Rentenversicherung wurde mit Wirkung zum Januar 2005 mit dem „Nachhaltigkeitsfaktor“ eine Regelung eingeführt, die eine verminderte Rentenanpassung bei einer ungünstigen Verschiebung der Relation Rentner/Beitragszahler impliziert. Dies entspricht der Regelung, die 1998 abgeschafft worden war, wurde jedoch mit einer „Niveausicherungsklausel“ verbunden. Im Rentenrecht fiel die Anrechnung von Ausbildungszeiten weg, währenddessen die Altersgrenzen nach Altersteilzeit oder Arbeitslosigkeit ab 2006 bis 2009 auf 63 Jahre mit Abschlägen angehoben wurden. Das gesetzliche Rentenalter wurde zunächst bei 65 Jahren belassen, obwohl die Rürup-Kommission eine Anhebung auf 67 Jahre empfohlen hatte.

Trotz der Rentenreform waren ab 2003 weitere kurzfristige Operationen notwendig, um die Rentenkasse zu stabilisieren: ein höherer Beitragssatz von 19,5%, eine überproportionale Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze, eine neuerliche Senkung der Schwankungsreserve und 2004 eine weitere Nullrunde für die Rentner und eine Verschiebung des Auszahlungszeitpunkts. Seit 2004 werden volle Krankenversicherungsbeiträge auf Betriebsrenten erhoben, Rentner müssen seitdem den vollen Beitrag zur Pflegeversicherung tragen. Seit 2005 wird von Kinderlosen ein höherer Beitrag zur Pflegeversicherung erhoben. Von langfristiger Bedeutung ist der stufenweise Umstieg zur nachgelagerten Besteuerung von Renten, welcher mit dem Alterseinkünftegesetz von 2005 eingeleitet wurde.

Die Wahrnehmung der Hartz-Reformen, insbesondere der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe durch Hartz IV, und der Agenda 2010 ver selbstständigte sich so weit, dass in der breiten Öffentlichkeit, bei den Gewerkschaften und Teilen der SPD-

⁷ M. Hüther, B. Scharnagel: Die Agenda 2010: Eine wirtschaftspolitische Bilanz, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 32-33 (2005), S. 23-30; K. F. Zimmermann: Eine Zeitenwende am Arbeitsmarkt, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 16 (2005), S. 3-5; W. Eichhorst, H. Schneider, K.F. Zimmermann: Konzentration statt Verzettelung: Die deutsche Arbeitsmarktpolitik am Scheideweg, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 7 (3) 2006, S. 379-397.

Basis die Befürchtung aufkam, es würde zu massiven sozialen Einschnitten kommen. Dies führte im Sommer 2004 zu lebhaften Protesten in Ostdeutschland und in der Folge zu einem starken Akzeptanzverlust der Regierung Schröder in der Bevölkerung sowie zur Entstehung der WASG als neuer Partei links von der SPD. Nachdem Anfang 2005 die registrierte Arbeitslosigkeit aufgrund der Neuerfassung früherer Sozialhilfebezieher erstmals über die Fünf-Millionen-Marke gestiegen war, spitzte sich die Situation zu. Nach dem Verlust der Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen im Mai 2005 führte der Bundeskanzler vorgezogene Bundestagswahlen herbei. Die regierungsseitige Initiative der Hartz-Reformen und der Agenda 2010 endete damit in einer politischen Niederlage.

Die große Koalition – eine Resozialdemokratisierung?

Die Bundestagswahl 2005 resultierte in einem Patt der beiden großen Volksparteien. Die Union konnte für ihre etwas weiter gehenden Reformvorschläge keine Mehrheit gewinnen, während die eigentlich weit abgeschlagene SPD mit einer stärkeren Betonung sozialer Gerechtigkeit im Endspurt des Wahlkampfes noch fast zur CDU/CSU aufschloss. Beiden Seiten der großen Koalition war damit klar, dass umfassendere und „radikalere“ Reformvorhaben in Deutschland derzeit kaum mehrheitsfähig sind. Obwohl die Erkenntnistiefe der Probleme in beiden Lagern ähnlich ist und die grundsätzlichen Handlungsnotwendigkeiten unbestritten sind, sieht die Politik keine Ansatzpunkte für ihre Vermittlung an die Wähler. Die Koalitionsvereinbarung stellte sich folglich in die Kontinuität marginaler Reformen und betonte im Vergleich zur letzten Phase der Regierung Schröder wieder stärker „sozialdemokratische“ Programmatik. Die ersten Entscheidungen von Schwarz-Rot knüpfen somit eher an die Anfänge von Rot-Grün an.

In der Makro- und Fiskalpolitik hat die große Koalition ähnlich wie frühere Regierungen nach der Wahl erhebliche Steuererhöhungen und die Rücknahme selektiver Steuervergünstigungen beschlossen. Dies gilt für die Erhöhung der Mehrwertsteuer auf 19% und die größere Steuerbelastung höherer Einkommen („Reichensteuer“) ab Anfang 2007 ebenso wie für die Beschneidung von Pendlerpauschale, Sparerfreibetrag oder den Wegfall der steuerlichen Begünstigung eines privaten Arbeitszimmers. Bereits Ende 2005 wurde mit Wirkung ab Januar 2006 die Eigenheimzulage gestrichen. Die große Koalition ist bei Steuererhöhungen und der Streichung von Steuervorteilen weiter gegangen als die rot-grüne Regierung, was mit der zeitweisen Neutralisierung des Parteienwettbewerbs zwischen

den beiden Volksparteien und dem Bedeutungsverlust der Opposition erklärt werden kann. Ein Teil der Steuererhöhungen wird – zusammen mit Einsparungen in der Arbeitsmarktpolitik der Bundesagentur für Arbeit – dafür genutzt werden können, den Beitrag zur Arbeitslosenversicherung zu senken. Dies ist ein weiterer Schritt hin zu einem stärker steuerfinanzierten Sozialstaat, wenngleich auch 2007 eine Anhebung des Rentenbeitrags und der Beiträge zur Krankenversicherung bevorsteht. Die noch für 2006 geplante Unternehmenssteuerreform soll die hohen, international nicht wettbewerbsfähigen Nominalsteuersätze für Kapitalgesellschaften aufkommensneutral absenken und so weitere Anreize für Unternehmensansiedelungen in Deutschland bieten. Es wird keine ehrgeizige Reform werden, die zudem rentable Kapitalgesellschaften begünstigt und die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer ausweitet. Für Entlastungen fehlen die finanziellen Spielräume im Haushalt und angesichts von Steuererhöhungen an anderer Stelle auch die politische Akzeptanz.

Bei den sozialen Sicherungssystemen ist der Beschluss zur Rente ab 67 bemerkenswert, der zuvor nicht möglich gewesen war. Sodann steht eine erneute Gesundheitsreform an. Die Finanzierung ist hierbei jedoch noch strittig, da Union und SPD sich bis jetzt nicht auf ein klares Konzept verständigen konnten. Unklar ist insbesondere die Rolle von Steuern für die Finanzierung des Gesundheitswesens. Nach dem derzeitigen Plan sollen die Zuschüsse aus der Tabaksteuer zunächst gesenkt, die Beiträge zur Krankenversicherung 2007 angehoben und erst 2008 eine Steuerfinanzierung der Mitversicherung von Kindern eingeführt werden. Eine zwischenzeitlich erwogene Steuererhöhung wurde vertagt. Allerdings soll doch ein Gesundheitsfonds eingerichtet werden, der aus Beiträgen der Arbeitgeber und Versicherten sowie Steuern finanziert und eine Pauschale pro Patient an die Krankenkassen überweisen soll. Langfristig dürfte die Bedeutung von Steuern für die Finanzierung des Gesundheitswesens zunehmen. Allerdings werden 2007 die Beiträge zunächst steigen. Ob mittelfristig eine Senkung der Lohnnebenkosten resultieren wird, ist offen. Konzeptionell wäre es in jedem Fall problematisch, die von Rot-Grün vorgenommene Entlastung der Bürger bei den direkten Steuern wieder rückgängig zu machen. Besser wäre es gewesen, die durch die Mehrwertsteuererhöhung begonnene Verlagerung zur indirekten Besteuerung fortzusetzen.

In der Arbeitsmarktpolitik stehen Schritte zur Reform von Hartz IV bevor. Im Gegensatz zu den Befürchtungen der Gegner, aber auch zu den Erwartungen der

Befürworter hat die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe nicht zu Einsparungen und weniger Transferberechtigten, sondern zu Mehrausgaben und einer wachsenden Transferabhängigkeit geführt.⁸ Auch ist Hartz IV als Konzept zur Aktivierung von Langzeitarbeitslosen weder durch konsequentes Fordern, noch durch frühzeitiges Fördern stringent implementiert worden, was zu einem wesentlichen Teil mit ungeeigneten Steuerungsstrukturen erklärt werden kann. Die jetzt anvisierten Verschärfungen beim Leistungsbezug können hier für etwas Entlastung sorgen. Kostentreibend wirken jedoch nicht zuletzt die massiven Anreize, Transferbezug und Teilzeiterwerbstätigkeit im Hinzuverdienst oder als Aufstockung mit Arbeitslosengeld II zu kombinieren. Obwohl somit bereits Kombilöhne Realität sind, plant Schwarz-Rot jedoch die Einführung eines zusätzlichen Kombilohnes.

Im Bereich der Regulierung von Märkten zeichnet sich jedoch – im Gegensatz zur letzten Phase von Rot-Grün – in zentralen Feldern eine Tendenz zu strikteren Festlegungen ab. Dies gilt zum einen für die mögliche Ersetzung von befristeten Beschäftigungsverhältnissen ohne sachlichen Grund durch eine verlängerte Probezeit, was die Flexibilitätsspielräume der Akteure beschränken würde. Zum anderen fallen hierunter die Bestrebungen, einen verbindlichen, wahrscheinlich gesetzlichen Mindestlohn festzulegen oder in diesem Zuge auch den Anwendungsbereich des Entsendegesetzes auf zusätzliche Wirtschaftszweige auszuweiten. Ein verbindlicher Mindestlohn in relevanter Höhe würde die Lohnflexibilität einschränken und widerspricht grundsätzlich auch den Bestrebungen, Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose in den Arbeitsmarkt zu integrieren.⁹

Was bleibt? Oder: der Pfad moderater Reformen in längerer Sicht

Über alle dargestellten Phasen hinweg lassen sich deutliche Kontinuitäten in der Ausrichtung der Reformen von Rot-Grün zu Schwarz-Rot erkennen. Die zahlreichen, für sich genommen jeweils begrenzten Veränderungen liegen auf einem Pfad, der durch drei zentrale Entwicklungen gekennzeichnet ist. Jede ist im Hinblick auf den beschäftigungspolitischen Nutzen jedoch ambivalent und widersprüchlich:

1. Die Statussicherung in den sozialen Sicherungssystemen wird tendenziell durch eine Grundsicherung mit stärker privater Vorsorge ersetzt. Dies zeigt

⁸ B. Kaltenborn, J. Schiwarov: Hartz IV: Ausgaben deutlich unterschätzt, in: *Blickpunkt Arbeit und Wirtschaft*, 6/2006, Berlin 2006.

⁹ W. Eichhorst: Kombilöhne und Mindestlöhne als Instrument der Beschäftigungspolitik: Erfahrungen und Handlungsoptionen, IZA Discussion Paper 2120, Bonn 2006.

sich bei der Kranken- und Rentenversicherung, vor allem aber bei der Abschaffung der einkommensbezogenen Arbeitslosenhilfe. Daneben nimmt auf längere Sicht der Anteil der Steuerfinanzierung im Sozialstaat zu. Die Beitragsbelastung konnte allerdings bislang lediglich stabilisiert, nicht aber gesenkt werden.

2. Eine Reihe von Reformen zielen programmatisch auf die stärkere Aktivierung von Leistungsbeziehern und die Verminderung von Anreizen zum Ausscheiden aus dem Erwerbsleben ab. Das gilt insbesondere bei Hartz IV und den Veränderungen bei den Regelungen für ältere Arbeitnehmer. Die Wirkung dieser Reformen wird allerdings von einer ungenügenden Implementation und einer widersprüchlichen institutionellen Ausgestaltung beeinträchtigt.
3. Die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes blieb bis dato auf eine partielle Marktöffnung in Randbereichen beschränkt. Dem entspricht eine abgabenrechtliche Begünstigung etwa der Minijobs. Damit geht eine starke Segmentierung des Arbeitsmarktes einher. Eine dynamische Entwicklung der Beschäftigung lässt sich vor allem in den flexiblen Bereichen beobachten, während die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erodiert.

Partielle Reformen kumulieren sich somit über die Jahre und resultieren in durchaus nennenswerten Veränderungen, wenngleich die Geschwindigkeit der institutionellen Anpassungen nicht ausreicht, den Problemdruck auf dem Arbeitsmarkt effektiv zu bewältigen. Politische Entscheidungen der letzten Jahre bestanden häufig in der Korrektur, Rücknahme, Wiederherstellung oder Ergänzung früherer Reformen, woraus insgesamt ein widerspruchsvoller und inkonsistenter institutioneller Rahmen für den Arbeitsmarkt resultierte. Dies zeigt sich etwa bei den Reformen im Kündigungsschutz, bei der Behandlung „kleiner“ Selbstständigkeit oder der Regulierung von befristeter Beschäftigung, bei Zeitarbeit und Personal-Service-Agenturen und in der Steuerpolitik. Expansive und restriktive Schritte folgten bei der Renten- und Krankenversicherung, aber auch bei den Transfers für Arbeitslose aufeinander. Die Tendenz zu partiellen Reformen führt zu einer starken Spaltung des Arbeitsmarktes. Sich widersprechende Reformen in dichter Folge schaffen keine klaren und langfristig konstanten Anreize für die Akteure, die ihr Verhalten entsprechend sinnvoll anpassen können. Arbeitslosigkeit und Transferabhängigkeit konnten dadurch nicht signifikant vermindert und die Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes nur marginal verbessert werden.

Deutlichere Abweichungen vom stabilen Pfad marginaler Reformen zeigten sich dann, wenn die Bundesregierung eine starke politische Position einnahm. Dies war zum einen dann der Fall, als sich Rot-Grün auf eine gleich ausgerichtete Mehrheit im Bundesrat stützen konnte (Herbst 1998 bis Frühjahr 1999). Zum anderen zeigte sich dies, als die Regierung ihre Reformen aus einem breit akzeptierten Handlungskonzept einer Expertenkommission wie der Hartz-Kommission ableiten konnte. Die Regierung Schröder musste jedoch zentrale Elemente des Hartz-Berichts durch die Agenda 2010 eigenständig konkretisieren, was ein erhebliches Maß an Handlungsfähigkeit bewies, aber auch ein großes politisches Risiko bedeutete.

Als dritte Möglichkeit zur Realisierung größerer Reformvorhaben erweist sich die Kompromissbildung zwischen den beiden großen Volksparteien, sei es über den Bundesrat oder in einer großen Koalition. Dies gilt etwa für die gemeinsam verabschiedete Gesundheitsreform von 2003 oder auch für Hartz IV, wo die SPD-geführte Bundesregierung den Zwang zur Einigung mit der Union strategisch nutzen konnte. Es gilt ebenfalls für die eben erfolgte Mehrwertsteuererhöhung und den Abbau von Subventionen zur Sanierung der Staatshaushalte und der Senkung der Lohnnebenkosten. Sie sind möglicherweise letztlich nachhaltiger. Denn die Abweichungen nach „links“ oder zum „liberalen“ Pol hin, die bei größerer Handlungsfähigkeit unter kleineren Regierungskoalitionen möglich wurden, relativierten sich im Rückblick deutlich, da sie jeweils kurze Zeit später wieder korrigiert oder durch neuere Entwicklungen überlagert wurden.

Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen ferner einen Bedeutungsverlust der Sozialpartner auf bundespolitischer Ebene. Nachdem sich das Bündnis für Arbeit als nicht handlungsfähig erwiesen hatte, übernahm die Bundesregierung selbst im Kontext der Hartz-Reformen und der Agenda 2010 die Initiative, ohne auf eine systematische Einbindung der Verbände Rücksicht zu nehmen. Sie spielten weder innerhalb der Hartz-Kommission noch bei den späteren Umsetzungsschritten eine zentrale Rolle. Umso wichtiger wurde die Rolle der Bundesregierung, die künftig nach der Föderalismusreform in der großen Koalition noch größer werden kann.

Ausblick

Die große Koalition hat eine stabile Mehrheit in Bundestag und Bundesrat – aber ihre Strategiefähigkeit wird von einer erheblichen Heterogenität der Interessen innerhalb beider Volksparteien ebenso gehemmt wie von der Notwendigkeit, auch in dieser Konstellati-

on parteipolitische Profilierung zu betreiben. Die neue Regierung wird ihre Pflichtaufgaben bei der Föderalismusreform und der Haushaltssanierung erledigen, aber bei der Kür im Bereich der Unternehmenssteuern, bei der Gesundheit und beim Arbeitsmarkt keine wirklich weitreichenden Akzente setzen. Es ist nicht mehr zu erwarten, dass die große Koalition eher als ihre Vorgänger Schwarz-Gelb und Rot-Grün eine in sich konsistente Reformstrategie entwickeln und umsetzen könnte. Viel wäre schon erreicht, wenn der nach wie vor bestehende und beängstigend wachsende Reformbedarf¹⁰ mit weniger Umwegen, Widersprüchen und handwerklichen Fehlern tatsächlich bearbeitet würde.

Schon die Fortsetzung des Weges, der im Grunde mit den bisherigen Reformen vorgezeichnet ist, würde hierzu beitragen. Pfadabhängige, für sich jeweils moderate Reformen müssen nicht falsch sein, solange sie konsequent vorangetrieben werden und sich nicht in der Schaffung neuer Segmentierungen, Widersprüchlichkeiten und Nebenwirkungen erschöpfen. Konkret bedeutet dies:

1. Eine Reform von Hartz IV, um dem Prinzip einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik gerecht zu werden und Transferabhängigkeit und das mit ihr einhergehende fiskalische Risiko zu vermindern. Dies impliziert die Kürzung mancher Leistungen, die Begrenzung des existierenden Kombilohnes auf Vollzeitstätigkeiten und die konkrete Prüfung der Bedürftigkeit und der Verfügbarkeit für Arbeit. Die Anreize der für die Implementation zuständigen Akteure müssen auf die Verminderung von Transferabhängigkeit und Ausgaben gerichtet werden.
2. Weitere Schritte zur Öffnung und Flexibilisierung von Märkten, insbesondere durch den Verzicht auf einen (zu hohen) Mindestlohn und neue Restriktionen, etwa bei der befristeten Beschäftigung; grundsätzlich steht jedoch ein Abbau von Segmentierungen an; dies kann nur gelingen, wenn Regulierungs- und Abgabendifferenzen zwischen regulären und flexiblen Beschäftigungsformen abgebaut werden.
3. Eine Stärkung der Steuerfinanzierung und des Prinzips der Grundsicherung in den Sozialsystemen, etwa bei der anstehenden Reform des Gesundheitswesens. Dies muss jedoch tatsächlich zu Beitragssenkungen führen, nicht zu Mehrbelastungen.

¹⁰ K. F. Zimmermann (Hrsg.): Deutschland - was nun? Reformen für Wirtschaft und Gesellschaft, München 2005.