

---

Eine Untersuchung der „kulturellen Mechanismen“ politischer  
Problembearbeitung von der Entstehung des  
Arbeitsförderungsgesetzes bis zur Einführung einer Grundsicherung  
für Arbeitsuchende

-  
oder wie sich der Paradigmenwechsel von der aktiven zur  
aktivierenden Arbeitsmarktpolitik erklären lässt

**Dissertation**  
**zur Erlangung des Grades**  
**einer Doktorin der Philosophie (Dr. phil.)**  
an der Fakultät für Soziologie  
Universität Bielefeld

*von Melanie Ratzka*

1. Gutachter: Prof. Dr. Günter Albrecht  
2. Gutachter: Prof. Dr. Gunnar Stollberg

---

*Bielefeld, März 2010*



## INHALTSVERZEICHNIS

Abbildungs-/Tabellenverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

<b>1. Einleitung .....</b>	<b>8</b>
<b>1.1 Arbeitslosigkeit als Krisenthema des lohnarbeitszentrierten Sozialstaates.....</b>	<b>8</b>
<b>1.2 Politisches Krisenmanagement im Rahmen eines Paradigmenwechsels?.....</b>	<b>11</b>
<b>1.3 Aufbau der Arbeit.....</b>	<b>14</b>
<b>2. Nedelmanns Theorie der Problembearbeitung – Orientierung an Funktionserfordernissen des politischen Systems statt an Problemlösung .....</b>	<b>17</b>
<b>2.1 Nedelmanns Theorie vor dem Hintergrund des klassischen Input-Output-Modells des politischen Systems .....</b>	<b>19</b>
<b>2.2 Das kulturelle Milieu sozialer Probleme – der konstruktivistische Ausgangspunkt der Theorie .....</b>	<b>22</b>
<b>2.3 Die Theorie der Problembearbeitung im Spiegel unterschiedlicher Varianten des Konstruktivismus .....</b>	<b>26</b>
2.3.1 Reflexiver Konstruktivismus .....	27
2.3.2 Strikter Konstruktivismus .....	28
2.3.3 Kontextueller Konstruktivismus .....	29
<b>2.4 Das kulturelle Milieu sozialer Probleme als analytisches Konzept .....</b>	<b>32</b>
2.4.1 Problembearbeitung durch Differenzierung .....	33
2.4.2 Problembearbeitung durch Veränderung des moralischen Milieus .....	36
2.4.3 Problembearbeitung durch Variation der Wert-Ladungs-Intensität .....	37
2.4.4 Das Problem „moralisierter Probleme“ .....	40
2.4.5 Zusammenfassung .....	44
<b>2.5 Die Theorie der politischen Problembearbeitung und interpretative Policy-Forschung ...</b>	<b>45</b>
2.5.1 Der wissenspolitologische Ansatz von Nullmeier und Rüb.....	47
2.5.1.1 Wissensmärkte als Orte der Auseinandersetzung über Problemdeutungsangebote .....	49
2.5.1.2 Durchsetzungschancen von Problemdeutungen auf Wissensmärkten - die Verzahnung von Wissen und Macht .....	52
2.5.2 Anwendungsbeispiele des wissenspolitologischen Ansatzes .....	55
<b>2.6 Fazit zum theoretischen Bezugsrahmen.....</b>	<b>57</b>
<b>3. Zum methodischen Vorgehen im Rahmen des Programms wissenssoziologischer Diskursanalyse .....</b>	<b>62</b>
<b>3.1 Der Beobachtungszeitraum.....</b>	<b>65</b>
<b>3.2 Festlegung der Analyseeinheiten – Texte des parlamentarischen Wissensmarktes.....</b>	<b>66</b>
3.2.1 Besonderheit des Wissensmarktes Parlamentsdebatte .....	67
3.2.2 Gesetzgebungsdebatten und Regierungserklärungen als zentrale Diskursfragmente .....	68
3.2.3 Auswahl des Analysematerials .....	71
<b>3.3 Zur Methodologie qualitativer Forschung bei der Untersuchung von Deutungswandel in der Arbeitsmarktpolitik .....</b>	<b>74</b>
<b>3.4 Zur inhaltsanalytischen Auswertung des Analysematerials .....</b>	<b>75</b>
<b>3.5 Ergänzende Interpretation mittels informativer Definitionsleistungen – Tribut an den kontextuellen Konstruktivismus.....</b>	<b>83</b>
<b>3.6 Gütekriterien .....</b>	<b>85</b>
<b>3.7 Operationalisierung der Thesen aus der Theorie der Problembearbeitung.....</b>	<b>88</b>

## **4. Der Wandel des kulturellen Milieus von Arbeitslosigkeit von der Entstehung des AFG bis zur Einführung einer Grundsicherung für Arbeitsuchende ..... 92**

<b>4.1 Die Entstehung des AFG im Zeichen der Vollbeschäftigung (5. WP: Oktober 1965 - Oktober 1969).....</b>	<b>92</b>
4.1.1 Politische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen .....	92
4.1.2 Politische Leitlinien und Schwerpunkte in der 5. WP .....	95
4.1.3 Die arbeitsmarktpolitischen Gesetzgebungsdebatten der 5. WP .....	98
4.1.4 Zusammenfassung: Das kulturelle Milieu von Arbeitslosigkeit in der 5. WP.....	104
4.1.4.1 Problemmuster und moralisches Milieu.....	104
4.1.4.2 Ergebnisse der WLI-Analyse für die 5.WP.....	106
<b>4.2 Arbeitsmarktpolitik ohne Problemdruck in der ersten Phase der sozial-liberalen Koalition (6. WP: Oktober 1969 - Oktober 1972).....</b>	<b>109</b>
4.2.1 Politische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen .....	109
4.2.2 Politische Leitlinien und Schwerpunkte in der 6. WP .....	111
4.2.3 Die arbeitsmarktpolitischen Gesetzgebungsdebatten der 6. WP.....	113
4.2.4 Zusammenfassung: Das kulturelle Milieu von Arbeitslosigkeit in der 6. WP.....	119
<b>4.3 Die erste schwere Wirtschafts- und Arbeitsmarktkrise in der zweiten Phase der sozial-liberalen Koalition (7. WP: Dezember 1972 - Dezember 1976) .....</b>	<b>120</b>
4.3.1 Politische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen .....	120
4.3.2 Politische Leitlinien und Schwerpunkte in der 7. WP .....	122
4.3.3 Der Problembearbeitungsdiskurs in der 7. WP.....	128
4.3.3.1 Regierungserklärungen im Zeichen der Krise.....	129
4.3.3.2 Arbeitsmarktpolitischen Gesetzgebungsdebatte – Vom verbesserten Schutz der Arbeitslosen, Entlastungsversuchen des Arbeitsmarktes und Arbeitsmarktpolitik im Zeichen der Haushaltskrise ...	135
4.3.4 Zusammenfassung: Das kulturelle Milieu von Arbeitslosigkeit in der 7. WP.....	142
4.3.4.1 Differenzierungen und moralisches Milieu.....	142
4.3.4.2 Ergebnisse der WLI-Analyse für die 7.WP.....	143
<b>4.4 Die Wahrnehmung der Verfestigung der Arbeitslosigkeit in der dritten Phase der sozial-liberalen Koalition (8. WP: Dezember 1976 - November 1980):.....</b>	<b>149</b>
4.4.1 Politische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen .....	149
4.4.2 Politische Leitlinien und Schwerpunkte in der 8.WP .....	150
4.4.3. Der Problembearbeitungsdiskurs in der 8. WP.....	155
4.4.3.1 Die 4. AFG - Novelle.....	155
4.4.3.2 Die 5. AFG - Novelle.....	157
4.4.4 Zusammenfassung: Das kulturelle Milieu von Arbeitslosigkeit in der 8. WP.....	165
4.4.4.1 Differenzierungen und moralisches Milieu.....	165
4.4.4.2 Ergebnisse der WLI-Analyse für die 8. WP.....	168
<b>4.5 Die zweite Wirtschaftskrise und der Bruch der sozial-liberalen Koalition (9. WP: November 1980 - März 1983).....</b>	<b>171</b>
4.5.1 Politische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen .....	171
4.5.2 Politische Leitlinien und Schwerpunkte in der 9.WP .....	174
4.5.3 Der Problembearbeitungsdiskurs in der 9. WP.....	178
4.5.3.1 Das Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetz (AFKG) .....	178
4.5.3.2 Das Beschäftigungsförderungsgesetz von 1982.....	186
4.5.4 Zusammenfassung:Das kulturelle Milieu in der 9.WP .....	189
4.5.4.1 Differenzierungen und moralisches Milieu.....	189
4.5.4.2 Ergebnisse der WLI-Analyse für die 9. WP.....	191
<b>4.6 Die konservativ-liberale Regierung und Arbeitslosigkeit als finanzielles Problem (9./10. WP: Oktober 1982 - Dezember 1986) .....</b>	<b>196</b>
4.6.1 Politische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen .....	196
4.6.2 Politische Leitlinien und Schwerpunkte der konservativ-liberalen Regierung .....	198
4.6.3 Der Problembearbeitungsdiskurs in der 10. WP.....	208
4.6.3.1 Arbeitslosigkeit und Haushaltsdebatten .....	208
4.6.3.2 Diskussionen um die Verkürzung der Arbeitszeit und die Vorruhestandsregelung.....	213
4.6.3.3 Ansätze aktiver Beschäftigungspolitik.....	219
4.6.3.4 Weitere Änderungen des AFG in der 10. WP.....	223

4.6.4 Zusammenfassung: Das kulturelle Milieu von Arbeitslosigkeit in der 10. WP.....	230
4.6.4.1 Differenzierungen .....	230
4.6.4.2 Moralisches Milieu .....	233
4.6.4.4 Ergebnisse der WLI-Analyse für die 10. WP.....	234
<b>4.7 Kontinuität in der Arbeitsmarktpolitik in der zweiten Phase der konservativ-liberalen Koalition (11. WP: Februar 1987 - Dezember 1990).....</b>	<b>240</b>
4.7.1 Politische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen .....	240
4.7.2 Politische Leitlinien und Schwerpunkte der 11. WP .....	242
4.7.3 Der Problembearbeitungsdiskurs in der 11. WP.....	247
4.7.3.1 Die 8. AFG - Novelle.....	251
4.7.3.2 Die 9. AFG - Novelle.....	255
4.7.3.3 Das Beschäftigungsförderungsgesetz 1990.....	263
4.7.4 Zusammenfassung: Das kulturelle Milieu von Arbeitslosigkeit in der 11. WP.....	265
4.7.4.1 Differenzierungen .....	265
4.7.4.2 Moralisches Milieu .....	267
4.7.4.3 Ergebnisse der WLI-Analyse für die 11. WP.....	268
<b>4.8 Massenarbeitslosigkeit und Standortpolitik im wiedervereinigten Deutschland (12. WP: Dezember 1990 - November 1994).....</b>	<b>273</b>
4.8.1 Politische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen .....	273
4.8.2 Politische Leitlinien und Schwerpunkte der 12. WP .....	274
4.8.3 Der Problembearbeitungsdiskurs in der 12. WP.....	280
4.8.3.1 Die 10. AFG-Novelle.....	283
4.8.3.2 Gesetze zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (1./2. SKWPG).....	289
4.8.3.3 Das Beschäftigungsförderungsgesetz 1994 (BeschFG 94) .....	297
4.8.4 Zusammenfassung: Das kulturelle Milieu von Arbeitslosigkeit in der 12. WP.....	305
4.8.4.1 Differenzierungen .....	305
4.8.4.2 Moralisches Milieu .....	307
4.8.4.3 Ergebnisse der WLI-Analyse für die 12. WP.....	308
<b>4.9 Die Anfänge aktivierender Arbeitsmarktpolitik und des Umbaus des Sozialstaates in der letzten Phase der Kohl-Ära (13. WP: November 1994 - Oktober 1998) .....</b>	<b>312</b>
4.9.1 Wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen .....	312
4.9.2 Politische Leitlinien und Schwerpunkte in der 13. WP .....	313
4.9.3 Der Problembearbeitungsdiskurs in der 13. WP .....	318
4.9.3.1 Reformen im Bereich der Arbeitslosenhilfe .....	318
4.9.3.2 Regierungserklärung zum Aktionsprogramm für Investitionen und Arbeitsplätze.....	324
4.9.3.3 Gesetz zur Förderung des gleitenden Übergangs in den Ruhestand .....	329
4.9.3.4 Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung .....	331
4.9.3.5 Die grundlegende Reform des AFG – das AFRG der Regierung .....	339
4.9.3.6 Das 1. SGB III - Änderungsgesetz.....	349
4.9.3.7 Arbeitsmarktpolitisch relevante Regierungserklärungen zum Ende der Legislaturperiode .....	352
4.9.4 Zusammenfassung: Das kulturelle Milieu von Arbeitslosigkeit in der 13. WP.....	361
4.9.4.1 Differenzierung .....	361
4.9.4.2 Moralisches Milieu .....	364
4.9.4.3 Ergebnisse der WLI-Analyse für die 13. WP.....	365
<b>4.10. Politische Problembearbeitung von Arbeitslosigkeit unter hohem Erwartungsdruck – die erste Phase von Rot-Grün (14. WP: Oktober 1998 - Oktober 2002).....</b>	<b>370</b>
4.10.1 Politische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen .....	370
4.10.2 Politische Leitlinien und Schwerpunkte der rot-grünen Regierung in der 14. WP.....	373
4.10.3 Der Problembearbeitungsdiskurs in der 14. WP.....	382
4.10.3.1 Sicherung von Handlungslegitimität im Rahmen von „Korrekturgesetzen“.....	382
4.10.3.2 Das zweite SGB III-Änderungsgesetz .....	389
4.10.3.3 Sparen mit Rot-Grün: „Zukunftsprogramm 2000“ und das Haushaltssanierungsgesetz.....	397
4.10.3.4 Gesetz zur Fortentwicklung der Altersteilzeit.....	410
4.10.3.5 Problembekämpfung im Jahr 2000 – „Nebenbaustellen“ und Vorbereitungen zur Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe .....	414
4.10.3.6 Arbeitslose aktivieren – das Job-AQTIV-Gesetz der Regierung und das OFFENSIV - Gesetz der CDU/CSU .....	426

4.10.4 Zusammenfassung: Das kulturelle Milieu von Arbeitslosigkeit in der 14. WP .....	445
4.10.4.1 Differenzierungen .....	446
4.10.4.2 Moralisches Milieu .....	449
4.10.4.3 Ergebnisse der WLI-Analyse für die 14.WP.....	452
<b>4.11 Aktivierende Arbeitsmarktpolitik und Sozialstaatsumbau in der zweiten Phase von Rot-Grün (15. WP: Oktober 2002 - September 2005).....</b>	<b>458</b>
4.11.1 Politische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen .....	458
4.11.2 Politische Leitlinien und Schwerpunkte in der 15. WP .....	460
4.11.3 Der Problembearbeitungsdiskurs in der 15. WP.....	467
4.11.3.1 Das erste und zweite Gesetz zur Modernisierung der Dienstleistungen am Arbeitsmarkt.....	467
4.11.3.3 Die Einbettung der Arbeitsmarktreformen in das Konzept der Agenda 2010 – die Einforderung von „Mut zur Veränderung“ .....	479
4.11.3.4 Das Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt.....	488
4.11.3.4 Das dritte und vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt .....	493
4.11.4 Zusammenfassung: Das kulturelle Milieu von Arbeitslosigkeit in der 15.WP.....	509
4.11.4.1 Differenzierungen .....	509
4.11.4.2 Moralisches Milieu .....	513
4.11.4.3 Ergebnisse der WLI-Analyse für die 15. WP.....	516
4.11.5 Nachsatz: Der Ausklang von Rot-Grün .....	522
<b>5. Zusammenfassende Betrachtung der politischen Bearbeitung von Arbeitslosigkeit als kulturelles Krisenmanagement .....</b>	<b>524</b>
<b>5.1 Versuche des Krisenmanagements über Differenzierungen des kulturellen Milieus von Arbeitslosigkeit.....</b>	<b>527</b>
5.1.1 Spezifizierungen des Problemmusters im parlamentarischen Problemdiskurs .....	528
5.1.2 Ausweitungen der Adressierung und Re-Privatisierung der Arbeitslosigkeit .....	538
5.1.3 Zu den Ansätzen kultureller Ausdehnung.....	541
5.1.3.1 Ausweitung auf internationale/supranationale Problemlösungsarenen.....	543
5.1.3.2 Problemlösungsentlastung durch Wissenschaft und Expertenkommissionen.....	545
5.1.3.3 Kulturelle Ausdehnung im Rahmen der Sozialpartnerschaft .....	547
5.1.4 Fazit zur politischen Problembearbeitung durch den Mechanismus der Differenzierung .....	548
<b>5.2 Versuche des Krisenmanagements über Veränderungen des moralischen Milieus von Arbeitslosigkeit.....</b>	<b>553</b>
5.2.1 Die Lockerung des moralischen Milieus um den Wert der Vollbeschäftigung .....	555
5.2.2. Veränderungen des moralischen Milieus von Arbeitslosigkeit im Zusammenhang mit den Grundwerten des deutschen Sozialstaates .....	560
5.2.2.1 Solidarität – Bedeutungsverlust sozialstaatlicher Solidarität durch veränderte Betonung von Rechten und Pflichten.....	561
5.2.2.2 Verdichtungen des moralischen Milieus um Subsidiarität und Eigenverantwortung .....	564
5.2.2.3 Der Wandel von Gerechtigkeitsvorstellungen .....	569
5.2.3 Fazit zur politischen Problembearbeitung durch Veränderungen des moralischen Milieus .....	577
<b>5.3 Versuche des Krisenmanagements über Variationen der WLI.....</b>	<b>583</b>
5.3.1 Zur Entwicklung des emotionalen Engagements im parlamentarischen Diskurs .....	586
5.3.2 Versuche der Senkung der WLI über Differenzierungen und Veränderungen des moralischen Milieus .....	594
5.3.2 Die Wahrnehmung von Angst vor Arbeitslosigkeit als Hindernis für die Senkung der WLI.....	599
5.3.3 Fazit zur Bedeutung der Dimension der WLI bei der politischen Problembearbeitung .....	602
<b>6. Abschlussdiskussion .....</b>	<b>604</b>

Literatur

Anhang

## Abbildungs-/Tabellenverzeichnis:

<b>Abb. 1:</b>	Screenshot der Suchmaske des DIP	S. 72
<b>Abb. 2:</b>	Ablaufmodell strukturierender Inhaltsanalyse	S. 77
<b>Abb. 3:</b>	Nutzungsintensitäten der Problembegrifflichkeiten in den Debatten der 5. WP	S. 107
<b>Abb. 4:</b>	Anteile erhöhter WLI in den Debatten der 5. WP	S. 107
<b>Abb. 5:</b>	Nutzungsintensitäten der Problembegrifflichkeiten in den Debatten der 7. WP	S. 145
<b>Abb. 6:</b>	Anteile erhöhter WLI in den Debatten der 7. WP	S. 145
<b>Abb. 7:</b>	Nutzungsintensitäten der Problembegrifflichkeiten in den Debatten der 8. WP	S. 169
<b>Abb. 8:</b>	Anteile erhöhter WLI in den Debatten der 8. WP	S. 170
<b>Abb. 9:</b>	Nutzungsintensitäten der Problembegrifflichkeiten in der 9. WP	S. 192
<b>Abb. 10:</b>	Anteile erhöhter WLI in den Debatten der 9. WP	S. 194
<b>Abb. 11:</b>	Nutzungsintensitäten der Problembegrifflichkeiten in den Debatten der 10. WP	S. 235
<b>Abb. 12:</b>	Anteile erhöhter WLI in den Debatten der 10. WP	S. 236
<b>Abb. 13:</b>	Nutzungsintensitäten der Problembegrifflichkeiten in den Debatten der 11. WP	S. 268
<b>Abb. 14:</b>	Anteile erhöhter WLI in den Debatten der 11. WP	S. 269
<b>Abb. 15:</b>	Nutzungsintensitäten der Problembegrifflichkeiten in den Debatten der 12. WP	S. 309
<b>Abb. 16:</b>	Anteile erhöhter WLI in den Debatten der 12. WP	S. 309
<b>Abb. 17:</b>	Nutzungsintensitäten der Problembegrifflichkeiten in den Debatten der 13. WP	S. 365
<b>Abb. 18:</b>	Anteile erhöhter WLI in den Debatten der 13. WP	S. 366
<b>Abb. 19:</b>	Nutzungsintensitäten der Problembegrifflichkeiten in den Debatten der 14. WP	S. 454
<b>Abb. 20:</b>	Anteile erhöhter WLI in den Debatten der 14. WP	S. 455
<b>Abb. 21:</b>	Nutzungsintensitäten der Problembegrifflichkeiten in den Debatten der 15. WP	S. 517
<b>Abb. 22:</b>	Anteile erhöhter WLI in den Debatten der 15. WP	S. 518
<b>Abb. 23:</b>	Durchschnittliche Nutzungsintensitäten – aggr. Arbeitslosenquoten je WP	S. 587
<b>Abb. 24:</b>	Durchschnittliche Anteile erhöhter WLI – aggr. Arbeitslosenquoten je WP	S. 591
<b>Tab. 1:</b>	Kategorien strukturierender Inhaltsanalyse –Differenzierung und moralisches Milieu	S. 79
<b>Tab. 2:</b>	Kriterien zur Bestimmung des Ausmaßes der Emotionalisierung des Problemthemas	S. 82
<b>Tab. 3:</b>	Durchschnittliche Nutzungsintensitäten und Anteile erhöhter WLI (14. WP)	S. 453
<b>Tab. 4:</b>	Durchschnittliche Nutzungsintensitäten und Anteile erhöhter WLI (14./15. WP)	S. 516
<b>Tab. 5:</b>	Ergebnisse der WLI - Analyse differenziert nach „rechter“ und „linker“ Opposition (14./15.WP)	S. 516
<b>Tab. 6:</b>	Veränderungen der Zumutbarkeitskriterien seit 1975	S. 557
<b>Tab. 7:</b>	Die wahrgenommene Dringlichkeit von Arbeitslosigkeit in der Öffentlichkeit	S. 584
<b>Tab. 8:</b>	Die Thematisierung von Angst in den parlamentarischen Debatten	S. 599

---

## Abkürzungsverzeichnis

ABM:	Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen
AFG:	Arbeitsförderungsgesetz
AFKG:	Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetz
ASFG:	Arbeits- und Strukturförderungsgesetz
AÜG:	Arbeitnehmerüberlassungsgesetz
AVAVG:	Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung
BA:	Bundesanstalt für Arbeit, nach Umbenennung Bundesagentur für Arbeit
BeschFG:	Beschäftigungsförderungsgesetz
BK:	Bundeskanzler
BM:	Bundesminister
EBS:	Europäische Beschäftigungsstrategie
DIP:	Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge
GFRK:	Gemeindefinanzreformkommission
IAB:	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
ILO:	International Labour Organization
OMK:	Offene Methode der Koordinierung
OECD:	Organisation for Economic Co-operation and Development /Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
SAM:	Strukturanpassungsmaßnahmen
SGB II:	2. Sozialgesetzbuch (Grundsicherung für Arbeitsuchende)
SGB III:	3. Sozialgesetzbuch (Arbeitsförderung, bis 1998 AFG)
SKWPG:	Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms
RE:	Regierungserklärung
wpA:	wissenspolitologischer Ansatz
WLI:	Wert-Ladungs-Intensität
WP:	Wahlperiode

---

“As Politicians know only too well but social scientists too often forget, public policy is made of language. Whether in written or oral form, argument is central in all stages of the policy process” (Majone 1989, S. 1).

## 1. Einleitung

Als im November 1998 die erste rot-grüne Koalition die Regierung übernahm, konstatierte Bundeskanzler Schröder bei der Vorstellung des Regierungsprogramms im Bundestag: „Meine Damen und Herren, es ist kein Zweifel: „Unser drängendstes und auch schmerzhaftestes Problem bleibt die Massenarbeitslosigkeit. Sie führt zu psychischen Zerstörungen, zum Zusammenbruch von Sozialstrukturen. Den einen nimmt sie die Hoffnung, und den anderen macht sie angst. Sie belastet unser Gemeinwesen derzeit mit Kosten von jährlich 170 Milliarden DM. Die Bundesregierung ist sich völlig im klaren darüber, daß sie ihre Wahl wesentlich der Erwartung verdankt, die Arbeitslosigkeit wirksam zurückdrängen zu können“ (BK Schröder, Plpr. 14/3, S. 49). Es wurde so deutlich, dass die Bekämpfung der anhaltenden Massenarbeitslosigkeit angesichts ihrer vielfältigen destabilisierenden Wirkungen, besonders auch der finanziellen Belastungen, von der neuen Regierung als zentrale politische Herausforderung wahrgenommen wurde und man sich des hohen Erwartungsdrucks bewusst war. Schließlich blickte man zu diesem Zeitpunkt auf eine überwiegend erfolglose Bekämpfung des sozialen Problems und kontinuierlich gestiegene Arbeitslosenzahlen seit Mitte der 1970er zurück, Anfang 1998 war mit über 4,8 Millionen Arbeitslosen ein neuer Spitzenwert erreicht worden<sup>1</sup>, was Arbeitslosigkeit zu einem politischen Krisenthema hatte werden lassen.

### 1.1 Arbeitslosigkeit als Krisenthema des lohnarbeitszentrierten Sozialstaates

Im deutschen lohnarbeitszentrierten Sozial(versicherungs)staat führt anhaltende Massenarbeitslosigkeit zu zentralen Funktionsproblemen und stellt eine gesellschaftliche und politische Krise dar. Dies begründet sich darauf, dass er lange Zeit auf der sozialrechtlich institutionalisierten Normalitätsannahme (vgl. Vobruba 1990, S. 30ff.) basierte, dass der Großteil der erwerbsfähigen (männlichen) Bevölkerung über dauerhafte, sozial abgesicherte Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse integriert ist, (kurzzeitige) Arbeitslosigkeit darüber sozialstaatlich abgesichert werden kann und der Arbeitsmarkt somit als Zuteilungsinstanz materieller Lebenschancen fungiert. Wie in Modellen sozialer Exklusion (vgl. Castel 1991, 2000; Kronauer 2002) zum Ausdruck kommt, bedeutet die Ausgrenzung am Arbeitsmarkt einen folgenreichen Bruch von vergesellschaftenden Interdependenzbeziehungen in Durkheim-scher Tradition. Dies führt nicht nur beim Einzelnen zum Verlust von Teilhabemöglichkeiten, sondern bei anhaltender Massenarbeitslosigkeit auch zu neuen sozialen Spaltungen, zwischen denjenigen, die stabil und denjenigen, die nur marginal oder gar nicht mehr in das Erwerbssystem eingebunden sind,

---

<sup>1</sup> Sämtliche im Folgenden angeführten Arbeitsmarkt- und wirtschaftlichen Strukturdaten beruhen, soweit nicht gesondert gekennzeichnet, auf den Statistiken der Bundesagentur für Arbeit sowie des Statistischen Bundesamtes („Statistisches Jahrbuch 2005/2006), die in der Anhang IV zusammenfassend und grafisch aufgearbeitet dargestellt sind.

wodurch die gesellschaftliche Integrationskraft geschwächt, die sozialen Grundlagen der Demokratie bzw. des „sozialen Bewusstseins“<sup>2</sup> im Zuge von Entsolidarisierungsprozessen gefährdet werden. Schließlich werden durch anhaltende Massenarbeitslosigkeit auch die finanziellen Grundlagen des Sozialstaates bedroht. Sie führt einerseits zu erheblichen Steuerausfällen (Lohn-/ Einkommenssteuer) für den Staat und andererseits natürlich zu einer erhöhten Belastung der Arbeitslosenversicherung, die bei Massenarbeitslosigkeit angesichts ihrer prozyklischen Einnahmeentwicklung bei antizyklischem Ausgabenbedarf relativ schnell ins Defizit gerät.<sup>3</sup> Letztlich wird dadurch auch wieder der Staatshaushalt belastet, da Defizite bei der Bundesagentur für Arbeit (BA) durch den Bundeshaushalt ausgeglichen werden müssen, wobei im Zuge wachsender Staatsverschuldung immer wieder versucht wurde, solche Bundeszuschüsse auch durch Einschränkungen der Leistungen und/oder der Anspruchsberechtigten sowie zum Teil auch durch Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge zu begrenzen. Dies führte allerdings zu neuen Folgeproblemen, wie dem schließlich für die Arbeitskraftnachfrage als schädlich angesehenen Anstieg der Lohnnebenkosten oder der Zunahme von Arbeitslosen, die wegen fehlender oder zu geringer Absicherung durch die Sozialversicherung auf Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt) zurückgreifen mussten, wodurch die kommunalen Haushalte immer mehr belastet wurden. Damit wird schon deutlich, dass die parallel zur Arbeitslosigkeit wachsende Verschuldung der öffentlichen Haushalte schließlich eine zentrale Handlungsrestriktion für die politische Problembearbeitung darstellte bzw. sie sogar vielfach konterkarierte. Denn schon seit Anfang der 1980er wurde einer Konsolidierungspolitik vielfach Vorrang gegeben und arbeitsmarktpolitische Leistungen (aktive wie passive) trotz hoher Arbeitslosigkeit unter Sparzwängen zurückgeschnitten.

Festzuhalten ist, dass Arbeitslosigkeit von der Politik erst ab Mitte der 1970er als ein manifestes Problem und dann auch zunehmend als ein politisches Krisenthema wahrgenommen wurde. Denn im Zuge des so genannten Wirtschaftswunders war die Nachkriegsarbeitslosigkeit in den 1950er Jahren schnell abgebaut und in den 1960ern bis Anfang der 1970er Vollbeschäftigung, von der zu dieser Zeit bei einer Arbeitslosenquote von unter einem Prozent gesprochen wurde, erreicht worden. Zwar erlebte man 1966/1967 auch schon eine erste kurze Rezession, die aber im Rahmen einer antizyklischen Gestaltung der öffentlichen Ausgaben (Konjunkturprogramme) schnell überwunden werden konnte und den Glauben an eine Globalsteuerung der Wirtschaft nährte, wie sie im damals verabschiedeten „Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“ beschrieben wurde (vgl. Schmuhl 2003, S. 405). Durch die erste Ölkrise 1973/1974 wurde allerdings das Ende der Vollbe-

---

<sup>2</sup> Dieses stellt ein durch soziale Institutionen und historische Erfahrungen (Ausbreitung von Marktbeziehungen, Entwicklung bürokratischer Staatsapparate, kollektive Erfahrungen wie Kriege und Wirtschaftskrisen) gestütztes gesellschaftliches Bewusstsein dar, welches auf dem Wissen um wachsende Abhängigkeiten aller Angehörigen einer Gesellschaft beruht und mit der Bereitschaft einhergeht, kollektive Vorsorgemaßnahmen zu unterstützen (vgl. De Swaan 1993).

<sup>3</sup> Da die Lohnersatzleistungen wie auch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik aus Beiträgen der Beschäftigten finanziert werden, weitet und verengt sich der finanzielle Spielraum für passive wie aktive Leistungen in einer prozyklischen Weise, so dass finanzielle Begrenzungen, sofern keine ausreichenden Reserven vorhanden sind, gerade dann auftreten, wenn gleichzeitig ein erhöhter Bedarf an passiven wie auch aktiven Leistungen auftritt. Je mehr sich die Relation von Beitragszahlern und Leistungsempfängern zu Lasten der Beitragszahler verschiebt, umso größere wird die Finanzlücke im Haushalt der BA (vgl. Bäcker et al. 2008, S. 538; Schmuhl 2003, S. 508).

schäftigungsgesellschaft eingeläutet, da die darauf folgende weltwirtschaftliche Rezession die Arbeitslosenzahlen schnell wieder auf über eine Million (Arbeitslosenquote 4,7 %, vgl. Anhang IV, Tab.A4) im Jahr 1975 ansteigen ließ. Da sich die Arbeitslosigkeit im weiteren Verlauf auch in Phasen konjunktureller Erholung nicht mehr maßgeblich senken ließ und im Zuge weiterer Rezessionen und den immer deutlicher werdenden strukturellen Problemen des deutschen Arbeitsmarktes auf immer höherem Niveau verfestigte, schwanden die Aussichten auf eine schnelle und umfassende Lösung, zumal bei sinkenden finanziellen Handlungsspielräumen und den wahrgenommenen Unwägbarkeiten in einer globalisierten Wirtschaft. Gleichzeitig blieben die öffentlichen Erwartungen an die Politik hoch, sich der Herausforderung immer wieder zu stellen. So konnte keine Regierung seit Mitte der 1970er antreten, ohne die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu einer vorrangigen Aufgabe zu erklären und entsprechende beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen anzukündigen.

In diesem Zusammenhang muss kurz auf die Unterscheidung von Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik hingewiesen werden. Beschäftigungspolitik ist als umfassendere Strategie auf die Beeinflussung des Gesamtniveaus der Beschäftigung, d.h. die Steuerung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage ausgerichtet. Dabei kann auf Maßnahmen im Rahmen einer Konjunktur- und Wachstumspolitik, der Regional- und Strukturpolitik, der Geld- und Fiskalpolitik wie auch Außenhandelspolitik zurückgegriffen werden. Arbeitsmarktpolitik widmet sich dagegen konkreter der Gestaltung des unmittelbaren Arbeitsmarktgeschehens und seiner Rahmenbedingungen. Zentrale Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik ist es, das Angebot an und die Nachfrage nach Arbeitskräften quantitativ wie qualitativ zu beeinflussen, um so Ausgleichsprozesse auf dem Arbeitsmarkt (Matching-Funktion) zu fördern, die Entstehung von Arbeitslosigkeit zu vermeiden und vorhandene Arbeitslosigkeit abzubauen. Dies ist vor allem Aufgabe aktiver Arbeitsmarktpolitik, innerhalb derer durch Beratung, gezielte Vermittlungstätigkeiten, Förderung der beruflichen Aus- und Weiterbildung, über Umschulungsmaßnahmen, aber auch Lohnsubventionen im Rahmen von Eingliederungszuschüssen oder Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) die Arbeitsmarktintegration gefördert werden soll (vgl. Bäcker et al. 2008, S. 534). Dagegen dient die so genannte passive Arbeitsmarktpolitik hauptsächlich der Linderung der wirtschaftlichen Folgen von Arbeitslosigkeit/Unterbeschäftigung durch die Zahlung von Lohnersatzleistungen (z.B. Arbeitslosengeld, Wintergeld, Kurzarbeitergeld, Insolvenzgeld) und ist damit hauptsächlich sozialpolitisch motiviert. Durch Arbeitsmarktpolitik allein kann daher das Problem der Arbeitslosigkeit nicht bekämpft werden. Sie muss von beschäftigungspolitischen Maßnahmen flankiert werden und bedarf einer gesamtwirtschaftlichen Einbettung.<sup>4</sup>

Die Anerkennung der Legitimität einer Regierung bzw. in umfassenderem Sinne die Sicherung von Massenloyalität, als zentraler Voraussetzung für die Stabilität des politischen Systems, schien damit

---

<sup>4</sup> Dementsprechend wird die politische Problembearbeitung von Arbeitslosigkeit in der vorliegenden Arbeit nicht nur im Feld der Arbeitsmarktpolitik betrachtet. Wegen der engen Verknüpfung von arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Entwicklungen war davon auszugehen, dass für ein umfassendes Verständnis des Paradigmenwechsels in der Arbeitsmarktpolitik beide Felder berücksichtigt werden mussten.

seit der 1. Ölkrise vor allem von einem klaren Bekenntnis zur umfassenden Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und ihrer Folgen abzuhängen. So spricht Offe von drei fundamentalen Systemproblemen im Spätkapitalismus, deren Bearbeitung sich das politisch-administrative System zu widmen hat, „ohne dass es die ‚Souveränität‘ besäße, sie *als* Imperative außer Kraft zu setzen oder zu ignorieren“ (Offe 2003, S. 31, Hervorh. i. Org.). Diese sind das Problem der Gewährleistung von ökonomischer Stabilität über Vollbeschäftigung und Wirtschaftswachstum als Grundlage der kapitalistischen Wirtschafts- und Sozialstruktur, das des außenpolitischen, außenwirtschaftlichen und militärpolitischen Gleichgewichts und das Problem der Sicherung von Massenloyalität. Diese wird als gegeben angesehen, wenn es dem politischen System gelingt, das Konfliktpotenzial zwischen einzelnen Interessengruppen, sei es durch Zuteilung von Entschädigungen, durch Verkündung von integrativen Symbolen und Ideologien oder auch durch gewaltsame Unterdrückung von Bedürfnissen, gering zu halten, und ein funktional erforderliches Maß „apathischer Folgebereitschaft“ gegenüber den Instanzen des politischen Systems vorhanden ist (vgl. ebd., S. 31f.). Um eine solche Zustimmung und Folgebereitschaft breiter Teile der Bevölkerung zu erhalten, müssen vom politischen System vor allem soziale Sicherheit, allgemeiner Wohlstand und gesellschaftliche Integration über ausreichende Arbeitsplätze im Sinne des Verfolgens einer Vollbeschäftigungspolitik und/oder der Zusicherung von sozialpolitischen Leistungen zur arbeitsmarktexternen Existenzsicherung garantiert werden. Angesichts der beschriebenen Entwicklungen am Arbeitsmarkt und der damit verbundenen immer deutlicher werdenden Finanzierungs- und Krisen des Sozialstaates schienen solche Garantien aber immer weniger aufrechterhalten werden zu können. Daher stellt sich die Frage, wie es dem politischen System gelingen konnte, das Problem der Massenarbeitslosigkeit seit Mitte der 1970er ohne bekanntermaßen größere Erfolge zu bearbeiten und trotzdem über 30 Jahre hinweg keine schwerwiegenden Legitimationskrisen zu erleben. Dies ist vor allem auch erstaunlich, weil unter Hinweis auf finanzielle Restriktionen nicht nur einem Ausbau, sondern im Rahmen der ab Mitte der 1990er Jahre verstärkten Diskussionen um den Umbau des Sozialstaates schließlich auch einer Aufrechterhaltung des vormals bestehenden Niveaus sozialer Absicherung bei Arbeitslosigkeit eine Absage erteilt wurde.

## **1.2 Politisches Krisenmanagement im Rahmen eines Paradigmenwechsels?**

Bedeutsam erscheint dabei, dass in dieser Zeit ein Paradigmenwechsel von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik, flankiert von einem sozialstaatlichen Paradigmenwechsel, der als Wandel vom „versorgenden“ oder „fürsorgenden“ zum „aktivierenden Sozialstaat“ bezeichnet wird und eine neue Auffassung des Verhältnisses von wohlfahrtstaatlicher Verantwortung und Eigenverantwortung impliziert (vgl. u.a. Dingeldey 2006, Heinelt 2003, Mezger 2000) stattfand. Folgt man Hall (1993) ist damit gemeint, dass es zu einer radikalen Veränderung des politischen Diskurses und damit einer umfassenden Abkehr von früheren Politikansätzen kommt, durch die nicht nur bisherige Instrumente und ihre Justierung einer Veränderung unterworfen werden, sondern auch eine grundlegende Veränderung der übergeordneten Zielsetzung stattfindet. In der Arbeitsmarktpolitik wird dies vor allem in Zu-

sammenhang mit den unter der rot-grünen Regierung durchgesetzten Reformen zur Modernisierung der Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – allgemein bekannt als Hartz-Reformen<sup>5</sup> – gesehen. So wurde etwas mehr als fünf Jahre nach dem oben angeführten Zitat aus der Regierungserklärung Schröders (Dezember 2003) mit der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu einer Grundsicherung für Arbeitsuchende der letzte Baustein eines Reformgebäudes („Hartz IV“) verabschiedet, von dem man sich einen Durchbruch bei der Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit versprach. Die Einführung einer nur noch am sozio-kulturellen Existenzminimum orientierten Grundsicherung bedeutete einen Bruch mit dem Bismarckschen Sozialmodell, da durch die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe, als einer zwar immer schon bedürftigkeitsgeprüften und steuerfinanzierten, aber dennoch am vorherigen Einkommen orientierten Transferleistung, und die gleichzeitige Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes eine Abkehr vom bisher geltenden Prinzip der Lebensstandardsicherung vollzogen wurde. Außerdem beinhaltete die Reform stärkere Zumutungen bzw. Forderungen an die Leistungsbezieher hinsichtlich der Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt und Zugeständnissen bei den Beschäftigungskonditionen. Unterwertige und gering entlohnte Beschäftigung, wie auch Beschäftigungsformen fernab des Normalarbeitsverhältnisses gelten seitdem als eindeutig zumutbar, so dass von Langzeitarbeitslosen auch bei formal noch vorhandenen Qualifikationen verlangt werden kann, quasi wieder von „unten“ in den Arbeitsmarkt einzusteigen anstatt bei fehlenden passgenauen Beschäftigungsangeboten länger oder auch vorzeitig ganz aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden zu können. All dies wird als Ausdruck des angesprochenen Paradigmenwechsels zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik angesehen, innerhalb dessen die Aktivierung Arbeitsloser und ihre schnelle Re-Integration in den Arbeitsmarkt unter der Maxime des „Förderns und Forderns“ in den Mittelpunkt gestellt wurde. So gelten als zentrale Zielvorstellung der Arbeitsmarktpolitik mittlerweile, einerseits die „Beschäftigungsfähigkeit“ von (Langzeit-)Arbeitslosen durch gezielte Beratung, auf den Einzelfall abgestimmte, Trainings-, Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen sowie intensive Vermittlungsbemühungen zu fördern, andererseits aber vor allem auch durch die Absenkung der Transferzahlungen, die Verschärfung von Sanktionen bei mangelnder Mitwirkungsbereitschaft im Vermittlungsprozess und Ablehnung von zumutbaren Beschäftigungsangeboten zur schnelleren Arbeitsaufnahme und flexiblen Anpassung an die veränderten Bedingungen eines im internationalen Wettbewerb stehenden Arbeitsmarktes zu veranlassen.

Wie genau es zu diesem Paradigmenwechsel von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik kam, der nicht erst durch die rot-grüne Regierung eingeleitet wurde, in der Hartz-IV Reform allerdings einen Kulminationspunkt erreichte, soll in der vorliegenden Arbeit im historischen Längsschnitt aus einer konstruktivistischen Perspektive analysiert werden. Damit wird der Fokus auf die Deutungs- und Interpretationsleistungen politischer Akteure bei der Bearbeitung von Arbeitslosigkeit gelegt und das interpretative Paradigma der Soziologie, nach dem soziale Wirklichkeit nicht als objektiv erfassbare

---

<sup>5</sup> Diese Bezeichnung setzte sich durch und wird als Kurzform auch in der vorliegenden Arbeit benutzt, da die Reformen auf die Vorarbeiten einer unter Vorsitz des ehemaligen VW-Vorstands Peter Hartz arbeitenden Expertenkommission zurückgehen, die von Bundeskanzler Schröder im Frühjahr 2002 nach Bekanntwerden geschöner Vermittlungszahlen bei der Bundesanstalt für Arbeit (BA) eingesetzt worden war.

---

Gegebenheit besteht, sondern interaktiv konstruiert wird (vgl. Blumers Prämissen des symbolischen Interaktionismus 1973, S. 81) sowie auf Situationsdeutungen, die soziales Handeln strukturieren, beruht (vgl. Thomas-Theorem) konkret auf das Feld des Politischen bezogen.<sup>6</sup>

In der Theorie sozialer Probleme hatte die Rezeption des interpretativen Paradigmas in Form von konstruktivistischen Ansätzen schon seit den 1970ern (vgl. Blumer 1971, Spector/Kitsuse 1977) zu der Annahme geführt, dass soziale Probleme entgegen vormals dominierenden strukturfunktionalistischen Konzepten (vgl. Merton 1971) nicht einen objektiv feststellbaren Charakter haben, sondern auf kollektiven Definitionen beruhen bzw. dessen Produkte sind, was neue Sichtweisen auf die Politik sozialer Probleme eröffnet. Wurde zunächst vor allem untersucht, wie Forderungen formuliert sein müssen, von welchen Akteursgruppen sie hauptsächlich getragen werden und welche Phasen sie durchlaufen müssen (vgl. z.B. Schetsche 1996), um vom politischen System als bearbeitungswürdig anerkannt zu werden, steht in dieser Arbeit im Fokus, in welcher Weise Konstruktionen der Wirklichkeit, genauer die spezifischen Deutungen des Problems Arbeitslosigkeit durch politische Akteure, die politische Problembearbeitung beeinflussen. Es geht also darum den Wandel von Problemdefinitionen der am Problembearbeitungsprozess Beteiligten, ihre Situationsdefinitionen und Kausalannahmen bei der Konstruktion des Problems Arbeitslosigkeit zu erfassen und zur Erklärung der Veränderungen in der bundesdeutschen Arbeitsmarktpolitik anzuführen. Die Veränderungen politischer Maßnahmen seit der Entstehung des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) bis zur Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II), anhand derer der Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik festgemacht wird, werden somit über die Rekonstruktion der ihnen zugrunde liegenden Situationsdefinitionen und Problemdeutungsmuster kollektiver politischer Akteure und ihrer Veränderungen im Zeitverlauf untersucht. „Denn der policy-Wandel stellt mithin das sichtbare und oft nur vorläufige Ergebnis eines lange zuvor einsetzenden und die eigentliche Maßnahme überdauernden Prozesses dar, der im wesentlichen durch die Deutungen der politischen Akteure über Handlungsnotwendigkeiten, -ziele und -möglichkeiten sowie die Konkurrenz verschiedener Deutungen über Handlungsnotwendigkeiten, -ziele und -möglichkeiten bestimmt wird“ (Bleses/Seelaib-Kaiser 1999, S. 116). Dazu wird auf eine schon ältere, aber mehrfach anschlussfähige und forschungspraktisch fruchtbar erscheinende Theorie der politischen Problembearbeitung von Nedelmann (1986a/b) zurückgegriffen, die mit dem analytischen Konzept so genannter „kultureller Milieus sozialer Probleme“ einer konstruktivistischen Perspektive auf soziale Probleme folgt und hiermit ein heuristisches Gerüst für die Rekonstruktion des Deutungswandels in der Arbeitsmarktpolitik bereit hält, sowie insgesamt einen interessanten Erklärungsansatz für die Entwicklungen bzw. den Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik offenbart. So wird in der Nedelmannschen Theorie davon ausgegangen, dass soziale Probleme, bei denen ein hoher normativer Druck zur Problemlösung wahrgenommen wird, für die aber angesichts ihres hohen

---

<sup>6</sup> Unter „interpretativem Paradigma“ ist die Verknüpfung von Elementen der Blumerschen geprägten Form des Symbolischen Interaktionismus, der Ethnomethodologie und der Sozialphänomenologie zu verstehen, für die Wilson (1973) den Terminus in Opposition zum strukturfunktionalistischen Programm prägte.

Verflechtungsgrades und damit verbundener verschiedener Handlungsrestriktionen keine umfassende Lösung mehr angeboten werden kann, was sie zu einem politischen Krisenthema werden lässt, über verschiedene „kulturelle Mechanismen“ von politischen Akteuren be- bzw. verarbeitet werden. Dabei geht es weniger darum, dass Problem wirklich einer Lösung zuzuführen, als seinen Krisencharakter im Rahmen von Situationsumdeutungen, Zielverschiebungen, wie insgesamt spezifischen Transformationen seines „kulturellen Milieus“ zu entschärfen und System-/Handlungsflexibilität als wichtiges Funktionserfordernis aufrechtzuerhalten bzw. wiederzugewinnen.

Da Arbeitslosigkeit zweifellos zu den Problemen zu zählen ist, von denen in der Nedelmannschen Theorie gesprochen wird, soll nun in der vorliegenden Arbeit untersucht werden, ob die Entwicklungen in der Arbeitsmarktpolitik seit der Entstehung des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) bis zur Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende auf die Verwendung solcher kulturellen Mechanismen der Problembearbeitung zurückzuführen sind, oder anders formuliert, ob sich der Paradigmenwechsel von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik plausibel als Ergebnis „kulturellen Krisenmanagements“ politischer Akteure erklären lässt und die Hartz IV-Gesetzgebung als Manifestation eines Deutungsmuster angesehen werden kann, welches sich in Folge einer solchen politischen Problembearbeitungspraxis allmählich herauskristallisierte und zunehmend Anerkennung fand.

### **1.3 Aufbau der Arbeit**

Die Arbeit folgt dem klassischen Aufbau einer empirischen Forschungsarbeit. So wird zunächst die Nedelmannsche Theorie der Problembearbeitung mit ihrem analytischen Konzept des kulturellen Milieus sozialer Probleme und ihren Thesen zur Veränderung dieser zur Krisenbearbeitung als dem zentralen theoretischen Bezugsrahmen erläutert. Es wird das zugrunde liegende Politikmodell diskutiert und die Theorie schließlich eindeutiger in der Theorie sozialer Probleme verankert. Dafür werden verschiedene Varianten des Konstruktivismus diskutiert und die Theorie schließlich auf das Fundament eines kontextuellen Konstruktivismus (vgl. Best 1989/1995, 2003), in dem ein Mittelweg zwischen „naivem“ Objektivismus und striktem Konstruktivismus aufgezeigt wird, gestellt, da hiermit die Möglichkeit besteht, den Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik nicht nur zu rekonstruieren, sondern deutend zu verstehen und dadurch in seinem Ablauf und seinen Wirkungen ursächlich zu erklären (vgl. Weber 1980, S.1). Der theoretische Bezugsrahmen wird im Weiteren durch einen Ansatz interpretativer Policy-Forschung, den wissenspolitologischen Ansatz (vgl. Nullmeier 1993; Nullmeier/Rüb 1993), ergänzt, da sich dieser ausgehend von den gleichen konstruktivistischen Prämissen - im Rahmen der Wissenspolitikologie soll die konstruktivistische Wende grundlegend in der Politikwissenschaft verankert werden - als sehr gut anschlussfähig für die Nedelmannsche Theorie erweist, und ihr zudem eine größere Tiefenschärfe verleiht. So kann mit Hilfe des wissenspolitologischen Ansatzes genauer verdeutlicht werden, worauf die Möglichkeiten der politischen Problembearbeitung durch Veränderung kultureller Milieus sozialer Probleme begründet sind, an welchen „Orten“ sie zu erwar-

ten sind und unter welchen Bedingungen sie hier vorgenommen werden können. Hierzu werden das Konzept des „Wissensmarktes“, der Hinweis auf die Verzahnung von Wissensgeltung und Macht auf diesem und in engem Zusammenhang damit die Hintergründe und Bedeutung von Aktions- und argumentativer Konfliktfähigkeit politischer Akteure erläutert und hinsichtlich ihrer Implikationen für die Theorie der Problembearbeitung dargestellt. Als theoretischer Bezugsrahmen der Arbeit wird so eine in der Theorie sozialer Probleme verankerte und wissenspolitologisch „unterfütterte“ Theorie der Problembearbeitung vorgestellt, durch deren „Linse“ der politische Problemdiskurs über Arbeitslosigkeit betrachtet wird.

Im folgenden Methodenteil wird dem theoretischen Bezugsrahmen und der Fragestellung entsprechend die Forschungsperspektive einer wissenssoziologischen Diskursanalyse (vgl. Keller 2001, 2004) verfolgt. Unter dem Aspekt des Grenzziehungsproblems werden der gewählte Untersuchungszeitraum und das auszuwertende Material erörtert. Es wird begründet, warum das diskursive Feld in Form des parlamentarischen Wissensmarktes fokussiert wurde, unter welchen Bedingungen hier Wissen produziert wird, und warum Regierungserklärungen und Gesetzgebungsdebatten als beachtenswerte Diskursfragmente aus diesem Feld ausgewählt wurden. Da wissenssoziologische Diskursforschung keine spezielle, eigenständige Methode beinhaltet, wird als für die Rekonstruktion des kulturellen Milieus von Arbeitslosigkeit angemessenes Analyseverfahren auf die strukturierende Inhaltsanalyse nach Mayring zurückgegriffen und das analytische Konstrukt des kulturellen Milieus sozialer Probleme hierfür in ein Kategorienschema überführt. Die im Rahmen des interpretativen Vorgehens zu berücksichtigenden Gütekriterien werden diskutiert und abschließend die aus der Theorie der Problembearbeitung abgeleiteten Thesen zum kulturellen Krisenmanagement in Hypothesenform präsentiert, anhand derer abschließend diskutiert werden soll, inwieweit sich die Theorie der Problembearbeitung in Konfrontation mit dem empirischen Material bewähren konnte.

Den größten Teil der Arbeit nimmt der folgende Analyseteil ein.<sup>7</sup> Hier werden die nach Legislaturperioden geordneten Ergebnisse der Inhaltsanalysen dargestellt. Jedem Analysekapitel wird eine Beschreibung der zentralen politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der jeweiligen Legislaturperiode vorangestellt, bevor die betrachteten Debatten chronologisch hinsichtlich ihres grundlegenden Inhalts und der jeweiligen dort zum Ausdruck kommenden Deutungsmuster von Arbeitslosigkeit bzw. der zu findenden Hinweise auf das kulturelle Milieu des Problems dargestellt werden. Dabei werden vorrangig die Situationsdefinitionen und Problemdeutungsmuster der jeweiligen Regierung rekonstruiert, da davon auszugehen war, dass vor allem diese als zuständig für die Problembearbeitung

---

<sup>7</sup> Angesichts der Notwendigkeit die politischen Akteure durch zahlreiche Zitate gemäß dem qualitativen Paradigma ausreichend „zu Wort kommen zu lassen“ und die Aussagen zum kulturellen Milieu von Arbeitslosigkeit wirklich eng an deren Deutungen zurück zu binden, nimmt dieser Teil einen recht großen Umfang an. Eine deutlich kürzere Darstellung der inhaltsanalytischen Befunde wäre nur möglich gewesen, wenn eine Vielzahl interessanter Aussagen unberücksichtigt geblieben wäre, die vielleicht für Aussagen zum kulturellen Milieu nicht essentiell, aber aus Sicht der Verfasserin für eine lebendige Abbildung des Machtkampfes auf dem Wissensmarkt Parlamentsdebatte notwendig erschienen.

---

angesehen werden, damit dem normativem Handlungsdruck unterliegen und mit Veränderungen des kulturellen Milieus von Arbeitslosigkeit reagieren würden, um zu versuchen, Handlungsflexibilität und -legitimität zu aufrechtzuerhalten. Oppositionelle Stimmen wurden aber auch berücksichtigt, um zu erkennen, ob und inwieweit deren Kritik an angebotenen Deutungen oder deren konkurrierende Interpretationen des Problems den politischen Problemdiskurs mit beeinflussten. Auf die Analysen der einzelnen Debatten je Legislaturperiode erfolgt stets ein zusammenfassendes Kapitel, in dem das vorherrschende kulturelle Milieu von Arbeitslosigkeit bzw. dessen Veränderungen in der entsprechenden Phase festgehalten werden.

Nach der Analyse der 15. Legislaturperiode, in denen die Hartz-Reformen debattiert und umgesetzt wurden, wird zusammenfassend diskutiert, inwieweit die aus der Theorie abgeleiteten Hypothesen der empirischen Konfrontation standhalten, welche Konkretisierungen sich aus der Analyse des Fallbeispiels für die Mechanismen kultureller Problembearbeitung ableiten lassen und an welche Grenzen die jeweiligen Regierungen dabei stießen. Abschließend wird erläutert welchen Erklärungswert die wissenschaftspolitologisch unterfütterte Theorie der Problembearbeitung letztlich für den in den größeren Kontext eines sozialstaatlichen Wandels eingebetteten Paradigmenwechsel von der aktiven zu aktivierenden Arbeitsmarktpolitik hat. Dabei wird der Zusammenhang zwischen Deutungs- und Maßnahmenwandel vor dem Hintergrund beobachteten langjährigen kulturellen Krisenmanagements in der politischen Bearbeitung von Arbeitslosigkeit unter Bezug auf das Konzept der Pfadabhängigkeit diskutiert. Es kann gezeigt werden, dass sich in der wissenschaftspolitologisch verankerten Theorie der Problembearbeitung letztlich eine geeignete theoretische Fundierung dieses Konzepts finden lässt, durch die ein tieferes Verständnis für die Entwicklungen in der Arbeitsmarktpolitik wie generell für stagnierende, reformorientierte oder in Umbruch geratende Politikverläufe erzielt werden kann. Da sich im Anschluss an die hier vorgenommene Untersuchung eine Vielzahl weitergehender Forschungsfragen eröffnet, kommt die Arbeit zu dem Schluss, dass sich unter Bezug auf den hier verwendeten theoretischen Bezugsrahmen nicht nur eine schlüssige Erklärung für den Deutungs- und Maßnahmenwandel in der bundesdeutschen Arbeitsmarktpolitik findet, sondern sich hiermit ein interessantes Forschungsprogramm der Politik sozialer Probleme eröffnet.

## **2. Nedelmanns Theorie der Problembearbeitung – Orientierung an Funktionserfordernissen des politischen Systems statt an Problemlösung**

Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit stellt seit Mitte der 1970er Jahre eines der zentralen politischen Probleme in der Bundesrepublik Deutschland dar. Eine umfassende Lösung im Sinne des Erreichens der Vollbeschäftigung scheint in weiter Ferne zu liegen, betrachtet man die Entwicklung der Arbeitslosenzahlen seitdem. Vor allem das Überschreiten der Fünf-Millionen-Grenze im Januar 2005 schien die langjährige Unfähigkeit der Politik, sich wirksam der Bekämpfung anzunehmen, zu bescheinigen sowie auch erste Ängste vor sozialen Unruhen aufkommen zu lassen<sup>8</sup>, da diese als „magische Zahl“ vor dem Hintergrund der Erinnerungen an die Folgen der außerordentlich hohen Arbeitslosigkeit zum Ende der Weimarer Republik betrachtet wird. So wurde die Fünf-Millionen Marke erstmals Ende 1931 überschritten. Bis zu Hitlers Machtübernahme waren schließlich über sechs Millionen Menschen arbeitslos, was mit dafür verantwortlich gemacht wurde, dass der Nationalsozialismus an Boden gewinnen konnte und die erste demokratische Staatsform in Deutschland verdrängte. Dabei ist natürlich zu bemerken, dass das Ausmaß der Arbeitslosigkeit<sup>9</sup> im Vergleich zur gesellschaftlichen und politischen Lage im Jahr 2005 vor dem Hintergrund eines völlig anderen Kontextes in Hinsicht auf die Sozialstruktur, die Festigung der Demokratie und das sozialpolitische Niveau gedeutet werden muss, so dass keinesfalls eine vergleichbare Destabilisierung des politischen und kulturellen Systems bzw. ein solcher Verlust an Massenloyalität befürchtet wurde.

Angesichts der Vielzahl ungelöster alter sozialer Probleme sowie der auch immer wieder neu auftauchenden Problemlagen, erscheint es aber doch bemerkenswert, dass moderne spätkapitalistische Gesellschaften vergleichsweise stabil sind und deren politisches System bisher keine außergewöhnlichen Legitimitätskrisen erlebt. So geht Nedelmanns Theorie der Problembearbeitung von der scheinbar banalen Beobachtung aus, „[...] daß moderne Gesellschaften - entgegen den theoretischen Annahmen der Sozialwissenschaften – durchaus mit ungelösten Problemen, schwelenden Konflikten und anhaltenden Krisen leben und überleben können“, sowie es vielmehr zu den Merkmalen moderner Gesellschaften gehört, „daß sie die Konflikte, die sie produziert, nicht unbedingt positiv lösen und ihre Ursachen – sofern ergründbar – nicht beseitigen kann“ (vgl. Nedelmann 1986a, S. 14f.). So sind Armut und Prozesse sozialer Ausgrenzung in Deutschland, das Ausmaß der Kriminalität, die Umweltverschmutzung und das Verbrauchen existentieller natürlicher Ressourcen, die soziale Absicherung und gesundheitliche Versorgung einer immer älter werdenden Gesellschaft, natürlich auch Arbeitslosigkeit und vieles andere mehr nicht erst seit neuestem Probleme, die auf der politischen Agenda stehen, deren

<sup>8</sup> Diese wurden allerdings erst im Frühjahr 2009 angesichts der durch die Bankenkrise ausgelösten schwersten Rezession seit Bestehen der BRD und dem befürchteten erneuten Anstieg der Arbeitslosen auf 5 Millionen vor allem von DGB-Chef Sommer öffentlich thematisiert. Auch die SPD-Kandidatin für das Amt des Bundespräsidenten, Gesine Schwan, hatte erklärt, dass die von vielen empfundene Enttäuschung zu einer explosiven Stimmung führen könne, was in beiden Fällen als unverantwortlich und schädlich kritisiert worden war.

<sup>9</sup> So ist auch zu bedenken, dass eine Arbeitslosigkeit von 4,8 Millionen 1933 (vgl. erste angegebene Arbeitslosenquote der Reichsanstalt für Arbeit) eine Arbeitslosenquote von 34,4 Prozent bedeutete.

dauerhafte Lösung aber wenig aussichtsreich erscheint. Zentral ist dabei, dass soziale Probleme in funktional differenzierten Gesellschaften äußerst komplex und miteinander verflochten sind und so bei Interventionsversuchen durch Rückkopplungseffekte neue Probleme als un intendierte Nebenfolgen oder „perverse Effekte“ (vgl. Boudon 1979) oftmals auftreten. Handlungseinschränkungen ergeben sich zudem durch einen hohen Institutionalierungsgrad von sozialen Problemen, da in der Vergangenheit festgelegte Verpflichtungen und Regelsysteme eine soziale Realität darstellen, die es erst wieder aufzubrechen gilt. Es wird daher eher als Ausnahme angesehen, dass vom politischen System eine positive und endgültige Lösung für soziale Probleme gefunden wird (vgl. Nedelmann 1986a, S. 15f.). So mag es verwundern, dass die offenkundige Problemlösungsunfähigkeit des politischen Systems nicht immer wieder zu größeren Protesten in der Bevölkerung führt. Das Vertrauen in die Politik und ihre Fähigkeit, Probleme zu lösen, scheint zwar abzunehmen, wie Umfragedaten immer wieder gerne zeigen, aber eine Abwendung von der Idee des Staates<sup>10</sup> als „großem Problemlöser“ ist keineswegs zu konstatieren. Die zentrale Frage lautet daher:

„Haben Konflikte in modernen Gesellschaften jedoch den Charakter nur schwer lösbar zu sein, und stehen politische Akteure gleichzeitig unter normativem Druck zur Konfliktlösung, so stellt sich die Frage, wie sie in derartigen Situationen handeln. Welche soziale Mechanismen aktivieren sie, um ihre Handlungsflexibilität zu erhalten oder gar zu erhöhen, obwohl sie keine endgültigen Lösungen anbieten können?“ (Nedelmann 1986a, S.16).

Die dauerhafte Abgabe von Verantwortlichkeit, Ablehnung von Zuständigkeit oder auch „Räume der Unschlüssigkeit und Umgehung“ (Nedelmann 1986a, S. 16) stellen besonders im Umgang mit etablierten sozialen Problemen wie Armut und Arbeitslosigkeit keine Alternative dar. Vielmehr muss das politische System immer wieder Problemlösungsaktivitäten vorweisen, um seine Legitimität zu rechtfertigen. Problematisch erscheint dabei, dass die politischen Handlungsspielräume vor allem in finanzieller Hinsicht als zunehmend eingeschränkt wahrgenommen werden<sup>11</sup>, was in Zusammenhang mit der normativen Erwartung an politisches Handeln zu ständigem Konfliktpotential für das politische System führt. Dem Umgang mit diesem Konfliktpotential widmet sich Nedelmanns Theorie der Problembearbeitung. Sie konstatiert, dass es zu den Funktionserfordernissen des politischen Systems gehört, Krisen, die sich aus der Diskrepanz zwischen Problemlösungserwartungen und eingeschränkten Handlungsmöglichkeiten ergeben, nicht nur auszuhalten, sondern damit produktiv umzugehen (vgl. Nedelmann 1986a, S. 14). Benötigt wird hierfür Systemflexibilität, die laut Nedelmann vor allem darauf beruht, Situationsumdeutungen, Veränderungen von Problemwahrnehmungen und Zielverschiebungen vornehmen zu können, um so den Krisencharakter von sozialen Problemen zu entschärfen und

---

<sup>10</sup> Hier verstanden als Sammelbegriff für alle institutionellen und rechtlich legitimierten Instanzen, Organe und Einrichtungen, die politische Herrschaft ausüben oder kanalisieren, vor allem die Entscheidungs- und Ausführungsgremien des Bundes, der Länder und Kommune sowie die Parteien, die Regierungsverantwortung tragen oder die parlamentarische Opposition bilden (vgl. Schetsche 1996, S. 125).

<sup>11</sup> So weist Katzenstein (1987) darauf hin, dass die Gestaltungsmacht des Staates im Allgemeinen und der Regierungen im Besonderen durch eine Vielzahl politischer und ökonomischer Restriktionen begrenzt ist, was zu einer Politik der inkrementellen Anpassung statt echter Politikgestaltung führt.

---

davon ausgehenden Handlungsdruck zu minimieren, so dass die Sicherung des Fortbestands des politischen Systems zum primären Bezugspunkt politischen Handelns wird.

## **2.1 Nedelmanns Theorie vor dem Hintergrund des klassischen Input-Output-Modells des politischen Systems**

Wenn Nedelmann von der Fähigkeit politischer Systeme zur Systemflexibilität in Krisensituationen spricht, muss allerdings einmal geklärt werden, inwiefern der Begriff des politischen Systems hier zu verstehen ist, da sie ihn nicht weiter erläutert. Nach allgemeinen politikwissenschaftlichen Definitionen bezeichnet das politische System die Gesamtheit der staatlichen und außerstaatlichen Institutionen, Akteure, Normen und Verfahren, die innerhalb eines vorgegebenen Handlungsrahmens (z. B. eines Nationalstaates) an Prozessen der Politikformulierung und -umsetzung und damit der Herstellung und Durchsetzung allgemein verbindlicher politischer Entscheidungen beteiligt sind (vgl. Holtmann 1994, S. 517). Damit wird mit dem Begriff des politischen Systems ein recht weiter Bereich des Policy-Making beschrieben, wodurch anscheinend der Beobachtung pluralistischer Verhandlungsnetzwerke in der modernen Politikgestaltung Rechnung getragen wird, was aber für die vorliegende Arbeit und ihr Ziel der Überprüfung von Mechanismen der Problembearbeitung zu diffus ist. Nach dieser weiten Definition umfasst das politische System neben den zentralen staatlichen Akteuren nämlich weitere vorstaatliche Akteure, wie Interessenverbände und Massenmedien sowie wirtschaftliche und soziale Sektoren, welche staatliche Regelungs- und Steuerungskapazitäten abrufen und auch ihrerseits beeinflussen (vgl. Holtmann 1994, S. 507). Wenn Nedelmann von politischen Akteuren unter Handlungs- und Legitimationsdruck spricht, die durch Veränderungen des kulturellen Milieus von sozialen Problemen auf Krisensituationen reagieren können, sind allerdings vor allem die politischen Akteure des Regierungssystems gemeint. Daher ist es für die vorliegende Arbeit forschungspraktisch geeigneter sowie insgesamt auch weitgehend anerkannt, das Regierungssystem<sup>12</sup> als zentrales politisches System zu fokussieren (vgl. Pilz/Ortwein 1997, S. 13), da die Regierung als dominante Institution in der parlamentarischen Demokratie die Gestaltungsmacht hat, Aufgabenschwerpunkte zu setzen und über die Dringlichkeit der Aufgabenerfüllung sowie die Festlegung von Politikinhalten zu entscheiden, und damit maßgeblich die Politik sozialer Probleme sowie die aus Sicht der Theorie der Problembearbeitung relevanten Veränderungen von Deutungsmustern sozialer Probleme steuern kann. Wenn im Folgenden vom politischen System gesprochen wird, ist daher stets dieses engere Verständnis gemeint. Neben dieser formalen Begriffsbestimmung liegen der Verwendung des Begriffs politisches System in Nedelmanns Theorie der Problembearbeitung aber auch klassische systemtheoretische Annahmen über Bedingungen der Stabilität und Anpassungsfähigkeit zu Grunde, die hier noch zu erläutern sind.

---

<sup>12</sup> Das Regierungssystem bezieht sich im Wesentlichen auf die im engeren Sinne politischen Institutionen und den dort stattfindenden Prozess der politischen Willensbildung, wobei die Parteien, die zwar Verfassungsqualität besitzen, aber keine Staatsorgane sind, in der Regel noch zum Regierungssystem gezählt werden (vgl. Massing 2003, S. 529).

So lässt sich Nedelmanns Theorie der Problembearbeitung mit dem klassischen Input-Output-Modell von Easton (1965a/b) verbinden, welches den Status eines Basismodells in der Politikwissenschaft einnimmt. In beiden Ansätzen erscheinen soziale Probleme bzw. die damit verbundenen Forderungen zunächst als Input des politischen Systems, aus dem sich Handlungsaufforderungen ergeben. Das Regierungssystem ist also vor allem Adressat von gesellschaftlichen Forderungen aus der Umwelt des politischen Systems mit dem es in Austauschbeziehungen steht. Es wird von ihm erwartet, solche Forderungen mittels interner Strukturen, Prozeduren und Programme in Richtung „Problemlösung“ hin zu verarbeiten, d.h. Leistungen und verbindliche Entscheidungen z.B. in Form von Gesetzesmaßnahmen als Outputs zu erzeugen. Diese Outputs wirken laut Easton immer auf das gesellschaftliche Umfeld und das politische System selbst im Sinne eines Feedback-Prozesses zurück. Sie sind eine grundlegende Voraussetzung für die Aufrechterhaltung einer Austauschbeziehung mit der Umwelt, die nicht nur auf Input in Form von immer wieder neuen Forderungen (demands) sondern vor allem auch auf Input im Sinne von Unterstützung bzw. Folgebereitschaft (support) besteht, die das politische System für seinen Fortbestand benötigt (vgl. Easton 1957, S. 384). Dabei kann zwischen diffusem und spezifischem Support unterschieden werden (vgl. Easton 1965a, S. 267ff., 343f.), wobei die erste Form eine grundlegende Unterstützung im Sinne von Vertrauen und Legitimität für ein Regime und seine Autoritäten unabhängig von der Tagespolitik darstellt und so im Sinne des Systemsproblems der Sicherung von Massenloyalität nach Offe (2003, S. 32) zu verstehen ist. Spezifischer Support ist dagegen an die Erfahrungen von politischen Entscheidungen als Evaluation von bestimmten Outputs und Performances gekoppelt und wird meist bestimmten politischen Akteuren (Regierung, Parteien) zugerechnet. Für die Stabilität des politischen Systems ist ein gewisses Niveau an diffuser und spezifischer Unterstützung essentiell, so dass die Wahrnehmung eines Verlusts davon „stress“<sup>13</sup> für das politische System bedeutet (vgl. Easton 1965a, S. 221ff.) und Anpassungsdruck auslöst. Ebenso weist Easton darauf hin, dass das politische System aufgrund begrenzter Verarbeitungskapazitäten durch die Vielzahl von Forderungen überfordert, das Problem eines „Demand-Input-Overload“ auftreten kann (vgl. ebd. S. 57f., 1965b, S.120). Auf diese zunächst rein quantitative Überforderung kann durch Zusammenfassung von identischen oder ähnlichen Forderungen, die Verdichtung von Forderungen in thematische Issues oder auch „intrasystem-gatekeeping“ (vgl. ebd. 1965a, S.128ff.) reagiert werden. Mit Letzterem wird darauf verwiesen, dass einflussreiche kollektive Akteure wie Parteien, Massenmedien und organisierte Interessengruppen nicht nur beeinflussen, ob und in welcher Weise Forderungen zum Input des politischen Systems werden, sondern dass auch bei der internen Verarbeitung im politischen System Gatekeeper agieren, die die anfänglichen Forderungen im Laufe des politischen Vermittlungsprozesses selektiv aufgreifen, spezifisch reformulieren und kombinieren und damit zur Absorption, Reduktion oder auch der spezifischen Modifizierung von Forderungen beitragen können „Demands may

---

<sup>13</sup> Easton verwendet den Begriff Stress im Sinne eines „intuitive understanding“ (Easton 1965b, S. 80). Das politische System wird von ihm einem Organismus gleich angesehen, das in Austauschbeziehungen mit der Umwelt steht und nach einem für sein Fortbestehen förderlichen Gleichgewichtszustand strebt. Stress entsteht insofern, als Herausforderungen der Umwelt oder Störungen innerhalb des Systems immer wieder Verarbeitungs- und Reaktionskapazitäten des politischen Systems überschreiten und so zu einem Ungleichgewicht zwischen Input und Output, z.B. einer Input-Output-Lücke, führen können.

pass through many hands to be combined and modified numerous times before they reach the output centers, if they ever do get that far“ (Easton 1965a, S. 137).

Problematisch wird es allerdings, wenn als legitim anerkannte zentrale Forderungen, wie zum Beispiel die nachhaltige Bekämpfung von Arbeitslosigkeit, längere Zeit unerfüllt bleiben, was einem „output-failure“ gleichkommt, durch den ein hohes Risiko des Verlusts von Unterstützung entsteht (vgl. Easton 1965a, S. 59f.). Genau diesem Problem geht Nedelmann in ihrer Theorie der Problembearbeitung nach. Denn, wenn sie für den Umgang mit sozialen Problemen, die schwer einer Lösung zugeführt werden können, aber vom politischen System nicht völlig abgewiesen werden können, auf die Möglichkeiten kulturellen Krisenmanagements im Sinne der Veränderung des kulturellen Milieus sozialer Probleme hinweist, geht es im Wesentlichen darum, solche „output-failures“ zu vermeiden und so die für den Fortbestand essentielle Austauschbeziehung zur Umwelt, vor allem über die Sicherung von Support aufrechtzuerhalten. Nedelmanns Ansatz erhellt so die vielfach konstatierte „black box“ des politischen Systems in Eastons Modell, in dem das Interesse vorrangig auf den Feedback-Prozessen zwischen System und Umwelt liegt, aber das politische System selbst als unstrukturierter Komplex, in dem nicht näher bezeichnete Akteure Entscheidungen treffen, konzipiert ist (vgl. Schneider/Janning 2006, S. 21). So wird in der Theorie der Problembearbeitung offensichtlich die Rolle der „intrasystem-gatekeeper“ betont, die durch spezifische Interpretationsleistungen der Inputs in Form von Forderungen den Erhalt von Systemflexibilität zu sichern versuchen, um doch immer wieder einen anerkannten Output zu produzieren.

Vor diesem Hintergrund lassen sich soziale Probleme bzw. die damit verbundenen Handlungsaufforderungen aber streng genommen nicht mehr als reine Inputs des politischen Systems verstehen, sondern scheinen vielmehr intern produziert zu werden<sup>14</sup>, weswegen sie besser als „withinputs“ zu bezeichnen sind. So geht auch Easton davon aus, dass Outputs des politischen Systems nicht allein durch Inputs aus der Umwelt, sondern durch systeminterne Operationslogiken und die damit verbundenen Transformationen von Forderungen determiniert werden. Easton spricht von „withinputs“ als „demands formed through experiences and activities in strictly political roles“ (Easton 1965a, S. 55). Dabei unterscheidet er Inputs aus der Umwelt und Withinputs allerdings im Weiteren nicht mehr, sondern fasst sie beide unter der Kategorie Input zusammen, da er beiden die gleiche Wirkung auf das politische System im Sinne von Handlungsdruck zuspricht. „Just as a human body may fail because of an infection received from the outside or from attrition, through old age, of some organ such as the heart, a political system may suffer stress from disturbances in the environment or from failures that can be attributed directly to processes or structural arrangements within the system itself“ (Easton 1965b, S. 114). Vor diesem Hintergrund geht allerdings verloren, dass in „withinputs“, wie es die Theorie der Problembearbeitung betont, gerade der Schlüssel für die Verarbeitung unlösbarer sozialer

---

<sup>14</sup> Das politische System zeichnet sich hier also durch eine gewisse Selbstreferentialität aus, die in der Luhmannschen Theorie sozialer Systeme (vgl. Luhmann 1984) zum grundlegenden Merkmal sozialer Systeme in funktional differenzierten Gesellschaften erhoben wird, da soziale Systeme als geschlossene, autopoietische, d.h. sich selbsterzeugende und selbsterhaltende Systeme konzipiert werden, in denen Ansprüche intern produziert und in Orientierung an internen Kommunikationen und Rationalitätskriterien verarbeitet werden (vgl. Willke 1995, S. 29ff.).

Probleme bzw. nicht konkret beantwortbarer Forderungen zu finden ist. Dass dies bei Easton nicht berücksichtigt wird, dürfte daran liegen, dass er den von withinputs ausgehenden „stress“, wie im obigen Zitat zum Ausdruck kommt, scheinbar unabhängig von dem des gesellschaftlichen Inputs ansieht, was nicht realistisch erscheint. Denn auch systeminterne strukturelle Probleme und Störungen bei Verarbeitungsprozessen erscheinen doch letztlich vor allem problematisch in Zusammenhang mit der erwarteten Erfüllung von Forderungen aus der Umwelt bzw. der Produktion von gesellschaftlich relevanten Outputs.

Insgesamt kann so festgehalten werden, dass Nedelmanns Theorie der Problembearbeitung auf einem Politikmodell beruht, in dem davon ausgegangen wird, dass Forderungen und normative Erwartungen aus der Umwelt an das politische System herangetragen werden, auch als relevante Handlungsaufforderungen anerkannt werden und dann aber in Transformationsprozessen im Sinne eines „intrasystemgatekeepings“ zu withinputs umformuliert werden. Erst diese determinieren, in welcher Weise und mit welchen Inhalten Outputs vom politischen System schließlich produziert werden. In welchen Dimensionen bzw. über welche sozialen Mechanismen diese systeminternen Transformationsprozesse ablaufen können, offenbart schließlich das Konzept des kulturellen Milieus sozialer Probleme der Nedelmannschen Theorie, welches nun im Folgenden vorgestellt wird.

## **2.2 Das kulturelle Milieu sozialer Probleme – der konstruktivistische Ausgangspunkt der Theorie**

Das Konzept kultureller Milieus sozialer Probleme ist der Ausgangspunkt einer Theorie der Problembearbeitung, die politisches Handeln als kulturell produktives Handeln versteht, da darüber Einigkeit bestehen dürfte, dass Politik in demokratischen Systemen nicht mit Mitteln physischer Gewalt, auch nicht nur hauptsächlich durch Einsatz materieller und strategischer Ressourcen sondern vor allem auch durch Worte und Symbole gemacht wird. Dies umso mehr, wenn die Politik in Krisensituationen gefordert ist, in denen hoher wahrgenommener Problemdruck und gleichzeitig eingeschränkte Handlungsspielräume zusammenkommen. In solchen, so Nedelmann, werden die Deutungs- und Interpretationsleistungen politischer Akteure im Umgang mit sozialen Problemen zum Kern eines „kulturellen Krisenmanagement“, welches auf der Vorstellung von so genannten „kulturellen Milieus sozialer Probleme“ beruht. Darunter versteht Nedelmann das kommunikative Feld von Wissen, Werten, Normen und Affekten, in die ein soziales Problem eingebettet ist, also im Grunde den zu einer gegebenen Zeit jeweils vorherrschenden Problemdiskurs.<sup>15</sup>

Sie lehnt sich mit ihrem Konzept an Gamson und Lasch (1983) an, die bei der Unterscheidung von sozialpolitischen Kulturen in den USA von der „culture of an issue“ sprechen und auf die Existenz von „interpretative packages“ hinweisen, die sich aus der Konstellation von Ideen und Symbolen bei der

---

<sup>15</sup> Das Verständnis von kulturellen Milieus von Arbeitslosigkeit bei Nedelmann ist also deutlich zu unterscheiden von der Untersuchung kultureller Milieus Arbeitsloser, d.h. der Erforschung und Beschreibung der Lebenswelt der von diesem Problem Betroffenen, ihren kulturellen Praktiken oder Bewältigungsmechanismen, wie beispielsweise in der klassischen soziographischen Studie „Die Arbeitslosen von Marienthal“ (Jahoda/Lazarsfeld/Zeisel 1975).

Präsentation von Themen ergeben. „Political discourse surrounding the welfare issue draws on a catalogue of available idea elements, and makes use of a variety of symbolic devices to express these ideas. This set of idea elements, organized and clustered in various ways, comprises the culture of an issue” (Gamson/Lasch 1983, S. 397). Nach Nedelmann entstehen kulturelle Milieus sozialer Probleme im Rahmen von Interaktionsprozessen zwischen unterschiedlichen Akteuren und institutionellen Arenen, im Rahmen derer Werte, Normen, Ideen und Affekte mobilisiert und in spezifische Interpretationszusammenhänge gebracht werden, wobei die Struktur solcher kulturellen Milieus wiederum die Art politischen Handelns und das Funktionieren politischer Institutionen beeinflussen (vgl. Nedelmann 1986b, S. 398). Damit wird also auf die Wechselwirkung zwischen Deutung eines sozialen Problems und der politischen Entscheidungen zu seiner Bearbeitung verwiesen.

Anstatt von kulturellen Milieus sozialer Probleme ließe sich, wie mittlerweile gängig, auch von Deutungsmustern sozialer Probleme sprechen. In beiden Konzepten werden nämlich kollektiv produzierte Interpretationsmuster der Weltdeutung und Problemlösung zum Ausdruck gebracht, die als Grundlage von Handlungen und Wahrnehmungen der sozialen Realität angesehen werden. Deutungsmuster entstehen interaktiv und situationsbezogen, haben aber einen hohen Verbindlichkeitsgrad und normative Geltungskraft. Sie stellen keine singulären Interpretationen dar, sondern sozial verfügbare Formen der Verdichtung, der Abstrahierung und Verallgemeinerung von Deutungen, was nicht bedeutet, dass sie in der situationsbezogenen Anwendung nicht auch wieder modifiziert werden könnten (vgl. Meuser/Sackmann 1992, S. 14ff.).<sup>16</sup>

Das Konzept kultureller Milieus sozialer Probleme hat ebenfalls Ähnlichkeit mit dem Begriff des Problemmusters, der von Schetsche bei der Analyse der Karriere sozialer Probleme favorisiert wird. Dieser umfasst eine wissenssoziologische Reformulierung des Deutungsmusteransatzes nach Oevermann (vgl. Plaß/Schetsche 2001) und stellt Bezüge zum Goffmanschen Konzept des „frames“<sup>17</sup> bzw. des framings von sozialen Situationen her. Unter Problemmustern versteht Schetsche schließlich einen spezifischen Subtypus einer Klasse von handlungsleitenden Wissensbeständen, mittels derer Sachverhalte als soziale Probleme formuliert werden, die idealtypisch aus sieben miteinander verknüpften Wissenselementen bestehen (vgl. Schetsche 2008, S. 111-119). Diese sind neben einem Namen, der das Problem eingängig benennt und einem Erkennungsschema im Sinne einer schablonenhaften Kurzbeschreibung der Situationen, in denen das entsprechende Problem vorliegt, eine Beschreibung des Problems, in dessen Zentrum Situationsdefinitionen stehen und Hintergrundwissen als Behauptungen über Ursachen, Verbreitung und Folgen der als problematisch bezeichneten Sachverhalte. Außer-

---

<sup>16</sup> Auf den spezifischen Deutungsmusteransatz sowie die darauf begründete Methodologie von Oevermann (vgl. 2001a/b) soll hier nicht eingegangen werden, wenn auch seine grundlegende Sichtweise Deutungsmuster als strukturierte Argumentationszusammenhänge mit eigener Logik und je eigenen Kriterien der Vernünftigkeit und Gültigkeit zu verstehen, auch die analoge Verwendung des Begriffs Deutungsmuster und kulturelles Milieus sozialer Probleme unterstützt.

<sup>17</sup> Von Neidhardt/Rucht (1993, S. 308) dann wiederum als kollektive Deutungsmuster übersetzt, in denen bestimmte Problemdefinitionen, Kausalzuschreibungen, Ansprüche, Begründungen und Wertorientierungen in einen mehr oder weniger konsistenten Zusammenhang gebracht werden.

dem enthält ein Problemmuster Werturteile, d.h. Feststellungen, mittels derer die Problembeschreibung in eindeutiger Weise mit der Werteordnung der Gesellschaft verknüpft ist. Schließlich sollte ein Problemmuster auch generelle Bekämpfungsvorschläge und konkrete Handlungsanleitungen sowie affektive Bestandteile enthalten, da das Ziel einer möglichst hohen Wahrnehmungs- und Handlungspriorität von Problemlagen auch maßgeblich von emotionalen Faktoren abhängt. Somit wird deutlich, dass auch das Konzept des Problemmusters auf dem Konglomerat von Problemwissen, Werten/Normen und Affekten wie in Nedelmanns Vorstellung von kulturellen Milieus sozialer Probleme basiert. Im Verlauf der Arbeit kann daher analog zum kulturellen Milieu von Arbeitslosigkeit auch von Deutungsmustern des sozialen Problems Arbeitslosigkeit gesprochen werden als den in Interaktionen ausgebildeten Interpretationsmustern der Situationsdeutung und Problemlösung.

Nach Schetsches „Kokonmodell sozialer Probleme“ (vgl. Schetsche 1996, S. 12 ff.) umgibt ein Problemmuster den problematisierten Sachverhalt im Sinne eines ideellen Gespinst, also einem Kokon von Wissensbeständen. Dieser wird schließlich als analytisch undurchdringlich angesehen, als nicht der problematisierte Sachverhalt, sondern das zu einem Wahrnehmungskokon verdichtete Problemmuster das Denken und Handeln von kollektiven Akteuren und Individuen beeinflussen (vgl. Schetsche 2008, S. 44). Damit werden soziale Probleme ganz in konstruktivistischer Tradition primär als Ergebnisse diskursiver gesellschaftlicher Prozesse verstanden. Entgegen einem strikten konstruktivistischen Programm werden die problematisierten Sachverhalte aber nicht generell aus der Problemanalyse ausgeschlossen, sondern können in Form der diskursiven Transformation des Wissens über problematisierte Sachverhalte berücksichtigt werden (vgl. ebd).

In Nedelmanns Konzept kultureller Milieus sozialer Probleme findet sich leider keine solche grundlegende Bestimmung des Verhältnisses von problematisierten Sachverhalten und Problemwahrnehmungen, so dass lediglich aus einzelnen Argumentationen auf ihre erkenntnistheoretische Position geschlossen werden kann. So stellt Nedelmann fest, dass „Interessen und Probleme [...] ja nicht als solche eine ihnen ‚innewohnende‘ objektive Überzeugungskraft [haben], sondern sie [...] erst der kulturellen Deutung und Transformation in soziale Interessen und soziale Probleme [bedürfen], um diese Überzeugungskraft zu erlangen und politischen Widerstand zu brechen“ (Nedelmann 1986b, S. 397). Damit scheint die Idee eines kulturellen Milieus sozialer Probleme auf konstruktionistischen Grundannahmen der Theorie sozialer Probleme, nach der soziale Probleme nicht objektiv feststellbare Problemlagen sondern das Ergebnis kollektiver Definitionen sind, zu beruhen. Nedelmann bezeichnet politisches Handeln als kulturell produktives Handeln, da Politik nicht nur durch Einsatz materieller und strategischer Ressourcen, sondern vor allem auch „durch Worte und Symbole“ gemacht werde (vgl. ebd).

Allerdings wird im Weiteren diese „kulturelle Produktivität politischen Handelns“ bzw. die „Bedeutbarkeit des kulturellen Aspektes sozialer Probleme“, so ihre Formulierungen, eigentlich nur in Situationen, die als Krisen definiert werden, wahrgenommen. Dies liegt daran, dass „ökonomische Extrem-

situationen“ als kulturell produktiver angesehen werden als Normalsituationen und sie sich daher eher eignen, die politische Bedeutsamkeit des kulturellen Aspekts sozialer Probleme zu studieren (vgl. Nedelmann 1986a, S. 18). So geht Nedelmann davon aus, dass die Bedeutsamkeit des kulturellen Aspekts sozialer Probleme in der Politik wächst, je geringer die finanziellen Handlungsspielräume von Regierungen werden. Grundsätzlich wird dem kulturellen Aspekt sozialer Probleme aber auch in krisenfreien Phasen Bedeutung zugesprochen „Probleme und Konflikte wären schließlich keine sozialen Probleme und sozialen Konflikte, wenn sie nicht kulturell gedeutet oder interpretiert worden wären“ (Nedelmann 1986a, S. 18).

Problematisch an Nedelmanns weiterer Argumentation ist allerdings, dass sie eine kausale Beziehung zwischen „objektiven Bedingungen“ und der Bedeutsamkeit des kulturellen Aspekts sozialer Probleme herstellt. So bemerkt sie zunächst, dass generell von der Notwendigkeit der Lösung von Krisen und Konflikten gesprochen werde, womit zum Ausdruck komme, dass diesen „eine ihnen innewohnende ‚objektive‘ Dringlichkeit oder ein ‚Sachzwang‘ zugeschrieben wird“ (Nedelmann 1986a, S. 17). Sie sieht dies insofern als berechtigt an, als sie anmerkt, dass der Mangel an Geld, um Rentenreserven aufzustocken, fehlende Arbeitsplätze, eine sinkende Zahl an Beitragszahler in die Sozialversicherung durchaus als Umstände zu sehen sind, „die man als ‚objektiv‘ bezeichnen kann“ (vgl. ebd.). Schließlich folgert sie, „daß in dem Ausmaß, in dem es schwer oder sogar unmöglich ist, diese ‚objektiven‘ Bedingungen zu ändern, in dem Maße [...] der ‚subjektive‘ oder kulturelle Aspekt sozialer Probleme zunehmende Bedeutung [gewinnt]“ (vgl. ebd).

Dies klingt zwar logisch, lässt sich aber im Rahmen eines konstruktionistischen Ansatzes sozialer Probleme wegen der erkenntnistheoretischen Inkonsequenz kritisieren (vgl. Albrecht 2001, S. 134). Objektive Bedingungen werden hier nicht nur berücksichtigt, sondern sogar zur beeinflussenden Variable für die Relevanz der Interpretations- und Deutungsleistungen von politischen Akteuren gemacht, so dass man Nedelmann hier eher eine objektivistische Position unterstellen könnte, bei der das soziale Problem auf einem objektiven Kern zu beruhen und lediglich in ein kulturelles Milieu eingebettet zu sein scheint, d.h. anders als beim Kokonmodell von Schetsche auch noch analytisch trennbar scheint. Dadurch, dass sie von der Objektivität sozialer Bedingungen aber nur in Anführungszeichen und von „objektiver“ Dringlichkeit als einem Zuschreibungsprozess spricht, scheint sie sich aber auch nicht für eine Sichtweise begeistern zu können, in der soziale Probleme ausgehend von einer objektiven Problemqualität verstanden und nur unter gewissen Umständen mit „kulturellem Beiwerk“ versehen werden. Da Nedelmann keinen expliziten Bezug auf die Theorie sozialer Probleme und den grundlegenden Objektivismus-Konstruktivismus-Streit nimmt und ihre Argumentation nicht eindeutig ist bzw. für eine konstruktivistische Sicht Inkonsistenzen aufweist, soll die Theorie der politischen Problembearbeitung nun eindeutiger in der konstruktionistischen Theorie sozialer Probleme verortet wird.

### 2.3 Die Theorie der Problembearbeitung im Spiegel unterschiedlicher Varianten des Konstruktivismus

Nach dem konstruktionistischen Paradigma gelten soziale Probleme nicht als objektiv feststellbare Problemlagen, die sich vor dem Hintergrund einer Diskrepanz zwischen sozialen Standards und sozialer Wirklichkeit ergeben (vgl. Merton 1971, S. 799). Sie werden basierend auf interaktionistischer und phänomenologischer Tradition (vgl. Berger/Luckmann 1969; Mead 1968; Schütz 1971, 1974;) hauptsächlich als Resultate eines Prozesses kollektiver Definition (vgl. Blumer 1975, S. 102) angesehen.<sup>18</sup> Spector und Kitsuse, die als Vertreter des klassischen Konstruktivismus mit dem zum Standardwerk avancierten Buch „Constructing Social Problems“ (1977) gelten, betonen, dass soziale Probleme völlig unabhängig von der Existenz sozialer Sachverhalte konstituiert werden und als „claims-making-activities“ definiert werden müssten, womit alle Behauptungen, Forderungen und Maßnahmen von Personen oder Gruppen, die Beschwerden vorbringen bzw. Missstände behaupten, gemeint sind (vgl. Spector/Kitsuse 1977, S. 83). Der Begriff sozialer Probleme bezeichnet demnach nicht mehr Problemlagen sondern Problemdefinitionen. „Objektive“ Bedingungen werden als irrelevant angesehen, so dass man sie weder voraussetzen noch untersuchen sollte (vgl. Spector/Kitsuse 1977, S. 414). Der Gegenstandsbereich der Soziologie sozialer Probleme sollte demnach allein in der Erforschung des Definitionsprozesses, d.h. des Aufkommens, der Beschaffenheit und der Fortsetzung der claims-making-activities liegen. Spector und Kitsuse untersuchten beispielsweise Ausprägungen und Inhalte der Definitionsleistungen von Akteuren vor dem Hintergrund eines interaktiven Settings, welches sich durch Aspekte wie Gruppenwerte, Interessen, Macht und Erfahrung konstituierte (vgl. Spector/Kitsuse 1977, S. 79).

Mitte der 1980er wurde von Woolgar und Pawluch (1985a) im Zuge einer Analyse zentraler theoretischer und empirischer konstruktivistischer Forschungsbeiträge kritisiert, dass in diesen nur ein selektiver Relativismus zu finden sei, da problematisierte Sachverhalte in der Erforschung von Problematisierungsprozessen doch nicht gänzlich unberücksichtigt bleiben. Dies wurde als „ontological gerrymandering“<sup>19</sup>, d.h. eine willkürliche ontologische Festlegung von Abgrenzungen zum eigenen Vorteil bezeichnet. Die Autoren wiesen darauf hin, dass in konstruktivistischen Arbeiten explizite wie implizite objektivistische Stellungnahmen zu finden seien, etwa wenn eine Konstanz oder Veränderung des Ausmaßes oder der Intensität von problematisierten Bedingungen vom Forscher behauptet werde, von denen die diesbezüglichen Definitionsleistungen der Akteure unabhängig verliefen (vgl. Woolgar/Pawluch 1985a, S. 215ff.). Während Problemdefinitionen und Definitionsleistungen von Akteuren im Problematisierungsprozess also relativiert und ihre Veränderungen auf interaktive Kon-

<sup>18</sup> Auf eine ausführliche Darstellung der Hintergründe und Entwicklungen des zentralen Paradigmenstreits zwischen objektivistischen und konstruktivistischen Ansätzen muss hier verzichtet werden (vgl. hierzu zusammenfassend Albrecht 1990, Best 1995, 2003a, Groenemeyer 2001)

<sup>19</sup> Der Begriff „gerrymandering“ entstammt der Politikwissenschaft und bezeichnet die Manipulation von Wahlkreisgrenzen zum Stimmengewinn. Das Kunstwort geht auf den ehemaligen Gouverneur Elbridge Gerry zurück, der einen Wahlkreis besaß, der aus wahlkreisgeometrischen Gründen die Form eines Salamanders (Gerry + (sala)mander) hatte (vgl. Schmidt 1995, S. 353).

texteinflüsse zurückgeführt werden, bleiben solche objektivistischen Basisannahmen der Analyse als selbst problematisierbare Definitionsleistungen unhinterfragt. „Some areas are portrayed as ripe for ontological doubt and others are portrayed as (at least temporarily) immune to doubt” (Woolgar/Pawluch 1985a, S. 216).

Die Kritik an der ontologischen Zweigleisigkeit bzw. das Auseinanderklaffen von theoretischem Anspruch und praktischer Umsetzung eines konstruktivistischen Programms führte in Folge zu einer Ausdifferenzierung des klassischen Konstruktivismus in drei Varianten – den reflexiven, den strikten und den kontextuellen Konstruktivismus (vgl. Schmidt 2000) –, die nun hinsichtlich ihrer Fruchtbarkeit, die Nedelmannsche Theorie der Problembearbeitung zu verorten, betrachtet werden.

### **2.3.1 Reflexiver Konstruktivismus**

Von Woolgar und Pawluch (1985b) wurde als Lösung des Problems einer selektiven Auswahl problematisierungswürdiger Phänomene ein reflexiver Konstruktivismus vorgeschlagen. Hierunter wird die Anwendung der konstruktionistischen Perspektive auf den Forscher bzw. den Forschungsprozess selbst verstanden, also ein reflexiver Umgang mit der eigenen Argumentation, innerhalb der zu untersuchen sei, wie die Forschungsgegenstände bestimmt, Untersuchungen dieser Art konzipiert, durchgeführt und die Ergebnisse schließlich interpretiert würden (vgl. z.B. Schneider 1991, 1993).<sup>20</sup> Das traditionelle Forschungsfeld einer Soziologie sozialer Probleme wird damit zugunsten einer Erforschung soziologischer Erklärungs- und Argumentationspraktiken verlassen. „Reflexive Analysen versuchen, logisch konsistent zu verfahren und die Konstruiertheit konstruktionistischer Texte herauszuarbeiten“ (Schmidt 2000, S. 158). Dafür würden auch eine alternative Ausdrucks- und Darstellungsformen im Sinne einer relativistischen Sprache benötigt, die die Realität im Auge des Betrachters lokalisiert. Von der Soziologie sozialer Probleme bliebe dann aber nicht mehr viel übrig, da sie sich in einem infiniten Regress befände, durch den keine Erkenntnisse mehr über die soziale Welt gewonnen werden könnten, sondern lediglich provisorisches Wissen aus einem reflexiven Beobachtungsprozess produziert würde (vgl. Woolgar/Pawluch 1985b, S. 162). Reflexive Analysen können so zwar zu einer Klärung und Vergewisserung theoretischer Grundsatzpositionen beitragen, was aber letztlich für die Soziologie sozialer Probleme ein eher irrelevantes soziologisches Forschungsfeld darstellt.

Insgesamt sollte deutlich geworden sein, dass sich der reflexive Konstruktivismus nicht als Bezugsrahmen für das vorliegende Forschungsvorhaben eignet. Wenn Rekonstruktionen von Problemdefinitionen durch einen Forscher nur als subjektive Eindrücke, die als solche immer wieder in Zweifel zu ziehen sind, gesehen werden, kann eine Theorie der Problembearbeitung sowie ihre empirische Überprüfung gar nicht gedacht werden.

---

<sup>20</sup> Albrecht spricht bei dieser Variante daher auch von einer „Wissenssoziologie der Theorie sozialer Probleme“ (Ebd. 2001, S. 141)

### 2.3.2 Strikter Konstruktivismus

Die Kritik des „Ontological Gerrymandering“ wurde von Ibarra und Kitsuse (1993) durch eine Präzisierung der klassischen Variante aufgegriffen, da die erkenntnistheoretischen Inkonsistenzen auf eine sprachliche und konzeptionelle Nachlässigkeit bei der Ausformulierung dieser, vor allem im Werk von Spector/Kitsuse (1977), zurückgeführt wurden. Da das Relativismuspostulat des Klassikers aufrechterhalten und die Definitionsleistungen von Teilnehmern noch konsequenter fokussiert werden, wurde für deren Ansatz der Ausdruck strikter Konstruktivismus geprägt. Eine wesentliche Modifikation gegenüber der klassischen Variante lag darin, den zuvor benutzten Begriff der „vermeintlichen Bedingungen“ durch den Terminus „Bedingungskategorie“ zu ersetzen, um deutlich zu machen, dass es sich hierbei um eine sprachliche Kategorie der Teilnehmer an Problematisierungsprozessen handelt (vgl. Ibarra/Kitsuse 1993, S. 26). Weiterhin sollte zur Vermeidung „objektivistischer Entgleisungen“ das Analysefeld noch stärker auf sprachliche Definitionsleistungen bzw. diskursive Prozesse und dabei genauer auf die Frage konzentriert werden, wie Teilnehmer an Problematisierungsprozessen Konzeptionen eines sozialen Problems zum Ausdruck bringen. Von einer Erklärung der Entstehung von Problemdefinitionen, etwa vor dem Hintergrund bestimmter sozio-historischer Rahmenbedingungen, wird damit abgesehen, da der Forscher gegenüber den Definitionsleistungen der Teilnehmer eine akzeptierende Einstellung einnehmen und sie zum Ausgangspunkt der Analyse machen soll, in der die präzise Rekonstruktion von Problemrhetoriken Hauptaufgabe ist (vgl. Ibarra/Kitsuse 1993, S. 24). Daher müsse auch von einer Theorie des Problemdiskurses anstatt von einer Theorie sozialer Probleme gesprochen werden (vgl. Ibarra/Kitsuse 1993, S. 29). Somit geht es im strikten Konstruktivismus um eine Beschreibung von diskursiven Praktiken, um das Identifizieren von Unterschieden und Gemeinsamkeiten dieser in verschiedenen Diskursen und Settings sowie die Möglichkeit des analytisch systematischen Erfassens von rhetorischen Strategien (vgl. Ibarra /Kitsuse 1993, S. 30ff.).

Die Soziologie sozialer Probleme in eine Theorie des Problemdiskurses zu überführen, erscheint auf den ersten Blick als Grundlage für die Theorie der Problembearbeitung, die sich Deutungsleistungen politischer Akteure widmen will, gar nicht mal ungeeignet. Allerdings wird bei genauerer Betrachtung schnell deutlich, dass es im Rahmen eines strikten Programms zu einer erheblichen Einschränkung des Forschungsbereiches käme, oder wie Best formuliert: „Analytic purity can come at a terrible cost“ (Best 2003a, S. 65). So bliebe letztlich nur die Deskription diskursiver Dynamiken und Praktiken übrig, ohne sie näher zu ergründen, weil aus Sorge die erkenntnistheoretische Konsistenz wieder zu gefährden, auch die konkreten Akteure, ihre Interessen und Werte, ihr Publikum und die soziale Eingebundenheit von sprachlichen Definitionsleistungen in sozio-historische Kontexte ausgeblendet werden müsste. Dies würde bedeuten, lediglich politische Rhetorik abzubilden, ohne deren Entstehung und Wirkung durch Bezugnahme auf eine außersprachliche Welt reflektieren zu können. Vielleicht ließe sich so noch überprüfen, ob Nedelmanns Mechanismen zur Veränderung kultureller Milieus im Sinne spezifischer rhetorischer Strategien überhaupt zu finden sind, aber hier würde der Erkenntnisgewinn dann auch enden. Die Fragen, die die Theorie politischer Problembearbeitung eigentlich zu beantworten versucht, nämlich warum politische Akteure in bestimmten Situationen spezifische Definitionsleis-

tungen im Sinne der Veränderung des kulturellen Milieus eines sozialen Problems zeigen, kann also nicht erklärt werden.

### 2.3.3 Kontextueller Konstruktivismus

Ein viel versprechender Ansatz zur Begründung der Theorie politischer Problembearbeitung kann dagegen im kontextuellen Konstruktivismus, wie ihn vor allem Best (1989/1995, 2003a/b) vertritt, gefunden werden. Ausgehend von der Beobachtung, dass schon bei den Klassikern der konstruktivistischen Theorie und in den meisten empirischen Fallstudien kontextuelle Annahmen zu finden sind, und auch die „konstruktivistische Standardinterpretation“ (vgl. Best 2003a, S. 59) der Rückführung von Definitionsleistungen auf Akteursinteressen eine eigentlich unzulässige Annahme über die Realität darstellt, werden objektivistische Bezugnahmen als unvermeidlich und vor dem Hintergrund des anscheinend doch dominanten Anspruchs die empirisch erfasste Wirklichkeit nicht nur beschreibend abzubilden, sondern auch tiefer zu verstehen, angesehen. „But strict constructionism’s goal of assumption-free analysis can never be achieved. Moreover, strict constructionism comes at a cost; it constrains analysis and limits what we can learn about the process of constructing problems. Analysts who hope to understand how and why social problems emerge and evolve must locate claimsmaking within its context” (Best 1995, S. 348).

Da im kontextuellen Konstruktivismus die Betrachtung und Erklärung von Claims bzw. Problemdefinitionen in ihrem kulturellen und sozialstrukturellen Kontext zur zentralen Forschungsaufgabe erhoben wird, werden die konstruktionistische Theorie sozialer Probleme und die Praxis ihrer Erforschung quasi einander angenähert. „Claims emerge at particular historical moments in particular societies; they are made by particular claims-makers, who address particular audiences. Claims-makers have particular reasons for choosing particular rhetoric to address particular problems. ... Contrary to what strict constructivism demands, it is neither possible nor desirable to ignore the context of claims” (Best 1995, S. 346).

Der kontextuelle Konstruktivismus geht davon aus, dass Definitionsleistungen also nicht „freischwebend“ von sozialen Kontexten zu verstehen sind, sondern erst durch Bezug darauf sinnhaft werden. „We should assume that constructions are never arbitrary, that they always make sense within their context“ (Best 2003b, S. 144). Welche Kontexte dabei zu berücksichtigen sind, wird vom kontextuellen Konstruktivismus nicht vorgegeben, sondern ergibt sich vielmehr aus dem jeweils zu Grunde liegenden empirischen Material und der damit zusammenhängenden Fragestellung sowie der Ebene, auf der Erklärungen und Problematisierungen von Definitionsleistungen ansetzen (vgl. hierzu die unterschiedlichen empirischen Arbeiten der kontextuellen Variante in Best 1995). So können auf der Mikro-Ebene der konkrete Interaktionskontext, der für die Ausbildung von Orientierungen, Motivationen und Interpretationsschemata beteiligter Akteure relevant ist, herangezogen werden, auf der Meso-Ebene z.B. spezifische Organisations-, politische Gelegenheitsstrukturen und Machtfigurationen be-

rücksichtigt und auf der Makro-Ebene umfassendere gesellschaftliche und kulturelle Entwicklungen als Kontext betrachtet werden (vgl. Groenemeyer 2001, S. 12f.).

Der kontextuelle Konstruktivismus lässt schließlich auch die problematisierten sozialen Bedingungen als möglichen Kontext insofern zu, als (mehr oder weniger) verlässliches Wissen, besonders in Form von amtlichen Statistiken oder wissenschaftlichen Studien über diese, als prinzipiell verfügbar angesehen wird und Akteure bei ihren Problematisierungen beeinflussen kann. Daten über problematisierte Bedingungen im Sinne „informativer Definitionsleistungen“ (vgl. Schmidt 2000, S. 166) können empirisch rekonstruierten Definitionsleistungen gegenübergestellt und zu ihrer Beurteilung herangezogen werden, was vor allem bedeutet zu fragen, ob und wie solche Daten thematisiert werden. „Contextual constructionists argue that any claim can be evaluated. A claim may be based on various sorts of evidence, such as official criminal justice statistics or public opinion polls, which are in turn social constructions – products of the organizational practices of police departments, polling firms, and so on. Strict constructionists often argue, that one set of claims (e.g. statistics about rising crime) cannot be used to explain other claims (e.g. claims-making about ‘crime in the streets’). But contextual constructionists assume that they can know – with reasonable confidence – about social conditions” (Best 1995, S. 347f.).

Dem kontextuellen Konstruktivismus liegt letztlich eine erkenntnistheoretisch problematische, aber forschungspraktisch fruchtbare Entscheidung zu Grunde, nämlich den infiniten Regress der Problematisierung von sozialen Konstruktionen zu stoppen, indem auf die Unterschiede in der Evidenz von sozialen Konstruktionen hingewiesen wird. So ist doch zu bemerken, dass wir in einer Welt leben, in der eine Vielzahl von Realitätsdeutungen, z.B. in Form von kulturellen Traditionen und hegemonialen Problemwahrnehmungen, sich in sozialen/politischen Institutionen manifestiert und dadurch zu folgenreichen sozialen „Tatsachen“ geworden ist, an denen Gesellschaftsmitglieder ohne ständige Problematisierungen ihr Handeln ausrichten. Die Konstruktion von Realität wird so grundlegend anerkannt, aber auch darauf hingewiesen, dass Konstruktionen den Menschen auch als wirkmächtige Gegebenheiten gegenüberreten können und damit auch die „Realität von Konstruktionen“ beachtet werden muss (vgl. Albrecht 2001, S. 143).<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Dies zeigt sich auch gerade darin, dass es sprachlich so große Schwierigkeiten bereitet, einen strikten Relativismus umzusetzen, ohne dabei in schwer verständliche „Wortakrobatie“ zu verfallen und das Erkenntnisobjekt aus den Augen zu verlieren. Bei einem strikten Konstruktivismus dürfte streng genommen gar nicht mehr von der Bearbeitung *des* sozialen Problems, dem politischen Umgang mit *dem* sozialen Problem etc. gesprochen werden, da hierdurch der Anschein erweckt wird, als gäbe es neben den das Problem konstituierenden Problemdiskursen doch eine quasi äußerlich erfassbare Realität des sozialen Problems. Dieses wird von Konstruktivisten grundsätzlich bestritten, beinhaltet allerdings die Gefahr, dass sich das Konzept sozialer Probleme mehr und mehr in der „Säure eines extremen Relativismus“ auflöst (vgl. Merton 1971, S. 806). Wenn der Blick nur auf verschiedene Akteure, die bestimmte Sachverhalte immer wieder auch unterschiedlich definieren und so vielfältige Problemrealitäten konstruieren können, gerichtet wird, wird übersehen, dass sich bei etablierten und institutionell verfestigten sozialen Problemen wie Arbeitslosigkeit in Form von historisch gewachsenen und alltäglich reproduzierten Problemwahrnehmungen mit der Zeit hegemoniale Deutungsmuster herausgebildet haben, die zwar auch nicht gänzlich unumstößlich sind, aber für eine gewisse Zeit eine allgemein anerkannte praxisrelevante Wirklichkeit darstellen. In Bezug auf Arbeitslosigkeit wären hier z.B. zu nennen, die Erwartung der sozialstaatlichen Absicherung von Arbeitslosigkeit, der politischen Regulierung des Problems durch Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik, der Einbindung der Tarifpartner, sowie die Ursachensuche in konjunkturellen Einbrüchen, strukturellen Hindernissen auf dem Arbeitsmarkt oder auch individuellem „Fehlverhalten“ im Sinne fehlender Arbeitsmotivation oder mangelnder Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen. Wenn im Folgenden also von *dem* sozialen Problem Arbeitslosigkeit gesprochen wird, sind damit dann solche grundlegenden, hegemonialen Problemdeutungen gemeint.

Vor diesem Hintergrund eröffnet sich die Möglichkeit, den eingegrenzten Fragekatalog des strikten Programms wieder zu erweitern und neben dem „wie“ des Problematisierungsprozesses auch nach dem „warum“ bestimmter Problematisierungen zu bestimmten Zeiten, an bestimmten Orten, durch bestimmte Akteure zu fragen (vgl. Best 2003b, S. 143f.). Damit käme man auch der Aufgabe der Soziologie nach Weber innerhalb eines konstruktivistischen Programms wieder näher, nämlich soziales Handeln, also auch die Definitionsleistungen von Akteuren in Problemdiskursen, deutend zu verstehen und dadurch in seinem Ablauf und seinen Wirkungen ursächlich zu erklären (vgl. Weber 1980, S. 1). Dies ist doch ein erstrebenswertes Ziel und kann der Kritik, dass der kontextuelle Konstruktivismus in unauflösbare theoretische Anomalien führt, die in seinem „halbherzigen Relativismus“ begründet sind (vgl. Harbach 2008, S. 57), entgegengestellt werden. Die Beurteilung von Definitionsleistungen in Problematisierungsprozessen durch objektivistische Bezugnahmen auf vom Forscher gewählte Kontexte und verfügbares Wissen über die problematisierten Bedingungen stellt natürlich eine forschungspragmatische Entscheidung dar, die theoretisches Problem und praktische Lösung zugleich ist (vgl. Schmidt 2000, S. 167), aber methodologisch notwendig erscheint (Albrecht 2001, S. 142). Solange man nicht eine kritische Reflektion dieser vergisst und in die Analyse eingehende Hintergrundannahmen und implizites Wissen transparent macht, dürfte diese erkenntnistheoretische Inkonsequenz, d.h. ein „objektivistisch geläuterter Konstruktivismus“ (vgl. Schmidt 2000, S.164) gerechtfertigt und der Ertrag vor allem größer als ihre Kosten sein.

Der kontextuelle Konstruktivismus ist die Variante, die mit Nedelmanns Theorie der Problembearbeitung am besten vereinbar ist bzw. ihr zu Grunde gelegt werden muss, wenn sie nicht an forschungspraktischer Relevanz verlieren soll, sondern der Erkenntnisgewinn vom rein akzeptierenden Beschreiben zu einem auch kritischen Bewerten und Erklären ausgeweitet werden soll. So muss man sich vergegenwärtigen, dass die Theorie der Problembearbeitung eigentlich genau das beinhaltet, was sich der kontextuelle Konstruktivismus auf die Fahnen geschrieben hat, nämlich Definitionsleistungen vor dem Hintergrund spezifischer sozialer Kontexte zu erklären. Es handelt sich eben nur nicht mehr um wirkliche Claims-Maker und deren Definitionsleistungen, sondern um die Problemdefinitionen und deren spezifische Veränderungen im Sinne „kulturellen Krisenmanagements“ durch politische Akteure, die maßgeblich den Problemdiskurs prägen, wenn er erst einmal in der politischen Arena aufgegriffen bzw. etabliert ist. Die Theorie nennt auch die aus ihrer Sicht relevanten Kontexte zur Erklärung politischer Definitionsleistungen im Problembearbeitungsprozess. Dies ist zunächst das politische System selbst mit seiner Orientierung an Funktionserfordernissen und an der normativen Erwartung der Problemlösung bzw. Output-Produktion. Außerdem spielen die problematisierten sozialen Bedingungen als Kontext eine Rolle, als die Wahrnehmung von bzw. verfügbares Wissen über als krisenhaft bezeichnete Entwicklungen des problematisierten Sachverhalts sowie der Handlungsspielräume zu besonderen Definitionsleistungen, d.h. Veränderungen des kulturellen Milieus sozialer Probleme davon führen sollen. So können also als Kontext für den Deutungswandels um Arbeitslosigkeit immer

auch zentrale wirtschaftliche Eckdaten, die Arbeitsmarktstatistiken, die Entwicklung der staatlichen Verschuldung oder Daten der öffentlichen Meinung den Deutungsleistungen politischer Akteure gegenübergestellt werden, um diese in ihrem Auftauchen und der Entwicklung besser verstehen, aber darüber hinaus auch bewerten und erklären zu können.

Insgesamt sollte deutlich geworden sein, dass erst vor dem Hintergrund eines kontextuellen Konstruktivismus die Antworten auf die Frage, wie und warum politische Akteure im Laufe der Zeit die Deutungsmuster von Arbeitslosigkeit bzw. dessen kulturelles Milieus verändern, an soziologischer Substanz gewinnen kann. Dass dabei für strikte Relativisten erkenntnistheoretische Inkonsistenzen bestehen bleiben, muss dafür in Kauf genommen werden.

## **2.4 Das kulturelle Milieu sozialer Probleme als analytisches Konzept**

Der zentrale Beitrag der Nedelmannschen Theorie für die empirische Untersuchung der politischen Bearbeitung von Arbeitslosigkeit liegt in der Unterscheidung von drei analytischen Dimensionen des kulturellen Milieus sozialer Probleme. Sie werden als „Differenzierung“, „moralisches Milieu“ und „Wertladungs-Intensität“ beschrieben (vgl. Nedelmann 1986a, S. 19ff.). Hiermit liefert Nedelmann ein heuristisches Gerüst, anhand dessen die politischen Deutungsmuster von Arbeitslosigkeit zu verschiedenen Zeiten beschrieben sowie deren Veränderungen im Zeitverlauf rekonstruiert werden können. Da zudem konkrete Thesen über die Art und Weise der Veränderung des kulturellen Milieus sozialer Probleme zum Gewinn von Handlungsflexibilität formuliert werden, lassen sich Hypothesen über den Einsatz solcher kulturellen Mechanismen der Problembearbeitung ableiten, die in der vorliegenden Arbeit einer bisher nicht stattgefundenen empirischen Überprüfung unterzogen werden sollen .

Die analytischen Dimensionen des kulturellen Milieus sozialer Probleme basieren auf Nedelmanns Arbeit zur Rentenpolitik in Schweden (vgl. Nedelmann 1982), in der sie die „Konfliktgeschichte“ um die Reform der Zusatzrenten in Schweden im Zeitraum 1936 bis 1960 rekonstruierte. Nedelmann wollte hierbei eine Alternative zum vorherrschenden statisch-mechanischen Denken in der Analyse politischer Problembearbeitung aufzeigen, indem der Dynamik von Konfliktprozessen begrifflich wie konzeptionell stärker Rechnung getragen wurde. Sie formulierte einen Ansatz der Konflikttransformation, innerhalb dessen Veränderungen eines ‚politischen Konfliktobjekts‘, so ihre damalige Bezeichnung, man könnte aber auch allgemeiner sagen, eines Problemthemas in der politischen Arena, in Zusammenhang mit seinen Vermittlungschancen im politischen Bearbeitungsprozess betrachtet werden. „Die Dynamik von Vermittlungsprozessen wird also als ein Prozeß der Konflikttransformation begriffen. Es kommt nun darauf an, einen analytischen Bezugsrahmen zu entwickeln, mit dessen Hilfe sich eine solche Problemperspektive der Konflikttransformation formulieren und theoretisch homogenisieren läßt“ (Nedelmann 1982, S. 53).

Nedelmann unterschied vier analytische Dimensionen, anhand derer solche Transformationsprozesse beschrieben werden sollten (vgl. Nedelmann 1982, S. 53ff.): Die 1) Akteure und die 2) Arenen der Konflikttransformation, die 3) Handlungsbereiche der Artikulation, Rezeption, Interaktion, Lösung und Implementierung, mit denen Transformationen des Konfliktobjektes in Abhängigkeit von spezifischen Phasen im Problemvermittlungsprozess festgehalten werden sollten, und schließlich die 4) Dimension der Partikularisierung und Wertladung als spezifische Tätigkeiten der Akteure zur Transformation des Konfliktobjekts. Veränderungen eines Problemthemas waren nach Nedelmann demnach durch den Wechsel der am Konfliktvermittlungsprozess beteiligten Akteure, den Wechsel von Arenen, in denen das Konfliktobjekt thematisiert wird, über die Vermittlung in verschiedene Handlungsbereiche und schließlich Veränderungen der Problemstruktur hinsichtlich „Zerlegbarkeit“ oder Aggregierbarkeit“ und des „ideological loading“ möglich (vgl. Nedelmann 1982, S. 70).

Die Aspekte Wertladung und Partikularisierung standen im Zentrum der Analyse, da die anderen drei Dimensionen als abhängig von der Dimension der Problemstruktur oder zumindest in enger Wechselwirkung stehend angesehen wurden. „Durch Kombination von Wertladung und Partikularisierung können Konfliktobjekte in verschiedene Handlungsbereiche vermittelt (oder aber auch blockiert werden) [...]. Je nach Art der Kombination von Wertladung und Partikularisierung können unterschiedliche Typen von Akteuren und unterschiedlich viele Akteure mobilisiert werden und am Konflikttransmutationsprozess teilnehmen. Und je nach Art der Kombination von Wertladung und Partikularisierung können unterschiedliche gesellschaftliche Arenen Bedeutsamkeit erlangen“ (Nedelmann 1982, S. 80).

Damit wurde auf die generelle Bedeutsamkeit der kulturellen Tätigkeiten der am Problembearbeitungsprozess beteiligten Akteure und die „Bedeutsamkeit des kulturellen Aspekts sozialer Probleme“ (vgl. Nedelmann 1986a) hingewiesen, in dem die Ergebnisse dieser Arbeit in Form einer allgemeinen Theorie der politischen Problembearbeitung formuliert wurden.

#### **2.4.1 Problembearbeitung durch Differenzierung**

Wie schon unter dem Begriff Partikularisierung zum Ausdruck gebracht, spricht Nedelmann in der analytischen Dimension der Differenzierung von dem Grad der Komplexität eines Problemmusters bzw. der Zerlegbarkeit dieses in mehrere „Teilprobleme“ oder Unter Aspekte. Als grundlegende Annahme wird in der Theorie formuliert, dass höher differenzierte Probleme<sup>22</sup>, d.h. stärker ausdifferenzierte Beschreibungen der problematisierten Bedingungen, ihrer Ursachen, Folgen und Lösungsmöglichkeiten mehr Handlungsflexibilität – als zentral interessierende Zielgröße – mit sich bringen, weil

---

<sup>22</sup> Hier sei wie schon in der Einleitung angemerkt, dass nun gerade in Nedelmanns Ansatz leider eine überwiegend „objektivistische Sprache“ vorherrscht, da sie stets von der Veränderbarkeit *des* Problems, der Werte und Normen, die an *das* Problem geknüpft werden etc. spricht, was als typisches „Beispiel nachlässiger Rede“ (vgl. Schneider 1985, S. 233) in konstruktivistischen Studien betrachtet werden muss, sich aber nicht immer vermeiden lässt, schon um den Text für den Leser nicht durch ständige Relativierungen unverständlich zu machen. Es wird also noch mal daran erinnert, dass hiermit nicht ausgedrückt werden soll, dass es eine objektiv, erfassbare Realität des problematisierten Sachverhalts als Problem gibt, sondern dieses diskursiv entsteht und, um mit Schetsche zu sprechen, lediglich über einen ideellen Wahrnehmungskokon als Problem erfahrbar ist.

sie sich besser als Verhandlungsgegenstand eignen und leichter Kompromissen zuzuführen sind, vor allem wohl aber helfen, neue Ansatzpunkte für Handlungsmöglichkeiten zu erschließen. Dementsprechend müsse der Differenzierungsgrad von Problemen, die als Krisenthema wahrgenommen werden, von politischen Akteuren durch Einsatz kognitiver Ressourcen erhöht werden (vgl. Nedelmann 1986a, S. 19). Allerdings bemerkt Nedelmann auch, dass zu hoch differenzierte Problemmuster das Risiko bergen, eine erneute Radikalisierung der öffentlichen Beschwerdeaktivitäten und Forderungen zu verursachen, was den gewünschten Effekt der Konfliktentschärfung damit verfehlen würde.<sup>23</sup>

So ist bekannt, dass eine „Politik der kleinen Schritte“ oder auch ein ohne Zusammenhang erscheinendes Arbeiten an vielen spezifischen Unteraspekten des Problems mit dem Vorwurf, sich im Detail zu verlieren, konfrontiert werden kann. Dabei wird auch oft gefordert, die Politik solle sich wieder auf eine ganzheitliche Problembetrachtung und -behandlung konzentrieren und nicht nur immer mehr „Nebenschauplätze“ bearbeiten. Denkbar ist auch, dass mit einer stärkeren Differenzierung eine genauere Attribution von Verantwortung einhergeht, was, wenn dabei organisierte und konfliktfähige gesellschaftliche Gruppen angesprochen werden, auch neues Konfliktpotential bergen könnte. Differenzierungstätigkeiten zur politischen Problembearbeitung scheinen also Grenzen gesetzt zu sein, wobei auch zu bedenken ist, dass mit der Steigerung der Komplexität eines Problemmusters meist auch eine größere Intransparenz einhergeht, so dass es für politische Akteure selbst schwieriger wird, den Überblick zu behalten und Handlungsalternativen oder Spielräume zu entdecken. „Allgemein ließe sich formulieren, daß sowohl zu stark als auch zu wenig differenzierte soziale Probleme die Handlungsflexibilität einschränken“ (Nedelmann 1986a, S. 23).

### *Mechanismen der Differenzierung*

Differenzierungstätigkeiten politischer Akteure können laut Nedelmann genauer in drei Dimensionen durchgeführt werden. Zunächst kann über *Spezifizierungen* der Ziele und Realisierungsalternativen der Differenzierungsgrad des Problemmusters erhöht werden (vgl. Nedelmann 1986a, S. 21f.). Hierzu sei vor allem die Verwissenschaftlichung der Diskussion ein geeignetes Mittel (vgl. ebd., S. 22), da es für die wissenschaftliche Arbeitsweise als charakteristisch angesehen wird, Probleme in ihre Einzelaspekte zu zerlegen. Von Vorteil ist dabei zudem, dass eine wissenschaftliche Analyse als sachlich und objektiv gilt, so dass bei Berufung auf wissenschaftliche Expertisen oder einen Sachverständigenrat die daraus abgeleiteten Forderungen oder Empfehlungen eine höhere Legitimität genießen. Die Verwissenschaftlichung trägt nicht zuletzt auch dazu bei, Zeit im Problembearbeitungsprozess zu gewinnen<sup>24</sup>,

<sup>23</sup> Vgl. hierzu auch die Annahmen von Spector/Kitsuse (1975, S. 33ff.) innerhalb ihres Karrieremodells sozialer Probleme, bei der nach der „bürokratischen Domestizierung“ von Forderungen erneute „claims-making-activities“ erwartbar sind, vor allem wenn die Behandlung des sozialen Problems hinsichtlich vorgeschlagener Lösungsvorschläge als unbefriedigend erlebt wird, was dann auch zu Infragestellung der Legitimität der politischen Organisationen insgesamt führen könne.

<sup>24</sup> Ein Beispiel hierfür wäre die Nationale Armuts- und Reichtumsberichterstattung, bei der Politik und Wissenschaft eng miteinander verknüpft sind. Wenn Armut hier als ein komplexes und vielschichtiges Problem dargestellt wird, auf das mit ebenso zahlreichen Maßnahmen reagiert werden muss, lässt sich eine detaillierte Bestandsaufnahme als Grundlage für wirksame Armutsbekämpfung rechtfertigen, ohne direkt konkrete Problemlösungen anstoßen zu müssen.

was in Krisensituationen für die politische Exekutive auch einen Zugewinn an Handlungsflexibilität bedeuten kann.

Differenzierungen lassen sich im Weiteren über verschiedene *Adressierungen* bezogen auf die Forderungen, die Problemverursacher und die als zuständig erachteten Problemlöser vornehmen (vgl. Nedelmann 1986a, S. 23 ff.). Ein zentraler Mechanismus, politische Handlungsflexibilität zu erlangen, ist nach Nedelmann der Versuch der Re-Privatisierung. Diese bringe eine Handlungsentlastung mit sich, da hiermit die Bearbeitung von problematisierten Bedingungen, die dem Zuständigkeitsbereich des politisch-administrativen Systems zugewiesen wurde, auch wieder zu Privatangelegenheiten gemacht werden könne<sup>25</sup>, wodurch quasi die Entwicklung, dass im Rahmen des Ausbaus des modernen Wohlfahrtsstaates immer mehr „private troubles“ zu „political issues“ umdefiniert wurden, umgekehrt würde.

Schließlich kann der Differenzierungsgrad eines Problemmusters erhöht werden, indem neben der (bundes)politischen Arena andere institutionelle Arenen (z.B. juristische, kommunalpolitische, gewerkschaftliche, familiäre etc.) für die Problembehandlung erschlossen werden, was als *kulturelle Ausdehnung* bezeichnet wird (vgl. Nedelmann 1986a, S. 26f.). Dadurch, dass in diesen der Problemdiskurs jeweils anders geführt würde, d.h. andere Akteursgruppen andere Fokussierungen vornehmen, oder andere Problemlösungsverfahren anwenden, ließe sich also eine weitere Differenzierung des Problemdiskurses erlangen, aber vor allem wohl zunächst eine Entlastung der parlamentarischen Arena erreichen.

In diesem Zusammenhang kann angemerkt werden, dass von den Vertretern der systemtheoretischen Perspektive generell in Frage gestellt wird, ob das politische System bzw. der Staat in einer funktional differenzierten Gesellschaft überhaupt noch dazu da ist, zentral verbindliche Entscheidungen zu treffen sowie fähig ist, eigenständig politische Lösungsansätze zu formulieren und durchzusetzen. So geht zum Beispiel Scharpf (1991) davon aus, dass Politik heute in korporatistischen und pluralistischen Verhandlungssystemen mit einer Vielzahl von Akteuren (Tarifpartner, Wohlfahrtsverbände, Kommunen, Vielzahl von Experten etc.) abgestimmt wird, bevor sie im Parlament beschlossen werden kann. Unter der Beobachtung einer Enthierarchisierung der Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft bzw. ihrer ausdifferenzierten Subsysteme würden dem Staat nur noch „korrigierende Interventionen und komplementäre Partizipation“ eingeräumt (vgl. Scharpf, 1991, S. 630).<sup>26</sup> Dies scheint auf den ersten Blick auf einen grundsätzlichen Trend zu kultureller Ausdehnung bei der Problemlösung hinzuweisen. Dieser Trend ließe sich dann aber weniger als spezifischer Mechanismus der Problembearbeitung, denn als Folge eines „Modernisierungsdrucks“ des politischen Systems verstehen, welches

---

<sup>25</sup> Vgl. hier vor allem das Konzept des aktivierenden Sozialstaates, in dem das Verhältnis zwischen Staat und Bürger neu bestimmt wird im Sinne von mehr Eigenverantwortung des Bürgers und Rückzug des Staates auf eine moderierende, regulierende Rolle.

<sup>26</sup> Anders als Willke, der von der generell begrenzten Steuerungsfähigkeit im Sinne einer „Entzauberung des Staates“ (vgl. Willke 1983) vor dem Hintergrund von autonomen und operativ geschlossenen Funktionssystemen in der Gesellschaft ausgeht, die dem Zugriff der Politik weitgehend entzogen seien, sieht Scharpf noch ein Steuerungspotential des Staates auf Basis der nach wie vor zur Verfügung stehenden Steuerungsmedien des Geldes und des Rechts.

sich in ein immer dichteres Geflecht von Abhängigkeiten und Verhandlungszwängen eingebunden sieht, die die Handlungsspielräume bzw. die Gestaltungsmacht des Staates weiter einengen.<sup>27</sup> Diese Erkenntnis muss insoweit in die Theorie der Problembearbeitung aufgenommen werden, als kulturelle Ausdehnung nicht allein als absichtsvolle Handlung politischer Akteure, mit dem Ziel Handlungsflexibilität zu erlangen, aufgefasst werden kann, sondern auch als schon z.B. aus der föderalistischen Verfasstheit des Staates und der Einflussnahme von verschiedenen Interessengruppen in einem „Verbändestaat“ gegebene Entwicklung mit unterschiedlichen Wirkungen resultiert. Von kultureller Ausdehnung im engeren Sinne der Theorie wäre aber nur zu sprechen, wenn eine Verlagerung auf andere Problemlösungsarenen im Rahmen spezifischer Problembearbeitungsprozesse als von politischen Akteuren initiiert angesehen werden kann.

Insgesamt ist davon auszugehen, dass der Mechanismus der kulturellen Ausdehnung Chancen im Sinne der Strategie des „divide et impera“, aber auch Risiken birgt. Denn mit der wachsenden Zahl unterschiedlicher institutioneller Problemlösungsarenen dürfte neben der zunehmenden Intransparenz auch die Wahrscheinlichkeit steigen, konfligierende Deutungsmuster und Problemlösungsverfahren zu erzielen, die Konfliktpotential für das politische System nach sich ziehen könnte. Eine zu starke politisch initiierte kulturelle Ausdehnung dürfte außerdem auch zum Legitimitätsproblem eines demokratischen Rechts- und Interventionsstaates führen. Wenn in der Öffentlichkeit kulturelle Ausdehnung als Verstoß gegen das Transparenzgebot angesehen wird oder bezweifelt wird, dass das Ziel der am Gemeinwohl orientierten Entscheidungsfindung bei Ausdehnung auf Diskursarenen von spezifischen Interessengruppen verfolgt wird, kann schnell die Deparlamentarisierung von politischen Entscheidungsprozessen kritisiert werden (vgl. Kropp 2003).

Nedelmann konstatiert schließlich, dass die drei Unterdimensionen der Differenzierung nicht unabhängig voneinander sind, da sich ein hoher Differenzierungsgrad auch auf den „Umfang“ des kulturellen Milieus auswirkt. „Je stärker Konfliktobjekte differenziert werden, desto größer ist die Tendenz, daß zahlenmäßig viele und unterschiedliche Aktortypen in die Interaktion einbezogen und unterschiedliche Arenen mobilisiert werden. ... Mit dieser Differenzierung der Adressaten eröffnen sich auch alternative institutionelle Arenen und Verfahren der Konfliktaustragung“ (Nedelmann, 1986b, S. 400).

#### **2.4.2 Problembearbeitung durch Veränderung des moralischen Milieus**

Die zweite Dimension kultureller Milieus sozialer Probleme nennt Nedelmann gegenüber ihrer früheren Arbeit nicht mehr Wertladung sondern moralisches Milieu sozialer Probleme (vgl. Nedelmann 1986a, S. 27ff., 1986b, S. 401f.). Dieses bildet sich, indem durch Einsatz „ideologischer Ressourcen“

---

<sup>27</sup> Nach Pilz/Ortwein (2008, S. 115ff.) sind die Gestaltungsspielräume von Regierungen neben den dominanten fiskalischen Restriktionen vor allem schon durch verfassungsrechtliche Vorgaben, koalitionspolitische Rücksichtnahmen, die Mitregierung des Bundesrates, die Wirtschaftsverfassung und den Zwang, rasche Erfolge angesichts der Häufigkeit aufeinander folgender Wahlen vorzuweisen, bestimmt.

(vgl. Nedelmann, 1986a, S. 38) bestimmte Werte und Normen an ein soziales Problem geknüpft bzw. im Problemdiskurs interpretatorisch miteinander verbunden werden. In Zusammenhang mit dem Verbindlichkeitscharakter solcher Werte und Normen unterscheidet sie dichte – die im Problemmuster enthaltenen Werte sind explizit und institutionalisiert – versus lose moralische Milieus – die Normen und Werte stehen in einem eher lockeren interpretatorischen Zusammenhang und haben eine eher schwache Prägekraft. Dichte moralische Milieus schränken nach Nedelmann die Handlungsflexibilität politischer Akteure ein, da bei fehlender Realisierung angesichts des hohen Geltungsgrads Handlungsdruck resultiert, als Beispiel sei hier der Wert der Vollbeschäftigung genannt.

„Konfliktobjekte, die mit einem ‚losen moralischen Milieu umgeben sind, lassen Verhaltensvariationen zu, während Konfliktobjekte, die von ‚dichten‘ moralischen Milieus umgeben sind, Verhaltenskonformität ansinnen und Abweichungen sanktionieren“ (Nedelmann 1986b, S. 401). So ist auch zu bedenken, dass politische Akteure sich im Sinne ihrer spezifischen Parteizugehörigkeit bestimmten Werten und Normen (vgl. Solidarität, Soziale Gerechtigkeit, Freiheit) gegenüber verpflichten. Lassen sich diese nicht mehr realisieren, entsteht ein besonderer Handlungsdruck, da schließlich die Glaubwürdigkeit und damit die Wiederwahl auf dem Spiel stehen. Grundsätzlich geht Nedelmann davon aus, dass über die Lockerung des moralischen Milieus, beispielsweise durch Umdeutung oder Betonung anderer Werte und Normen mit Hinweis auf veränderte Situationskontexte, wieder Handlungsflexibilität gewonnen werden kann. Allerdings ist zu vermuten, dass die Mobilisierung und Demobilisierung bestimmter Werte und Normen nicht unbedingt eine einfach umzusetzende Transformationsleistung sein dürfte, sondern eine gewisse Zeit beansprucht und gut begründet werden muss, da die öffentliche Akzeptanz solcher Umdeutungen wesentlich für den Gewinn von Handlungsflexibilität und Reduzierung von Handlungsdruck sein dürfte. So konstatiert Leisering zu normativen Diskursen im Umbau des Sozialstaates, dass eine abrupte Einführung neuer Wertideen selten ist, sondern „Diskursstrategien“ der Rekombination vorhandener Mischungen von Wertideen, der Bezug von Wertideen auf neue Adressatengruppen und/oder neue Referenzsysteme (Re-Referentialisierungen) und eine veränderte semantische Präsentation von Wertideen („Semantikpolitik“) zur Veränderung normativer Diskurse genutzt werden (vgl. ebd. 2004, S. 41).

#### **2.4.3 Problembearbeitung durch Variation der Wert-Ladungs-Intensität**

Als letzte Dimension nennt Nedelmann die Wert-Ladungs-Intensität [WLI] sozialer Probleme, die Auskunft über das Ausmaß des emotionalen Engagements, das Akteure in das Problem investieren, und die emotionale Intensität, mit der Konflikte ausgetragen werden, gibt (vgl. Nedelmann 1986a, S. 32, 1986b, S. 402). In ihrer Arbeit zur Dynamik der Konfliktvermittlung stand im Vordergrund, wie durch Variationen der WLI, das hieß vor allem der Dringlichkeit, die Weitervermittlungschancen im politischen Bearbeitungsprozess beeinflusst wurden (vgl. Nedelmann 1982, S. 77f.). Aus Sicht der Theorie einer Problemverarbeitung, die Mechanismen zum Rückgewinn von Handlungsflexibilität aufzeigt, wird nun darauf verwiesen, dass das kulturelle Milieu sozialer Probleme, die als Krisenthema

definiert werden, typischerweise eine hohe WLI aufweisen, durch die die politischen Akteure unter Druck gesetzt würden. Zum Erhalt von Handlungsflexibilität müsse diese daher gesenkt werden oder aber diejenige WLI im kulturellen Milieu solcher sozialer Probleme erhöht werden, für die man eher Lösungsmöglichkeiten anbieten kann. Entgegen der Vorstellung, dass Affekte gemeinhin als kaum steuerbar gelten, geht Nedelmann davon aus, „daß sich Affekte für Problemlagen plötzlich schüren und ebenso plötzlich auch wieder abkühlen lassen, dass Stimmungen für bestimmte Themen aufgeputscht und wieder gedämpft werden können“ (Ebd. 1986a, S. 33). Nedelmann will daher die Ursache für Schwankungen der Emotionen für soziale Probleme nicht in der „Natur“, sondern der „Kultur“ der Sache sehen, d.h. das Ausmaß der WLI nicht in Abhängigkeit einer „objektiven Dringlichkeit“, sondern wiederum als Produkt von Interaktionsprozessen, in denen man sich gegenseitig von der Dringlichkeit/Bedrohlichkeit eines problematisierten Sachverhalts überzeugt (vgl. Nedelmann 1986b, S. 403).

So wird in der Sozialpsychologie von „emotional contagion“ (emotionaler Ansteckung) vor dem Hintergrund der Beobachtung gesprochen, dass Emotionen zwischen Personen von der „primitive emotional contagion“ über Gestiken und Mimiken bis hin zur „attitudinal emotional contagion“, bei der auch Einstellungsänderungen erfolgen, übertragen werden können (vgl. z.B. Hochschild 1983; Hatfield et al. 1994). Wie die kognitive Emotionstheorie nach Schachter (1964, 1965) betont, sind Emotionen eine Funktion kognitiver wie situativer Faktoren als auch physiologischer Erregung, wobei die Interpretation körperlicher Erscheinungen mittels kognitiver und situativer Faktoren zentral erscheint und aus dem Bedürfnis nach Bewertung resultiert (vgl. Hammerl et al. 1993, S. 125). Emotionen wie Angst ergeben sich also vor dem Hintergrund dieser beiden Theorieansätze nicht automatisch im Zusammenhang mit problematisierten Sachverhalten, sondern sind Ergebnisse der Wahrnehmung und Bewertung dieser, die von den durch Massenmedien und Politik verbreiteten Deutungen bzw. Wissen über deren Entwicklung und Folgen und Lösungsmöglichkeiten beeinflusst werden.<sup>28</sup>

Die Annahme einer beliebigen politischen Manipulierbarkeit der Emotionen ist allerdings zu bezweifeln (vgl. auch Albrecht 2001, S.139), denn letztlich bestimmen vor allem die Massenmedien, wann und wie lange über welche Themen geredet wird. Zwar besteht Einigkeit darüber, dass das Mediensystem mit dem politischen System in einem Interpenetrationsverhältnis mit wechselseitigen Abhängigkeiten und Anpassungsprozessen steht (vgl. Sarcinelli 1994, S. 39) und dadurch mediale Berichterstattung nicht von politischer Kommunikation unbeeinflusst bleibt. Von der Möglichkeit einer politischen Steuerung der Medien kann aber nicht die Rede sein, vielmehr üben die Medien auch eine Kontrollfunktion aus, indem sie politische Ereignisse und Geschehen kommentieren, zu den Problemdiskursen

---

<sup>28</sup> Ein gutes Beispiel dafür ist die Entwicklung der massenmedialen Thematisierung/Dramatisierung im Zusammenhang mit der Entdeckung der so genannten „Schweinegrippe“ (H1N1-Virus) im Jahr 2009, die sich hinsichtlich der Symptome und Letalität nicht von den jährlich wiederkehrenden Influenzawellen unterscheidet, aber durch die frühen Pandemiewarnungen der Weltgesundheitsbehörde, zahlreichen Aufklärungskampagnen und die anfängliche Strategie der Eindämmung durch strikte Quarantäne-Maßnahmen die Öffentlichkeit im Sommer längere Zeit beschäftigte und eben auch in mehr oder weniger begründete Sorge versetzte. Schon weniger Monate später erfuhr das Thema trotz weiterer Verbreitung der Infektionen aber keine besondere emotionale Aufladung mehr.

durch eigene Deutungsmuster beitragen und mögliche Beschwichtigungsversuche und Verharmlosungen von Seiten der Politik thematisieren können. Der politischen Gestaltbarkeit der WLI, d.h. genauer der „emotionalen Abkühlung“ eines Problemthemas, unabhängig von dem medialen und öffentlichen Interesse an diesem dürften damit doch deutliche Grenzen gesetzt sein. Senkungen der WLI eines Problemthemas ließen sich zwar erwarten, wenn mit der Zeit ein Gewöhnungsprozess an neue Hiobs-Botschaften, wie etwa bei den Arbeitslosenzahlen, eintritt und/oder das Thema durch neue Skandale und Konflikte verdrängt wird. So ist die zeitweise Verdrängung innenpolitischer Probleme durch vermehrte Beschäftigung mit außenpolitischen Themen auch keine Neuheit mehr, kann aber als solche auch wieder schnell von den Medien und/oder der Opposition kritisiert werden und zu neuem Handlungsdruck für die Regierungsverantwortlichen führen. Wie genau die Beziehung zwischen wahrgenommener „objektiver Dringlichkeit“ und affektiver Aufladung eines sozialen Problems aussieht, kann daher nur im Rahmen empirischer Fallstudien beantwortet werden.

Nedelmann geht schließlich davon aus, dass die Möglichkeiten der Variation der WLI auch von den anderen beiden Dimensionen des kulturellen Milieus abhängen, also ein Zusammenhang zwischen Problemstruktur und WLI besteht (vgl. Nedelmann 1986b, S. 34). So konstatiert sie, dass bei gering differenzierten Problemmustern eine hohe WLI wahrscheinlich ist, besonders wenn sie eine binäre Struktur aufweisen (z.B. „Gegen oder für Kernkraft“ oder auch „Jede Arbeit ist besser als keine“). Dies erscheint einleuchtend, denn wenn Forderungen/Zielspezifizierungen nur noch im Sinne eines Entweder-Oder formuliert sind, also ein Spielraum für Kompromisse ausgeschlossen scheint, lassen sich die affektiven Ressourcen der am Problemdiskurs Beteiligten kanalisieren und die WLI steigt.

Weiterhin wird davon ausgegangen, dass „[s]oziale Probleme, die öffentliche Adressaten haben, [...] sozial sichtbarer werden und damit [...] eine günstige Voraussetzung geschaffen [wird], dass der Ansteckungsprozeß mit emotionalem Engagement breiter und schneller um sich greifen kann (Nedelmann 1986a, S. 34). Andererseits soll auch eine private Adressierung zu großem emotionalem Engagement führen können, besonders wenn es um Gewissensfragen geht (vgl. ebd.). Was konkret mit privater und öffentlicher Adressierung gemeint ist, wird von Nedelmann hier nicht erläutert, ebenso wenig, ob mit dieser Unterscheidung auf die Adressierung der Forderung und/oder auch die Nennung der Problemverursacher abgezielt wird. Es ist natürlich einleuchtend, dass problematisierte Bedingungen, die zu „public issues“ erhoben werden, sichtbarer werden und so überhaupt erst öffentliche Empörung entstehen kann. Wenn als Problemverursacher auch noch öffentliche Adressaten, also gesellschaftliche Akteure gefunden werden (z.B. die Unternehmer, die Gewerkschaften), lassen sich Emotionen auch wieder kanalisieren, sozusagen auf ein konstruiertes „Feindbild“ hin fokussieren. Besondere Empörung ist natürlich zu erwarten, wenn politische Akteure und ihre Entscheidungen selbst als Problemverursacher gesehen werden, da die normative Erwartung der Problemlösung an das politische System damit nicht nur verfehlt, sondern auch noch ins Gegenteil verkehrt würde. Anzunehmen ist auch, dass eine personalisierte Adressierung von Verantwortlichkeit/Schuld ebenfalls zur

Erzeugung höherer WLI führt, da man sich eben besser über konkrete Personen aufregen kann als über abstrakte gesamtgesellschaftliche Verhältnisse und Entwicklungen wie etwa die Globalisierung. Um eine hohe WLI zu vermeiden, wäre es also ratsam, Schuld oder Verantwortlichkeit zu depersonalisieren und eher in abstrakten Verhältnissen zu suchen oder zumindest „auf mehrere Rücken zu verteilen“.

Zwischen der WLI und der kulturellen Ausdehnung sieht Nedelmann Zusammenhänge, in der Weise, dass „je weniger Entlastungsmöglichkeiten es für Problemlösungen und -verfahren gibt, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, daß diese Probleme an Intensität gewinnen; dies umso mehr, je länger sie erfolglos in dieser Arena behandelt worden sind“ (Nedelmann 1986a, S. 34). Somit wird Problemen mit einer geringen kulturellen Ausdehnung eine hohe WLI zugesprochen.

Bleibt noch die Dimension des moralischen Milieus. Hier wird eine stark positive Beziehung zur WLI konstatiert, was meint, dass dichte moralische Milieus eine hohe WLI begünstigen. Dies ist einleuchtend, da die fehlende Realisierung verbindlich geltender Werte und Normen gerade skandalisiert wird und Empörung auslöst. Eine Senkung der WLI eines sozialen Problems sei daher über die Erhöhung des Differenzierungsgrades und Lockerung des moralischen Milieus zu erreichen (vgl. Nedelmann 1986a, S.35).

#### **2.4.4 Das Problem „moralisierter Probleme“**

Die gerade beschriebenen Mechanismen der Entemotionalisierung geraten laut Nedelmanns Theorie bei einem bestimmten Typ sozialer Probleme allerdings an ihre Grenzen, und zwar bei so genannten „moralisierten Problemen“ (vgl. Nedelmann 1986a, S. 35f.). Darunter sollen problematisierte Sachverhalte verstanden werden, die mit der Einstellung der Angst<sup>29</sup> verbunden sind, was zum Phänomen der Moralisierung von Politik führe. „Angst blockiert bereits im alltäglichen Bereich das soziale Handeln; setzt sich Angst im politischen Bereich kulturell als legitime Haltung gegenüber sozialen Problemen durch, so wird dadurch nicht nur die Handlungsfähigkeit derjenigen blockiert, die Angst äußern, sondern tendenziell auch derjenigen, die versuchen sich der betreffenden Probleme durch Flexibilität entlang der hier genannten drei Dimensionen anzunehmen“ (Nedelmann 1986a, S. 40). So wird davon ausgegangen, dass bei der Wahrnehmung von Angst in Bezug auf soziale Probleme in der Öffentlichkeit (vgl. Angst vor einem Atomkrieg, Angst vor Umweltkatastrophen, steigender Arbeitslosigkeit) die Möglichkeiten kulturellen Krisenmanagements für die politischen Akteure versperrt sind.

---

<sup>29</sup> Mit dem Begriff der Einstellung der Angst scheint darauf verwiesen zu werden, was in der kognitiven Emotionspsychologie betont wird, nämlich dass die Wahrnehmung und kognitive Bewertung von Situationen und Zuständen maßgeblich für die Entstehung von Emotionen ist. Vor diesem Hintergrund ist dann zu bedenken, dass „soziale Probleme“ natürlich nicht von sich aus quasi naturwüchsig Angst auslösen, sondern diese durch die zur Verfügung stehenden Informationen über das Ausmaß, die Ursachen, die Präsentation des Problems beeinflusst wird. Damit wird deutlich, dass politische Akteure die Möglichkeit haben, Angst aktiv zu schüren wie ihr auch entgegenzuwirken.

Moralisierte Probleme sollten laut Theorie keine Differenzierung zulassen, wofür Nedelmann als Erklärung anführt, dass es gerade ein Merkmal von Angst sei, nicht näher spezifizieren zu können, wovor und warum man Angst habe sowie auch wie die Angst genommen werden könne. Da man Problemen, vor denen man Angst habe, nicht mit Rationalität sondern höchstens mit Spontaneität beikommen könne, würde sich der Einsatz von kognitiven Ressourcen, der für Differenzierungstätigkeiten nötig ist, verbieten (vgl. Nedelmann, 1986a, S. 35). Diese Argumentation erscheint zunächst einleuchtend, wirft aber bei genauerer Betrachtung einige Fragen auf. Während zuvor relativ eindeutig zwischen den Personen (Politikadressaten), die Angst in Bezug auf ein soziales Problem äußern und Personen, die sich der Bearbeitung dieses Problems (politische Problembearbeiter) widmen, unterschieden wurde, scheinen hier die Grenzen zu verschwimmen. So ist nicht mehr ganz klar, aus welcher Perspektive Nedelmann eigentlich argumentiert. Geht es vorrangig um die wahrgenommene Angst in der Öffentlichkeit, die im Sinne einer „moralischen Hürde“ Versuche kulturellen Krisenmanagements verhindert oder um die Angst der politischen Akteure selbst, die rationale Problembearbeitung behindert? Beides ist vorstellbar, wobei von einer Schockstarre, die den Einsatz kognitiver Ressourcen zur Aufrechterhaltung von Handlungsfähigkeit lähmt und Kurzschlussreaktionen im politischen System bzw. bei Regierungen auslösen kann, wohl nur in Ausnahmefällen auszugehen ist. Es ist daher auch nicht nachvollziehbar, dass Differenzierungen völlig ausbleiben sollen, zumal wahrgenommene Krisensituationen wohl eher zu Aktionismus einhergehend mit Problem- und Zielspezifizierungen führen können.

Auch wenn man ihre Argumentation unter Beibehaltung des Blicks auf die Angst in der Öffentlichkeit betrachtet, ist nicht ganz nachvollziehbar, warum Differenzierungen ausbleiben sollen. Dazu ist es notwendig auf die Unterscheidung von „Angst“ und „Furcht“ einzugehen, die Nedelmann nicht vornimmt. Während Angst ein diffuses Gefühl der Bedrohung ist, welches lähmend wirkt, bezeichnet Furcht das Gefühl einer Gefährdung, die einem konkreten Sachverhalt zugeordnet werden kann, womit objektunbestimmte Angst von objektbezogener Furcht zu unterscheiden ist (vgl. Lexikon der Neurowissenschaften). Es müsste daher genauer von Furcht vor steigender Arbeitslosigkeit, Armut, einem Atomkrieg etc. gesprochen werden.<sup>30</sup> Nedelmann scheint bei der Erläuterung der Grenzen des Mechanismus der Differenzierung aber eher die handlungslähmende Angst, ein diffuses Angstklima, im Blick zu haben. Allerdings zeigen Beobachtungen, dass es meist nicht bei einer solchen „Schockstarre“ bleibt, sondern Bemühungen einsetzen, das Bedrohungsgefühl erklärbar zu machen, Gründe und konkrete Furchtobjekte zu finden. Dann lässt sich nämlich im Sinne eines „Gefahr erkannt, Gefahr gebannt“ auch Handlungsfähigkeit zurückgewinnen. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass politische Akteure gerade bei der Wahrnehmung von Angst und Verunsicherung in der Bevölke-

---

<sup>30</sup> So ist Arbeitslosigkeit doch vor allem mit der Furcht vor dem Wegfall der materiellen Existenzsicherung, dem Verlust von sozialer Anerkennung und Selbstbewusstsein verbunden, und auch Politiker fürchten Arbeitslosigkeit wegen der dadurch bedingten Folgeprobleme, des Verlusts haushaltspolitischer Spielräume oder des erwartbaren Stimmenverlusts, wenn keine wirksamen Gegenmaßnahmen gefunden werden. Im weiteren Verlauf der Arbeit wird allerdings trotzdem nur der Begriff der Angst benutzt, da die genaue begriffliche Unterscheidung von Angst und Furcht für die empirische Betrachtung des Problems moralisierter Problem nicht notwendig erscheint und vor allem auch in den politischen Debatten immer nur von Angst gesprochen wurde, was damit zusammenhängt, dass der Begriff der Furcht im alltäglichen Sprachgebrauch eher unüblich ist..

nung versuchen werden, durch Spezifizierungen des Problemmusters konkrete Bedrohungen zu benennen und dazu auch gleich Gegenmaßnahmen anzuführen, um die Gemüter zu beruhigen. Berücksichtigt werden muss Nedelmanns Hinweis auf die Grenzen der Differenzierung aber insoweit, als dass die WLI eines sozialen Problems, das mit Angst verbunden ist, wahrscheinlich nur dann erheblich und vor allem auch längere Zeit reduziert werden kann, wenn klar die Zielvorstellung einer sofortigen und bedingungslosen Bekämpfung des Problems formuliert wird, wobei es bei den Realisierungsalternativen durchaus zu weiteren Ausdifferenzierungen kommen dürfte.

Bezogen auf die Dimension der Adressierung spricht Nedelmann davon, dass moralisierte Probleme „privatisierte Probleme“ seien. (vgl. Nedelmann 1986a, S. 35). Damit meint sie, dass das eigene Ich, das eigene Gewissen zum zentralen Maßstab wird, nach dem der Umgang mit dem Problem bewertet wird, so dass Parteiideologien, Fraktionszwänge und Organisationsprogramme bei moralisierten Problemen irrelevant würden. Damit scheint die Hauptaussage der Theorie hier zu sein, dass Differenzierungen der Adressierung bei Problemen, die mit der Einstellung der Angst verbunden sind, vor allem wohl auch der Mechanismus der Re-Privatisierung zur Handlungsentlastung, durch das eigene Gewissen verhindert werden. Nedelmann führt somit auf einmal den moralischen politischen Akteur ein, bei dem Versuche kulturellen Krisenmanagements zu einer moralischen Bewährungsprobe werden, wobei Moral in der Theorie der Problembearbeitung, die mit Systemerhalt und -flexibilität als zentralen Orientierungsdaten argumentiert, bisher keine wesentliche Rolle spielte. Es ließe sich daher durchaus bezweifeln, ob die Wahrnehmung von verbreiteter Angst vor Arbeitslosigkeit politische Akteure davon abhält, Differenzierungstätigkeiten in Bezug auf die Dimension der Adressierung vorzunehmen. Es ist zwar anzunehmen, dass eine forcierte Re-Privatisierung in einem Klima der Angst und Verunsicherung nicht auf große Akzeptanz stoßen wird und die affektive Aufladung noch befördern könnte. Aber eine generelle Ausweitung der Adressierung auf verschiedene gesellschaftliche Gruppen könnte durchaus noch möglich und vor allem dienlich sein, um eine hohe WLI zu senken. Denn hierdurch ließe sich signalisieren, dass man der wahrgenommenen Angst in einer gemeinsamen Anstrengung entgegentritt, wobei das politische System auch immer noch von alleiniger Problemlösungsverantwortung entlastet werden könnte.

Schließlich wird behauptet, dass moralisierte Probleme eine diffuse kulturelle Ausdehnung hätten. Dabei wird aber bemerkt, dass sie typischerweise Probleme seien, die nicht an öffentliche Adressaten weitervermittelt würden, keine Repräsentanten suchten und keinen institutionalisierten Lösungsverfahren vor dem Hintergrund nicht mehr existierenden Vertrauens in die Politik anvertraut würden (vgl. Nedelmann 1986a, S. 36). Moralisierte Probleme scheinen so immer schon eine Geschichte erfolgloser politischer Problembearbeitung hinter sich zu haben, was zu einer Abwendung von der Politik als Problemlöser führen kann. Hier stellt sich aber doch die Frage, warum moralisierte Probleme überhaupt Handlungsdruck für das politische System bedeuten sollen, wenn es ohnehin nicht mehr der

Adressat von Forderungen ist und kein öffentlicher Problemdiskurs mehr geführt wird. Sind moralisierte Probleme dann überhaupt noch als *soziale* Probleme zu verstehen? Das Dilemma scheint darin zu liegen, dass diese Abwendung vom politischen System als Verlust von „social support“ und Legitimationskrise des politischen Systems wahrgenommen werden kann. Legitimität und Vertrauen ließen sich in so einem Fall nur durch neue überzeugende Problemlöseaktivitäten wiedergewinnen, wobei nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann, dass hierzu auch die Erschließung neuer Problemlöseverfahren dienlich ist.

Moralisierte Probleme sollen schließlich typischerweise noch ein dichtes moralisches Milieu haben, was von Nedelmann dadurch erläutert wird, dass beim Vorliegen von Angst eine Reduzierung „moralischer Anweisungen“ auf einfache und globale Gebote (z.B. „Abschaffung aller Atomkraftwerke“, „Totale Abrüstung“) stattfindet (vgl. Nedelmann 1986a, S. 36). Dies erscheint einleuchtend, bezieht sich meiner Ansicht nach aber mehr auf die Dimension der Spezifizierung, da es hier um Forderungen und Zielvorstellungen geht, die wie oben gerade erläutert, von der Politik global und kompromisslos formuliert sein müssen, wenn sie zur Beruhigung der Emotionen beitragen sollen. Ein dichtes moralisches Milieu und die Schwierigkeit es zu lockern, erscheint bei moralisierten Problemen vielmehr dadurch erklärbar, dass in einem Klima der Angst und Verunsicherung das Bedürfnis, sich an bestimmten Werten und Normen orientieren zu können, als besonders hoch eingeschätzt werden muss, so dass Lockerungen des moralischen Milieus kaum akzeptiert werden und damit als Mechanismus zur Senkung der WLI wenig tauglich erscheinen.

Nicht verwunderlich ist, dass moralisierten Probleme letztlich eine extrem hohe WLI zugeschrieben wird, was daran liege, dass jedes Nachlassen des emotionalen Engagements einem Nachgeben gegenüber den Gefahren gleichkäme, die man mit dem Problem verbinde. Damit scheint vor allem darauf verwiesen zu werden, dass politische Akteure bei der Wahrnehmung von Angst in der Öffentlichkeit keine Möglichkeit mehr haben, das Problem zu verharmlosen oder die Beschäftigung mit anderen Problemen als dringlicher darzustellen und von ihnen erwartet wird, selbst ein angemessenes emotionales Engagement an den Tag zu legen. So prognostiziert Nedelmann beim Vorliegen moralisierter Probleme schließlich insgesamt wenig Raum für Handlungsflexibilität, da hier Kompromisse für ‚moralisch‘ unzulässig gehalten, pragmatische Lösungen als Verrat eingestuft und das Eingehen von Koalitionen als Überlaufen zum Feind diskreditiert werden (vgl. Nedelmann 1986a, S. 36).

Festzuhalten ist, dass Nedelmanns Erläuterung des Problems moralisierter Probleme nicht durchgängig überzeugt, so dass durchaus noch von Transformationstätigkeiten auch bei der Wahrnehmung von Angst in der Öffentlichkeit ausgegangen wird, aber erst auf Basis der Analyse des Fallbeispiels zu diskutieren sein wird, ob und in welcher Form im politischen Problemdiskurs Grenzen des „kulturellen Krisenmanagements“ bei der Wahrnehmung von Angst in der Öffentlichkeit zu finden sind.

### 2.4.5 Zusammenfassung

Nedelmans Theorie der Problembearbeitung findet ihren Ausgangspunkt in der Beobachtung, dass in modernen Gesellschaften nur noch wenige Probleme, wenn überhaupt, wegen ihres hohen Verflechtungs- und Institutionalisierungsgrades vom politischen System dauerhaft gelöst werden können. Ungelöste soziale Probleme sind daher eher die Regel, führen aber nicht unmittelbar zu größeren Systemkrisen, was in der Fähigkeit des politischen Systems gesehen wird, diese kulturell produktiv zu bearbeiten besser zu verarbeiten und damit den eigenen Systemfortbestand zu sichern. Diese Vorstellung basiert auf der konstruktionsischen Grundannahme der Theorie sozialer Probleme, dass soziale Probleme nicht als objektive Problemlagen zu verstehen sind sondern als in interaktiven Prozessen diskursiv erzeugte mehr oder weniger verbindliche Problemdefinitionen. Es wurde gezeigt, dass die Nedelmannsche Theorie nur auf Basis der spezifischen Variante des kontextuellen Konstruktivismus sinnhaft und auch empirisch fruchtbar erscheint, da hierfür der infinite Regress erkenntnistheoretischer Infragestellung von sozialen Konstruktionen aus forschungspraktischen Gründen und vor allem auch aus dem Anspruch heraus, zum tieferen Verständnis sozialen Geschehens von Problematisierungsprozessen beizutragen, abgebrochen werden muss, wie es im kontextuelle Konstruktivismus geschieht. Dadurch entsteht die Möglichkeit, Definitionsleistungen in Problemdiskursen vor dem Hintergrund der Kontexte, in denen sie entstehen, sei es auf Mikro-, Meso- oder Makroebene, zu betrachten und zu erklären, indem gewisse objektivistische Bezugnahmen, z.B. auch auf die problematisierten Sachverhalte in Form von prinzipiell verfügbaren informativen Definitionsleistungen darüber, vor dem Hintergrund der Evidenz, die manchen Definitionsleistungen zu Grunde liegt, zugelassen werden. So konnte ein geeignetes Fundament für die Theorie der Problembearbeitung gefunden werden, die den Anspruch hat, politische Problembearbeitung als kulturell produktives Handeln deutend zu verstehen und in seinem Ablauf und seinen Wirkungen ursächlich zu erklären, indem sie Aussagen darüber macht, wie und warum politische Akteure in bestimmten Kontexten – hier des Kontextes der Einbindung in die Logik eines sozialen Systems mit bestimmten Funktionserfordernissen, des verfügbaren Wissens über problematisierte Bedingungen sowie der Krisendefinition – Veränderungen des kulturellen Milieus sozialer Probleme vornehmen.

Das kulturelle Milieu sozialer Probleme wird dabei als ein in spezifischer Form verdichteter Diskurs über Ursachen, Forderungen, Lösungsansätze, Problemlösungszuständigkeiten, als relevant erachteten Werten und Normen sowie affektive Bestandteile im Zusammenhang mit den problematisierten Bedingungen verstanden, der politisches Handeln im Sinne eines praxisrelevanten Deutungsmusters prägt. Durch Definitionsleistungen der am Problembearbeitungsprozess beteiligten Akteure des politischen Systems können diese aber auch wieder verändert werden. Dies wird laut Theorie vor allem erwartet, wenn ein hoher Erwartungsdruck in Bezug auf die Bekämpfung des Problems, geringe Handlungsspielräume und die Unmöglichkeit einer dauerhaften Lösung des Problems vom politischen System wahrgenommen werden, was eine Bedrohung der für den Systemerhalt notwendigen Handlungsflexibilität und -legitimität darstellt. In solchen als Krisen definierten Situationen prognostiziert die Theorie spezifische Definitions- bzw. Transformationsleistungen in den drei analytischen Dimensio-

nen des kulturellen Milieus sozialer Probleme. So soll über Differenzierungen des Problemmusters hinsichtlich Forderungen und Lösungsansätzen, der Adressierung der Problemlösung, der institutionellen Arenen der Problembehandlung sowie über Veränderungen des moralischen Milieus und der Senkung der affektiven Aufladung des Problemdiskurses versucht werden können, immer wieder Handlungsspielräume zu erschließen, so auch weiterhin anerkehbaren politischen Output zu produzieren und damit Handlungslegitimität zu sichern.

Nedelmans Theorie der Problembearbeitung liefert so einen interessanten Erklärungsansatz für die Veränderungen im politischen Umgang – den beobachtbaren Policy-Wandel und den zu Grunde liegenden Deutungswandel – mit dem hartnäckigen Problem Arbeitslosigkeit. Bevor nun aber überprüft wird, inwieweit die politische Behandlung von Arbeitslosigkeit seit Mitte der 1960er dem prognostizierten „kulturellen Krisenmanagement“ entspricht, soll noch auf einen politikwissenschaftlichen Ansatz interpretativer Policy-Forschung hingewiesen werden, der sich als hervorragend anschlussfähig für Nedelmans Theorie der Problembearbeitung erweist und durch einige seiner begrifflich-analytischen Konzepte zu einer größeren Tiefenschärfe dieser beiträgt.

## **2.5 Die Theorie der politischen Problembearbeitung und interpretative Policy-Forschung**

In der Theorienlandschaft der Politikfeldanalyse entwickelte sich seit Ende der 1980er eine neue Orientierung, die als kognitive, kulturalistische Policy-Forschung (vgl. Janning/Schneider 2006, S.79) oder von Nullmeier (1997) als interpretativer Ansatz in der Politikwissenschaft bezeichnet wird. Diese baut mit unterschiedlichen Betonungen auf Habermas` Theorie kommunikativen Handelns in seiner Rezeption des interpretativen Paradigmas (vgl. hierzu Nullmeier 1999, S. 221ff.), der Sprachphilosophie, dem Konstruktivismus und der ethnomethodologischen Herangehensweise auf. In der US-amerikanischen Policy-Forschung wurde in diesem Zusammenhang auch von einem „argumentative turn“ (vgl. Fischer/Forester 1993) gesprochen.<sup>31</sup> Einerseits wurde hierdurch die Praxis der Policy-Forscher problematisiert und untersucht, wie deren Analysen und Empfehlungen Einfluss auf den Policy-Prozess nehmen, was insofern eine Art selbstreflexive Variante der Policy-Forschung darstellt (vgl. dazu Saretzki 2003). Zum anderen, und dies ist für die vorliegende Arbeit zentral, wurde dadurch der Blick auf die narrativ-inhaltliche Dimension von Policies gerichtet und politische Programmwürfe, Stellungnahmen sowie öffentliche Äußerungen in Debatten als Ausdruck von Überzeugungen und handlungssteuernden Frames sowie als Ergebnis von diskursiven Praktiken zur Generierung von politischen Problemdeutungen und Verantwortungszuschreibungen angesehen. Vor dem Hintergrund

---

<sup>31</sup> Nullmeier spricht von einer kognitiven Wende im Forschungsgeschehen der (international vergleichenden) Policy-Forschung und der Analyse internationaler Beziehungen, die die Entwicklung interpretativer Policy-Forschung begünstigt habe, da hier erstmals eine Beschäftigung mit Ideen, Ideologien, Wissen und Normen, der Definition und Veränderung von Interessen beobachtbar ist (vgl. Nullmeier 1997, S. 110ff.). Als Vertreter einer kognitiven Variante von Policy-Analysen gelten vor allem Majone (1989, 1993), Sabatier (1988, 1993), Singer (1993) sowie Wittrock et. al. (1991, 1992), während für die Wende hin zu Ideen und ihrem politischen Einfluss vor allem der Sammelband von Hall (1989) steht.

dieser Perspektive muss Situationsdeutungen, Werthaltungen, Handlungsorientierungen und dem Wissen von politischen Akteuren über problematisierte Bedingungen eine stärkere Bedeutung für die Erklärung von Policies beigemessen werden. Interpretative Policy-Forschung wendet sich damit gegen strukturalistische und institutionalistische Erklärungsansätze, in denen von politisch-institutionellen Vorgaben und strukturellen Gegebenheiten, meist in Form von Restriktionen und Zwängen, als objektiv handlungsleitenden Kontexten ausgegangen wird, was zur Reduktion von Handlungsfreiheiten auf nur noch wenige Handlungsoptionen in Folge von Argumentationen struktureller Kausalität oder eines rational-choice Institutionalismus (vgl. z.B. Ostrom 1986) führt. Außerdem wird solchen Ansätzen ein Defizit zur Erklärung von Wandel angesichts der schon auf Stabilität hinweisenden zentralen Kategorien und der Orientierung an Modellen der Pfadabhängigkeit attestiert. „Ein kausaler Institutionalismus vermag nur Politikentwicklungen zu erklären, die Kontinuität bewahren, keine größeren Reformen beinhalten und auf dem Entscheidungsmodus des ‚muddling through‘ beruhen“ (Nullmeier/Rüb 1993, S. 41).

Ein konsequenter bzw. radikaler interpretativer Ansatz erfasst Situationsdeutungen, Werthaltungen und Handlungsorientierungen nun nicht nur als ergänzende Faktoren sondern sieht politisches Handeln grundsätzlich als Resultat gestaltbarer Konstruktionen sowohl der eigenen Absichten als auch der Handlungssituation, so dass institutionellen Regelungen und Situationsmerkmale nicht als deterministisch oder statisch wirkende Kausalfaktoren<sup>32</sup>, sondern als Wissensbestände über die Handlungsumwelt, die in die Überlegungen und Kalkulationen individueller und kollektiver Akteure eingehen, zu sehen sind. „Der Raum der erreichbaren Handlungsalternativen ist nicht institutionell, ökonomisch und sozialstrukturell vorgegeben, er muss durch Deutungsleistungen des Akteurs selbst konstruiert werden. Gegenüber objektivistischen Ansätzen wird damit ein Kontingenzzraum behauptet, den die politischen Akteure durch die Suche nach angemessenen Deutungen erst füllen müssen“ (Nullmeier 1993, S. 176). Vor diesem Hintergrund erscheint eine Analysepraxis zweifelhaft, die an die Stelle des zu rekonstruierenden Situationswissens von Akteuren die Beschreibung relevanter Handlungsumstän-

<sup>32</sup> Zwar wird mittlerweile auch darauf hingewiesen, dass die Idee der strukturellen Kausalität vielfach auch überstrapaziert wurde, individuellem bzw. kollektivem Handeln trotz struktureller/institutioneller Zwänge und Restriktionen in der Regel noch Spielräume verbleiben und die Analyse von Strukturen ohne Bezug auf die handelnden Akteure im Sinne einer Mikrofundierung oftmals defizitär bleibt. Im akteurzentrierten Institutionalismus (vgl. Mayntz/Scharpf 1995) wird beispielsweise versucht, eine Doppelperspektive auf Akteurshandeln und institutionellen Kontext einzunehmen, indem institutionelle Entscheidungsregeln und Kompetenzen, die Interdependenz von Entscheidungen und die daraus folgenden Verhandlungszwänge unter den Bedingungen des strategischen Verhaltens der beteiligten Akteure in ein Gesamtkonzept integriert werden. Institutionelle Regelungssysteme werden hier als restringierender oder auch ermöglichender, stimulierender Handlungskontext dargestellt, durch die Handeln aber nicht völlig determiniert wird. So wird darauf verwiesen, dass Handlungsorientierungen, Interaktionen zwischen korporativen Akteuren und die Handlungssituationen auch durch nicht-institutionelle Faktoren beeinflusst werden. Unter anderem wird hier auch auf kognitive Aspekte der Handlungsorientierung hingewiesen, mit der auf die Wahrnehmung der Handlungssituation, ihrer kausalen Struktur, der verfügbaren Handlungsoptionen und erwartbaren Ergebnisse verwiesen wird (vgl. ebd. S. 53). Hiermit scheint eine konstruktivistische Auffassung vorhanden zu sein, die dem Grundgedanken interpretativer Policy-Forschung recht nahe kommt, aber in der Forschungspraxis dann keine besondere Bedeutung mehr erhält. So wird zunächst auf die Schwierigkeit der empirischen Ermittlung dieser hingewiesen, so dass Handlungsorientierungen für die Erklärung des Handelns von korporativen Akteuren in der Forschungspraxis nur „unter Umständen“ erhoben werden sollen (vgl. ebd. S. 51). Andererseits wird bemerkt, dass neben der vom Akteur selbst wahrgenommenen Situation eine „reale Situation“ existiert, die von einem „hypothetischen, über mehr Informationen verfügenden Beobachter“ erfassbar ist, und es letztlich diese ist, die über Erfolg und Misserfolg des Handelns bestimmt (vgl. ebd. 60). Objektiven Situationsmerkmalen und institutionellen Regelungssystemen wird damit eindeutig die zentrale Erklärungskraft zugewiesen, während nicht-institutionelle Faktoren und „Situationswissen“ von Akteuren scheinbar nur ins Spiel kommen, um auch Abweichungen von der Regel erklären zu können.

de wie auch der Entscheidungskorridore auf Basis idealtypischer Setzungen von Handlungsorientierungen sowie der Festlegung eines Repertoires von legitimierte und routinisierte Handlungsmöglichkeiten durch einen externen Beobachter setzt, was auch zu spieltheoretische Konzeptualisierungen von politische Interaktionen und Entscheidungssituationen führen kann (vgl. Scharpf 2006, S. 24ff.).

Interpretative Policy-Forschung kann ausgehend von der Kontingenz politische Handelns keine kausale Gesetzmäßigkeiten oder Funktions- und Handlungslogiken formulieren, sondern erklärt politische Handeln vor dem Hintergrund der Rekonstruktion des Prozesses der Hinführung auf spezifische Problemdeutungen bzw. der Entscheidung für bestimmte Deutungsangebote und Zielformulierungen, die dann auf zu Grunde liegende Motive oder Schemata hin untersucht werden können. Genau dies soll im Rahmen dieser Arbeit am Beispiel der Arbeitsmarktpolitik mit Hilfe der Theorie der Problembearbeitung geschehen.

Im Folgenden wird nun eine für die Policy-Forschung durchaus als radikal zu bezeichnende interpretative Richtung der Policy-Forschung mit dem wissenschaftspolitologische Ansatz (vgl. Nullmeier 1993, Nullmeier/Rüb 1993) vorgestellt, der versucht, den Konstruktivismus grundlegend in der Politikwissenschaft zu verankern (vgl. Lamla 2003 S. 311), und sich daher als besonders anschlussfähig für die Nedelmannsche Theorie der Problemverarbeitung erweist. So kommt in beiden Ansätzen zum Ausdruck, dass sich politische Akteure ihre Handlungsräume durch die Deutung von Situationen und möglichen Handlungszielen selbst konstituieren und so politische Realitäten schaffen. Der wissenschaftspolitologische Ansatz liefert darüber hinaus einen begrifflich-kategorialen Bezugsrahmen, mit dem sich die Mechanismen politische Problembearbeitung in Nedelmanns Theorie tiefenschärfer erschließen lassen, indem er auf die „Orte“ und die Bedingungen, unter denen Veränderungen des kulturellen Milieus sozialer Probleme vorgenommen werden, verweist. Dazu gehört vor allem auch das bisherige „Machtvakuum“ in Nedelmanns Theorie zu füllen. Zwar wird hier implizit davon ausgegangen, dass das politische System Transformationen kultureller Milieus durchführen kann, weil ihm im Zusammenhang mit der Aufgabe, kollektiv bindende Entscheidungen zu formulieren und durchzusetzen, eine besondere Deutungsmacht in Problemdiskursen zugesprochen wird. Wenn aber nur allgemein von politische Akteuren gesprochen wird, die diese Art der Problembearbeitung betreiben, wird ausgeblendet, dass vor allem auch die innerhalb des politischen Systems bestehenden Machtkonstellationen zu berücksichtigen sind, um die Möglichkeiten und Grenzen „kulturellen Krisenmanagements“ zu verstehen.

### **2.5.1 Der wissenschaftspolitologische Ansatz von Nullmeier und Rüb**

Durch den von Nullmeier und Rüb im Zuge induktiver Theorieproduktion entstandenen wissenschaftspolitologischen Ansatz [wpA] soll auch im Feld des Politische der Schlüssel zum Verständnis soziale Geschehens in den kognitiven und normativen Deutungsmustern von Akteuren gesehen werden (vgl.

„Wissenssoziologie des Politischen“).<sup>33</sup> „Wissenspolitologie rückt die Konstruktion der Wirklichkeit durch die politischen Akteure ins Zentrum politikwissenschaftlicher Analysen. Politisches Handeln und politische Entscheidungen vollziehen sich in einer Wirklichkeit, die sich die Akteure in ihrem Wissen geschaffen haben“ (Nullmeier/Rüb 1993, S. 24). Von „Wissenspolitologie“ wird auch gesprochen, weil davon ausgegangen wird, dass sich im Wissen von Akteuren sowohl ursprüngliche sozialstrukturelle Bindungen an spezifische Erfahrungen als auch die Ergebnisse und Ablagerungen einer langen Reihe von politischen Interpretationskämpfen spiegeln, so dass von einer grundsätzlichen politischen Überformung der gesellschaftlichen Wirklichkeit auszugehen ist. „Wissenssoziologie geht in *Wissenspolitologie* über, da auch die lebensweltlich abgesunkenen Bestandteile des Wissens einer basalen politischen Prägung unterstehen“ (Nullmeier 1993, S. 187, Hervorh. i. Org.). Politischen Konstruktionen sozialer Wirklichkeit wird damit eine besondere gesellschaftliche Prägekraft, politischen Akteuren eine besondere Deutungsmacht zugesprochen.

Der Begriff des Wissens wird im wpA insofern in einer weiten Fassung verwendet, als in Anlehnung an Habermas Wissen alles umfassen soll, „was durch Lernen sowie Aneignung der kulturellen Überlieferung erworben werden kann, wobei diese sich sowohl auf kognitive wie auf sozialintegrative, und das heißt wiederum: auf expressive und moralisch-praktische Anteile erstreckt“ (Habermas 1981, S. 270, zit. nach Nullmeier/Rüb 1993, S. 25). Der wpA will darüber hinaus mit der Denktradition der Gegenüberstellung von Wissen und Politik brechen, bei der aufgrund der verbreiteten Gleichsetzung von Wissen mit wissenschaftlichem Wissen davon ausgegangen wird, dass Wissen vor allem extern produziert und von politischen Akteuren lediglich als eine Ressource verwendet würde. Dagegen betont der wpA, dass politische Akteure eigenständig Wissen produzieren, wie es schon vor dem Hintergrund der Beobachtung einleuchtend erscheint, dass wissenschaftliches Wissen zwar vom politischen System durchaus nachgefragt wird und eine besondere Legitimität genießt, aber doch meist selektiv aufgenommen bzw. reformuliert wird. Politische Akteure scheinen also basierend auf Alltags- und Erfahrungswissen, Spezialwissen nicht wissenschaftlicher Art sowie der spezifischen Auswahl aus der Pluralität angebotenen Wissens zu eigenen Urteilen und Situationsdeutungen zu kommen. „Die Pro-

---

<sup>33</sup> Dabei grenzt sich die Wissenspolitologie ganz klar von einer so genannten „dramaturgischen Variante“ interpretativer Konzeptionen in der Politikwissenschaft ab, wie sie vor allem in den Arbeiten von Edelman (1976, 1988a; im Anschluss daran z.B. Ebbighausen/Neckel 1989, Ebbighausen 1995; Käsler 1991; Meyer 1992; Meyer et al. 2000; Sarcinelli 1987) zur symbolischen Politik gesehen werden (vgl. Nullmeier 1997, S. 110). Hier wird von der Inszenierung von Politik durch politische Rhetorik, Mythenbildung, beschwichtigende Rituale und Diskursstrategien der Personalisierung, Dramatisierung und Emotionalisierung ausgegangen, mit der eine politische Vorderbühne geschaffen werde, hinter der sich politische Handlungsunfähigkeit und Blockaden oder auch die versteckte Benachteiligung allgemeiner gegenüber partikularer Interessen verbergen lasse. Nicht die Allgegenwärtigkeit und Normalität politischer Wirklichkeitskonstruktionen sondern die „Realität einer verkehrten Realitätsdeutung“ bzw. die Brechung in zwei Realitätsebenen: Machtkampf und Täuschung über diesen Machtkampf, Nachricht und Deutung, strategische Rationalität und symbolische Mystifikation (vgl. Offe 1976, VIII, IX) werden betont. Öffentliche Realitätsdeutungen politischer Akteure unterliegen damit dem Generalverdacht der Manipulation und Täuschung, und es wird eine verborgene Sphäre „realer“ Entscheidungspolitik von reiner Schaupolitik unterschieden. Politische Maßnahmen würden sich damit weitgehend unabhängig von öffentlichen Deutungen der Politik entwickeln. Dies ist aus Sicht eines Ansatzes, der von der grundlegenden Interpretationsgebundenheit sozialen Handelns ausgeht und so eine Wechselwirkung zwischen Deutungs- und Maßnahmeentwicklung sieht, nicht haltbar. Dabei kann letztlich nur durch empirische Forschung beurteilt werden, ob und wie Deutungs- und Maßnahmewandel im Einzelfall miteinander zusammenhängen, aber nicht von vornherein von intentionaler Politikverfälschung ausgegangen werden.

duktion von Wissen auf allen Ebenen und bei allen Akteuren des politischen Prozesses mit der Folge der ‚wechselseitigen Geltungskonkurrenz‘ der Deutungsmuster sollte daher an die Stelle der ‚Verwendung‘ extern erzeugten wissenschaftlichen Wissens treten, womit die Fassung von Wissen als einem Faktor in politischen Prozessen zusammenbricht“ (Nullmeier 1993, S. 177). Jegliches Wissen in einem Policy-Feld, über das prinzipiell auch gestritten werden kann, wird so für den wpA relevant (vgl. Nullmeier 1997, S. 114). Dazu gehört sowohl deskriptiv-empirisches Wissen, welches auf Situationsdeutungen basiert, sowie normativ-praktisches Wissen, mit dem Interessen, Präferenzen, Normen und Verpflichtungen in Form von Wollens- und Sollenskonstruktionen ausgedrückt werden (vgl. Nullmeier/Rüb 1993, S. 45ff.).<sup>34</sup> Dies bringt allerdings auch mit sich, dass politisches Handeln im Grunde mit einem doppelten Legitimationsproblem konfrontiert ist. Neben den Wertorientierungen und Zielsetzungen muss auch das vom jeweiligen Akteur verwendete Situationswissen als legitim gelten, wenn politische Entscheidungen insgesamt anerkannt werden sollen. Wissenspolitologie sieht den politischen Machtkampf daher wesentlich als einen Kampf um die Anerkennung der Legitimität von Deutungen, der auf so genannten „Wissensmärkten“ ausgetragen wird. Dieses zentrale Konzept des wpA soll nun im Folgenden vorgestellt werden, da es gut in die Nedelmannsche Theorie der Problembearbeitung integriert werden kann, um zu verdeutlichen, wo Veränderungen kultureller Milieus sozialer Probleme ihren Ausgangspunkt finden.

### ***2.5.1.1 Wissensmärkte als Orte der Auseinandersetzung über Problemdeutungsangebote***

Heutzutage wird vor allem im Zusammenhang mit dem Internet und seinen zahlreichen Informationsdiensten und Foren von einem „globalen Wissensmarkt“ gesprochen, auf dem Wissen und Informationen angeboten und nachgefragt werden. Auch im Rahmen betrieblicher und unternehmensberaterischer Praxis ist von Wissensmärkten und der damit verbundenen Aufgabe des Wissensmanagements die Rede. Damit ist die gezielte Einflussnahme auf die Wissensbasis von Organisationen oder auch einzelnen Personen gemeint, um organisationale Probleme zu lösen und über spezifisches Wissen/Informationen Wettbewerbsvorteile zu erhalten. In diesem Zusammenhang erhält Wissen den Status eines Produktionsfaktors neben Kapital, Arbeit und Boden und einer strategischen Ressource. So wird auch vom Wandel zu einer Wissensgesellschaft gesprochen<sup>35</sup>, in der Wissen zum Kern der Gesellschaftsstruktur bzw. ihrem zentralen Organisationsprinzip erklärt wird und die effektive Erzeugung, Nutzung und Organisation von Wissen als zentrale Quellen von Produktivität und Wachstum angesehen werden. Im Bereich der Politik wird Wissen meist nur hinsichtlich des Wissenstransfers aus

<sup>34</sup> Der Begriff „Wissen“ wird schließlich bedeutungsgleich mit „Deutung“ bzw. „Deutungsmuster“ gesetzt (vgl. Nullmeier 1993, S. 181).

<sup>35</sup> Vgl. zum Ursprung des Begriffs der Wissensgesellschaft vor allem Drucker (1969), der Wissen zur eigentlichen Grundlage der modernen Wirtschaft und Gesellschaft sowie zum neuen Prinzip gesellschaftlichen Lebens erklärte und die Herausbildung einer neuen Schicht von „knowledge workers“ postuliert, sowie Lane (1966), der das Aufkommen einer „knowledgeable society“ registriert, in der im Sinne eines aufklärerischen Moments, Gesellschaftsmitglieder Wissen sammeln, neu organisieren und deuten, um ihre Werte und Ziele zu verbessern. Bell (1973), der als Vater des Wissensgesellschaftsdiskurses gilt, konzeptionierte die post-industrielle Gesellschaft als verwissenschaftliche, dienstleistungszentrierte und akademisierte Gesellschaft, in der theoretischem Wissen gegenüber beruflich erworbenem Erfahrungswissen eine vorrangige Bedeutung zugesprochen wird, weswegen seine Ansichten dann eher im Sinne einer Wissenschaftsgesellschaft zu verstehen sind. Zur aktuellen Diskussion siehe vor allem die Konzeptionen bei Stehr (1994) und Willke (1997, 1998).

der Wissenschaft in die politische Praxis im Sinne von Politikberatung thematisiert, was aber, wie schon angesprochen, aus Sicht der Wissenspolitologie zu eng gefasst ist. So wird auch das Konzept des „Wissensmarktes“ im wpA wesentlich offener konzeptioniert. „In allen Organisationen, Institutionen und sozialen Bewegungen, in denen sich eigene Öffentlichkeiten herausbilden, in den spezialisierten Fachöffentlichkeiten der Wissenschaft und der einzelnen Policies sowie in der massenmedial dominierten Öffentlichkeit können derartige Wissens- und Deutungsmärkte entstehen“ (Nullmeier 1993, S. 183). Wissensanbieter<sup>36</sup> suchen auf Wissensmärkten für ihr Deutungsangebot den Gegenwert „legitime Geltung“<sup>37</sup>, welche an eine spezifische oder allgemeine Zweckmäßigkeit für die Kalkulation und Durchführung von Handlungszielen und Interessen gebunden ist. Somit gerät dann vor allem auch das Prinzip der Konkurrenz unterschiedlichen Wissens um Geltung auf Wissensmärkten in den Blick.

Wissens- bzw. Deutungsmärkte werden im wpA als eigene Öffentlichkeiten von Organisationen, kollektiven Akteuren, Institutionen etc. verstanden, in denen mehrere Deutungen und Meinungen angeboten werden und um legitime Geltungszuschreibung konkurrieren (vgl. Nullmeier/Rüb 1993, S. 28).<sup>38</sup> Sie entstehen, wenn Zweifel an bisher dominantem Wissen bzw. dessen Geltung aufkommen und ein offener Prozess der argumentativen Auseinandersetzung im Sinne „friedlicher Konkurrenz“ (vgl. Weber 1980, S. 20) um Deutungsalternativen, als idealisierende Annahme, einsetzt. Aufgrund dieser Annahme sprechen die Autoren überhaupt von „Markt“, da sie ihn unter Bezug auf Weber (1980, S. 24) als „Prototyp einer prinzipiell offenen sozialen Beziehung“ sehen (vgl. Nullmeier/Rüb 1993, S. 28). Dem Konzept des Wissensmarktes liegt so die Vorstellung eines im Prinzip freien Austausches von Wissensangeboten hierauf zu Grunde. Dies erscheint allerdings doch etwas zu idealistisch, da ein wirklich freier „Ideenwettbewerb“ schon angesichts von hegemonialen Deutungsmustern wie politischen Ideologien wohl kaum anzunehmen ist. Auch Nullmeier und Rüb nehmen offensichtlich auch wieder Abstand von dieser Vorstellung, da sie schließlich anmerken, dass Wissensmärkte eben auch immer über gewisse markteigene Regeln verfügen, die zu einer spezifischen internen Selektivität zugelassenen Wissens und der zugelassenen Marktteilnehmer führen, d.h. sozial und institutionell beschränkt werden können (vgl. schon Nullmeier 1990, S. 342ff.).

---

<sup>36</sup> Politische Akteure können Anbieter und Nachfrager gleichermaßen sein, was einleuchtet, wenn man bedenkt, dass eine Vielzahl von organisations-, partei- und verbandsinternen sowie wissenschaftlich-disziplinären Märkten existiert, auf denen politische Akteure selbst immer wieder Wissen nachfragen. Fokussiert man allerdings die Öffentlichkeit der parlamentarischen Arena, dürfte die Rolle des Wissensanbieters dominieren und die zentrale Aufgabe von politischen Akteuren darin gesehen werden, die eigenen Deutungsangebote bzw. diejenigen der eigenen Partei gegen konkurrierende in der Öffentlichkeit durchzusetzen.

<sup>37</sup> Vgl. in Anlehnung an Mannheims Gedanken über die Bedeutung der Konkurrenz im Gebiete des Geistigen. „Die soziologische Analyse zeigt, daß diese öffentliche Auslegung des Seins nicht einfach da ist, sie wird auch nicht ausgedacht, sondern es wird um sie gerungen. Nicht kontemplative Wissbegier leitet hierbei das Interesse; die Weltauslegung ist zumeist Korrelat der Machtkämpfe einzelner Gruppen“ (vgl. Mannheim 1982, S. 335).

<sup>38</sup> So ist zu bedenken, dass es in der Wissenspolitologie nicht um die Bewertung von „richtigem“ oder „falschem“ Wissen gehen kann, sondern nur um Geltungszuerkennung. Denn Geltung ist als Ergebnis eines reflexiven Zuschreibungsprozesses zu verstehen, bei dem die Gültigkeit eines Wissenssystems durch breiten Konsens erlangt wird.

So wird von Wissensmarktschließung gesprochen, wenn mittels spezifischer Zugangskriterien bestimmten Personen/kollektiven Akteuren die Teilnahme am Diskurs von vornherein verwehrt wird<sup>39</sup>, oder auch bestimmte Wissensbestände und Deutungsangebote durch institutionelle Regelungen oder informellen Konsens ausgeschlossen werden (Nullmeier/Rüb 1993, S. 28). Interessant ist, dass auch von der Eigenart angebotenen Wissens Schließungstendenzen ausgehen können, nämlich wenn Wissen angeboten wird, das in der Art seines Inhalts Alternativlosigkeit behauptet und somit Ansprüche auf eine Monopolisierung zum Ausdruck bringt. Dies wird als interpretative Wissensmarktschließung bezeichnet und kann beispielsweise der Fall sein, wenn mit Kausalgesetzmäßigkeiten argumentiert wird, Determinismen oder Evidenzen behauptet werden oder auch auf eine Sprache „des Notwendigen, des Eindeutigen oder eindeutig Bestimmten des Offensichtlichen und Unhintergehbaren“ (Nullmeier/Rüb 1993, S. 29) zurückgegriffen wird. Demgegenüber liegen Wissensmarktöffnungen vor, wenn angebotenes Wissen verschiedene Deutungsmöglichkeiten, Alternativen und Kontingenzen realen Geschehens aufzeigt (vgl. ebd.). Zu vermuten ist allerdings, dass solche Wissensangebote in der politischen Öffentlichkeit eher selten sein dürften, da sie auch als Zeichen der Unsicherheit oder Unentschlossenheit ausgelegt werden könnten, was im politischen Machtkampf von Nachteil ist.

Die Chancen erfolgreicher Durchsetzung von Deutungsangeboten, wie im Folgenden noch genauer zu zeigen sein wird, werden maßgeblich von der Machtstellung der Teilnehmer an Wissensmärkten beeinflusst, die von dem Ausmaß der diesen zur Verfügung stehenden materiellen Ressourcen und argumentativen Fähigkeiten abhängt. Wissensmärkte in der Politik stellen demnach das Feld dar, auf dem Parteien durch Einsatz verschiedener Machtmittel um den Besitz bzw. das Prestige des Besitzes der „richtigen“ sozialen Sicht der Dinge kämpfen.

Der Analyse von Wissensmärkten und ihren Strukturen<sup>40</sup> kommt also eine zentrale Rolle für das Verständnis und die Erklärung von herrschenden Problemdeutungen, deren Wandel und darauf aufbauenden politischen Maßnahmen zu, denn „[w]elche Wissensalternativen zur Wahl stehen und sich durchzusetzen vermögen, entscheidet sich auf Wissensmärkten, die sich im politischen und vorpolitischen Raum entfalten“ (Nullmeier/Rüb 1993, S. 20). Damit lassen sich also auch die in Nedelmanns Theorie der Problembearbeitung beschriebenen Veränderungen des kulturellen Milieus sozialer Probleme hier „verorten“ bzw. finden hier ihren Ausgangspunkt. So ist davon auszugehen, dass Wissensmärkte in der Politik, der parlamentarischen Arena, besonders relevant werden, wenn sozialen Problemen ein Krisencharakter zugesprochen wird. Denn laut Nedelmanns Theorie stellt das bisherige Deutungsmuster einen, zumindest aus Sicht der für die Problembearbeitung Verantwortlichen, problematischen Wissensbestand dar, den es zu verändern gilt, wenn Handlungsflexibilität gewonnen werden soll. Ziel

---

<sup>39</sup> So sind z.B. im Parlament nur die mit einem Bundestagsmandat ausgestatteten Teilnehmer zugelassen, wissenschaftliche Wissensmärkte haben immer noch oft eine disziplinspezifische Teilnehmerbeschränkung und wieder andere sind an eine bestimmte Partei- oder Verbandsmitgliedschaft gebunden.

<sup>40</sup> So kann aus der Marktformenlehre die Unterscheidung von Monopol, Oligopol und Polypol übernommen werden und zur Strukturbeschreibung des Wissensmarktes auf der Seiten der angebotenen Deutungsmuster wie auch auf Seiten der um Orientierung suchenden Nachfrage angewendet werden (Nullmeier 1993, S. 183; Nullmeier/Rüb 1993, S. 28)

müsste es also sein, Deutungsinnovationen im Sinne von Spezifizierungen des Problemmusters, der „Aufweichung“ von Normen und Werten, denen nicht mehr entsprochen wird, und in diesem Zusammenhang auch der Reduzierung der affektiven Bestandteile anzubieten und durch Ausnutzung der verfügbaren Machtmittel auf dem Wissensmarkt als gültig durchzusetzen, d.h. im Grunde zu einer interpretativen Wissensmarktschließung zu kommen.

Hier ist anzumerken, dass es wohl nie zu einer endgültigen Wissensmarktschließung kommt, sondern nur von einer phasenweisen Beruhigung des Deutungskampfes hierauf gesprochen werden kann. Wenn in der parlamentarischen Arena auch immer wieder bestimmte Problemdeutungen durchgesetzt und sich in Form von spezifischen Gesetzesmaßnahmen als praxisrelevante Realität manifestieren, heißt dies noch lange nicht, dass das zu Grunde liegende Wissen nun dauerhaft für gültig angesehen wird. Bekanntermaßen wird weiterhin gerade in der massenmedialen Öffentlichkeit, auf wissenschaftlichen Wissensmärkten sowie auch in politikinternen Teilöffentlichkeiten, vor allem in den Reihen der Opposition über dessen Geltung bzw. die Richtigkeit der daraus abgeleiteten Maßnahmen weiter gestritten.

Es ist also von einer dauerhaften Existenz von einer Vielzahl unterschiedlicher Wissensmärkte auszugehen, in denen über die „richtige“ Deutung sozialer Probleme gestritten wird. Interpretative Wissensmarktschließungen dürften daher immer nur unter dem Aspekt der Vorläufigkeit von Wissensgeltung gesehen werden. Angesichts der existierenden Wissens-/Meinungspluralität in modernen Wissensgesellschaften scheint Wissensgeltung kaum auf umfassendem Konsens, als auf der Chance, überhaupt auf Wissensmärkten Deutungsangebote zu machen<sup>41</sup> und der Verfügung über Marktmacht, d.h. einem machtgestützten kognitiven Konsens zu beruhen. Daher soll nun im Folgenden das wissenspolitologische Verständnis dieser Marktmacht erläutert werden, wodurch verdeutlicht wird, woran die Chancen der Veränderung des kulturellen Milieus sozialer Probleme gebunden sind.

### ***2.5.1.2 Durchsetzungschancen von Problemdeutungen auf Wissensmärkten - die Verzahnung von Wissen und Macht***

Wie kommt es nun dazu, dass sich bestimmte Problemdeutungen auf Wissensmärkten durchsetzen? Hier muss auf den Aspekt der Macht rekuriert werden, die nach der klassischen Definition von Weber (1980, S.28) auf der Chance beruht, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen. Wissenspolitologisch reformuliert bedeutet dies, dass politische Akteure auf Wissensmärkten ihre Wissensangebote gegen konkurrierende durchsetzen können, wobei ihre Chance darauf beruht, dass sie eine besondere Marktmacht innehaben. Diese bemisst sich laut dem wpA nicht nur an der generellen politischen Machtstellung eines Akteurs, seinen Ressourcen an Geld, seiner Rechtsstellung und Rechtssetzungsbefugnis (vgl. z.B. die Richtlinienkompetenz des

---

<sup>41</sup> In diesem Zusammenhang dürfte auch der Aspekt der Organisationsfähigkeit gesellschaftlicher Bedürfnisse und Interessen relevant sein, auf den Offe (2003, S.21f.) hinweist. Große und relativ homogene Status- oder Funktionsgruppen (Gewerkschaften, Beamtenschaft, Unternehmerverbände etc.), die in größerem Umfang motivationale und materielle Ressourcen mobilisieren können, um ihre Interessen politisch zu vertreten, haben natürlich auch auf Wissensmärkten größere Chance Gehör zu finden und argumentativ konfliktfähig zu sein.

Kanzlers) oder dem Grad, Unterstützung zu mobilisieren, welche in den institutionellen und organisatorischen Bedingungen begründet sind. Hinzu kommt die Verfügungsgewalt über Umfang und Güte von so genannten Interpretations- und Wissensressourcen (vgl. Nullmeier/Rüb 1993, S. 30f.; Nullmeier 1993, S. 184). Darunter werden zunächst die materiellen, personellen und organisatorischen Möglichkeiten der Produktion, Prüfung und Legitimitätssicherung von Wissen verstanden, etwa durch Aufbau von eigenen wissenschaftlichen Organisationsabteilungen oder durch Beobachtung und Bezug auf externe Wissensmärkte. So bemerkt auch Nedelmann (1986b, S. 400): „In vielen Konfliktauseinandersetzungen, etwa in denen der Umweltpolitik, ist die Beschaffung von und Verfügung über Wissen zentraler Bestandteil des politischen Kampfes selbst. Die Möglichkeit, Untersuchungskommissionen einzuberufen, wissenschaftliche Gutachten einzuholen und Informationen auszuwerten ist u.a. deshalb eine so zentrale Machtressource, weil erst vor dem Hintergrund der Verfügbarkeit über Wissen die Chance besteht, die politische Debatte unter strategischen Gesichtspunkten auf bestimmte Themen zu fokalisieren oder neue Themen einzuführen“. Außerdem spielen die interpretativen und argumentativen Möglichkeiten „zur Mobilisierung guter Gründe und eines Wissens mit der Fähigkeit zur Schaffung höherer Legitimität und sozialer Anerkennung“ (vgl. Nullmeier/Rüb 1993, S. 31) eine bedeutende Rolle. Das Ausmaß der Verfügbarkeit über diese Ressourcen bestimmt den Grad der interpretativen Argumentations- und Konfliktfähigkeit auf Wissensmärkten, so dass deren Teilnehmer also über unterschiedliche Chancen der Wissensproduktion und Geltungszuschreibung verfügen. Aktionsfähigkeit meint das Vermögen, Wissen im inneren Entscheidungskreis überhaupt erfolgreich anzubieten, in der Öffentlichkeit präsent zu halten sowie auf neue Entwicklungen im Wissensmarkt flexibel reagieren zu können. Argumentative Konfliktfähigkeit steht damit in Verbindung und bezeichnet die Fähigkeit, angebotenes Wissen so zu strukturieren und argumentativ zu vertreten, dass es auch angesichts ressourcenstarker Gegner gute Chancen der Geltungsanerkennung hat (vgl. ebd.). In diesem Zusammenhang findet sich im wpA eine Analytik politisch relevanter Wissensstrukturen und -bestände, wobei zwischen deskriptivem Wissen als Wissen über das „Sein“ der Welt und normativem Wissen als demjenigen, in denen eine nähere Bestimmung der Willensbestimmung des Handelns oder des Handlungsziels zum Ausdruck kommt, unterschieden wird.

#### *Chancen der Geltungszuerkennung bei deskriptivem Wissen*

Bei deskriptivem Wissen kann zunächst die Zeitform des Wissens (Vergangenheits-, Gegenwarts-, Zukunftswissen) als relevant angesehen werden. Während „tatsachenbezogenes“ Vergangenheitswissen und situatives Gegenwartswissen schnell mit Alltags- und Erfahrungswissen konfrontiert werden können, erscheint Zukunftswissen zunächst weniger angreifbar wegen des Mangels an empirischer Überprüfbarkeit. Zukunftswissen wird vor allem unter Rückgriff auf wissenschaftliches Wissen produziert, weil es gegenüber einer Alltagsprognostik größere Legitimität genießt, und kann in Form von Prognosen, Risiko- und Wahrscheinlichkeitsanalysen angeführt werden, mit der kognitive Erwartungsmuster geschaffen werden und meist auf eine „Schließung der Zukunft“ hingewirkt wird. Darun-

ter ist zu verstehen, dass ein Handlungshorizont aufgebaut wird, in dem vieles nicht mehr möglich ist und so die Alternativlosigkeit der angebotenen Deutungen betont werden kann. Zukunftswissen und der Auseinandersetzung über dessen Geltung dürfte daher eine besondere Rolle auf politischen Wissensmärkten in Bezug auf die Veränderungen von Problemdeutung zukommen, denn „[w]er die Zukunftserwartungen bestimmt, beherrscht zu einem guten Teil den politischen Prozess“ (Nullmeier/Rüb 1993, S. 45).

Auf der Ebene deskriptiven Wissens wird ferner dem Einsatz von Gesetzes- bzw. Regelwissen gegenüber singulärem, situationsspezifischem Wissen sowie auch von Theorien über Funktionszusammenhänge ein strategischer Vorteil auf Wissensmärkten zugesprochen (vgl. Nullmeier/Rüb 1993, S. 45f.). Während Regelwissen sozusagen aus sich heraus schon auf seine Geltung hinweist, liegen die Chancen bei Wissensangeboten in Form von funktionalistischen Aussagen vor allem darin, dass die Legitimität des Wissens aus einer funktionalen Notwendigkeit und in Hinsicht auf den Beitrag zum Nutzen aller abgeleitet wird. „Man erklärt die Erfüllung der eigenen Forderungen zur systemerforderlichen Leistung [...] Man verlangt nichts ‚für sich‘ sondern verweist auf die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit der Förderung systemischer Funktionszusammenhänge zum Nutzen ‚aller‘“ (Vobruba 1991, S. 105).

#### *Normatives Wissen und Geltungszuerkennung*

Auf der Ebene normativen Wissens wird der Modalitätsform des Wissens für dessen Durchsetzungschancen Bedeutung beigemessen. Neben Willenskonstruktionen, die auf Interessen, Präferenzen und Wünsche verweisen, sowie Sollenskonstruktionen, die auf Normen, Moral, Konventionen, kategorische Verpflichtungen etc. Bezug nehmen, sind vor allem Konstruktionen der Notwendigkeit oder des Müssens auf Wissensmärkten interessant. „Politik ist nicht nur Kampf um Gerechtigkeits- und Moral-konzepte, um Interessen und Emotionen, sondern zu einem wesentlichen Teil auch Kampf und Auseinandersetzung um das, was ‚notwendig‘ zu tun ist“ (Nullmeier/Rüb 1993, S. 49). Wird die Modalitätsform der Notwendigkeit anstatt der Möglichkeit bei Wissensangeboten gewählt, werden Interessendivergenzen und Normkonflikte wenn auch wohl nicht vollkommen neutralisiert, so doch in den Hintergrund gedrängt, weil durch Notwendigkeitskonstruktionen eine interpretative Schließung des Wissensmarktes erreicht wird. „Denn was notwendig ist, kann nicht anders möglich sein und schafft daher Chancen für einen Konsens“ (Nullmeier/Rüb 1993, S.50). Ein Wahl- und Entscheidungsakt scheint somit ausgeschlossen, besonders wenn die Notwendigkeit aus der Deutung der Umweltsituation im Sinne eines Sachzwangs angeführt werden kann. Dann bedarf es keines normativen Wissenskonsenses unter politischen Akteuren mehr, denn „[a]us einem übereinstimmend für richtig erachteten Wissen kann bei Wert- und Interessendivergenz eine gemeinsame Lösung erwachsen, wenn deskriptives Wissen alle Handlungsspielräume derart einengt, daß die Verwirklichung unterschiedlicher Interessen oder Werte gar nicht möglich erscheint: Was immer man will, es steht nur eine politische Handlungsmöglichkeit offen“ (Nullmeier/Rüb 1993, S.47). Die Durchsetzung von bestimmten Problemdeutungen

hängt also vor allem von der argumentativen Fähigkeit ab mittels Notwendigkeits- und/oder Unmöglichkeitskonstruktionen eine gegebene Anzahl von Optionen, von möglichen Problemdeutungen, auf genau eine zu reduzieren und damit zu versuchen, das Wissensangebot zu monopolisieren bzw. für eine gewisse Zeit dominantes Wissen zu schaffen, von dem gesprochen wird, „wenn ein Wissensangebot entweder als selbstverständlich wahr gilt oder mehrheitlich als wahr anerkannt wird (Nullmeier/Rüb 1993, S. 30).

Der wpA konzeptioniert Macht und Wissensgeltung als innerlich verzahnt, da er mit dem Hinweis auf die Verfügbarkeit von Wissens- und Interpretationsressourcen, durch die politischen Akteuren Deutungsmacht auf Wissensmärkten zukommt, die Machtdurchwirksamkeit von Wissensgeltung und die von Geltungsfragen geprägten Machtauseinandersetzungen betont. „Die Akzeptanz oder Ablehnung einer bestimmten Aussage oder Behauptung kann nur begriffen werden, wenn das Ineinander von Argument und Interesse, von Logik und Macht erkannt wird. Politik läßt sich weder auf einen von Geltungsfragen unabhängigen Interessen- und Machtkonflikt reduzieren noch lassen sich (wissenschaftliche) Debatten als Ausdruck einer rein an Geltungsfragen orientierten interessen- und machtfreien Sphäre verständlich machen“ (Nullmeier/Rüb 1993, S. 26). So gewinnt das auf den Philosophen Francis Bacon zurückgehende geflügelte Wort „Wissen ist Macht“ im wpA eine ganz spezifische Interpretation.

### **2.5.2 Anwendungsbeispiele des wissenspolitologischen Ansatzes**

Konkrete empirische Anwendungen des wissenspolitologischen Bezugsrahmens sind bisher selten geblieben.<sup>42</sup> Ein Anwendungsbeispiel liefern Nullmeier/Rüb allerdings selbst, da der wpA das Ergebnis einer induktiven Theorieproduktion basierend auf einer Untersuchung der Entwicklungen in der bundesdeutschen Rentenpolitik ab Mitte der 1970er bis zum 1989 verabschiedeten Rentenreformgesetz ist. Hier wurde auf Basis von Experteninterviews, Textanalysen von rentenpolitischen Materialien sowie Presseberichten rekonstruiert, wie von den entsprechenden Bürokratien, Verbänden, Parteien und Rentenversicherungsträgern politikfeldrelevantes Wissen aufgebaut und verändert wurde, wodurch die spezifischen deskriptiven und normativen Wissensbestände herausgearbeitet werden konnten, die den jeweiligen sozialrechtlichen Neuregelungen zu Grunde gelegt wurden. Auf Basis der Ergebnisse der wissenspolitologischen Analyse zu den Entwicklungen in der Rentenpolitik wurde von den Autoren die These eines Wandels vom Sozial- zu einem Sicherungsstaat formuliert, womit ein mit sich selbst und den Bedingungen seines finanziellen Bestehens hinreichend beschäftigter Staat ohne Umverteilungskonzeption und demokratischer Öffnung beschrieben wird, in dem Sozialpolitik der Sicherung des staatlichen Institutionengefüges statt der Förderung sozialer Sicherheit dient (vgl. Nullmeier/Rüb S. 13f.).

<sup>42</sup> Zifonun (2004, S. 255f.) konstatiert, dass sich die Wissenspolitologie innerhalb der Politikwissenschaften in Konkurrenz zum bereits etablierten Rational-Choice-Institutionalismus nicht durchsetzen konnte, auch weil die Anknüpfung an unterschiedlichste interpretative Strömungen (vgl. die Spurensuche im Bereich internationaler Beziehungen, sozialer Bewegungen, symbolischer Politik, politischer Kultur und der Soziologie politischen Handelns bei Nullmeier 1997) eine geringe konzeptionelle Geschlossenheit zur Folge hat, so dass sich zwar verschiedene kulturwissenschaftliche oder wissenszentrierte Ansätze der Politikanalyse entwickelten (vgl. Schwellung 2004; Maier et al. 2003), aber kein einheitliches wissenspolitologisches Programm formulieren ließ.

Erwähnenswert ist noch, dass in diesem Zusammenhang ein besonderes Phänomen politischer Problembearbeitung identifiziert wurde, was von den Autoren als „politischer Eigenzyklus“ oder „eigenzyklische Schließung“ beschrieben wird. Von diesen wird gesprochen, wenn Institutionsbedürfnisse (hier die Stabilisierung des Rentenversicherungssystems) zur vorrangigen bzw. ausschließlichen Grundlage einer Folge politischer Entscheidungsprozesse werden und die Sicherung bestehender Institutionen zu einem zentralen Referenzpunkt politischen Handelns werden (vgl. Nullmeier/Rüb 1993, S. 64). Ein politischer Eigenzyklus entsteht, wenn die Modalität der Notwendigkeit in Bezug auf die eigenen Institutions- und Organisationsinteressen im politikfeldspezifischen Problemdiskurs dominiert und dadurch eine Abschottung gegenüber lebenslagenbezogenen, sozial ausgleichenden und umverteilungspolitischen Motiven in der sozialpolitischen Administration gefördert wird (vgl. Nullmeier 1993, S. 186). Ganz eindeutig findet sich hier das Verständnis von politischen Problemen bzw. Forderungen als „withinputs“ wieder, wie es im Rahmen der Erläuterung des Nedelmanns Theorie zu Grunde liegenden Politikmodells (2.1) angesprochen wurde. Angesichts der durch Massenarbeitslosigkeit verursachten Finanzierungsprobleme wird davon ausgegangen, dass das Phänomen eigenzyklischer Schließung auch bei der politischen Bearbeitung von Arbeitslosigkeit auftreten und im Zusammenhang mit Spezifizierungen von Zielvorstellungen und Realisierungsalternativen im politischen Problemsdiskurs aufgespürt werden könnte.

Aufgegriffen und weitergeführt wurde der wpA von Bleses/Rose (1998) in einer Untersuchung zum sozialpolitischen Deutungswandel in der Arbeitsmarkt- und Familienpolitik in der BRD. Hier wurden Begründungen politischer Entscheidungen in Form von spezifischen Rechtfertigungskonstrukten im parlamentarischen Diskurs analysiert. Dabei wurde davon ausgegangen, dass sich politische Akteure den unübersichtlicher und vielschichtiger werdenden Problem-, Interessenlagen sowie Werthaltungen im politischen Publikum anzupassen versuchen, indem sie die normativen Voraussetzungen ihrer Rechtfertigungen senken – von Argumenten des Guten und Gerechten hin zu Argumenten des Nützlichen und formal Korrekten<sup>43</sup> –, was als „normative Reduktion“<sup>44</sup> bezeichnet wird. Die ursprüngliche These normativer Reduktion ließ sich auf Basis der Analysen nicht halten<sup>45</sup>, aber im Vergleich der

<sup>43</sup> *Argumente des Guten* enthalten die Prämisse, dass es allgemeingültige zu bevorzugende Konzeptionen eines gemeinschaftlichen guten Lebens (sinnstiftende Lebensentwürfe) gibt, so dass sozialpolitische Maßnahmen, die dieses fördern, gerechtfertigt erscheinen. Bei den *Argumenten des Gerechten* wird die Vorstellung zurückgenommen, Individuen vorschreiben zu können, was das gemeinschaftlich gute Leben genau ausmacht, aber es wird auf Grund moralischer Prinzipien einer gerechten Verteilung von Belastungen und Begünstigungen, wie z.B. Leistungsgerechtigkeit oder Bedarfsgerechtigkeit, Reziprozitätsnorm) versucht, gesellschaftliches Leben zu regeln. Beim dritten *Argumentationstyp des Nützlichen* wird auf die Verfolgung eines gesellschaftlich nützlich beschreibbaren Zweckes (Kollektivnutzen) verwiesen, wobei hier allgemeine Ziele wie z.B. Wohlstand, Systemerhalt, Arbeitsplätze als unstrittig angesehen werden, und vielmehr Fragen nach den Kosten, der Effektivität und Effizienz staatlichen Eingreifens diskutiert werden. Der *Argumentationstyp des formal Korrekten* zeigt sich, wenn Ergebnisse vor- oder nachgelagerter, fremder oder eigener Diskurse bzw. Aushandlungsprozeduren für gegenwärtige Entscheidungen aufgrund bestimmter Konsistenzanforderungen oder Kompetenzzuweisungen als verbindlich oder richtungweisend dargestellt werden. So können zur Rechtfertigung und Kritik eines aktuellen Gesetzentwurfes bspw. Bezüge auf frühere Gesetzgebungen, vorgelagerte wissenschaftliche Stellungnahmen und Aushandlungsprozesse oder nachgelagerte Implementationsverfahren (Anpassungen, Evaluationen etc.) verwiesen werden (vgl. Bleses/Rose 1998, S. 167-169, 175-177).

<sup>44</sup> Vgl. in Anlehnung an Kopperschmidt (1988), der auf die „erschöpften Konsensressourcen“ und die „Reduktion überzeugungsabhängiger Legitimationsansprüche“ hingewiesen hat.

<sup>45</sup> So konnte keine völlige Abkehr bzw. Verschiebung von voraussetzungsvolleren Typen normativ-inhaltlicher Reduktion zu weniger voraussetzungsvollen Typen sondern Veränderungen der Argumente innerhalb der einzelnen Rechtfertigungstypen und spezifische Kombinationen dieser festgestellt werden.

beiden untersuchten Politikfelder beobachtet werden, dass es im betrachteten Zeitraum (1967-1994) zu einer Verschiebung der politisch definierten Relationen zwischen den Feldern Arbeit und Familie, zu sehen an der politischen Aufmerksamkeit und finanziellen Verantwortungsübernahme, zu Gunsten der Familie kam. Vor diesem Hintergrund wird ein Gestaltwandel des deutschen Wohlfahrtsstaates seit 1982 von einem lohnarbeitszentrierten zu einem familienorientierten Wohlfahrtsstaat konstatiert, da die aktive Förderung der Familie zu einem zentralen sozialpolitischen Interesse der konservativ-liberalen Regierung wurde, während sich im arbeitsmarktpolitischen Bereich ein Rückzug der politischen Akteure aus ihrer arbeitsmarktpolitischen Verantwortung zeigte (vgl. auch Bleses/Seelaib-Kaiser 1999). Erklärungen hierfür finden die Autoren in den strukturellen und sozialen Veränderungen einer „Arbeitsgesellschaft nach der Vollbeschäftigung“, der problematisierten demografischen Entwicklung sowie dem Einfluss des von der CDU initiierten Diskurses um die „neue soziale Frage“.<sup>46</sup> Damit wird ein Kontext beschrieben, in dem es der konservativ-liberalen Regierung gelingen konnte, bestimmte politische Konstruktionen der Wirklichkeit durchzusetzen und so eine veränderte soziale Problematik und Aufgabenstellung des deutschen Wohlfahrtsstaates abzuleiten (vgl. Bleses/Rose 1998, S. 292ff.). Wenn dies auch schlüssige Argumente für die Verschiebung politischer Aufmerksamkeiten zwischen den Sektoren Arbeit und Familie sind, stellt sich aber immer noch die Frage, warum sich diese trotz des gerade nicht nachlassenden Problemdrucks durch Arbeitslosigkeit durchführen ließ. Hier kommt Nedelmanns Theorie der Problembearbeitung wieder in den Blick. Denn während der Ansatz normativer Reduktion allein keine wirklichen Antworten darauf geben kann, können die Möglichkeiten, politische Aufmerksamkeit und Verantwortung abzuziehen, vor dem Hintergrund von Veränderungen des kulturellen Milieus sozialer Probleme verständlich gemacht werden.

## 2.6 Fazit zum theoretischen Bezugsrahmen

Die Nedelmannsche Theorie der Problembearbeitung stellt in der vorliegenden Arbeit die zentrale „theoretische Linse“ dar, durch die die politische Problembearbeitung von Arbeitslosigkeit von der Entstehung des AFG bis zu den Hartz-Reformen basierend auf der Rekonstruktion der Veränderungen des Problemdiskurses in der parlamentarischen Arena betrachtet wird. Mit dem Hinweis auf die Funktionserfordernisse der Handlungsflexibilität und -legitimität im politischen System und die Möglichkeiten, diese über spezifische Veränderungen des kulturellen Milieus eines sozialen Problems, welches als Krisenthema definiert ist, aufrechtzuerhalten, findet sich in ihr ein interessanter Erklärungsansatz für den Wandel des politischen Umgangs mit Arbeitslosigkeit bzw. genauer des Problemdiskurses, wie er, kurz gefasst, mit dem Paradigmenwechsel von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik beschrieben wird.

---

<sup>46</sup> Diesem Diskurs liegt als Kerngedanke zu Grunde, dass die alte soziale Frage, der Konflikt zwischen Kapital und Arbeit, weitgehend gelöst ist. Der Sozialstaat habe sich daher vor allem um die „wirklich Bedürftigen“ bzw. die bisher vor allem von der Sozialdemokratie ausgeblendete Not der Nichtorganisierten, d.h. derjenigen, deren soziale Sicherung sich nicht unmittelbar aus einem Arbeitsverhältnis ableitet und deren Anliegen nicht durch Interessenverbände vertreten werden, zu kümmern (vgl. Geißler 1976, Dettling et al. 1977).

Es wurde erläutert, dass die Existenz und Veränderbarkeit kultureller Milieus sozialer Probleme auf einer konstruktivistischen Position in der Theorie sozialer Probleme basiert. Dabei wurde durch eine Diskussion verschiedener Varianten des Konstruktivismus hinsichtlich ihres Vermögens der Theorie der Problembearbeitung ein auch noch forschungspraktisch fruchtbar bleibendes Fundament zu liefern, der kontextuelle Konstruktivismus als geeignete Variante ausgewählt. Denn nur hier lassen sich erkenntnistheoretische Streitfragen, die letztlich zu einer Beschränkung der zu untersuchenden Fragestellungen führen, bis zu einem gewissen Punkt ausklammern. So wurde argumentiert, dass die Realität von bestimmten Konstruktionen (institutionalisierte Realitätsdeutungen, hegemoniale Deutungsmuster, informative Definitionsleistungen über problematisierter Bedingungen) anerkannt werden kann, um eine Erforschung von Problemdiskursen zu betreiben, die nicht nur akzeptierend beschreibt, sondern auch noch kritisches Potential innehat, indem sie empirisch rekonstruierte Definitionsleistungen in ihren jeweiligen situativen, sozio-historischen Entstehungskontexten deuten und erklären kann.

Es wurde aufgezeigt, dass sich einem so genannten interpretativen Ansatz der Policy-Forschung mit dem wpA von Nullmeier und Rüb ein für die Theorie der Problembearbeitung anschlussfähiges theoretisches Konzept findet. Beide beruhen auf der Prämisse, dass sich politisches Handeln und politische Entscheidungen in einer Wirklichkeit vollziehen, die sich politische Akteure in ihrem Wissen über das Sein der Welt, situative Rahmenbedingungen und problematisierte Bedingungen sowie die möglichen Handlungsziele schaffen, und sich daher auch nur durch Rekonstruktion dieser politischen Realitätsdeutungen verstehen lassen. Dabei wurde erläutert, dass die Anwendung der begrifflichen Analytik des wpA hilft, die Prozesse politischer Problembearbeitung in Nedelmanns Theorie tiefschärfer abzubilden. So lässt sich unter Bezug auf das Konzept des Wissensmarktes zunächst eine „Verortung“ der interessierenden Deutungskämpfe in Bezug auf Veränderungen des kulturellen Milieus von Arbeitslosigkeit vornehmen bzw. für die empirische Analyse ein „Beobachtungsfeld“ abstecken, wie es in der Arbeit von Bleses/Rose (1998) für den Wissensmarkt „Parlamentsdebatte“ gemacht wurde, auf dem auch in der vorliegenden Arbeit der Fokus liegen soll.

Das kulturelle Milieu von Arbeitslosigkeit wird nun als das für eine gewisse Zeit auf diesem Wissensmarkt mehrheitlich anerkannte, d.h. dominantes Problemwissen, bestehend aus einer spezifischen interpretativen Kopplung von deskriptivem und normativem Wissen, verstanden. Wenn es vor dem Hintergrund der Wahrnehmung von eingeschränkten Handlungsspielräumen, gestiegenem Problemdruck und nicht erfüllbaren Erwartungen zu einem problematischen Wissensbestand wird, sind Deutungsinnovationen<sup>47</sup> auf dem Wissensmarkt zu erwarten. Diese ergeben sich laut Nedelmanns Theorie im Rahmen der Transformationstätigkeiten der Differenzierung, Moralisierung, Ent-/Emotionalisierung und sind als Versuche anzusehen, Deutungsmustern, die mehr Handlungsflexibilität eröffnen, unter Einsatz der zur Verfügung stehenden Machtmittel Geltung zu verschaffen. So wird

---

<sup>47</sup> Der wpA versteht darunter die Neuschöpfung von Sinn, neue Situationsdeutungen und veränderte Sichten auf Einzelereignisse, die Behauptung anderer Kausalzusammenhänge ebenso wie die Erfindung neuer (Verfahrens-) Regelungen und anderer Politikinstrumente sowie die Entfaltung neuer Gesellschaftsbilder (vgl. Nullmeier/Rüb 1993, S. 59).

davon ausgegangen, dass sich anhand von arbeitsmarktpolitisch relevanten Debatten im Bundestag, d.h. im Zuge der öffentlichen Begründungen von rechtlichen Neugestaltungen und politischen Richtlinien, Hinweise auf das vorherrschende kulturelle Milieu von Arbeitslosigkeit finden und deren Veränderungen im Zeitverlauf identifizieren lassen.

Der Hinweis des wpA auf die Verschränkung von Wissensgeltung und Macht auf Wissensmärkten wird insofern in die Theorie der Problembearbeitung integriert, als vor diesem Hintergrund davon auszugehen ist, dass Transformationen des kulturellen Milieus von Arbeitslosigkeit in der parlamentarischen Arena vor allem von politischen Akteuren durchgesetzt werden, die über eine besondere Machtstellung auf diesem Wissensmarkt verfügen. Da sich diese laut wpA aus dem Zusammenspiel der generellen institutionell begründeten Rechts- und Machtstellung auf einem Wissensmarkt und der Verfügungsgewalt über Interpretations- und Wissensressourcen ergibt, sind die Durchsetzungschancen von Transformationen des kulturellen Milieus von Arbeitslosigkeit bei den Regierungsverantwortlichen größer. Schließlich verfügen Regierungsmitglieder gegenüber der Opposition demokratisch legitimiert über eine größere Gestaltungs- und Entscheidungsmacht, die vor allem durch einen höheren Grad an Aktions- und argumentativer Konfliktfähigkeit<sup>48</sup> im Parlament gestützt wird. So sind mit der Einnahme der Regierungsrolle mehr materielle, personelle und organisatorische Mittel zur Produktion und Prüfung von Wissen verfügbar. Angehörige der Regierung verfügen darüber hinaus gegenüber der Opposition über ein privilegiertes Rederecht im Parlament, können also zu jeder Zeit hier Deutungsangebote präsentieren und sich dabei auch einer hohen öffentlichen/medialen Aufmerksamkeit sicher sein. Die Gestaltungs- und Entscheidungsmacht von Regierungen liegt damit wesentlich in der so begründeten besseren Machtstellung auf dem parlamentarischen Wissensmarkt, die eine höhere Deutungsmacht bzw. höhere Chance bedingt, eigene Problemdeutungen anzubieten und ihnen Geltung zu verschaffen.<sup>49</sup>

Dabei ist natürlich auch zu sehen, dass Transformationen des kulturellen Milieus um Arbeitslosigkeit zum Erhalt/Rückgewinn von Handlungsflexibilität und -legitimität in erster Linie von regierungsverantwortlichen Akteuren zu erwarten sind, da eben diese primär unter Handlungsdruck stehen, wenn eingeschränkte Handlungsspielräume und krisenhafte Entwicklungen am Arbeitsmarkt wahrgenommen werden bzw. den öffentlichen Erwartungen einer wirksamen Problembekämpfung nicht entsprochen werden kann. Daher wird in der folgenden Analyse den Deutungen von Akteuren der jeweiligen

<sup>48</sup> Nicht jeder, der im Bundestag reden will, kommt auch zu Wort. Zwar verfügen alle gewählten Abgeordneten über das Rederecht, aber während Mitglieder des Bundesrates und der Bundesregierung sowie ihre Beauftragten Redeprivilegien besitzen, d.h. immer berücksichtigt werden müssen, wenn sie reden wollen, müssen einfache Abgeordnete vor Debatten in der Fraktion um Redezeit bitten, wobei dann die Geschäftsführer der jeweiligen Fraktionen entscheiden, ob und wann diese im Verlauf der Debatte reden dürfen (vgl. Deutscher Bundestag – Online, Aussprache nach Regeln).

<sup>49</sup> Dabei ist zu berücksichtigen, dass nicht nur zwischen den kollektiven Akteuren Opposition und Regierung sondern auch innerhalb der Fraktionen unterschiedliche Grade an Argumentationsfähigkeit am parlamentarischen Wissensmarkt unterschieden werden können. So ist es davon auszugehen, dass die Auswahl der Redner durch den Geschäftsführer der Fraktion, gerade zu Zeiten parteiinterner Unstimmigkeiten, besonders sorgfältig vorgenommen wird, was erklärt, warum existierende Konflikte in der Koalition oder der Fraktion eher selten in öffentlichen Bundestagsdebatten zum Ausdruck kommen. Die Auswahl der Redner stellt somit eine Form von Teilnehmerbeschränkung für den Wissensmarkt Parlamentsdebatte dar, durch die erheblich beeinflusst werden kann, welche Deutungsmuster politischer Probleme verstärkt, in Frage gestellt oder auch öffentlich abgelehnt werden.

Regierungsparteien auch das größere Gewicht beigemessen, um zu überprüfen, ob und inwieweit die prognostizierten Mechanismen der Problembearbeitung zu finden sind. Problemdeutungen von Seiten der Oppositionsparteien bleiben allerdings nicht völlig unberücksichtigt. Denn auch wenn die Regierung über ein stärkeres argumentatives Gewicht verfügt, ist die Opposition natürlich nicht ohne Einfluss auf den Problemdiskurs. Indem sie immer auch (vermeintlich) konkurrierende Deutungsangebote machen kann, die Problemdeutungen und die daraus abgeleiteten Maßnahmen der Regierung als falsch bezeichnen und/oder auch Transformationen des kulturellen Milieus als Hinweis auf die eigentliche Handlungsunfähigkeit der Regierung „entlarven“ kann, findet die Regierung in den Oppositionsparteien also immer „Gegenspieler“, die die Strategie verfolgen, sich perspektivisch als die bessere Regierung darzustellen, und dabei die Möglichkeiten des „kulturellen Krisenmanagements“ der Regierung erschweren. So muss also bei den Analysen berücksichtigt werden, dass Regierung und Opposition mit unterschiedlichen Interessen Problemdeutungen vornehmen, vor allem auch bei der Beeinflussung der WLI unterschiedliche Motive haben, und so die Möglichkeiten und Grenzen der Veränderungen des kulturellen Milieus von Arbeitslosigkeit in den meso-sozialen Kontext der jeweiligen Machtkonstellation zwischen Opposition und Regierung eingebettet sind.

Durch die Anwendung der begrifflichen Analytik zu Wissensstrukturen im wpA kann schließlich ein weiterer Beitrag zum Verständnis der politischen Problembearbeitung durch Veränderungen des kulturellen Milieus sozialer Probleme gegeben werden. So werden durch die Rekonstruktion des kulturellen Milieus von Arbeitslosigkeit auf dem parlamentarischen Wissensmarkt nämlich die zu einem gegebenen Zeitpunkt politisch relevanten deskriptiven und normativen Wissensbestände sowie deren spezifische interpretative Kopplung verdeutlicht. Angesichts der Fülle des zu untersuchenden Materials bei einem Beobachtungszeitraum von knapp 40 Jahren wird zwar keine detaillierte Aufschlüsselung der zur Anwendung kommenden Wissensstrukturen vorgenommen – dies würde auch von der eigentlichen Fragestellung der Arbeit ablenken. Nachvollzogen werden kann dagegen, inwieweit bestimmte Wissensformen, denen der wpA das Potential zuspricht, interpretative Schließungen auf Wissensmärkten zu befördern, von den politischen Akteuren angewendet werden, um ihren angebotenen Deutungsmustern eine höhere Legitimität zu verschaffen. So ist vor dem Hintergrund der Aussagen des wpA zu erwarten, dass politische Akteure versuchen werden, ihre Deutungsmuster von Arbeitslosigkeit vor allem durch die Verwendung von Zukunftswissen und funktionalistischen Aussagen, durch Notwendigkeitskonstruktionen bis hin zu eigenzyklischen Argumentationen und das Anführen von Sachzwängen abzustützen bzw. interpretativ zu schließen.

Vor diesem Hintergrund lässt sich die im kontextuellen Konstruktivismus verankerte und durch die wissenspolitologische Analytik „unterfütterte“ Theorie der Problembearbeitung in eine Forschungsheuristik überführen, mit Hilfe derer die bisher ausgebliebene empirische Überprüfung der Thesen zu Veränderungen des kulturellen Milieus im Umgang mit „Krisenthemen“ ermöglicht wird. So werden

in der vorliegenden Arbeit die Problemdeutungsmuster von Arbeitslosigkeit im parlamentarischen Diskurs rekonstruiert und dabei überprüft, inwieweit Veränderungen dieser auf den von der Theorie prognostizierten Einsatz kultureller Mechanismen (Differenzierung, Veränderung des moralischen Milieus, Variationen der WLI) der Problembearbeitung zurückgeführt werden können. Somit soll letztlich die Frage beantwortet werden, ob der für den beobachteten Zeitraum konstatierte Paradigmenwechsel von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik als Ergebnis „kulturellen Krisenmanagements“ interpretiert werden kann.

### **3. Zum methodischen Vorgehen im Rahmen des Programms wissenssoziologischer Diskursanalyse**

Wie deutlich geworden sein sollte, richtet sich das Forschungsinteresse auf die Veränderungen des politischen Diskurses über Arbeitslosigkeit, der aus der Perspektive der Nedelmannschen Theorie rekonstruiert werden soll. Durch die konstruktivistische Grundperspektive des theoretischen Bezugsrahmens wird dem Deutungswandel, d.h. der veränderten Formulierung von Problemmustern, Handlungsnotwendigkeiten, Verantwortlichkeiten, Ziel- und Wertvorstellungen, die Rolle einer Vorbedingung für politische Maßnahmengestaltung zugewiesen und in ihm der Schlüssel für das Verständnis bzw. die Erklärung beobachtbaren Policy-Wandels gesehen. Dabei ist insgesamt von einer Wechselwirkung zwischen Deutungs- und Maßnahmenwandel im Sinne einer praktischen Tautologie auszugehen – veränderte Deutungsmuster, d.h. Veränderungen des kulturellen Milieus von Arbeitslosigkeit, beeinflussen wesentlich die politische Gestaltung von Maßnahmen zur Problembearbeitung, wobei die bloße Existenz und spezifische Gestalt umgesetzter Maßnahmen als quasi objektivierte, geronnene Wissensbestände wiederum nachfolgende Deutungen beeinflussen können. Die Untersuchung politischer Problembearbeitung durch Veränderungen des kulturellen Milieus von Arbeitslosigkeit verlangt daher ein diskursanalytisches Vorgehen, das dieser konstruktivistischen Grundperspektive entspricht.

Es gibt eine Vielzahl diskursanalytischer Ansätze, die eine hohe inhaltliche und methodische Heterogenität aufweisen und auch den Diskursbegriff unterschiedlich benutzen (vgl. überblicksartig Keller 2004; S. 20ff.; 1997, S. 310ff.). Allgemein lässt sich von Diskursen als in unterschiedlichen Graden institutionalisierte themen-, disziplin-, bereichs- oder ebenenspezifischen Arrangements von (Be-)Deutungen sprechen, in denen je spezifische Handlungsvoraussetzungen und -folgen (Institutionen, Praktiken) impliziert sind (vgl. Keller 2001, S. 129). Sie können so als nach verschiedenen Kriterien abgrenzbare übersituative Zusammenhänge von Äußerungsformen (Praktiken der Artikulation) und Inhalten (Bedeutungen) angesehen werden. Diskursanalyse ist keine spezifische Methode sondern stellt ein Forschungsprogramm, eine meist qualitativ, hermeneutische bzw. interpretative Forschungsperspektive dar. Trotz aller Heterogenität eint Diskursanalysen die Beschäftigung mit dem Gebrauch von geschriebener/gesprochener Sprache oder anderen Symbolsystemen in gesellschaftlichen Praktiken und die Grundannahme, dass durch praktischen Zeichengebrauch der Bedeutungsgehalt von Phänomenen sozial konstruiert und damit deren gesellschaftliche Realität konstituiert wird, dass einzelne Interpretationsangebote als Teile eines umfassenderen Diskurses zu verstehen sind, die durch spezifische institutionell-organisatorische Kontexte erzeugt und stabilisiert werden, sowie dass der Gebrauch symbolischer Ordnungen rekonstruierbaren Regeln des Deutens und Handelns unterliegt (vgl. Keller 2004, S. 8).

Diskursanalysen liegt damit eine konstruktivistische Perspektive zugrunde, wobei sich für die vorliegende Fragestellung der Ansatz einer wissenssoziologischen Diskursanalyse, wie ihn Keller (2001) formuliert, anbietet. Diese hat ihren Ausgangspunkt in der Wissenssoziologie von Berger/Luckmann,

---

nimmt Überlegungen aus „kulturalistischen Ansätzen“<sup>50</sup> der Diskursforschung auf und integriert diskurstheoretische Grundlegungen von Foucault zur institutionellen Wissensproduktion, -objektivierung und Historizität des Wissens (vgl. Keller 2004, S. 56ff.; 2001, S. 114ff.).

In der wissenssoziologischen Diskursanalyse wird unter Diskurs einerseits ein öffentlicher Diskussionsprozess, in dem unterschiedliche Probleminterpretationen aufeinander treffen, verstanden. Andererseits wird an Foucaults Diskursbegriff angeknüpft, mit dem stärker auf institutionelle Orte und Formen der Bedeutungskonstruktion, z.B. in wissenschaftlichen Disziplinen oder spezialisierten gesellschaftlichen Feldern der Problembearbeitung (Politik, Recht), Bezug genommen wird. Damit soll das Defizit eines mikrosoziologisch-situativen Bias der Wissenssoziologie korrigiert werden. Um Wissenssoziologie für diskursanalytische Fragestellungen zu öffnen, sollen nicht mehr nur situative Konstruktions- und Aushandlungsprozesse in Bezug auf basales Alltagswissen aus der Erfahrungsperspektive einzelner Gesellschaftsmitglieder betrachtet, sondern der institutionell-organisatorischen Wissensproduktion mehr Bedeutung beigemessen werden. „Der wissenssoziologischen Diskursanalyse geht es darum, Prozesse der sozialen Konstruktion, Objektivierung, Kommunikation und Legitimierung von Sinn, d.h. Deutungs- und Handlungsstrukturen auf der Ebene von Institutionen, Organisationen bzw. sozialen (kollektiven) Akteuren zu rekonstruieren und die gesellschaftlichen Wirkungen dieser Prozesse zu analysieren“ (Keller 2004, S. 57).

Gegenstand der wissenssoziologischen Diskursanalyse sind damit Diskurse, die sich in bestimmten institutionell-organisatorischen Settings um spezifische Themen, gesellschaftliche Handlungs- und Deutungsprobleme kristallisieren und in denen immer auch von konflikthafter Auseinandersetzung zwischen kollektiven Akteuren über gültige Wirklichkeitsdefinitionen auszugehen ist. Damit korrespondiert diese Forschungsperspektive hervorragend mit dem wissenspolitologischen Ansatz, der auf die besondere Bedeutung der gesellschaftlich relevanten Wissensproduktion in der politischen Arena wie auch den symbolischen Kampf um die Durchsetzung von Deutungsangeboten unter Einsatz von auf unterschiedlichen Ressourcen begründeter (Deutungs) Macht hinweist. Wissenssoziologische Diskursanalyse betrachtet diskursive Felder als die Arenen, in denen verschiedene Diskurse um die Konstitution bzw. Definition eines Phänomens wetteifern (vgl. Keller 2004, S. 64), was sich bei Nullmeier und Rüb im Konzept des Wissensmarktes als Teilöffentlichkeit, in der Deutungsangebote deskriptiver wie normativer Art um Geltung konkurrieren, wieder findet.

Der Forschungsgegenstand der vorliegenden Arbeit ist nun der über einen längeren Zeitraum zu betrachtende politische Diskurs über den problematisierten Sachverhalt Arbeitslosigkeit, der hier auf das diskursive Feld/den Wissensmarkt der Parlamentsdebatte eingegrenzt wird, womit der Prozess der thematisch fokussierten Realitäts- bzw. Problemkonstruktion von kollektiven politischen Akteuren in

---

<sup>50</sup> Als kulturalistisch werden von Keller jene diskursorientierten Ansätze bezeichnet, die vor allem innerhalb der Theorietradition des symbolischen Interaktionismus stehen und somit die aktive und interpretative Leistung sozialer Akteure bei der Erzeugung, (Re-) Produktion und Transformation von symbolischen Ordnungen in Diskursen hervorgehoben wird (vgl. z.B. die Ansätze bei Gans/Modigliani 1987, 1989; Gusfield 1981).

einem relativ formalisierten Setting betrachtet wird. Damit wird deutlich, dass der Forschungsgegenstand der Analyse ein analytisches Konstrukt ist. „Auch wenn die einzelnen Bestandteile von Diskursen als empirische Artefakte existieren, werden sie doch erst durch den beobachtenden Zugriff der Sozialwissenschaftler zum Diskurs“ (Keller 2001, S. 137). Die Festlegung des zu untersuchenden Diskurses stellt damit auch die erste Stufe einer wissenssoziologischen Diskursanalyse dar, worauf die Fixierung der Fragestellung, die an den jeweiligen Diskurs herangetragen werden soll, folgt, aus der sich die Bestimmung der Untersuchungsgrößen (z.B. Praktiken, Inhalte) und deren diskursanalytisch-methodische Fixierung (z.B. Deutungsmuster, Frame, interpretative packages etc.) ergibt. Daran schließt sich die Wahl des Erhebungs- und konkreten Analyseverfahrens an (vgl. Keller 2001, S. 136). Hiermit wird allerdings nur ein allgemeiner Leitfaden für die Forschungspraxis vorgegeben, so dass eine Spezifizierung des methodischen Vorgehens immer in Zusammenhang mit der jeweiligen Fragestellung, dem Untersuchungsinteresse oder auch der diskurstheoretischen Grundannahmen erfolgen muss (vgl. Keller 2004, S. 71). Dies soll in dem vorliegenden Kapitel geschehen.

Dazu wird zunächst der gewählte Untersuchungszeitraum und das auszuwertende Material unter dem Aspekt des „Grenzziehungsproblems“ (vgl. Keller 2001, S. 137) von Diskursanalysen als Problem der Reduktion des auszuwertenden Materials und der Zuordnung von Dokumenten zu Diskursen erörtert. Es wird begründet, warum der Zeitraum von der Entstehung des AFG bis zur Umsetzung der Hartz-Reformen als Diskursrahmen gesetzt, das diskursive Feld in Form des parlamentarischen Wissensmarktes fokussiert wurde, unter welchen Bedingungen hier Wissen produziert wird<sup>51</sup>, und welche Texte aus diesem Feld als beachtenswerte Diskursfragmente (Zusammenstellung des Textsamples) ausgewählt wurden. Da die konkrete Fragestellung, die an den Diskurs herangetragen werden soll, schon bei der Darstellung des theoretischen Bezugsrahmens deutlich geworden sein sollte, sei hier nur noch einmal angemerkt, dass hier nur die inhaltlichen Äußerungen der politischen Akteure, als Vertreter von im Bundestag vertretenen Fraktionen bzw. von Regierung und Opposition interessieren. Aus diesen soll das zu verschiedenen Zeitpunkten vorherrschende Deutungsmuster/kulturelle Milieu von Arbeitslosigkeit rekonstruiert<sup>52</sup> und schließlich deren Veränderungen im Zeitverlauf betrachtet werden, um schließlich überprüfen zu können, ob sich diese als Ausdruck kulturellen Krisenmanagements interpretieren lassen.

Da Diskursforschung notwendigerweise immer dem Paradigma der Textinterpretation und damit dem qualitativen Paradigma zugeordnet ist, wird die Umsetzung der qualitativen Methodologie in Hinsicht auf das verfolgte Forschungsinteresse diskutiert. Daran anschließend wird die Technik der strukturie-

---

<sup>51</sup> Vgl. hier den Hinweis, dass Diskurse, Diskurs-Inhalte und Diskurs-Praktiken immer kontextualisiert sind (vgl. Keller 1997, S. 318), d.h. für deren Verständnis neben ihrer inhaltlich-materialen Rekonstruktion auch die Betrachtung des gesellschaftlichen/historischen Umfeld, wie auch des institutionell-organisatorischen Settings, in dem sie stattfinden, zu berücksichtigen ist.

<sup>52</sup> Damit wird anders als bei den meisten qualitativen, interpretierenden Ansätzen, nicht von einer je Text in sich konsistenten und geschlossenen Sinnstruktur ausgegangen, sondern letztlich eine Aggregation von Einzelaussagen vorgenommen, um Aussagen über das vorherrschende kulturelle Milieu von Arbeitslosigkeit in gewissen Zeitperioden machen zu können.

renden Inhaltsanalyse nach Mayring (2000) als zentrales Analyseverfahren vorgestellt, da hiermit am besten die notwendige Reduktion des Textmaterials auf die für die Fragestellung relevanten Inhalte vorgenommen werden kann. Dazu wird das analytische Konstrukt des kulturellen Milieus in ein Kategorienschema überführt, mit Hilfe dessen die Äußerungen im parlamentarischen Diskurs, die Hinweise zu den Dimensionen des kulturellen Milieus von Arbeitslosigkeit enthalten, systematisch herausgefiltert und schließlich zusammenfassend interpretiert werden können.

Da in dieser Arbeit der Perspektive des kontextuellen Konstruktivismus gefolgt wird, wird erläutert, welche besonderen Kontextdaten noch für das Verständnis der Situations- und Problemdefinitionen im parlamentarischen Diskurs berücksichtigt werden. Schließlich wird das gesamte methodische Vorgehen unter Bezug auf die im Rahmen interpretativer Sozialforschung anzuwendenden Gütekriterien reflektiert, womit gewährleistet werden soll, dass die Diskursanalyse den Ansprüchen eines methodisch kontrollierten Zugangs zum Forschungsgegenstand entspricht und bei der Dateninterpretation eine hohe intersubjektive Nachvollziehbarkeit erreicht wird.

### **3.1 Der Beobachtungszeitraum**

Für die Betrachtung der Veränderungen des politischen Diskurses über Arbeitslosigkeit und die damit in Verbindung stehenden Entwicklungen in der bundesdeutschen Arbeitsmarktpolitik wurde als Beobachtungszeitraum die Zeit von der fünften (Oktober 1965) bis einschließlich der 15. Legislaturperiode (Oktober 2005) gewählt. Damit stellt die Entstehung des AFG unter der ersten großen Koalition quasi die erste zentrale Episode in der hier betrachteten Diskursgeschichte um Arbeitslosigkeit dar und findet ihr vorläufiges Ende bei der Umsetzung der Reformen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt unter Rot-Grün, die als Kristallisationspunkt des konstatierten Paradigmawechsels von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik gesehen werden.

Der Ausgangspunkt wurde gewählt, weil das 1969 verabschiedete AFG quasi das „Grundgesetz“ bundesdeutscher Arbeitsmarktpolitik darstellt und in einer Zeit entstand, in der weniger Arbeitslosigkeit, trotz des kurz zuvor erlebten ersten konjunkturellen Einbruchs der Nachkriegszeit, als Arbeitskräfteknappheit und unzureichende Qualifikationen der Arbeitskräfte angesichts technischen Wandels die zentralen Herausforderungen darstellten, Arbeitslosigkeit also noch nicht als politisches Krisenthema wahrgenommen wurde. Damit findet sich hier ein guter Ausgangspunkt, um das kulturelle Milieu von Arbeitslosigkeit erstmals zu bestimmen und hiervon ausgehend die Veränderungen des politischen Problemdiskurses und der damit zusammenhängenden politischen Entscheidungen vor dem Hintergrund der in den folgenden Jahrzehnten zunehmend krisenhaften Entwicklungen am Arbeitsmarkt, wechselnder Regierungen und unterschiedlichen gesellschaftspolitischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen bis hin zur Hartz IV-Debatte zu verfolgen. Nur bei einem solchen langen und durch Variationen des politischen und wirtschaftlichen Kontextes gekennzeichneten Beobachtungszeitraum kann schließlich überprüft werden, ob die prognostizierten Mechanismen der Problembearbeitung

universell Anwendung finden und die so genannten kulturellen Tätigkeiten politischer Akteure wirklich zunehmen, wenn Arbeitslosigkeit den Status eines Krisenthemas zugeschrieben bekommt.

### **3.2 Festlegung der Analyseeinheiten – Texte des parlamentarischen Wissensmarktes**

Empirische Grundlage der Diskursanalyse sind überwiegend „natürliche Daten“, womit gemeint ist, dass sich die Analyse auf Sprechakte bzw. Texte (vgl. Donati 2001, S. 153f.) bezieht, die im interessierenden Untersuchungsfeld, also hier der politischen Diskursarena, selbst produziert werden. Welche Texte oder ‚Stimmen‘ nun genau als relevante Analyseeinheiten für den zu untersuchenden Diskurs betrachtet werden, hängt wiederum von der Fragestellung ab. Wie im Theorieteil unter Bezug auf das Input-Output-Modell von Easton erläutert, basiert die Theorie der Problembearbeitung auf der Annahme, dass durch „kulturelles Krisenmanagement“ auch in Krisensituationen Handlungsspielräume erschlossen und so Output-Failure, die zur Schwächung politischer Unterstützung führen würden, verhindert werden können. Als zentraler erwarteter Output des politischen Systems gelten Gesetze und politische Programme zur Problemintervention. Gesetze sind das wichtigste Steuerungs- und Gestaltungsmittel des modernen demokratischen Rechts- und Sozialstaates und werden vom Bundestag als dem zentralen Gesetzgebungsorgan erlassen. Da nun auch der bereits angesprochene Paradigmenwechsel im politischen Umgang mit Arbeitslosigkeit immer an Reformen relevanter arbeitsmarktpolitischer Gesetze festgemacht wird, denen jeweils bestimmte Problemdeutungen zu Grunde liegen, werden die im oben genannten Beobachtungszeitraum geführten arbeitsmarktpolitischen Debatten im Parlament als die zentralen relevanten Texte des politischen Diskurses über Arbeitslosigkeit identifiziert. Die öffentliche Parlamentsdebatte stellt somit die zentrale Diskursarena dar bzw. genauer den zu beobachtenden Wissensmarkt als Ort der Diskursproduktion mit seinen spezifischen Strukturen und Machtkonstellationen, durch den unterschiedliche Chancen der Durchsetzung von Deutungsmustern und damit der Prägung des politischen Problemdiskurses gegeben sind.

Anzumerken ist, dass die Abgrenzung des Untersuchungsbereiches auf diesen Wissensmarkt und die dortigen ‚Stimmen‘ natürlich eine forschungspraktische Beschneidung darstellt. Denn der politische Diskurs über Arbeitslosigkeit wird neben der parlamentarischen Arena in weiteren Teilöffentlichkeiten innerhalb wie auch außerhalb des politischen Systems geprägt. So ist nicht von einem Feld geordneter, gegeneinander abgegrenzter Wissensmärkte, sondern von einer Vielfalt sich in unterschiedlichem Ausmaß überlappender und beeinflussender Wissensmärkte auszugehen. Vor dem Hintergrund der offenkundigen Fokussierung der Theorie der Problembearbeitung auf definitionsmächtige politische Akteure lässt sich die Festlegung des Untersuchungsfeldes auf den Wissensmarkt Parlamentsdebatte aber rechtfertigen. Angesichts der spezifischen „Teilnehmerbeschränkung“ dieses Marktes kommen hier nämlich Akteure mit hoher Definitionsmacht zu Wort, die ihre Deutungsmuster und darauf begründete politischen Maßnahmen einem breiten öffentlichen Publikum gegenüber kommunizieren können und dadurch den politischen Problemdiskurs maßgeblich gestalten. In Debattenbeiträgen sind zudem nicht kurzfristige Deutungsangebote einzelner Redner sondern vielmehr parteipolitische Stel-

lungennahmen zu finden, da die Redner und auch die grundlegende Aussage der Beiträge innerhalb der Fraktionen zuvor festgelegt werden. Durch die Betrachtung der Debatten über einen längeren Zeitraum ist es schließlich möglich, aus der Summe der einzelnen Beiträge im historischen Längsschnitt Aussagen über das kollektive Deutungsangebot politischer Akteure, der Fraktionen, die mit ihren Deutungsangeboten um Geltung im parlamentarischen Wissensmarkt konkurrieren, zu machen.

### 3.2.1 Besonderheit des Wissensmarktes Parlamentsdebatte

Bei der Parlamentsdebatte handelt es sich insofern um einen speziellen Wissensmarkt, als auf diesem nicht mehr konkrete Entscheidungen ausgehandelt, sondern Begründungen von Entscheidungen und dabei auch die ihnen zugrunde liegenden Deutungsmuster gehandelt bzw. öffentlich präsentiert werden, die bereits an anderer Stelle (z.B. in Ausschüssen, Kabinetts- und Fraktionssitzungen, Koalitionsrunden, in außerparlamentarischen Verhandlungen mit den Tarifpartnern) ausgehandelt wurden (vgl. Bleses/Rose, 1998, S. 39). Die Parlamentsdebatte dient also nicht mehr dazu, Abgeordnete anderer Fraktionen, oder unter Umständen auch der eigenen Fraktion, von der „Richtigkeit“ veriteter Standpunkte bzw. Deutungen zu überzeugen, sondern der Öffentlichkeit die jeweiligen politischen Positionen transparent zu machen und zu rechtfertigen (vgl. Kommunikations- und Öffentlichkeitsfunktion des Parlaments). So ist die Parlamentsdebatte also eher ein Ort von öffentlich adressierten Verlautbarungen und Rechtfertigungen bzw. der Ort, wo politische Problemdeutungsmuster und darauf zugeschnittene Lösungsstrategien angeboten werden und um die politische Zustimmung der Wähler konkurrieren, die in den angebotenen Deutungen nach Orientierung suchen.

Die differenzierten Problemdiskussionen und Prozesse der konkreten Entscheidungsaushandlung finden dagegen in den nichtöffentlichen Fraktionssitzungen und Fachausschüssen statt. Bei der alleinigen Betrachtung der öffentlichen Parlamentsdebatte für die Analyse der Veränderungen des kulturellen Milieus von Arbeitslosigkeit bleibt somit ein „blinder Fleck“ im Problembearbeitungsprozess bestehen. Für die Rekonstruktion des Wandels der Deutungsmuster von Arbeitslosigkeit stellt dies allerdings kein Hindernis dar. Wenn Veränderungen des kulturellen Milieus des Problems zum Erhalt oder Gewinn von Handlungsflexibilität und -legitimität dienen sollen, müssen die den bereits gefällten Entscheidungen zu Grunde liegenden veränderten Deutungsmuster und die Argumentationsfiguren zu ihrer Rechtfertigung auch in der öffentlichen Debatte immer wieder thematisiert werden. Schließlich gilt in der Politik, was nicht vermittelbar ist, kann auch nicht entschieden werden, und so können gesetzliche Maßnahmen nur gerechtfertigt werden, wenn zwischen dem Deutungsmuster des Problems und einem Gesetzesvorhaben ein sinnvoller argumentativer Zusammenhang hergestellt werden kann.<sup>53</sup>

Vor diesem Hintergrund ist die Vorstellung einer Trennung in im Verborgenen ablaufende Entscheidungspolitik und reine Schaupolitik, die von der realen Entscheidungspolitik losgelöst ist und mit inhaltslosen Symbolen arbeitet, um die Öffentlichkeit zu täuschen (vgl. Edelman 1976), abzulehnen. Auf

---

<sup>53</sup> Dies lässt sich auch sehr schön an dem formalisierten Aufbau von Gesetzentwürfen sehen, die seit 1969 ein Vorblatt umfassen müssen, auf dem in Kurzform zuerst eine Beschreibung des durch den Gesetzentwurf aufgegriffenen Problems, das Ziel des Gesetzes und dann die vorgeschlagenen Lösungsansätze zu finden sind.

Basis des dieser Arbeit zu Grunde liegenden theoretischen Bezugsrahmens, in dem jegliches politisches Handeln auf wissensbasierten Konstruktionsleistungen von politischen Akteuren beruht, kann schließlich keine Sphäre realer Politik von einer vermeintlichen irrationalen trennscharf unterschieden werden. Insgesamt lässt sich daher rechtfertigen, die Veränderungen des kulturellen Milieus von Arbeitslosigkeit anhand der öffentlich präsentierten Problemkonstruktionen in der Parlamentsdebatte zu rekonstruieren, ohne dabei auf die genauen Diskussionsverläufe, Streitpunkte und die Konsens- bzw. Kompromissfindungsprozesse<sup>54</sup> der nichtöffentlichen „Vorverhandlungsmärkte“ einzugehen.<sup>55</sup>

### 3.2.2 Gesetzgebungsdebatten und Regierungserklärungen als zentrale Diskursfragmente

Aus der Vielzahl parlamentarischer Vorgangstypen (Anfragen, Aktuelle Stunden, Unterrichtungen, Regierungserklärungen, Gesetzgebung etc.) im Bundestag wurden für die Analyse des kulturellen Milieus von Arbeitslosigkeit Regierungserklärungen und natürlich Gesetzgebungsdebatten ausgewählt, da anhand dieser am umfassendsten das problembezogene Wissen der politischen Akteure im Zeitverlauf betrachtet werden kann. Im Folgenden sollen diese parlamentarischen Vorgänge kurz beschrieben werden.

Laut Grundgesetz können Gesetzesvorlagen durch die Bundesregierung, aus der Mitte des Bundestages oder durch den Bundesrat eingebracht werden. Allerdings gehen die meisten Gesetzesinitiativen von der Bundesregierung und der sie tragenden Fraktionen aus, da Gesetze als Steuerungsmittel der politischen Führung dienen und so Regierungen ihre Gestaltungsmacht geltend machen (vgl. Ismayr 2001, S. 239ff.). Oppositionelle Gesetzentwürfe haben wegen der engen Verbindung von Mehrheitsfraktionen und Regierung im parlamentarischen Regierungssystem sehr geringe Erfolgchancen, werden aber trotzdem immer auch mal wieder eingebracht, weil sich Oppositionsfraktionen so gegenüber der Öffentlichkeit als produktiver, sachlich arbeitender und konzeptionell denkender Akteur präsentieren, der neben reiner Kritik auch konkrete Alternativen<sup>56</sup> zur Regierungspolitik liefert und so Einfluss auf die öffentlichen Diskussionen zu nehmen versucht (vgl. Ismayr 2001, S. 247).

Gesetzgebungsdebatten folgen festgeschriebenen Abläufen. Gesetzentwürfe der Regierung müssen zunächst dem Bundesrat zur Stellungnahme vorgelegt werden, entsprechend Gesetzentwürfe des Bundesrates der Bundesregierung, bevor sie in den Bundestag eingebracht werden, während Entwürfe aus der Mitte des Bundestages direkt von diesem behandelt werden können. Nach der Einbringung in den

<sup>54</sup> Hinweise auf zentrale Streitpunkte finden sich allerdings ebenfalls in den öffentlichen Debatten. Denn auch wenn in Ausschüssen und informellen Runden durch Kompromiss und Konsensfindung unter den Fraktionen Entscheidungen schon gefällt wurden, ist die Parlamentsarena doch immer noch der Ort, an dem Redner unterschiedlicher Parteien unterschiedliche Positionen zum Ausdruck bringen, allein schon, um der Öffentlichkeit Unterschiede im Profil der Parteien zu präsentieren.

<sup>55</sup> Vgl. hierzu beispielsweise Weimar (2004), die die Arbeit und Entscheidungsprozesse der Hartz-Kommission mit unterschiedlichen politikwissenschaftlichen Modellen (vgl. Policy-Netzwerke, Garbage-Can-Modell) beleuchtet.

<sup>56</sup> In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass Gesetzesentwürfe auf dem Vorblatt auch den Punkt „Alternativen“ enthalten, welcher in der Praxis aber meist ignoriert wird bzw. durch den lapidaren Hinweis „keine“ abgehandelt wird. Liegen alternative Gesetzentwürfe, z.B. des Bundesrates oder der Opposition vor, werden diese zwar erwähnt, aber meist mit dem pauschalen Hinweis auf Finanzierungs-, Vollzugsprobleme oder nicht angemessene Problemwahrnehmungen abgetan. So wird also hierdurch schon versucht, die eigenen Problemdeutungen und Lösungsvorschläge als einzig gültiges Wissen darzustellen.

Bundestag erfolgt in den Fraktionen eine erste Meinungsbildung und Entscheidung, wer dazu im Plenum reden soll. In der Parlamentsdebatte werden die Gesetzesentwürfe schließlich in drei Lesungen behandelt, wobei in der ersten nur bei besonders interessanten und politisch bedeutungsvollen Gesetzgebungsvorhaben eine öffentliche Aussprache stattfindet, in der z.B. Motive für den Entwurf näher erläutert werden und die verschiedenen Fraktionen gegenüber der Öffentlichkeit schon eine erste Darstellung ihrer Position abgeben können. Danach wird der Gesetzentwurf an die entsprechenden Ausschüsse des Bundestages als „vorbereitendes Beschlussorgan“ überwiesen, im Falle arbeitsmarktpolitischer Gesetze federführend an den Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung, in dem im Sinne eines „verkleinerten Abbildes des Plenums“ Mitglieder aller Fraktionen nach dem Verhältnis ihrer Stärke im Bundestag vertreten sind, so dass die Mehrheit der Regierungsfaktionen auch in den Ausschüssen gesichert ist. Ergebnis der überwiegend nicht öffentlichen Ausschussberatungen ist eine Beschlussempfehlung<sup>57</sup> (Annahme bzw. Annahme mit Änderungen, Ablehnung), die in Form eines schriftlichen Berichts dem Plenum zur zweiten Lesung des Gesetzes vorgelegt wird. Meist wird durch einen Berichterstatter des federführenden Ausschusses der schriftliche Bericht im Plenum noch mündlich ergänzt, worauf die allgemeine Aussprache nach dem Muster von Rede und Gegenrede erfolgt. Im Rahmen der dritten Lesung erfolgt nur noch die Schlussabstimmung, bei der außer individuellen Erklärungen zum Abstimmungsverhalten keine Redebeiträge mehr vorgesehen sind.

Die empirische Grundlage und damit die relevanten inhaltsanalytisch zu untersuchenden Texte stellen daher zunächst die öffentlich zugänglichen Plenarprotokolle der ersten und zweiten Lesung von arbeitsmarktpolitischen Gesetzgebungsdebatten im Bundestag dar, in denen die Reden aller zum Thema sprechenden Abgeordneten wortwörtlich protokolliert sind, so dass man sagen kann, diese Texte lassen die politischen Akteure unzensuriert direkt zu Wort kommen. Damit handelt es sich also wirklich um „natürliche Daten“ des Diskurses oder nach Atteslander Unterscheidung (1975, S. 65ff.) von systematischen und akzidental Dokumenten, um akzidentale Dokumente. Denn Plenarprotokolle werden ursprünglich nicht zum Zwecke der wissenschaftlichen Analyse hervorgebracht, sondern sollen zunächst nur der Nachvollziehbarkeit der parlamentarischen Diskussion dienen und stellen authentische Zeitdokumente, in denen sich die Verbindung von Deutungs- und Maßnahmewandel besonders gut verfolgen lässt, dar.

Neben Gesetzgebungsdebatten soll aber noch einer weiterer parlamentarischer Text für die Analyse des kulturellen Milieus von Arbeitslosigkeit berücksichtigt werden, und zwar problemrelevante Regierungserklärungen. Sie sind dem Charakter nach feststellende politische Lageanalysen (vgl. Korte

---

<sup>57</sup> Die Beratungen sollen dabei meist eine von der Diskussion im Plenum abweichende Form annehmen. Ismayr (2001, S. 193) beschreibt das Setting als kollegiale und relativ offen geführte Diskussion mit verständnisvollem argumentativem Eingehen auf die Positionen der anderen Seite ohne persönliche Generalabrechnungen und Polemik. Beobachtungen zeigen allerdings, dass beim Abstimmungsverhalten die Vertreter der Mehrheitsfraktionen in aller Regel geschlossen für die Beschlüsse der Regierung stimmen, auch wenn vorher vereinzelt Kritik an diesen oder auch Anerkennung oppositioneller Einwände gezeigt wurde.

2002, S. 12) und werden entweder vom Bundeskanzler oder den Bundesministern zu einzelnen Themenkomplexen abgegeben. Regierungserklärungen sind meist Anlass für mehrstündige Debatten, an denen sich die Spitzen sämtlicher Fraktionen beteiligen, was bedeutet, dass hier politische Akteure von hoher Prominenz und mit erhöhter rechtlicher Machtstellung am Wissensmarkt Parlamentsdebatte zu hören sind. Daher werden Regierungserklärungen und die dazu gehörigen Plenardebatten auch von den Massenmedien stark beachtet, d.h. die dortigen Problemdeutungen und Wissensangebote finden eine besondere mediale Verbreitung.

Durch Regierungserklärungen ist der Regierung jederzeit die Möglichkeit gegeben, zu aktuellen Themen und Problemen relativ umgehend Stellung zu nehmen bzw. eine Position zu beziehen. Dies verdeutlicht wiederum die bessere Machtstellung des kollektiven Akteurs Regierung gegenüber der Opposition am Wissensmarkt Parlamentsdebatte, denn wenn von der Regierung problematisierte Sachverhalte/Entwicklungen zuerst gedeutet bzw. kontextualisiert werden können, werden politische Realitäten geschaffen, denn „[w]er die Dinge benennt, beherrscht sie. Definitionen schaffen Realitäten“ (Greiffenhagen 1980, S. 5).

Neben den themenbezogenen Regierungserklärungen im Verlauf einer Wahlperiode [WP] sollen auch die zu Beginn einer jeweiligen WP gehaltenen Erklärungen des Kanzlers berücksichtigt werden. Hier wird das in Koalitionsvereinbarungen verabschiedete Regierungsprogramm vorgestellt, in dem auf politische Richtungswechsel nach Regierungsneubildungen hingewiesen sowie zum Ausdruck gebracht wird, inwieweit bestimmten sozialen Problemen Aufmerksamkeit geschenkt wird und auch wie die dominanten Deutungsmuster dieser, meist eingebettet in den Kontext eines bestimmten Gesellschaftsbildes oder wirtschaftlichen Ordnungsprinzips, grob aussehen. Laut Korte (2002, S. 14) stellt die erste Regierungserklärung eines Kanzlers eine Art „Visitenkarte“ dar und ist ein wichtiges Führungsinstrument für die kommende Regierungsarbeit, da in ihr die Quintessenz in allen wichtigen Politikfeldern festgelegt wird und es zu einer Standortbestimmung im Hinblick auf Programmatik und Selbstverständnis der Koalition kommt. Die öffentliche Aufmerksamkeit und das mediale Interesse sind daher besonders hoch.

Regierungserklärungen dienen vor allem dazu, Handlungsfähigkeit zu demonstrieren (vgl. Ismayr, 2001, S. 352), deren Erhalt in Nedelmanns Theorie der Problembearbeitung zentrale Bedeutung beigemessen wird. Insofern ist zu erwarten, dass sich neben den Gesetzgebungsdebatten gerade auch in Regierungserklärungen fruchtbare Hinweise auf das kulturelle Milieu von Arbeitslosigkeit und seine Veränderungen finden lassen.

Insgesamt stellen die Analyseeinheiten zur Rekonstruktion des Deutungswandels in der politischen Problembearbeitung von Arbeitslosigkeit also Plenarprotokolle von Gesetzgebungsdebatten und Regierungserklärungen von der 5. bis zur 15. WP dar.

Die Vorteile dieser Datengrundlage für die Analyse der Veränderungen des kulturellen Milieus von Arbeitslosigkeit liegen auf der Hand. Denn nur auf Basis der gut archivierten Plenarprotokolle konnten für den gewählten Beobachtungszeitraum kontinuierlich Texte gefunden werden, aus denen sich die zu unterschiedlichen Zeiten von unterschiedlichen politischen Akteuren vorgenommenen Problemdeutungen rekonstruieren lassen. Interviews als „künstlich rekonstruierte Diskurse“ (vgl. Donati 2001, S. 154) wären keine wirkliche Alternative gewesen, denn durch die Auswahl einiger weniger Interviewpartner wäre die Stimmenvielfalt des eigentlichen politischen Diskurses nicht abbildbar und der Anspruch Deutungswandel und Politikverläufe als Ergebnis von Auseinandersetzungen um die Geltung von Deutungen/Wissen auf einem Wissensmarkt zu verstehen, hinfällig gewesen. Vor allem aber wäre durch Interviews mit einigen ausgewählten Experten/Zeitzeugen eine wirkliche Überprüfung der Theorie gar nicht möglich gewesen, da hierüber eben keine politischen Realitäts- bzw. Problemkonstruktionen von aktiv handelnden politischen Akteuren zu der jeweiligen Zeit zu erfahren gewesen wären. Wenn überhaupt wären Interpretationen von arbeitsmarktpolitischen Entscheidungen erfahrbar gewesen, in denen sich wohl auch das Wissen über die Entwicklungen, die den einstigen Entscheidungen folgten, widerspiegelt hätten. Unter Umständen wäre der Blick auf den massenmedialen Wissensmarkt/Diskurs denkbar gewesen, um Hinweise auf verschiedene Deutungsmuster von Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf zu bekommen. Hier wäre allerdings die Rückbindung an den ursprünglichen politischen Problemdiskurs und die Mechanismen der Problembearbeitung schwierig gewesen. Schließlich erfolgt die Realitätskonstruktion im System der Massenmedien noch einmal einer anderen spezifischen Logik und Selektion (vgl. Galtung/Ruge 1965; Lippmann 1964; Luhmann 2004; Schulz 1976).

### **3.2.3 Auswahl des Analysematerials**

Die Auswahl der zu analysierenden Texte erfolgte für die 8. bis 15. WP über das elektronische Dokumentations- und Informationssystem für parlamentarische Vorgänge (DIP). Das DIP wertet die öffentlich zugänglichen Parlamentsmaterialien auf Bundesebene – Plenarprotokolle und Drucksachen – vorbereitend aus und ermöglicht so eine umfassende und komfortable Recherche zu allen Beratungsgegenständen im Parlament. Erschlossen werden parlamentarische Vorgänge von Dokumentaren mit einer genormten Dokumentationssprache, einem gemeinsamen Thesaurus der gesetzgebenden Körperschaften des Bundes und der Länder. Jeder Beratungsgegenstand erhält bei der inhaltlichen Erschließung zunächst ein oder mehrere Hauptschlagwörter, die stellvertretend den Inhalt des kompletten Vorgangs beschreiben, sowie gegebenenfalls Nebenschlagwörter, die weitere Themen des Vorgangs oder auch einzelner Dokumente innerhalb des Vorgangs benennen.

Für die vorliegende Fragestellung wurde der Informationsdienst „Parlamentarische Vorgänge im Bundestag“ genutzt. Dieser bietet einen vollständigen Überblick über den Behandlungsablauf eines parlamentarischen Beratungsgegenstandes. Dazu gehört eine Auflistung der Einzeldokumente, der Basis- und Folgedokumente, die den Vorgang bilden, sowie auch die Rednerlisten. In der Beschreibung der

Behandlung des Beratungsgegenstandes werden die dazu veröffentlichten Parlamentsmaterialien mit formalen identifizierenden Angaben (Herkunft: Bundestag oder Bundesrat, Urheber, Dokumentnummer, Datum, Seiten) angeführt. Sie sind direkt mit den digitalisierten Volltexten verlinkt, so dass ein direkter Zugriff auf die Plenarprotokolle und die dazugehörigen Drucksachen (Gesetzentwürfe, Ausschussberichte, Anträge etc.) möglich ist. Für die 8. bis 15. WP konnten also mit diesem elektronischen Recherchesystem die auf das Thema Arbeitslosigkeit bezogenen Debatten (Gesetzgebungsvorgänge und Regierungserklärungen) ausgewählt werden.

Abb. 1: Screenshot der Suchmaske des DIP (Stand Oktober 2009)

The screenshot shows the DIP search interface with the following elements:

- Header:** Deutscher Bundestag logo and navigation links (Hilfe, Suchen, Neue Suche, Home, DIP-Übersicht).
- Section:** Parlamentarische Vorgänge
- Form:** Eingabe zur Suche
- Text:** Mehr zu Parlamentarischen Vorgängen ? Mehr zur Suche ?  
Rechts-Trunkierung: \$ : Schlagwörter werden im Singular eingegeben  
Vorschlagsliste anzeigen: "Liste"-Button, danach weitere Einträge in jeweils neuer Zeile möglich (wirkt wie "oder")
- Filters:**
  - Wahlperiode: 15. Wahlperiode (17.10.2002 - 18.10.2005)
  - Vorgangstyp: 15. Wahlperiode (17.10.2002 - 18.10.2005)
  - Sachgruppen: 14. Wahlperiode (26.10.1998 - 17.10.2002), 13. Wahlperiode (10.11.1994 - 26.10.1998), 12. Wahlperiode (20.12.1990 - 10.11.1994), 11. Wahlperiode (18.02.1987 - 20.12.1990), 10. Wahlperiode (29.03.1983 - 18.02.1987), 9. Wahlperiode (04.11.1980 - 29.03.1983), 8. Wahlperiode (14.12.1976 - 04.11.1980)
  - Schlagwörter: 9. Wahlperiode (04.11.1980 - 29.03.1983), 8. Wahlperiode (14.12.1976 - 04.11.1980)
  - Initianten: Institutionen
  - Initianten: Personen
- Buttons:** Liste, Hilfe ?
- Search Options:**
  - Suche mittels obiger Suchfelder
  - Alternativ läßt sich ein Vorgang auch über eine bekannte zugehörige Drucksachen-Nummer aufrufen:
    - Bundestags-Drucksache z.B. 13/1723
    - oder  Bundesrats-Drucksache (Nr./Jahr) z.B. 234/96

Im Feld *Vorgangstyp* wurden „Gesetzgebung“ und „Regierungserklärung“ ausgewählt und die Auswahl unter *Sachgruppen*<sup>58</sup> auf die Themenbereiche „Arbeit“ und/oder „Beschäftigung“ und/oder „Sozialpolitik“ und/oder „Sozialversicherung“ beschränkt. Eine weitere Spezifizierung erfolgte durch das Kriterium *Schlagwort*. Hier wurde „arbeitslos\$“ gewählt, um möglichst breit das begriffliche Spektrum um das Thema Arbeitslosigkeit mit abzudecken.

Da das DIP zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Arbeit nur Recherchemöglichkeiten und die Verlinkung zu den Volltexten bis zur 8. WP umfasste, musste für die 5. bis 7. WP auf die in größeren (Uni-) Bibliotheken befindlichen Printversionen der Verhandlungen des Deutschen Bundestages zurückgegriffen werden, in denen ebenfalls sämtliche Plenarprotokolle des Bundestages sowie die dazugehöri-

<sup>58</sup> Unter Sachgruppen werden parlamentarische Vorgänge zu großen Themenbereichen wie z.B. Abrüstung, Arbeit, Menschenrecht oder Umweltschutz zusammengefasst. Es existiert hierzu eine Vorschlagsliste mit allen zugewiesenen Sachgruppen, die dynamisch aufgebaut wird, d.h. sie wird aktuell aus der Datenbank heraus versorgt.

gen Drucksachen zu finden sind. Die Auswahl der arbeitsmarktpolitisch relevanten Debatten wurde mit Hilfe der ebenfalls in gedruckter Form vorliegenden dazugehörigen Sachregister vorgenommen, die den Schlagwörtern im DIP entsprechen. Diese Schlagwortlisten liegen als in sich möglichst stimmige und konsistente Datenpools je WP mit jeweils eigenen Thesauri vor, die entsprechend der Themen- und Sprachentwicklung fortgeschrieben und intern nachindexiert werden. Daher wurde die Schlagwortsuche hier erweitert, wenn keine Ergebnisse unter dem Aspekt „arbeitslos\$“ zu finden waren, was angesichts der Vollbeschäftigungssituation in den ersten hier betrachteten Legislaturperioden (5. bis zu Mitte der 7. WP, vgl. Zeitraum 1965-1973) zu erwarten war. Daher wurde dann auch unter den Schlagworten „Arbeit“, „Arbeitsförderung“, „Arbeitsmarkt“, „Sozialversicherung“ bzw. „Arbeitslosenversicherung“ nach relevanten Gesetzgebungsdebatten recherchiert. Für die Phase der Entstehung des AFG konnten die Rechercheergebnisse zudem mit Hinweisen aus der Sekundärliteratur (vgl. u.a. Altmann 2004, Kühl 1982, Stingl, 1977) abgeglichen werden.

Insgesamt wurden so die im Anhang II aufgelisteten Plenarprotokolle der Gesetzgebungsdebatten und Regierungserklärungen für die Analyse des politischen Problemdiskurses über Arbeitslosigkeit ausgewählt. Bei den Gesetzgebungsdebatten wurden zudem die entsprechenden Bundestags-Drucksachen, d.h. die Gesetzentwürfe und die Ausschussberichte, ergänzend hinzugezogen. Hierin konnten vielfach Erklärungen für in den Plenardebatten nicht immer ohne weiteres verständliche Redebeiträge gefunden werden. Außerdem sind diese Drucksachen ebenfalls als relevante ‚Stimmen‘ des Diskurses über Arbeitslosigkeit anzusehen. So stellen Gesetzentwürfe bereits eine spezifische Manifestation des Problemdiskurses dar. Sie enthalten, wie schon angemerkt, eben nicht nur den nur noch den jeweiligen Spezialisten unter den Abgeordneten verständlichen Gesetzestext, sondern auch eine Kurzbeschreibung von Problem- und Zielvorstellung sowie eine ausführlichere allgemeine Begründung der Ziele des Entwurfs sowie eine Erläuterung der Gesetzesbestimmungen im Einzelnen. Diese komprimierten, dem Gesetz zu Grunde liegenden Deutungsmuster stellen so eine wesentliche Grundlage für die Debattenbeiträge der Abgeordneten dar. Ähnliches gilt für die Berichte der den Gesetzentwurf beratenden Ausschüsse. In diesen werden die Schwerpunkte der Gesetzesberatungen sowie die unterschiedlichen Positionen der beratenden Fraktionen dazu festgehalten. Diese Berichte wurden daher ebenfalls mit in die Analyse aufgenommen, da so der „blinde Fleck“ der nicht öffentlichen Ausschussberatungen noch etwas verkleinert werden konnte. Die in den Drucksachen festgehaltenen Situationsdefinitionen und Positionen der Fraktionen, die sich natürlich in der Parlamentsdebatte widerspiegeln, trugen zum erweiterten Verständnis der Debattenbeiträge und somit zu besseren Rekonstruktion der Deutungsmuster bei. Insofern wurden Drucksachen und Plenarprotokolle als relevante Stimmen des politischen Problembearbeitungsdiskurses für die Rekonstruktion des kulturellen Milieus von Arbeitslosigkeit aufgegriffen.

### 3.3 Zur Methodologie qualitativer Forschung bei der Untersuchung von Deutungswandel in der Arbeitsmarktpolitik

Gemäß der diskursanalytischen Forschungsperspektive der vorliegenden Arbeit werden die ausgewählten Texte im Rahmen eines rekonstruktiven, interpretativen Verfahrens analysiert. Damit scheint das methodische Vorgehen zunächst eindeutig unter dem Dach der Methodologie qualitativer Sozialforschung zu stehen, bei der das Verstehen in geisteswissenschaftlicher Tradition gegenüber dem kausalen Erklären im naturwissenschaftlichen Sinne im Vordergrund steht (vgl. Lamnek 1995a, S. 219), wobei schon Max Weber auf die Verbindung dieses vermeintlichen Gegensatzes durch den Begriff „erklärendes Verstehen“, womit Erklären durch Verstehen gemeint ist (vgl. v. Saldern 1995, S. 348), hingewiesen hat.

Laut Lamnek ist es schwierig, eine einheitliche, verbindliche und allseits akzeptierte Methodologie qualitativer Forschungsansätze herauszuarbeiten, da lediglich die Abgrenzung von der konventionellen quantitativen, auf dem kritischen Rationalismus beruhenden Sozialforschung ein gemeinsames Merkmal darstellt (vgl. Lamnek 1995a, S. 93). Dabei wird an dieser vor allem kritisiert, dass sie eigentlich nicht soziale Wirklichkeit erforscht, sondern sie mittels starrer Beobachtungsregeln, die durch vorab formulierte Theorien und Hypothesen bestimmt werden, in ein vorstrukturiertes Bild presst. Das Ideal qualitativer Sozialforschung, wie es vor allem im Rahmen der Grounded Theory (vgl. Glaser/Strauss 1979) vertreten wird, lautet dagegen durch große Offenheit im Forschungsprozess sowie geringe Einflussnahme auf das Feld, Phänomene „theoretisch unzensiert“ aus sich heraus zu erfassen. Hypothesen und Theorien dürften nur induktiv, d.h. durch empirische Befunde angeregt werden und durch einen ständigen Austausch zwischen empirischer Beobachtung und zunächst nur vagem theoretischem Vorverständnis weiter präzisiert, modifiziert oder revidiert werden. Erklärungen für soziale Phänomene finden sich laut diesem Ansatz also nur im Rahmen eines theoretischen Rahmens, der im Forschungsverlauf selbst entsteht (vgl. Strauss/Corbin 1996, S. 32).<sup>59</sup> Fraglich ist dabei aber doch, ob das Ideal der unvoreingenommenen Wahrnehmung des Untersuchungsgegenstandes auch wirklich eingehalten werden kann, denn der Forscher wird sich doch auch immer mit gewissen Erwartungen diesem zugewendet haben und über implizite Theorien verfügen, zumal mit zunehmender Erfahrung in einem Forschungsfeld. Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass sich in der theorieorientierten Sozialforschung die soziale Wirklichkeit auch nicht immer den Modellen fügt und der gewissenhafte Forscher diese durchaus modifizieren muss, also die Konfrontation mit der empirischen Wirklichkeit als Korrektiv nutzt.

Die Unterscheidung methodologischer Implikationen quantitativer und qualitativer Sozialforschung im Sinne scheinbar klarer Dichotomien (vgl. Lamnek 1995a, S. 218ff.), wie die des rein theorieprüfenden quantitativen versus theorieentwickelndem qualitativen Ansatzes, scheint daher für die Forschungspraxis nicht durchgängig zu gelten. Auf die Möglichkeit der Überprüfung von raum-zeitlich unbeschränkten Theorien und Hypothesen durch qualitative Forschung haben vor allem Barton und Lazars-

---

<sup>59</sup> Hier sei daran erinnert, dass der wpA und seine Analytik schon das Ergebnis induktiver Theorieproduktion ist und auch Nedelmanns Theorie der Problembearbeitung letztlich angeregt durch die empirischen Befunde aus ihrer vorangegangenen Arbeit zur Dynamik von Konfliktvermittlungsprozessen angeregt wurde.

feld hingewiesen. „Es ist wahrscheinlich, dass es unterschiedliche Grade und Stufen der Bestätigung von Theorien durch qualitative Daten gibt, die von ganz anfänglichen Ermutigungen, mit einer bestimmten Form der Spekulation fortzufahren, bis zu einer systematischen Untersuchung von Fallmaterial reichen, die in einer gewissen Weise eine Annäherung an den klassischen Kanon der Beweisführung darstellen“ (Ebd., S, 87).<sup>60</sup> So wird auch hier davon ausgegangen, dass mittels qualitativer Analyse des umfangreichen Materials aus den Parlamentsdebatten eine Überprüfung der Theorie der Problembearbeitung in dem Sinne möglich ist, dass die dortigen Thesen zur Transformation des kulturellen Milieus durch die aus den Debatten rekonstruierten Deutungsmuster mehr oder weniger Bestätigung/Erhärtung finden oder sich für die Erklärung des Deutungswandels als unzutreffend bzw. wenig plausibel erweisen können.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Orientierung an einer mehr oder weniger „künstlichen“ Abgrenzung qualitativer und quantitativer Methodologie für die praktische Forschung nicht fruchtbar ist und sich daher auch vielfach fließende Übergänge finden lassen. So wird auch in der vorliegenden Arbeit zur Rekonstruktion des Deutungswandels auf dem parlamentarischen Wissensmarkt nicht dogmatisch der qualitativen Methodologie gefolgt<sup>61</sup>, sondern die Methode der qualitativen Inhaltsanalyse dem Forschungsgegenstand und der theoretischen Fragestellung entsprechend angepasst verwendet.

### **3.4 Zur inhaltsanalytischen Auswertung des Analysematerials**

Die Methode der Inhaltsanalyse wird hier in Anlehnung an die Definition von Früh verstanden, der sie als „empirische Methode zur systematischen, intersubjektiv nachvollziehbaren Beschreibung inhaltlicher und formaler Merkmale von Mitteilungen, meist mit dem Ziel einer darauf gestützten Interferenz auf mitteilungsexterne Sachverhalte“ beschreibt (vgl. Früh 2007, S. 27). Die meist im Weiteren vorgenommene Unterscheidung quantitativer und qualitativer Inhaltsanalyse führt allerdings wieder zu einer forschungspraktisch wenig nützlichen Kontrastierung von Vorgehensweisen. So weist Früh (2007, S. 67) darauf hin, dass es zwar Unterschiede zwischen diversen inhaltsanalytischen Vorgehensweisen gibt, dabei die Dichotomie qualitativ versus quantitativ irreführend, sogar theoretisch wie praktisch gegenstandslos ist. Da es in der empirischen Sozialforschung immer um inhaltliche Fragestellungen und um „qualitative“ Sachverhalte gehe, stelle sich vielmehr die Frage, auf welchem Weg man am angemessensten zu den interessierenden qualitativen Erkenntnissen kommen, wobei qualifizierende und quantifizierende Aspekte fast immer in Kombination und mit unterschiedlichem Stellenwert im

<sup>60</sup> Dabei kann natürlich, ebenso wie in der quantitativen Sozialforschung durch das Falsifikationsprinzip zum Ausdruck kommend, qualitative Forschung keine positiven Beweise für eine Hypothese erbringen.

<sup>61</sup> So kann bei einer Betrachtung des empirischen Materials unter dem Fokus des analytischen Konzepts des kulturellen Milieus natürlich dem Ideal eines dynamisch-prozessualen und weitestgehend offenen Analyseprozesses nur noch eingeschränkt gefolgt werden. Denn die Reduzierung des Textmaterials auf für das kulturelle Milieu von Arbeitslosigkeit relevante Textpassagen würde einem qualitativen Ansatz widersprechen, der die Ganzheitlichkeit und Besonderheit eines Phänomens durch explikative Datenanalyse zu erfassen versucht. Dabei weist v. Saldern darauf hin, dass hier wieder eine Scheindifferenz konstruiert wird, da Informationsreduktion nicht allein den quantitativen Verfahren vorbehalten ist, sondern auch in der Hermeneutik durchgeführt wird, nur eben mit anderen, nämlich qualitativen Mitteln (vgl. v. Saldern, 1995, S. 358f.).

Forschungsprozess auftreten können.<sup>62</sup> Von daher wird bei der Auswertung der oben beschriebenen politischen Dokumente einem weiten Verständnis von qualitativer Inhaltsanalyse gefolgt. Das bedeutet, dass diese sich von der quantitativen Form nur dadurch unterscheidet, dass sie nicht oder nur in Teilbereichen quantifiziert, ansonsten aber vergleichbar der quantitativen Datenerhebung von theoriegeleiteten Analyseeinheiten, -dimensionen und -kategorien ausgeht und sie auf akzidentale Dokumente anwendet (vgl. Lamnek 1995b, S. 197). Dabei sollte aber immer noch Raum für „überraschende Beobachtungen“ gegeben sein, dass so qualitative Forschung zu eigenständigem theoretischen Fortschritt führen kann. Eine solche moderate qualitative Position wird zum Beispiel Mayring (2000) zugesprochen, weswegen zur weiteren Erläuterung der inhaltsanalytischen Vorgehensweise auf seine Methodik systematischer Interpretation Bezug genommen wird.

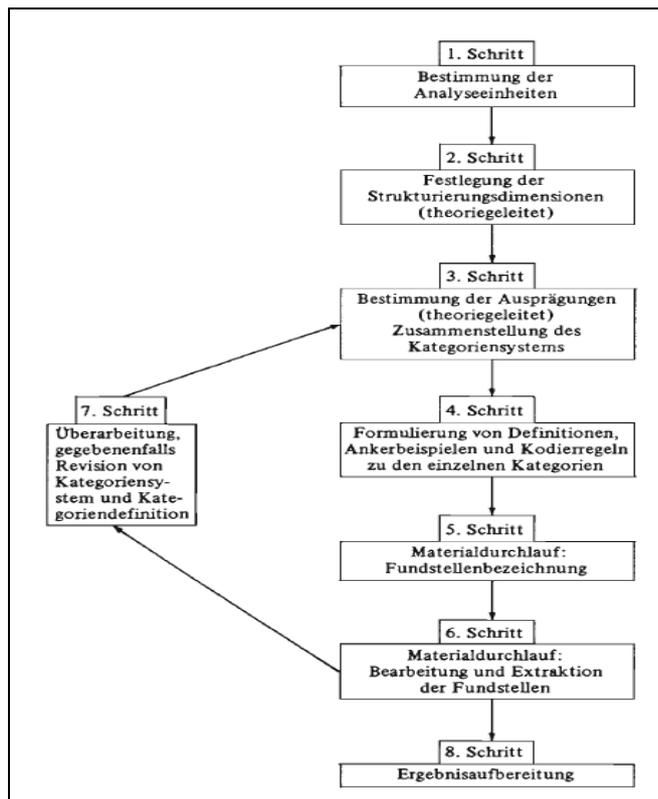
Die systematisch, intersubjektiv nachvollziehbare Interpretation der ausgewählten Texte soll durch die Regelgeleitetheit des inhaltsanalytischen Vorgehens gewährleistet werden, wofür Mayring die Festlegung eines konkreten Ablaufmodells vorschlägt, in dem die einzelnen Analyseschritte definiert und in ihrer Reihenfolge festgelegt sind. Da in den vorangegangenen Kapiteln bereits grundlegende Bestimmungen vorgenommen wurden, wie die Festlegung des Analysematerials und die Beschreibung der Entstehungssituation der zu untersuchenden Texte, die interessierende Fragestellung im Theorieteil ausführlich erläutert wurde und damit die Richtung der Analyse auf symbolisch-kommunikativ vermittelte Inhalte hinsichtlich Deutungsmustern von Arbeitslosigkeit feststeht, gilt es nun eigentlich nur noch die genaue Analysetechnik zu bestimmen. Diese macht Mayring an drei Grundformen des Interpretierens – Zusammenfassung, Explikation und Strukturierung – fest (vgl. ebd, 2000, S. 58). Zentral für die vorliegende Arbeit, die aus den Debatten Hinweise zum kulturellen Milieu von Arbeitslosigkeit erhalten will, ist die Technik der inhaltlichen Strukturierung (vgl. ebd, S.89). Denn „Ziel der Analyse ist es, bestimmte Aspekte aus dem Material herauszufiltern, unter vorher festgelegten Ordnungskriterien einen Querschnitt durch das Material zu legen oder das Material aufgrund bestimmter Kriterien einzuschätzen“ (Mayring 2000, S. 58). Welche Inhalte aus dem Textmaterial extrahiert werden, wird in der vorliegenden Arbeit durch das analytische Konzept des kulturellen Milieus sozialer Probleme vorgegeben, d.h. es findet eine theoriegeleitete Bestimmung der Strukturierungsdimensionen bzw. Kategorienbildung statt. Insofern ist Früh vollkommen zuzustimmen, der die Inhaltsanalyse als eine vom Forscher definierte Suchstrategie bezeichnet, die sich nur auf theoretisch relevante Bedeutungsaspekte bezieht und eine theoretisch relevante Strukturierung bzw. Gruppierung von Bedeutungen vornimmt im Sinne eines Selektions- und Klassifikationsinteresses (vgl. Früh 2007, S. 134). Zur intersubjektiven Nachvollziehbarkeit sind die gebildeten Kategorien in einem Kodierschema genau zu definieren und mit Ankerbeispielen zu versehen (vgl. Kategorienschema unten folgend). Das so systematisch entwickelte Kategorienschema kann dann an alle ausgewählten Texte herangetragen werden, wobei nach ersten probeweisen Materialdurchläufen eine Überarbeitung des Kategoriensystems vor-

---

<sup>62</sup> So konstatiert Stegmüller (1970, S. 16), dass das Begriffspaar „qualitativ-quantitativ“ keinen Unterschied in der Realität, sondern nur in der Sprache macht.

genommen werden sollte, wenn es sich als noch nicht ausgreift genug darstellen sollte. Sind schließlich alle relevanten Textstellen aus dem Material extrahiert worden, kann eine zusammenfassende Ergebnisaufbereitung vorgenommen werden, was bei der vorliegenden Arbeit bedeutet, das zu bestimmten Zeitphasen vorherrschende kulturelle Milieu von Arbeitslosigkeit hinsichtlich seiner analytischen Dimensionen des Differenzierungsgrades, des moralischen Milieus und der WLI zu rekonstruieren.

Abb.2: Ablaufmodell strukturierender Inhaltsanalyse



Quelle: Mayring 2000, S. 84

Erst wenn dies für den gesamten Beobachtungszeitraum gemacht wurde, kann die Interpretation der Ergebnisse in Richtung der Hauptfragestellung, ob und inwieweit ein Wandel in den rekonstruierten Deutungsmustern von Arbeitslosigkeit durch die Theorie der Problembearbeitung plausibel erklärt werden kann und der Paradigmawechsel von aktiver zu aktivierender Arbeitsmarktpolitik als Ergebnis „kulturellen Krisenmanagements“ zu verstehen ist, vorgenommen werden. Schließlich sollen nicht die einzelnen Debatten, sondern die Veränderungen eines über mehrere Jahre verfolgten, aus vielen Texten/Stimmen bestehenden Problemdiskurses beurteilt werden. Es werden also die nach dem obigen Ablaufmodell bezeichneten Schritte 5 bis 8 für alle betrachteten Debatten einer Legislaturperiode vorgenommen, bevor eine zusammenfassende Rekonstruktion des kulturellen Milieus von Arbeitslosigkeit je WP erstellt wird. Hierdurch soll bei der Masse des vorliegenden Analysematerials ein abschließend immer noch nachvollziehbarer Vergleich der identifizierten Deutungsmuster von Arbeitslosigkeit im Spiegel der auch veränderten politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen möglich sein.

---

### *Das Kategorienschema der strukturierenden Inhaltsanalyse*

Im Folgenden soll nun das der strukturierenden Inhaltsanalyse zu Grunde liegenden Kategorienschema erläutert werden. Ausgangspunkt sind wie gesagt die Nedelmannschen Dimensionen des kulturellen Milieus, die als Differenzierung(sgrad), moralisches Milieu und WLI bezeichnet wurden. Diese lassen sich natürlich nicht als solche als Kategorien anwenden, auch wenn sie als Hauptkategorien für die zusammenfassende Rekonstruktion des kulturellen Milieus von Arbeitslosigkeit zur Orientierung dienen.

Mit der Dimension der Differenzierung, die in die Unterdimensionen *Spezifizierung*, *Adressierung* und *kulturelle Ausdehnung* unterschieden wird, soll erfasst werden, in welchem Ausmaß eine Ausdifferenzierung der von politischen Akteuren angeführten Problemmuster vorgenommen wird. Dabei ist zu bedenken, dass eine Beurteilung des jeweiligen Differenzierungsgrades (hoch/niedrig) bzw. der Prozess der Erhöhung versus Verringerung des Differenzierungsgrades erst anhand des Vergleichs zuvor rekonstruierter kultureller Milieus vorgenommen werden kann. Für die Interpretation der bereits aufbereiteten Ergebnisse strukturierender Inhaltsanalyse (vgl. Element der interpretativen Inferenz auf mitteilungsexterne Sachverhalte nach Frühs Definition) sind also mindestens zwei Durchläufe, d.h. die Debatten zweier WP zu untersuchen, um über einen Vergleich der hieraus rekonstruierten Problemmuster von Arbeitslosigkeit Aussagen zum Differenzierungsgrad machen zu können.

Für die inhaltsanalytische Strukturierung der einzelnen Debattentexte als Analyseeinheiten mussten daher zunächst grundsätzlichere Kategorien gefunden werden, nach denen die relevanten Textstellen extrahiert werden, die Hinweise auf das jeweilige vertretene Problemmuster geben. So wurden als Kategorien, die an die Debattentexte herangetragen werden können, in der Unterdimension der Spezifizierung die Kategorien „Problemidentifikation“, „Ursachenbenennung“ und „politische Zielvorstellungen/Forderungen“ gewählt. Bei der Unterdimension der Adressierung konnte die Bezeichnung für die Kategorie übernommen werden, wobei hier auf die Adressierung der Verantwortlichkeit/Zuständigkeit für die Problembearbeitung fokussiert wird, auch wenn Nedelmann darunter auch subsumiert, wer als Problemverursacher angesehen wird (vgl. Nedelmann 1986a, S.24). Dies wird aber bereits durch die Kategorie der Ursachenbenennung abgedeckt. Schließlich musste für die Hauptkategorie der Differenzierung noch die Unterdimension der kulturellen Ausdehnung berücksichtigt werden, mit der auf die Anzahl und Unterschiedlichkeit der institutionellen Arenen, in denen Problemthemen behandelt werden, verwiesen wird. Um Aussagen hierüber machen zu können, hätten kontinuierlich alle problemrelevanten Wissensmärkte und eine Einschätzung des Ausmaßes ihrer Beteiligung am Problembearbeitungsprozess vorgenommen werden müssen. Dies war vor dem Hintergrund des langen Beobachtungszeitraums nicht machbar. Dennoch können auch im Rahmen der begründeten Fokussierung auf den Wissensmarkt Parlamentsdebatte ansatzweise Hinweise zu dieser Dimension gewonnen werden. Nach ersten Materialsichtungen konnte festgestellt werden, dass in den politischen Debatten solche alternativen Problembehandlungsarenen durchaus thematisiert werden, wie z.B. die von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, von Wohlfahrtsverbänden, Kommunalverbänden etc..

So wurde als Kategorie für die inhaltliche Strukturierung hier der Verweis auf außerparlamentarische Problembehandlungsarenen gewählt. Insgesamt bleibt aber der Erkenntnishorizont für diese Dimension eingeschränkt, da so lediglich erfahren werden kann, welche anderen Problemlösungsarenen von politischen Akteuren als relevant angesehen oder gefordert werden, nicht aber ob und in welcher Weise sie wirklich zur Differenzierung des Problems beitragen und so Einfluss auf den Problembearbeitungsprozess nehmen. Beim moralischen Milieu ließ sich dagegen wiederum eine direkte und einfache Umsetzung in eine Kategorie durchführen, da hier explizit nach den im Problemdiskurs thematisierten problembezogenen Normen und Werten gefragt wird.

Tab.1: Kategorien strukturierender Inhaltsanalyse – Differenzierung und moralisches Milieu

<b>Dimension</b>	<b>Definition der Kategorie</b>	<b>Ankerbeispiele</b>
DIFFERENZIERUNG – Spezifizierung des Problemusters	<p><b>Problemidentifikation:</b> Was genau wird als arbeitsmarktpolitisches Problem thematisiert?</p> <p><b>Ursachenbenennung:</b> Welche Ursachen/Verursacher werden für die problematischen Bedingungen thematisiert?</p> <p><b>Zielvorstellungen / Forderungen:</b> Wie sollen die problematisierten Bedingungen behoben werden? Welche politischen Maßnahmen sind geplant, werden gefordert?</p>	<p>„Wir haben in Deutschland nicht nur eine zu hohe Arbeitslosigkeit; wir haben auch zu viele Überstunden, zu viel Schwarzarbeit und zu viele offene, also nicht besetzte Stellen“</p> <p>„Deutschland hat darüber hinaus – das gilt es ebenfalls zu sehen – mit einer Wachstumsschwäche zu kämpfen, die auch strukturelle Ursachen hat. Die Lohnnebenkosten haben eine Höhe erreicht, die für die Arbeitnehmer zu einer kaum mehr tragbaren Belastung geworden ist und die auf der Arbeitgeberseite als Hindernis wirkt, mehr Beschäftigung zu schaffen“</p> <p>„Vordringliche Aufgabe in der beginnenden Legislaturperiode ist nach unserer festen Überzeugung die Reform der Arbeitsmärkte“</p> <p>„Wir müssen die Rahmenbedingungen für mehr Wachstum und für mehr Beschäftigung verbessern. [...] Wir werden Leistungen des Staates kürzen, Eigenverantwortung fördern und mehr Eigenleistung von jedem Einzelnen abfordern müssen“</p>
DIFFERENZIERUNG – Adressierung	<p><b>Adressierung Zuständigkeit:</b> Welche (kollektiven) Akteure werden für die Bearbeitung der problematisierten Sachverhalte für zuständig, verantwortlich erklärt?</p>	<p>„Wir wollen eine neue Kultur der Selbstständigkeit und der geteilten Verantwortung. Deshalb fördern wir die weitere Stärkung der freiheitlichen und sozialen Bürgergesellschaft“.</p> <p>„Der allgegenwärtige Wohlfahrtsstaat, der den Menschen die Entscheidungen abnimmt und sie durch immer mehr Bevormundung zu ihrem Glück zwingen will, ist nicht nur unbezahlbar, er ist am Ende auch ineffizient und inhuman. Deshalb fördern wir die Eigenverantwortung und die Kräfte zur Selbstorganisation unserer Gesellschaft“</p>
DIFFERENZIERUNG – kulturelle Ausdehnung	<p><b>Verweis auf außerparlamentarische Problembehandlungsarenen:</b></p> <p>Auf welche außerparlamentarischen Problemlösungsarenen bzw. Problemlösungsverfahren wird verwiesen?</p>	<p>„Was wir vorlegen, stützt sich, wie Sie alle wissen, auf die Ergebnisse der Hartz-Kommission“</p>

Fortsetzung Tab.1: Kategorien strukturierender Inhaltsanalyse

Dimension	Definition der Kategorie	Ankerbeispiele
MORALISCHES MILIEU	<b>Thematisierte Werte/Normen:</b> Welche Werte und Normen werden in Zusammenhang mit dem Problem und seiner Lösung thematisiert? Welchen Werten soll Arbeitsmarktpolitik folgen?	<i>„Wir brauchen wieder Eigenverantwortung und unternehmerisches Engagement. Das sind Begriffe, die wieder positiv besetzt werden müssen. Dazu gehört auch der Leistungsgedanke“</i>  <i>„Gerechtigkeit ist nach unserer Auffassung viel mehr als die Forderung, dass alle Opfer bringen müssen. Mehr als auf die Verteilung knapper werdender öffentlicher Mittel kommt es heute auf die Verteilung von Chancen in unserer Gesellschaft an. Unsere politische Generation steht vor der historischen Aufgabe, Gerechtigkeit im Zeitalter der Globalisierung zu definieren und sie politisch zu organisieren“</i>

Zur Beurteilung der dritten analytischen Dimension des kulturellen Milieus sozialer Probleme, der WLI, musste ein von dem ursprünglichen Textmaterial weiter abstrahierendes Vorgehen gewählt werden. Mit der WLI soll das Ausmaß der affektiven Aufladung des Problemthemas in der parlamentarischen Debatte erfasst werden, was quantifizierende Elemente in der Inhaltsanalyse notwendig erscheinen ließ. Daher wurde auf die Technik der Bedeutungsfeldanalyse zurückgegriffen, die ursprünglich der quantitativen Inhaltsanalyse zugerechnet wird, auf Weyman (1973) zurückgeht und von Lisch (1979) unter dem Namen „Assoziationsstrukturenanalyse“ weiterentwickelt wurde. Die Technik beruht auf der Annahme, dass sich Denkgewohnheiten und Kommunikationsabsichten eines Sprechers in dem systematischen, gemeinsamen Auftreten von Begriffen oder Argumenten und Statements widerspiegeln. Zeitliche Nähe beim Sprechen bzw. räumliche Nähe in einem Text sind also nicht zufällig, sondern bedeuten kognitive Nähe und strukturelle Verbindung der in den entsprechenden Textsequenzen anzufindenden Begriffe bzw. Inhalte. Dementsprechend können Texte daraufhin untersucht werden, in welcher Reihenfolge und mit welcher Häufigkeit bestimmte Items oder „Reizworte“ innerhalb von Textsequenzen festgelegter Größe gemeinsam auftreten, woraus sich eine Assoziationsstrukturenmatrix erstellen lässt, die für die Identifizierung „signifikanter“ Assoziationen, d. h. Abfolge und Verbindungen zwischen interessierenden Items bzw. Schlüsselwörtern, genutzt werden kann (vgl. genauer Merten 1983, S. 164 ff.).

Aus der Grundannahme der Bedeutungsfeldanalyse wurde für die vorliegende Arbeit zunächst abgeleitet, dass sich Hinweise auf die WLI in der parlamentarischen Debatte über Arbeitslosigkeit aus der genauen Betrachtung von Textsequenzen ergeben, in denen die Problembegrifflichkeiten „Arbeitslosigkeit“, „Arbeitslose/r/n“, „arbeitslos“ und „Arbeitslosenzahlen, -quoten, -ziffern“ o.ä von den Rednern benutzt wurden. Zentrale Frage war dabei, inwiefern diese entweder nüchtern abstrakt verwendet wurden oder in einem semantisch-emotionalen Kontext auftraten. Um die Thesen Nedelmanns zur Entwicklung der WLI von Problemen, die als Krisen definiert werden, zu beurteilen, konnte im Gegensatz zum oben angeführten quantitativen Verfahren der Bedeutungsfeldanalyse nach Merten eine wieder stärker qualitativ orientierte Version der Bedeutungsfeldanalyse genutzt werden, als es hier

nicht darum geht, signifikante von nicht signifikanten Assoziationsstrukturen zu unterscheiden, sondern grundsätzlich das Vorliegen/Nichtvorliegen von affektiven Aufladungen der Problembegrifflichkeiten zu messen.

Als Analyseeinheit wurde jeweils der Satz, in dem die Problembegrifflichkeiten auftauchen, sowie der vorherige und/oder nachfolgende Satz, sofern zu einem Sinnabschnitt gehörig bestimmt. Nach dieser Regel wurden aus jedem betrachteten Debattenprotokoll alle entsprechenden Textpassagen extrahiert, in eine Datenbank aufgenommen und dann hinsichtlich des Grades der WLI bewertet. Hierzu wurde eine dichotome Unterscheidung „niedrige WLI“ vs. „erhöhte WLI“ – vorgenommen, da sich für die Kodierung nach einer dreistufigen Ordinalskala „niedrig–mittel–hoch“<sup>63</sup> keine trennscharfen Kriterien finden ließen. Zwar war es relativ einfach, die Textstellen mit niedriger WLI zu identifizieren, hier handelte es sich um Redepassagen, in denen die Problembegrifflichkeiten abstrakt, rein sachlich und ohne weitere Erläuterung angeführt wurden, aber eine systematische Unterscheidung von hoher und mittlerer WLI ließ sich nicht durchführen. Die besondere „Schwierigkeit“ des Items „Ausmaß affektiver Aufladung“ stellte ein grundsätzliches Hindernis für die dreistufige Unterscheidung dar. So handelt es sich bei den Analyseeinheiten um relativ komplexe, semantisch zu entschlüsselnde Textsequenzen. Diese mussten zudem vor dem Hintergrund der Besonderheit der parlamentarischen Diskursarena (vgl. einerseits die Öffentlichkeitswirksamkeit der Reden, die größeres emotionales Engagement der Redner erwarten ließ, andererseits die Regeln und Konventionen der Parlamentsdebatte, die auf eine Versachlichung hinwirken)<sup>64</sup> sowie der variierenden individuellen Redestile der Abgeordneten<sup>65</sup> reflektiert und bewertet werden. Die Einschätzung von Dramatisierung und Emotionalisierung in Redebeiträgen wurde zudem durch eingesetzte rhetorische Mittel, wie zum Beispiel Sarkasmus und Ironie, erschwert. Daher erschien es gerechtfertigt, nur zwischen niedriger und erhöhter WLI zu unterscheiden.

---

<sup>63</sup> Eine niedrige WLI sollte vercodet werden, wenn keine dramatisierende Beschreibung (z.B. des Problems bzw. der aktuellen Lage), keine emotional behafteten Ausdrücke oder besondere Metaphern, oder Personalisierungen (z.B. konkrete Fallbeispiele, die auf das menschliche Schicksal Arbeitslosigkeit hinweisen) im Zusammenhang mit dem Thema Arbeitslosigkeit zu finden waren. Eine mittlere WLI sollte zugewiesen werden, wenn einzelne der genannten Aspekte (Dramatisierung, emotionale Ausdrücke, Personalisierung) und eine hohe WLI, wenn alle Aspekte in den ausgewählten Textsequenzen anzufinden waren, was aber so gut wie nie auftrat.

<sup>64</sup> Mit der Transformation des sozialen Problems in die Diskursarena des Parlaments dürfte daher auch ein institutionell begründeter Entemotionalisierungseffekt einhergehen, während in der massenmedialen Arena oder Diskussionen im Rahmen von Betroffeneninitiativen die affektive Aufladung des Themas weitaus stärker sein dürfte.

<sup>65</sup> So unterscheiden sich beispielsweise ein Herbert Wehner oder Franz-Josef Strauß in ihrem Redestil doch auffällig von einem eher nüchtern und wenig emotional argumentierenden Redner wie Hans Eichel.

Tab.2: Kriterien zur Bestimmung des Ausmaßes der Emotionalisierung des Problemthemas

<b>Erfassung der WLI</b>	In welchem Ausmaß treten die Problembegrifflichkeiten in personalisierten, sprachlich emotionalisierten und/oder dramatisierenden Kontexten auf?
<u>Niedrige WLI</u> : keine emotionalisierten Begriffe, keine Personalisierung, keine dramatisierenden Beschreibungen der Problemlage, der Entwicklungen	<p>„Es ist gut, dass man sich am Ende der Legislaturperiode mit dem zentralen Thema, das die Menschen in der Gesellschaft interessiert, nämlich die wirtschaftliche Situation und die Arbeitslosigkeit, auseinandersetzt“</p> <p>„Heute geht es um eine grundlegende Erneuerung der Rahmenbedingungen für eine rasche und nachhaltige Vermittlung von Arbeitslosen in Arbeit, also um eine neue Beschäftigungspolitik“</p>
<u>Erhöhte WLI</u> : einzelne oder mehrere der o.g. Kriterien treffen zu	<p>„Die Massenarbeitslosigkeit, die größte Unfreiheit der Neuzeit, wurde nicht wirklich verringert. Wir müssen leider feststellen: Auch unter Gerhard Schröder werden in diesem Lande die Reichen reicher und die Armen zahlreicher“</p> <p>„Jetzt [...], da wir sehen, dass der Flächenbrand Arbeitslosigkeit jeden Tag mehr wütet und dass die Flammenwände hochlodern – in den ersten Monaten des kommenden Jahres droht die Flammenwand der Arbeitslosigkeit die 5-Millionen-Grenze zu erreichen“</p>

Um Vergleiche des Ausmaßes der WLI über die verschiedenen Debatten und Legislaturperioden hinweg anstellen zu können, wurde als einfach zu interpretierende Kennziffer für jede Debatte der prozentuale Anteil erhöhter WLI bestimmt. Da die Häufigkeit des Auftauchens der Problembegrifflichkeiten in den Reden als ein Indikator für die Relevanz des Themas angenommen werden konnte, wurde außerdem die Anzahl der Nennungen der interessierenden Problembegrifflichkeiten registriert und ins Verhältnis zur jeweiligen Redelänge, d.h. hier dem Seitenumfang, gesetzt. So konnte eine weitere Kennziffer, die *Nutzungsintensität* (Nennungen pro Seite – N/S) errechnet werden, über die Vergleiche im Zeitverlauf angestellt werden konnten.

Die berechneten Kennziffern werden im empirischen Teil für jede betrachtete Debatte je WP aufgeführt. Dadurch können zunächst Vergleiche des Ausmaßes der affektiven Aufladung zwischen den einzelnen Debatten einer WP angestellt werden. Da davon auszugehen war, dass sich Angehörige der Opposition und Angehörige der Regierungsparteien hinsichtlich des Ausmaßes der emotionalen Aufladung des Problemthemas in ihren Redebeiträgen unterscheiden würden, wurden die Kennziffern für diese stets getrennt berechnet und angeführt, um auch hier kontinuierliche Vergleiche anstellen zu können bzw. spezifische Hypothesen überprüfen zu können.

Die im Zuge der inhaltlichen Strukturierung mit Hilfe des beschriebenen Kategoriensystems extrahierten Textstellen wurden alle in einer Access-Datenbank<sup>66</sup> gesammelt, mit einer Identifikationsnummer versehen und unter Angabe der Plenarprotokollnummer, der genauen Seitenzahl, des Datums der Debatte, der Titelbezeichnung des Vorgangs, der Parteizugehörigkeit des Redners sowie der Zugehörig-

<sup>66</sup> Angesichts der großen Datenmenge und der nur in pdf-Form vorliegenden Plenarprotokolle konnte nicht auf Programme zur computergestützten qualitativen Analyse, wie z.B. Atlas.ti, zurückgegriffen werden, was die Analysearbeit sicherlich komfortabler gemacht hätte.

keit zur Regierung oder Opposition abgelegt. Damit war eine eindeutige Identifikation mit Rückbindung an das ursprüngliche Textmaterial gewährleistet. Für die abschließende Interpretation konnten jeweils zusammenfassende Berichte erstellt werden, in denen die extrahierten Textpassagen je Debatte und WP und Unterscheidung von Partei- und Regierungs-/Oppositionzugehörigkeit des Beitrags aufgeführt sind. Auf dieser Basis wurde die Beschreibung der Problemdiskurse in den einzelnen Debatten und die einen Analysedurchlauf abschließende Rekonstruktion des kulturellen Milieus von Arbeitslosigkeit vorgenommen. Dabei wurde zudem auch immer betrachtet, ob politische Akteure bei der Darstellung der Problemmuster, wie vermutet, auch Gebrauch von den im wpA angeführten Wissensstrukturen zur interpretativen Schließung machten. Erwartbar waren demnach vor allem Darstellungen von Lösungsvorschlägen und Forderungen unter Bezug auf Sachzwänge, Notwendigkeits- bzw. Unmöglichkeitskonstruktion sowie funktionalistische Argumentationen, also die Darstellung von geplanten Maßnahmen mit der Rechtfertigung dieser als systemerforderliche Leistungen oder der Notwendigkeit der Sicherung systemischer Funktionszusammenhänge.

### **3.5 Ergänzende Interpretation mittels informativer Definitionsleistungen – Tribut an den kontextuellen Konstruktivismus**

Wie im Theorieteil im Rahmen der Diskussion des kontextuellen Konstruktivismus verdeutlicht, sollte es möglich sein, die Veränderungen des kulturellen Milieus von Arbeitslosigkeit im politischen Diskurs auch vor dem Hintergrund des jeweiligen Entstehungskontextes zu betrachten. Aus Sicht der Theorie der Problembearbeitung erscheint hier vor allem relevant, inwieweit die jeweiligen Regierungen im Laufe der Zeit Problem- bzw. Handlungsdruck bei eingeschränkten Handlungsspielräumen wahrnahmen. Dies sollte auch unter Bezug auf so genannte informative Definitionsleistungen beurteilt werden. Zentral erschienen hierfür vor allem die grundlegenden volkswirtschaftlichen Strukturdaten, die zweifellos für politische Akteure bei der Bearbeitung von Arbeitslosigkeit einen wichtigen erfahrungsrelevanten Kontext darstellen. Schließlich werden vor dem Hintergrund der Bezugnahme auf diese eindeutig Situationsdefinitionen erstellt, Handlungsnotwendigkeiten formuliert und Maßnahmen gerechtfertigt. Als wichtige die Politik beeinflussende Aspekte wurden daher folgende Kontextdaten ausgewählt, wobei für die Auswahl entscheidend war, dass sie im politischen Diskurs immer wieder als beachtenswert thematisiert werden.

- Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts als Indikator für die wirtschaftliche Leistung
- Entwicklung der öffentlichen Schulden sowie insbesondere der Defizite des Haushalts der BA als Hinweis auf Handlungsbeschränkungen in der Politikgestaltung
- Entwicklung der Arbeitslosenzahlen im Zeitverlauf als Hinweis auf die Dringlichkeit des Problems bzw. des wahrgenommenen Problemdrucks

Als ebenfalls relevanter Kontext für die politische Problembearbeitung und die dabei produzierten Deutungsmuster wurde auch die öffentliche Meinung angesehen, die durch demoskopische Umfragen, wie sie vor allem das Allensbacher Institut seit Jahrzehnten regelmäßig durchführt, erfasst wird. Dabei ist allerdings kritisch einzuwenden, dass sich die öffentliche Meinung nicht automatisch aus der Addition individueller Meinungen ergibt und so auch nur annäherungsweise in den, wenn auch als repräsentativ geltenden, Aggregatdaten demoskopisch erhobener Bevölkerungseinstellungen zu finden ist. Laut Neidhardt (1994, S. 26) wird sie definiert als „kollektives Produkt von Kommunikationen, das sich zwischen den Sprechern als ‚herrschende‘ Meinung darstellt“, wobei eine Meinung herrschend ist, „wenn eine Abweichung von den mit ihr ausgedrückten Feststellungen, Begründungen, Bewertungen und Folgerungen bei einer Mehrzahl anderer Sprecher (und bei den Medien) einen Widerstand auslöst, der eine Marginalisierung der Abweichung zur Folge hat und für die abweichenden Sprecher Prestigeverlust mit sich bringt“. In diesem Sinne ist der Berücksichtigung der öffentlichen Meinung eine zentrale Bedeutung in Hinsicht auf die Anerkennung der Legitimität politischer Deutungen und darauf begründeter Entscheidungen beizumessen.

Trotz der angeführten Kritik an demoskopischen Daten konnte davon ausgegangen werden, dass politische Akteure neben der Eruiierung öffentlicher Meinung durch Information über die massenmedial verbreitete Meinung, Schlussfolgerungen aus persönlichen Gesprächen im eigenen Wahlkreis oder bei öffentlichen Veranstaltungen, vor allem auch unter Rückgriff auf solche informativen Definitionsleistungen versuchen, sich ein Bild über themenbezogene Meinungen und Einstellungen der Bevölkerung zu machen. Daher wurden basierend auf den Jahrbüchern des Allensbacher Instituts für Demoskopie folgende Daten herangezogen:

Ergebnisse zu den Fragen,

- welche Sachverhalte den Menschen, zu einem gegebenen Zeitpunkt große Sorge bereitet oder mit Angst besetzt sind,
- welches aus Sicht der Bevölkerung die zu einem gegebenen Zeitpunkt vorrangig zu bekämpfenden Probleme sind,
- auf welche zentralen Ursachen die bestehende Arbeitslosigkeit zu einem gegebenen Zeitpunkt zurückgeführt wird,
- für wie sinnvoll verschiedene Maßnahmen zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit angesehen werden,
- wie das Bild Arbeitsloser in der Bevölkerung aussieht, besonders hinsichtlich der Frage, ob die Mehrzahl der Arbeitslosen als motiviert und arbeitswillig oder als „Drückeberger“ angesehen wird.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Da die themenbezogenen Fragekataloge zur Erfassung der öffentlichen Meinung im Laufe der Zeit immer wieder modifiziert und in Reaktion auf gesellschaftliche und politische Entwicklungen angepasst und ausdifferenziert wurden, konnte leider bis auf wenige Ausnahmen weder eine über alle Bereiche vergleichbare noch lückenlose Darstellung der öffentlichen

---

Durch die ersten beiden Punkte sollten in Verbindung mit den Arbeitsmarkt- und wirtschaftlichen Strukturdaten Hinweise gewonnen werden, ob vor diesem Hintergrund von einem hohen Handlungsdruck auf die politischen Akteure ausgegangen, Arbeitslosigkeit als politisches Krisenthema angesehen werden konnte, was laut Theorie Transformationen des kulturellen Milieus von Arbeitslosigkeit wahrscheinlich werden lassen würde. Es musste allerdings darauf geachtet werden, dabei nicht einem „objektivistischen Fehlschluss“ anheim zu fallen, d.h. die Statistiken und demoskopischen Daten als objektive Realitätsbeschreibungen unabhängig von den Situationsdeutungen und Interpretationen der politischen Akteure zu betrachten. Schließlich musste dem interpretativen Paradigma folgend davon ausgegangen werden, dass letztendlich die Realitätsdeutungen der politischen Akteure ausschlaggebend dafür sind, ob Arbeitslosigkeit als Krisenthema wahrgenommen wird oder nicht, wenn auch davon auszugehen war, dass die Arbeitslosenstatistik hierfür eine wichtige Deutungsfolie darstellt. Die ausgewählten informativen Definitionsleistungen werden also nicht als eindeutige Indikatoren für das Vorliegen von Krisensituationen betrachtet, sondern lediglich als Vergleichsmaßstab und Hintergrundinformationen zu den politischen Realitätsdeutungen herangezogen.

### **3.6 Gütekriterien**

Bevor nun die aus der Theorie der Problembearbeitung abgeleiteten und zu überprüfenden Hypothesen formuliert werden, muss noch auf die Gütekriterien, an der sich die vorliegende Analyse orientiert, eingegangen werden. Die aus der traditionellen quantitativen Sozialforschung bekannten Kriterien wie Repräsentativität, Validität und Reliabilität gelten zwar auch für die qualitative Sozialforschung als Orientierung, müssen aber der Logik des interpretativ-rekonstruktiven Vorgehens angepasst werden, da in der qualitativen Sozialforschung eben nicht mit einer vergleichbaren Messtechnik operiert wird. Es werden daher mitunter auch spezifische, eigene Gütekriterien für die qualitative Sozialforschung wie die Inhaltsanalyse empfohlen (vgl. z.B. Krippendorff 1980, S. 158).

Als übergeordnetes Gütekriterium kann zunächst die Angemessenheit des Vorgehens genannt werden, womit gemeint ist, dass das allgemeine Erkenntnisziel des Forschers sowie die empirischen Gegebenheiten und das anzuwendende Analyseinstrumentarium in einen kohärenten Zusammenhang gebracht und reflektiert werden (vgl. Lamnek 1995a, S. 154f.). Um diesem Anspruch gerecht zu werden, wurde bei der Auswahl der Datengrundlage, also der zu analysierenden Texte, darauf geachtet, dass sie als direkte Stimmen des politischen Diskurses anzusehen sind, um die interessierenden Realitätsdeutungen/Deutungsmuster von Arbeitslosigkeit möglichst unverzerrt erfassen zu können. Durch die Fokussierung auf Bundestagsplenarprotokollen und das non-reaktive Verfahren der Inhaltsanalyse über den gesamten interessierenden Zeitraum hinweg, konnte eine hohe Realitätshaltigkeit der Daten – Volmerg

---

Meinung, d.h. in allen Jahren des betrachteten Zeitraums, erfolgen. Insofern konnten diese Informationen teilweise nur zur Explikation spezieller Ereignisse und Zeitabschnitte genutzt werden.

(1983, S. 124) spricht hier von externer Gültigkeit –, d.h. ein mit der Fragestellung der Arbeit und dem untersuchten politischen Geschehen auch zeitlich eng assoziiertes Material, gesichert werden. Unter interner Gültigkeit wird dagegen die intersubjektive Überprüfbarkeit und Zuverlässigkeit der Datenerhebung verstanden. Hierfür wurden sämtliche Verfahrensschritte (Datenauswahl, Strukturierung des Materials, Analyseschritte) detailliert dokumentiert, was Mayring (1990, S. 104f.) unter dem Aspekt der präzisen Verfahrensdokumentation beschreibt.

Was letztlich zentral aber im Rahmen der vorliegenden Arbeit schwieriger abzusichern ist, ist die Validität der vorgenommenen Interpretationen des Textmaterials bzw. der daraus gezogenen Schlussfolgerungen. Auf eine kommunikative Validierung (vgl. Lamnek 1995a, S. 166) durch Rückvermittlung der Interpretationsergebnisse an den Sprecher, wie es bei Interviews möglich ist, um sich der Schlüssigkeit der Interpretation zu vergewissern, kann bei dem non-reaktiven Verfahren der Inhaltsanalyse natürlich nicht zurückgegriffen werden. Eine kommunikative Validierung der Interpretationen zum kulturellen Milieu von Arbeitslosigkeit wäre wohl noch durch Heranziehung anderer Personen aus dem Forschungsfeld oder Mitglieder aus der „scientific community“ denkbar gewesen, lässt sich im Rahmen einer Doktorarbeit, die als Einzelprojekt angelegt ist, aber auch nicht umfassend durchführen. Daher wurde hier auf die Form der argumentativen Validierung zurückgegriffen. Darunter ist nach Terhart (1981, S. 789) zu verstehen, dass der Forscher seine Vorannahmen möglichst umfassend offenlegt, um seine Interpretationen durch Verankerung in einem so geteilten Wissen zwischen Forscher und Leser der Interpretationen zu „validieren“ bzw. intersubjektiv nachvollziehbar zu machen. Im konkreten Fall bedeutete dies, die Interpretationen und Schlussfolgerungen zum kulturellen Milieu von Arbeitslosigkeit durch Offenlegung der explizierenden Hintergrundinformationen und eng an das Analysematerial gebundene Argumentationen nachvollziehbar zu machen und dem Leser so deren Triftigkeit zu verdeutlichen.

Direkt damit verbunden ist in der qualitativen Sozialforschung das Kriterium der Reliabilität, denn eine valide Inhaltsanalyse setzt ein reliables „Messinstrument“ voraus. Unter Reliabilität wird in der quantitativen Forschung die Stabilität und Genauigkeit, mit der eine bestimmte Methode/ein Instrument einen Sachverhalt erfasst, sowie die Konstanz der Messbedingungen verstanden, die beispielsweise durch Test-Retest- oder Split-Half-Verfahren überprüft werden kann (vgl. Lamnek 1995a, S. 173f.). Es ist einleuchtend, dass dies auf ein sequentiell inhaltshaltanalytisches Vorgehen, bei dem ganz bewusst und theoretisch begründet auf eine umfassende Standardisierung verzichtet wird, nicht direkt zu übertragen ist. Während die Zuverlässigkeit der Datenerhebung noch relativ gut dadurch gesichert werden kann, dass das zentrale Instrument der Inhaltsanalyse, das Kategoriensystem, theoretisch hergeleitet und dessen Anwendung präzise beschrieben wird, ist die Zuverlässigkeit weitergehender Interpretationen schwieriger abzusichern. Es besteht die Möglichkeit der Überprüfung der Inter-coderreliabilität, was bedeutet, dass das gesamte Textmaterial von verschiedenen Personen analysiert wird und deren Ergebnisse dann verglichen werden, um Hinweise auf die Stabilität und Reprodu-

zierbarkeit der Ergebnisse zu bekommen (vgl. Früh 2007, S.120; Mayring 2000, S. 112ff.). Angesichts des Fehlens von Kontroll-Kodierern, des Umfangs des zu analysierenden Materials sowie der Komplexität der Interpretationsleistung zur Rekonstruktion kultureller Milieus von Arbeitslosigkeit war eine solche Reliabilitätsprüfung nicht durchführbar. In Orientierung an Lamnek, der von „Interpretationszuverlässigkeit“ spricht, wenn es dem Forscher gelingt, „sein reichhaltiges, aber zunächst relativ unsystematisches Datenmaterial so zu präsentieren, daß seine Schlußfolgerungen bei anderen Wissenschaftlern die gleiche Gewißheit auslösen wie bei ihm selbst“ (Lamnek 1995a, S. 176), wurde daher versucht, dies durch umfangreichere direkte Zitate aus dem Analysematerial zu gewährleisten.

Für die Ergebnisse der WLI-Analyse wurde schließlich stichprobenartig die Intracoderreliabilität in Orientierung an der Holsti-Formel<sup>68</sup> überprüft, indem die nach der oben beschriebenen Regel extrahierten Textstellen zu einem späteren Zeitpunkt (Abstand zur letzten vorgenommenen ersten Codierung 3 Monate) erneut hinsichtlich des darin zum Ausdruck kommenden Grades affektiver Aufladung (niedrige versus erhöhte WLI) bewertet und mit den Ergebnissen der zuvor vorgenommenen Bewertungen verglichen wurden. Aus jeder WP wurde hierzu eine Debatte mit ausreichender Variation zwischen den beiden Merkmalsausprägungen ausgewählt und ein „Übereinstimmungskoeffizient“ errechnet. Da das für die WLI-Analyse interessierende Merkmal eine erhöhte WLI ist, wurde hierauf der Fokus beim Vergleich gelegt. Nur, wenn also dieselbe Textstelle sowohl zum Zeitpunkt 1 und Zeitpunkt 2 mit erhöhter WLI vercodet wurde, lag eine Übereinstimmung vor.

Die errechneten Übereinstimmungskoeffizienten (vgl. Anhang III) liegen zwischen 0,80<sup>69</sup> bzw. 0,85 und 0,94, wobei die höheren Koeffizienten im Laufe des fortschreitende Analyseprozesses erreicht wurden, was darauf hinweist, dass sich die Zuverlässigkeit der Codierung mit zunehmender Codierer-Erfahrung verbesserte. Das Problem einer wirklichen Verzerrung durch solche „Lerneffekte“ dürfte im vorliegenden Fall als nicht so gravierend eingeschätzt werden, da die errechneten Koeffizienten insgesamt auf eine relativ gute Übereinstimmung hinweisen. Dabei ist zu bemerken, dass es keine feste Richtgröße für die Höhe des Reliabilitätskoeffizienten gibt, da die erreichbare Übereinstimmung vor allem von dem Kategorientypus abhängt (vgl. Früh, 2007, S. 192f.). Zwar musste für die Bewertung der WLI nur eine einfache Kodierentscheidung zwischen zwei Alternativen (niedrige versus erhöhte WLI) vorgenommen werden, allerdings war die Schwierigkeit der komplexen semantischen Interpretation der Textstellen zu berücksichtigen. Vor diesem Hintergrund kann die Zuverlässigkeit der Codierung als gut eingestuft werden.

<sup>68</sup> Vgl. **CR (Codierer- Reliabilität)** =  $2 \cdot \ddot{U} / (C1 + C2)$ , wobei  $\ddot{U}$  = Anzahl der übereinstimmenden Codierungen; C1= Anzahl der Codierungen von Codierer 1 bzw. zum Zeitpunkt 1 und C2 = Anzahl der Codierungen von Codierer 2 bzw. zum Zeitpunkt 2 (vgl. Früh 2007, S. 190f.).

<sup>69</sup> Dieser Koeffizient stellt gewissermaßen einen Ausreißer dar, der sich auf die erste vorgenommene Codierung bezieht und somit auf die anfängliche geringere Codierpraxis zurückgeführt werden muss.

### 3.7 Operationalisierung der Thesen aus der Theorie der Problembearbeitung

Um den Erklärungswert der Nedelmannschen Theorie der Problembearbeitung zu überprüfen, mussten deren Thesen zur Veränderung des kulturellen Milieus sozialer Probleme in Krisensituationen vor dem Hintergrund des gewählten Fallbeispiels und des Beobachtungsfeldes operationalisiert werden. Ausgehend von der Grundannahme der Theorie, dass Transformationen des kulturellen Milieus eines sozialen Problems vor allem dann erwartbar sind, wenn von politischen Akteuren ein hoher Handlungsdruck wahrgenommen wird und die Handlungsspielräume als eingeschränkt wahrgenommen werden, wurden für jede Dimension des analytischen Konstrukts konkrete Hypothesen formuliert, die im Sinne eines abduktiven Vorgehens<sup>70</sup> überprüft werden. Das bedeutet, dass überprüft wird, inwieweit sich der parlamentarische Diskurs über Arbeitslosigkeit aus der Perspektive der Theorie der Problembearbeitung rekonstruieren lässt und somit eine plausible Erklärung für den Deutungs- und damit zusammenhängenden Policy-Wandel in der Arbeitsmarktpolitik liefert.

Für die Dimension der Differenzierung wurde folgende Grundhypothese formuliert:

**Differenzierung:** Wenn Arbeitslosigkeit als Krisenthema wahrgenommen wird, werden im parlamentarischen Wissensmarkt von den regierungsverantwortlichen Akteuren Ausdifferenzierungen des Deutungsmusters vorgenommen.

Dabei wird davon ausgegangen, dass Arbeitslosigkeit von den politischen Akteuren als Krisenthema wahrgenommen wird, wenn die Entwicklungen am Arbeitsmarkt, der wirtschaftlichen Leistungskraft und der finanziellen Handlungsspielräume in den Realitätsdeutungen der politischen Akteure als krisenhaft beschrieben werden und Handlungsdruck wahrgenommen wird. Dies wird daran festgemacht, dass der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit eine prioritäre Stellung auf der politischen Agenda eingeräumt wird, wobei die Daten zur öffentlichen Meinung über die vorrangig zu bekämpfenden politischen Probleme als ergänzende Hintergrundinformationen genutzt werden. Der Fokus wurde auf die regierungsverantwortlichen Akteure bei der Betrachtung von Transformationstätigkeiten gelegt, weil, wie schon erläutert, natürlich besonders für diese von einem Interesse an „kulturellem Krisenmanagement“ ausgegangen werden konnte.

Da bei der Dimension der Differenzierung drei Unterdimensionen unterschieden werden, ließen sich im Weiteren Unterhypothesen hinsichtlich Spezifizierung, Adressierung und kultureller Ausdehnung aufstellen.

**Spezifizierung:** Wenn Arbeitslosigkeit als Krisenthema wahrgenommen wird, werden im parlamentarischen Wissensmarkt von den regierungsverantwortlichen Akteuren Spezifizierungen des Problemusters hinsichtlich der genauen Problembeschreibung, der Ursachen sowie der Ziele und Forderungen vorgenommen.

---

<sup>70</sup> Bei der Abduktion wird von einem empirischen Fall ausgegangen, der zunächst aus deduktiver Perspektive beschrieben und analysiert wird, um dabei zu überprüfen, ob die empirischen Beobachtungen mit den aus den angewandten Theorieansätzen abgeleiteten Vermutungen übereinstimmen. Können diese nur zum Teil im Rahmen des verwendeten theoretischen Bezugsrahmens erklärt werden, muss dieser erweitert werden, bis eine plausible, theoriegestützte Erklärung gefunden wird. Abduktion ist damit als eine Phase in einem dynamischen Forschungsprozess zu verstehen, in dem theoretisch inspirierte Hypothesen aufgestellt, empirisch überprüft, gegebenenfalls modifiziert und dann weiteren Überprüfungen zugeführt werden müssen, um sich zu bewähren (vgl. Schneider/Janning 2006, S.43/44).

Für die Unterdimension der Adressierung wurden zwei Hypothesen formuliert, da nicht nur dem Mechanismus der Re-Privatisierung, wie bei Nedelmann hervorgehoben, sondern auch der generellen Ausweitung der Adressierung der Problemlösung auf weitere gesellschaftlich relevante Akteure ein Potential zum Gewinn von Handlungsflexibilität durch Entlastung von alleiniger Problemlösungsverantwortung zugesprochen wird.

**Adressierung 1:** Wenn Arbeitslosigkeit als Krisenthema wahrgenommen wird, versuchen die regierungsverantwortlichen Akteure im parlamentarischen Wissensmarkt eine Re-Privatisierung des sozialen Problems zu befördern.

**Adressierung 2:** Wenn Arbeitslosigkeit als Krisenthema wahrgenommen wird, wird von den Regierungsverantwortlichen im parlamentarischen Wissensmarkt eine Ausweitung der Problemlösungsverantwortung auf weitere gesellschaftliche Akteure vorgenommen.

Mit dem Mechanismus der kulturellen Ausdehnung wurde von Nedelmann auf die Möglichkeit der Erschließung weiterer institutioneller Arenen der Problemlösung und deren Problemlösungsverfahren, um Handlungsflexibilität zu erhalten, abgestellt. Angesichts des Zuschnitts des Forschungsdesigns auf die parlamentarische Arena können zu dieser Dimension, wie erläutert, nur indirekt empirische Beobachtungen gemacht werden. Daher wurde folgende Hypothese formuliert:

**Kulturelle Ausdehnung:** Wenn Arbeitslosigkeit als Krisenthema wahrgenommen wird, verweisen die regierungsverantwortlichen Akteure im parlamentarischen Wissensmarkt auf alternative, außerparlamentarische Problemlösungsverfahren.

Bezogen auf die Dimension des moralischen Milieus wurde von der Theorie der Problembearbeitung prognostiziert, dass politische Akteure in Krisensituationen durch Lockerung dichter moralischer Milieus Handlungsflexibilität zu gewinnen versuchen könnten. Darunter wird verstanden, dass Werte und Normen, deren Realisierung nicht mehr gewährleistet ist, denen im politischen Problemdiskurs aber bisher eine hohe Geltung, ein hoher Verbindlichkeitsgrad zugesprochen wurde, undefiniert oder in ihrer Geltung durch Betonung anderer Werte und Normen, geschwächt werden. Als Hypothese ließ sich daher formulieren:

**moralisches Milieu:** Wenn Arbeitslosigkeit als Krisenthema wahrgenommen wird, beginnen regierungsverantwortliche Akteure im parlamentarischen Wissensmarkt die bisher im Problembearbeitungsdiskurs relevanten Werte und Normen umzudefinieren und/oder auch anderen Werten und Normen Geltung zuzuschreiben.

Als letzter Mechanismus der Problembearbeitung wurde von der Theorie auf die Variation der WLI, d.h. der affektiven Aufladung eines Problemthemas, hingewiesen. Dabei wurde davon ausgegangen, dass Krisensituationen grundsätzlich mit einer hohen WLI einhergehen, aus der wiederum erhöhter Handlungsdruck resultiert. Demnach müssten regierungsverantwortliche Akteure versuchen, die WLI auf verschiedene Art und Weise wieder zu senken<sup>71</sup>, um diesen zu reduzieren und Handlungsflexibili-

---

<sup>71</sup> Zu erinnern ist daran, dass im Rahmen der vorliegenden Arbeit natürlich keine Aussagen darüber gemacht werden konnten, ob und inwieweit durch die Variation der WLI im parlamentarischen Diskurs tatsächlich die affektive Aufladung des

tät zu erhalten. Dazu sollten laut Theorie vor allem auch die Erhöhung des Differenzierungsgrades des Problems und Lockerungen des moralischen Milieus dienlich sein. Als erste Hypothese wurde daher formuliert:

**WLI 1:** Wenn Arbeitslosigkeit als Krisenthema wahrgenommen wird, versuchen die regierungsverantwortlichen Akteure über die Erhöhung der Differenzierung und/oder Veränderung des moralischen Milieus die affektive Aufladung des Problemthemas zu reduzieren.

Differenzierungen und Veränderungen des moralischen Milieus sollten laut Theorie allerdings beim Vorliegen so genannter „moralisierter Probleme“, d.h. im vorliegenden Fall, wenn politische Akteure die Verbreitung von Angst vor Arbeitslosigkeit<sup>72</sup> in der Öffentlichkeit wahrnehmen, unmöglich werden.

**WLI 2:** Wenn in der Öffentlichkeit eine verbreitete Angst vor Arbeitslosigkeit wahrgenommen wird, sind die Mechanismen der Differenzierung und Veränderung des moralischen Milieus versperrt bzw. geraten an ihre Grenzen.

Diese Hypothesen lassen sich natürlich nicht im Rahmen der Ergebnisse der Bedeutungsfeldanalysen beurteilen, sondern müssen in Zusammenhang mit den Ergebnissen zur Veränderung des kulturellen Milieus im Zeitverlauf diskutiert werden. Mit Hilfe der Bedeutungsfeldanalysen sollten dagegen die Veränderungen der WLI im parlamentarischen Problembearbeitungsdiskurs, gemessen über die Nutzungsintensitäten der Problembegrifflichkeiten und die Anteile affektiv aufgeladener Redebeiträge, beurteilt werden. Dabei wurden wegen der unterschiedlichen Interessen an einer affektiven Auf-/Entladungen des Problemthemas bei Regierung und Opposition folgende Hypothesen formuliert.

**WLI 3:** Wenn Arbeitslosigkeit als Krisenthema wahrgenommen wird, versuchen regierungsverantwortliche Akteure durch Versachlichung, d.h. Vermeidung von emotionalen Ausdrücken, Personalisierungen und Dramatisierungen der Lage, die affektive Aufladung des Problemthemas zu reduzieren, so dass die Anteile erhöhter WLI und die Nutzungsintensitäten der Problembegrifflichkeiten in den Debatten gering bleiben.<sup>73</sup>

**WLI 4:** Wenn Arbeitslosigkeit als Krisenthema wahrgenommen wird, versucht die Opposition die affektive Aufladung des Problemthemas durch häufige Nutzung von emotionalen Ausdrücken, Personalisierungen und Dramatisierungen der Lage noch zu befördern, so dass sich im Vergleich zur Regierung stets höhere Anteile erhöhter WLI und höhere Nutzungsintensitäten der Problembegrifflichkeiten feststellen lassen.

---

Problemthemas in der Öffentlichkeit beeinflusst wurde. Dies dürfte allerdings auch eine eigenständige, weiterführende Fragestellung darstellen, während hier geklärt werden sollte, inwieweit sich politischen Akteure bei der Problembearbeitung wirklich des Mechanismus der Ent-/Emotionalisierung bedienen bzw. sich auf ein „Spiel mit dem Emotionen“ einlassen.

<sup>72</sup> Hierbei konnte dann auch auf die demoskopischen Daten zur Frage der Sorge wegen oder Angst vor Arbeitslosigkeit als Hintergrundinformation zurückgegriffen werden.

<sup>73</sup> Es war nicht davon auszugehen, dass Regierungsverantwortliche jedwede Emotionalisierungen des Themas vermeiden würden, sondern es vielmehr in gewissen Situationen auch zweckdienlich sein würde, das Problem oder Teilaspekte davon affektiv aufzuladen, z.B. um nicht als völlig unbeteiligt gegenüber einer wachsenden Anzahl von Arbeitslosen zu gelten, oder aus stärker strategischen Gründen. Denkbar war etwa, dass eine gezielte Dramatisierung gewisser Umstände oder Teilprobleme durch Regierungsverantwortliche zur Rechtfertigung ins Auge gefasster Lösungsansätze eingesetzt würde. Daher wurde lediglich davon ausgegangen, dass die Anteile erhöhter WLI und die Nutzungsintensitäten gering, vor allem im Vergleich zur Opposition, bleiben würden. Auf eine Festsetzung von bestimmten Schwellenwerten, z.B. Anteile erhöhter WLI unter y % wurde bewusst verzichtet, da diese angesichts des Fehlens jedweder Anhaltspunkte für diesen Untersuchungsbereich nur willkürlich sein konnten.

Insgesamt sollte so deutlich geworden sein, dass die Rekonstruktion des politischen Problemdiskurses über Arbeitslosigkeit aus der Perspektive der Theorie der Problembearbeitung ein komplexes, interpretatives Verfahren darstellt, wofür nun zunächst die Ergebnisse der Inhaltsanalysen, angefangen mit dem Blick auf die noch „goldenen Zeiten“ am Arbeitsmarkt und die große arbeitsmarktpolitische Debatte um das AFG, vorgestellt werden.

## **4. Der Wandel des kulturellen Milieus von Arbeitslosigkeit von der Entstehung des AFG bis zur Einführung einer Grundsicherung für Arbeitsuchende**

### **4.1 Die Entstehung des AFG im Zeichen der Vollbeschäftigung (5. WP: Oktober 1965 - Oktober 1969)**

#### **4.1.1 Politische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen**

Als Ausgangspunkt für die Rekonstruktion des politischen Problem diskurses über Arbeitslosigkeit wurde die 5. WP gewählt, da in dieser Periode noch wirtschaftliche Rahmenbedingungen und eine Situation auf dem Arbeitsmarkt vorherrschten, die vermuten ließen, dass Arbeitslosigkeit noch nicht als Krisenthema wahrgenommen wurde. So sollte aus den in dieser Zeit geführten arbeitsmarktpolitischen Debatten ein kulturelles Milieu des Problems bestimmt werden können, von dem aus sich Veränderungen des Problem diskurses vor dem Hintergrund der folgenden krisenhaften Entwicklungen gut betrachten lassen. Außerdem wurde in dieser Periode mit dem AFG, welches für den Paradigmenwechsel von der passiven zur aktiven Arbeitsmarktpolitik steht (vgl. Altmann 2004, Kühl 1982, Schmuhl 2003, S. 450ff.), ein für die politische Problembearbeitung zentrales Gesetz verabschiedet, in dem spezifische Deutungsmuster von Arbeitslosigkeit eine Manifestation fanden, an die politische Akteure im weiteren Verlauf anknüpfen mussten und sich der Wandel von Problemwahrnehmungen vor allem anhand von zahlreichen Novellierungen dieses Grundgesetzes zeigte.

Die 5. WP wurde zunächst von einer bürgerlich-konservativen Regierung unter Kanzlerschaft von Ludwig Erhard, dem „Vater der sozialen Marktwirtschaft“, bestritten. Schon im Dezember 1966 wurde diese allerdings durch eine große Koalition, mit Kiesinger als neuem Kanzler abgelöst, Hans Katzer (CDU) als Arbeits-, Franz-Josef Strauß (CSU) als Finanz- und Karl Schiller (SPD) als Wirtschaftsminister, nachdem die schwarz-gelbe Koalition angesichts des Streits über den Bundeshaushalt 1967 und der aus Sicht der FDP zu geringen Sparmaßnahmen zerbrach. Vor diesem Hintergrund ergab sich eine Parlamentsmehrheit von 447 Abgeordneten gegenüber nur 49 Oppositionsabgeordneten, womit eine nennenswerte parlamentarische Einflussnahme bzw. Kontrolle durch die Opposition nicht mehr gegeben war (vgl. in diesem Zusammenhang auch das Erstarken der im Zuge der Studentenbewegung entstandenen außerparlamentarischen Opposition). Das Vorhandensein einer großen Koalition beförderte laut Schmuhl (2003, S. 454) auch die grundlegende Neuformulierung der Arbeitsmarktpolitik im Sinne der Formulierung des AFG, nachdem zunächst nur eine Fortschreibung des AVAVG (Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung)<sup>74</sup> vorgesehen war, die aber mehr und mehr als un-

---

<sup>74</sup> Mit dem AVAVG war 1927 in der Weimarer Republik als letzter Zweig des Sozialversicherungssystems die Arbeitslosenversicherung in Deutschland und eine eigenständige Arbeitsverwaltung eingeführt worden (vgl. Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung). Nach der Demontage der Arbeitslosenversicherung, der Zerschlagung der Selbstverwaltung und Instrumentalisierung der Reichsanstalt im Nationalsozialismus, knüpfte man nach dem Zweiten Weltkrieg daran wieder an, errichtete 1952 die Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung und führte 1957 mit einer Großen Novelle des AVAVG eine umfassende und einheitliche, um die Regelungen aus dem dritten Reich bereinigte,

zureichend angesehen wurde, vor allem als mit dem überraschenden konjunkturellen Einbruch 1966/1967 auch veränderte Rahmenbedingungen für die Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik und akuter Handlungsbedarf wahrgenommen wurden.

Die Arbeitslosenquote hatte 1961 erstmals die Marke von einem Prozent unterschritten und blieb bis 1966 stabil bei 0,7 bzw. 0,8 Prozent, so dass Vollbeschäftigung vorlag. Arbeitskräfteknappheit stellte die zentrale Herausforderung dar, die auch nicht mehr durch den Zustrom von Arbeitskräften aus der DDR aufgefangen werden konnte, worauf vor allem durch Ausweitung der Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte reagiert wurde (vgl. Schmuhl 2003, S. 439ff.). In den 1960ern war der eigentliche Wirtschaftsboom mit Wachstumsraten von bis über 10 Prozent Mitte der 1950er zwar zum Ende gekommen, d.h. das Wirtschaftswachstum hatte sich mit Fortschreiten des Rekonstruktionsprozesses allmählich abgeschwächt, aber es wurden immer noch relativ hohe jährliche Wachstumsraten (1964, 6,7%, 1965: 5,4%, vgl. Anhang IV, Tab A1) erreicht. Der konjunkturelle Einbruch 1966/1967, der 1967 erstmals ein Minuswachstum verursachte und die Arbeitslosigkeit im Jahresdurchschnitt auf 459.000 Personen ansteigen ließ (Quote 2,1%, vgl. Anhang IV, Tab.A4), konnte aber im Rahmen der von Wirtschaftsminister Schiller im Februar 1967 ins Leben gerufenen konzertierten Aktion, einer Gesprächsrunde bestehend aus Vertretern der Gewerkschaften und Unternehmensverbände, der Bundesbank, des Bundeswirtschaftsministeriums sowie des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage, die auf Basis von gesamtwirtschaftlichen Orientierungsdaten Vorschläge zur Behebung der Konjunktur erarbeitete, schnell überwunden werden.<sup>75</sup> So wurden zwei Konjunkturprogramme der Regierung verabschiedet und mit dem im Mai 1967 verabschiedeten Gesetz zur Förderung der Stabilität des Wachstums der Wirtschaft (Stabilitätsgesetz) ein neues Instrumentarium der ökonomischen Krisensteuerung geschaffen. Durch dieses wurde das so genannte „magische Zielvier-eck“ der Wirtschafts- und Finanzpolitik, welches die Stabilität des Preisniveaus, einen hohen Beschäftigungsstand und ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem Wirtschaftswachstum umfasste, festgelegt. Keynesianischer Wirtschaftspolitik folgend ging man davon aus durch antizyklische Haushalts- und Finanzpolitik zukünftig die Nachfrage und allgemeine Wirtschaftstätigkeit im Sinne einer Globalsteuerung beeinflussen zu können (vgl. Andersen 2003a, S. 606f.; Lampert 1989, S. 174f.; Schmuhl 2003, S. 405). Bereits im August 1968 wurde wieder eine Arbeitslosenquote von unter einem Prozent erreicht. Das BIP wuchs 1968 im Jahresdurchschnitt wieder um 5,5, 1969 sogar um 7,5 Prozent.

Betrachtet man die vorhandenen demoskopischen Daten für diese Zeit, hinterließ die Rezession zwar Eindruck, als das Thema Arbeitslosigkeit im Februar 1967 auf Platz eins der Sorgenliste der Bevölke-

---

Rechtsgrundlage für die Bundesanstalt ein. Eine bundeseinheitliche Arbeitslosenfürsorge, jetzt „Arbeitslosenhilfe“ genannt, war schon im April 1956 eingeführt worden (vgl. Schmuhl 2003, S. 418ff.)

<sup>75</sup> Die konzertierte Aktion war von beiden Sozialpartnern begrüßt worden. Von Gewerkschaftsseite wollte man zeigen, dass man sich der gesamtwirtschaftlichen Verantwortung bewusst war. Mit Beendigung der großen Koalition 1969 ließ die Kooperationsbereitschaft allerdings deutlich nach, da im Konjunkturaufschwung die Asymmetrie zwischen den Verhandlungspartner wieder deutlicher zum Vorschein kam und sich verhärtete Fronten in der Lohnpolitik und bei der betrieblichen Mitbestimmung bildeten (vgl. Reutter 2003, S. 290ff.).

rung kletterte (62 % der Befragten gaben an, dass sie besorgt darüber seien, dass es Arbeitslosigkeit geben könnte), nachdem es ein Jahr zuvor nur auf Platz 18 gelandet war und Preissteigerungen, Geldwertverlust oder auch der Krieg in Vietnam die größten Sorge der Bevölkerung darstellten (vgl. Noelle/Neumann 1967, S. 205). Von den befragten Arbeitern und Angestellten hatten im Dezember 1966 aber doch nur 14, im März 1967 13 und im Juni 1967 15 Prozent Sorge, im Laufe des nächsten halben Jahres arbeitslos zu werden (vgl. ebd., S. 285). In den Umfragenergebnissen in den Jahren 1968/1969 tauchte Arbeitslosigkeit als wahrgenommenes dringlich zu bekämpfendes Problem überhaupt nicht mehr auf.

Abgesehen von diesem kurzen Einbruch auf dem Arbeitsmarkt, auf den man auch durch einen kurzfristigen Abbau der Ausländerbeschäftigung als „Konjunkturpuffer“ (vgl. Schmuhl 2003, S. 442) reagierte, wurde schließlich vor allem ein Qualifikationsdefizit der Arbeitskräfte angesichts technischen Wandels, der Rationalisierung und Automatisierung der Industriearbeit sowie auch des sich abzeichnenden Strukturwandels im Sinne einer Ausweitung des Dienstleistungsgewerbes als problematisch wahrgenommen, da hierdurch Arbeitslosigkeit bzw. vielmehr unterwertige Beschäftigung<sup>76</sup>, die man explizit verhindern wollte, entstehen konnte. Vor diesem Hintergrund schien die Zeit reif für eine Neuorientierung in der Arbeitsmarktpolitik. Da man sich in fast allen westlichen Staaten diesen strukturellen Veränderungen ausgesetzt sah, waren schon zu Beginn der 1960er auf internationaler Ebene Empfehlungen für eine aktive Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik gegeben worden. Hier sind z.B. die OECD „Council of Manpower Policy“-Empfehlung vom 21. Mai 1964 und das ILO-Übereinkommen 122 über Beschäftigungspolitik vom 9. Juli 1964 zu nennen, in dem es im ersten Artikel hieß: „Um das wirtschaftliche Wachstum und die wirtschaftliche Entwicklung anzuregen, den Lebensstandard zu heben, den Arbeitskräftebedarf zu decken sowie die Arbeitslosigkeit und die Unterbeschäftigung zu beseitigen, hat jedes Mitglied als eines der Hauptziele eine aktive Politik festzulegen und zu verfolgen, die dazu bestimmt ist, die volle, produktive und frei gewählte Beschäftigung zu fördern“.

Allerdings wurde diesen ein eher geringer Einfluss auf den bundesdeutschen Diskurs über aktive Arbeitsmarktpolitik zugesprochen.<sup>77</sup> Zwar setzten Beratungen zwischen dem Bundesarbeitsministerium und den Tarifparteien bereits 1964 ein, aber konkrete politische Initiativen für den Weg zu einer aktiven Arbeitsmarktpolitik kamen erst 1966 auf, und die Ratifizierung des ILO-Übereinkommens erfolgte sogar erst im Juni 1971. In den betrachteten arbeitsmarktpolitischen Gesetzgebungsdebatten wurde auf die internationalen Empfehlungen keinerlei Bezug genommen, sondern die Situation eines rasan-

---

<sup>76</sup> Als eine unterwertige Beschäftigung wird die Ausübung einer Tätigkeit, die dem Arbeitnehmer eine Ausschöpfung der bisher erworbenen beruflichen Fertigkeiten und Kenntnisse nicht mehr gestattet, angesehen.

<sup>77</sup> Vgl. Altmann (2004, S. 110 f.; 126 ff.), der sowohl der ILO wie auch der OECD insgesamt eine beschränkte Agenda-Setting-Funktion zuspricht. Der geringe Verbindlichkeitscharakter der OECD-Empfehlungen und die Tatsache, dass im ILO-Übereinkommen kaum konkrete Anregungen für eine Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik zu finden waren, führten dazu, dass sie die Denkmuster der nationalstaatlichen Akteure kaum prägten. Bis zur Bundestagswahl 1965 sah man ohnehin keinen Reformbedarf in der Arbeitsmarktpolitik und konnte so den Empfehlungen für die nationale Politik nichts Neues abgewinnen.

ten technischen Fortschritts und des strukturellen Wandels betont, die die Notwendigkeit von Anpassungen mit Blick auf volkswirtschaftliche Produktivität begründete.

Bevor nun die Ergebnisse der strukturierenden Inhaltsanalyse zu den konkreten arbeitsmarktpolitischen Debatten dargestellt werden, sollen zuvor die politischen Leitlinien der 5.WP, die Erhard und Kiesinger in ihren Regierungsprogrammen verkündeten, beschrieben werden.

#### **4.1.2 Politische Leitlinien und Schwerpunkte in der 5. WP**

Erhard stellte am 10. November 1965 sein Regierungsprogramm unter dem Motto „Programm ohne Überschwang und ohne Selbsttäuschung“ vor (vgl. Plpr. 5/4, S. 33), in dem er auf die Herausforderungen einer veränderten gesellschaftlichen Realität nach dem Wirtschaftswunder hinwies.

„Unser deutsches Modell einer modernen Wirtschafts- und Sozialordnung gerät aus dem Höhenflug des einstmals als ‚Wunder‘ erschienenen Erfolges in die natürliche Phase alltäglicher Bewährung. ... Es geht darum, ob dieses Volk, dieses Parlament, diese Bundesregierung, ob wir nur in spannungsvoller Nachkriegszeit, in der Zeit des Wiederaufbaus zielstrebig Kraft und Phantasie zu entwickeln imstande waren“ (BK Erhard, Plpr. 5/4, S. 18).

Es wurde auf veränderte wirtschafts-, sozial- und außenpolitische Rahmenbedingungen hingewiesen und vor allem auch schon die finanzpolitische Lage problematisiert, obwohl sich im Rückblick betrachtet die staatliche Verschuldung mit einem Anteil von 18,4 Prozent am Bruttoinlandsprodukt 1965 (vgl. Anhang IV, Tab. A2) noch in einer unbedeutenden Größenordnung befand. Als prioritäre Ziele nannte Erhard die Sicherung des Wirtschaftswachstums und die Stabilität der Währung, die die Regierung über eine verantwortungsbewusstere Haushaltsplanung verfolgen wollte, und zwar auch gegen mögliche Proteste.

„... die Regierung wäre verpflichtet, auch dann zu handeln, wenn sie dieser öffentlichen Zustimmung nicht in jedem Augenblick gewiß sein könnte. Denn die Idylle eines trügerischen Wohlergehens um den Preis einer inflationären Entwicklung müßte mit der Zerreißung unserer wirtschaftlichen und finanziellen Ordnung enden“ (BK Erhard, Plpr. 5/4, S.18).

Wegen der hohen Kriegsfolgekosten, der Aufwendungen für Verteidigung und Entwicklungshilfe müsse der Staat nun Maß halten, so dass eine Ausweitung von Subventionen und Sozialausgaben nicht möglich sei (vgl. BK Erhard, Plpr. 5/4, S. 21).

In Ergänzung zur wirtschaftspolitischen Ordnung der sozialen Marktwirtschaft, zu deren Durchsetzung Erhard und sein Staatssekretär Müller-Armack maßgeblich beigetragen hatten<sup>78</sup>, wurde auch eine neue

---

<sup>78</sup> Laut Müller-Armack ist das Ziel der sozialen Marktwirtschaft, „auf der Basis der Wettbewerbswirtschaft die freie Initiative mit einem gerade durch die marktwirtschaftliche Leistung gesicherten sozialen Fortschritt zu verbinden“ (Müller-Armack 1976, S. 249). Das Adjektiv „sozial“ wurde dabei inhaltlich dreifach bestimmt, insofern als 1. die durch die Marktwirtschaft ermöglichte Steuerung der Produktion nach den Wünschen der Verbraucher und 2. die durch den Wettbewerb erzwungene Produktivitätssteigerung als soziale Leistung angesehen wird sowie 3. dieser marktwirtschaftliche Prozess das Fundament für eine sozialpolitisch orientierte Korrektur der Markteinkommen in Form von Fürsorgeleistungen, Renten- und Lastenausgleichszahlungen, Subventionen etc. bildet, wobei darauf zu achten ist, dass hierdurch die Funktionsfähigkeit der Wettbewerbsordnung gestört und die Eigenverantwortung der Bürger nicht gelähmt wird (vgl. ebd., S. 246).

gesellschaftspolitische Leitlinie von Erhard propagiert, die er bereits auf dem 8. CDU-Parteitag unter dem Schlagwort der „formierten Gesellschaft“ vorgestellt hatte.

„Was also heißt dann: ‚Formierte Gesellschaft‘? Es heißt, daß diese Gesellschaft nicht mehr aus Klassen und Gruppen besteht, die einander ausschließende Ziele durchsetzen wollen, sondern daß sie, fernab aller ständestaatlichen Vorstellungen, ihrem Wesen nach kooperativ ist, das heißt, daß sie auf dem Zusammenwirken aller Gruppen und Interessen beruht. Diese Gesellschaft, deren Ansätze im System der sozialen Marktwirtschaft bereits erkennbar sind, formiert sich nicht durch autoritären Zwang, sondern aus eigener Kraft, aus eigenem Willen, aus der Erkenntnis und dem wachsenden Bewußtsein der gegenseitigen Abhängigkeit“ (Ludwig Erhard auf dem 8. CDU-Parteitag im März 1965, vgl. Archiv der Gegenwart).

Angesichts geteilter Zielvorstellungen im Sinne der fortdauernden Erhöhung der Leistung, der Sicherung der Weiterentwicklung der Wirtschaft sowie der Förderung und Nutzbarmachung des technischen und wissenschaftlichen Fortschritts sollte ein kooperatives Zusammenwirken aller gesellschaftlichen Gruppen ohne Bestrebungen, singuläre Interessen durchzusetzen, möglich sein, womit vor allem gemeint war, den wachsenden Einfluss von Interessenverbänden eindämmen zu wollen.

Vor diesem Hintergrund wurde ein starker Staat gerechtfertigt, der sich durch rationale Klarheit und Überschaubarkeit auszeichnen und in Hinblick auf das Gemeinwohl verantwortliche Entscheidungen treffen sollte.

„Diese Gesellschaft wird die staatliche Autorität so weit stärken, daß notwendige Reformen und die Festsetzung von Prioritäten bei der Lösung der Gemeinschaftsaufgaben Anerkennung finden und dadurch politisch möglich werden“ (BK Erhard, Plpr. 5/4, S. 19).

Erhard verwies dann auf die Notwendigkeit einer Abkehr von der lediglich versorgenden, expansiven Sozialpolitik, die als belastend für die Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit der Wirtschaft<sup>79</sup> angesehen wurde und in einer formierten Gesellschaft nicht mehr notwendig erschien.

„Deshalb ist es das Ziel der deutschen Sozialpolitik, alle sozialen Gruppen vor einer Entwicklung zu bewahren, in der sie zunehmend bloß Objekte staatlicher Fürsorge sind. Die Bundesregierung verkennt dabei nicht die Notwendigkeit, eine Politik umfassender Daseinsvorsorge für unsere gesamte Gesellschaft zu treiben. Aber dieses Ziel läßt sich nur durch eine weitsichtige Strukturpolitik der Gesellschaft erreichen, nicht durch eine strukturlose Expansion sozialer Subventionen. ... Wir sind stolz darauf, daß die Bundesrepublik in ihren sozialen Leistungen an der Spitze der westlichen Industrienationen steht. Aber wir haben auch Grund zur Sorge, daß sich hinter diesen Leistungen zum Teil lediglich Zahlungen und Subventionen verbergen, die auf längere Sicht unsere Leistungsfähigkeit und damit unsere soziale Sicherheit nicht fördern, sondern schwächen. Gerade deshalb wird die Bundesregierung alles tun, um zu verhindern, daß durch eine opportunistische Befriedigung von Gruppeninteressen die Sozialpolitik zu einer Hypothek für die Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit unserer Wirtschaft wird“ (BK Erhard, Plpr. 5/4, S. 24).

Die wirtschaftspolitischen Zielsetzungen prägten daher auch die folgenden arbeitsmarktpolitischen Debatten, da eine „gesunde Wirtschaft“ von allen Parteien als Voraussetzung für das private wie öffentliche Wohl angesehen wurde.

Wie schon angemerkt zerbrach die schwarz-gelbe Koalition bereits ein Jahr nach Beginn der Legislaturperiode. Nach Rücktritt der FDP-Kabinettsmitglieder bildete Erhard im Oktober 1966 zunächst ein

<sup>79</sup> Vgl. hier eine Argumentationsfigur, die sich aus der Programmatik der Sozialen Marktwirtschaft ableiten ließ und damit latent immer vorhanden war, aber auf dem Wissensmarkt der Parlamentsdebatte erst wieder ab den 1980ern unter der zweiten konservativ-liberalen Koalition ein dominantes Deutungsangebot darstellen sollte.

Minderheitenkabinetts aus CDU und CSU. Nachdem aber Kurt Georg Kiesinger zum neuen Kanzlerkandidaten gewählt worden war, trat Erhard am 1. Dezember zurück, während Kiesinger die erste große Koalition auf den Weg brachte. In der Thematisierung politischer Schwerpunkte änderte sich kaum etwas (vgl. RE Kiesinger, Plpr. 5/80). Wachstum durch Sicherung eines hohen Beschäftigungsstandes, Stabilität und Gesundung der Finanzen mittels vorausschauender Finanz- und Ausgabenpolitik standen auf der Agenda weiterhin an erster Stelle. Es sollte eine am Gemeinwohl orientierte und den Rahmen der finanziellen Möglichkeiten nicht (mehr) überschreitende Politik weitergeführt werden, wobei auch Kiesinger die Notwendigkeit einer maßvolleren Ausgabenpolitik verkündete.

„Bei den Sozialleistungen, die der Lebenssicherung dienen, soll weder der Besitzstand gemindert noch sollen sie auf die gegenwärtige Höhe festgelegt werden. Wir müssen aber sehr ernsthaft die Bemessung der jährlichen Zuwachsraten der Sozialleistungen und Bundeszuschüsse prüfen und sie mit den Möglichkeiten und Grundsätzen einer gesunden Finanzpolitik in Einklang bringen. Andere Zuwendungen aus dem Bundeshaushalt sollen nicht mehr ohne Rücksicht auf die Wirtschaftslage des Empfängers, sondern nur dann gewährt werden, wenn der Bedarf gesellschaftspolitisch gerechtfertigt ist“ (BK Kiesinger, Plpr. 5/80, S. 3658).

Demgegenüber wurde explizit auf die Erhöhung so genannter Sozialinvestitionen hingewiesen, wozu besonders die Förderung von Wissenschaft und Forschung gezählt wurde, die vor allem der Gefahr eines technologischen Rückstandes entgegenwirken sollte (vgl. Plpr. 5/80, S. 3658f.).

Erhard hatte in seinem Regierungsprogramm die arbeitsmarktpolitischen Schwierigkeiten eines quantitativen wie qualitativen Arbeitskräftemangels benannt sowie auch schon verkündet, gesetzgeberisch Verantwortung bei der Anpassungsarbeit zu übernehmen.

„Mit der Erschöpfung der deutschen Arbeitskraftreserven zeichnet sich aber immer deutlicher eine grundlegende Änderung ab. Diese Wende wurde, weil sie sich aus einem längeren Prozeß heraus entwickelte, in ihrer ganzen Tragweite von vielen nicht rechtzeitig und nicht voll gewürdigt ... Das kostbare Gut menschlicher Arbeitskraft darf nicht vergeudet werden. Der Wechsel des Arbeitsplatzes von strukturell schrumpfenden Bereichen zu produktiveren Tätigkeiten gehört daher zu den Anpassungsvorgängen, die von der Bundesregierung zu fördern sind, wenn diese zugleich alles tut, um soziale Härten zu vermeiden, und den Betroffenen sogar zu besserer und sicherer Berufsausübung verhilft“ (BK Erhard, Plpr. 5/4, S. 19, 21).

Bei Kiesinger blieben die Herausforderungen der neuen Arbeitswelt dagegen völlig unerwähnt, obwohl sich die Rezession im Herbst 1966 ankündigte und die Diskussionen um die notwendige Anpassung des Arbeitsmarktes an die wirtschaftliche und technische Entwicklung bereits begonnen hatten.<sup>80</sup> So war von der CDU/CSU-Fraktion im Januar 1966 schon ein Antrag auf die Anpassung des AVAVG an den technischen Fortschritt und die wirtschaftliche Entwicklung gestellt worden. Dieser war im Juni 1966 angenommen worden, woraufhin die SPD-Fraktion schon im August 1966, zu dieser Zeit also noch in der Oppositionsrolle, den Entwurf eines „Arbeitsmarktanpassungsgesetzes“ einbrachte. Unter dem Einfluss der folgenden Rezession, der damit auch verbundenen Diskussionen um eine umfassendere Neuformulierung der rechtlichen Grundlagen sowie der Regierungsneubildung dauerte es allerdings bis November 1967, bis ein nun von SPD und CDU/CSU getragener Regierungsentwurf für

---

<sup>80</sup> Auf Grund mangelnder Einblicke kann hier nur gemutmaßt werden, dass der konjunkturellen Abschwächung von Kiesinger keine besondere Aufmerksamkeit geschenkt wurde, weil sie entweder noch nicht als solche von den Politikern wirklich erkannt worden war oder nur als kurzfristiges Phänomen gesehen wurde, da das Vertrauen in den Wachstumskurs der BRD zu dieser Zeit enorm hoch war.

ein Arbeitsförderungsgesetz vorgelegt wurde (vgl. ausführl. zur Entstehungsgeschichte Kühl 1982; Lampert 1989; Schmuhl 2003, S. 540ff.; Stingl 1977).

#### **4.1.3 Die arbeitsmarktpolitischen Gesetzgebungsdebatten der 5. WP**

Betrachtet man die in dieser Zeit geführten Debatten, schien über Parteigrenzen hinaus große Einigkeit darüber zu bestehen, dass die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen eine Anpassung der bisherigen arbeitsmarktpolitischen Grundlage erforderten, diese also quasi auf Sachzwänge zurückgeführt wurden. Angefangen mit dem Antrag auf eine weitere Novellierung des AVAVG, über den Entwurf eines Arbeitsmarktanpassungsgesetzes bis hin zur Entscheidung, keine weitere Novellierung, sondern eine völlige Neuordnung des Gesetzesgrundlage vorzunehmen, beherrschte nun der Gedanke die Debatten, durch eine vorausschauende und gezielte berufliche Bildungs- und Qualifizierungspolitik den Anforderungen der neuen Arbeitswelt gerecht werden zu können. Damit distanzierte man sich von der zuvor überwiegend reaktiv und kompensatorisch ausgerichteten Arbeitsmarktpolitik im Sinne klassischer Sozialpolitik und rückte sie vielmehr in Richtung einer aktiven Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik.

So hieß es schon im Antrag der CDU/CSU neben den Forderungen nach einer Verbesserung des Arbeitslosengeldes, dass es vor allem notwendig erscheine,

„...das Instrumentarium der Maßnahmen nach dem AVAVG so ausgestalten, daß unerwünschte soziale Folgen, die sich aus dem technischen Fortschritt und den Strukturveränderungen infolge der internationalen wirtschaftlichen Verflechtungen ergeben können, durch gezielte Beschäftigungs- und Berufspolitik verhindert werden“ (Drks. 5/222).

Dieses sollte u.a. auch durch eine Ausweitung der Berufsforschung unterstützt werden. Der wissenschaftlichen Durchdringung wurde im Weiteren ein großes Gewicht beigemessen, denn auch im „Arbeitsmarktanpassungsgesetz“ der SPD war eine gesetzliche Fixierung der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung vorgesehen (vgl. Drks. 5/887), die dann auch im AFG aufgegriffen und in der Gesetzgebungsdebatte als unentbehrliche Voraussetzung einer modernen, vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik dargestellt wurde.

„Eine solche ständige Beobachtung der Arbeitsmarkt- und Berufsentwicklung müssen wir als Grundlage sehen. Wir müssen erreichen, daß ein möglichst frühzeitiges Erkennen der auf uns zukommenden Probleme möglich ist. Denn nur dann werden wir die Arbeitsmarkttransparenz erreichen, die wir brauchen, um den Aufgaben gerecht zu werden, zu deren Lösung wir im Interesse der arbeitenden Menschen und ihrer Zukunft verpflichtet sind“ (FDP, Plpr. 5/143, S. 7411).

Zu bemerken ist in diesem Zusammenhang, dass auf Initiative der Bundesanstalt bereits im Frühjahr 1965 im Rahmen eines Arbeitskreises „Strukturwandel der Wirtschaft“ Überlegungen zur Gründung eines Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) angestellt worden waren und dieses schließlich schon am 1. April 1967 seine Arbeit aufnahm (vgl. Schmuhl 2003, S. 467-470). Die Wahrnehmung einer komplexer werdenden Arbeitswelt und der wirtschaftlichen Verflechtungen schien das Bedürfnis der Erschließung neuer Wissensressourcen geweckt zu haben, und so wurde durch das IAB

die Möglichkeit gesehen, politische Entscheidungen in der Arbeitsmarktpolitik beruhend auf wissenschaftlichen Erkenntnissen fundierter fällen zu können. Dies kann als Hinweis auf eine beginnende „Verwissenschaftlichung“ der Arbeitsmarktpolitik angesehen werden, die laut Nedelmanns Theorie einen Mechanismus darstellt, mit dem sich der Differenzierungsgrad eines sozialen Problems erhöhen lässt, da sich hierdurch neue Ziele und Realisierungsmöglichkeiten entdecken lassen (vgl. Nedelmann 1986a, S. 22). Allerdings konnte in dieser Periode wohl davon noch wenig Gebrauch gemacht werden, da sich das Institut erst etablieren musste. Das Bedürfnis der politischen Akteure mehr und Genaueres über das Funktionieren des Arbeitsmarktes hierüber erfahren zu können, v.a. zukunftsbezogenes Wissen in Form von regelmäßigen Arbeitsmarktprognosen zu erlangen, verwies aber natürlich auf die Option, Arbeitsmarktprobleme fortan genauer zu spezifizieren und in Teilprobleme zu unterscheiden und somit den Differenzierungsgrad zu erhöhen. Auch wenn der ehemalige Abteilungsleiter der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung Siebrecht im Sinne einer reinen Notwendigkeitskonstruktion konstatierte: „Die Gründung [des IAB; M.R.] erfolgte nicht einem modischen Trend, sie war im Grunde auch keine Reaktion auf bestimmte Vorgänge, die lediglich auslösenden Charakter hatten. Dieses Institut war längst notwendig geworden“ (Siebrecht 1977, S. 310), lässt sich das zeitliche Zusammenfallen von erster Rezession und der recht schnellen Arbeitsaufnahme des IAB nicht leugnen.

Die Folgen der Rezession für den Arbeitsmarkt führten schließlich dazu, dass im Rahmen einer 7. Novelle des AVAVG, die eigentlich nur eine Ausdehnung der Versicherungspflicht auf vorher nicht versicherungspflichtige Personenkreise vorgesehen hatte, das Arbeitslosengeld, die Arbeitslosenhilfe, Familienzuschläge, das Kurzarbeitergeld und Schlechtwettergeld angehoben sowie eine Unterhaltsgeld für Teilnehmer an beruflichen Bildungsmaßnahmen eingeführt wurde (vgl. Drks. 5/1420). Diese materiellen Leistungsverbesserungen wurden vorgezogen und traten zum 1. April 1967 in Kraft, da es der Ausschuss für Arbeit für „unvertretbar“ hielt, die angesichts der Entwicklung im Bereich der Wirtschaft und des raschen Anwachsens der Arbeitslosenzahlen seit November 1966 „unbedingt und dringend notwendigen“ Verbesserungen aufzuschieben, bis die geplante umfangreiche Novelle zum AVAVG verabschiedet werden könne (vgl. Drks. 5/1420, S.1).

In der Debatte wurden diese als gesellschaftspolitisch notwendige und sozialpolitisch wünschenswerte Maßnahmen dargestellt und so im Sinne von Argumenten des Guten und des Nützlichen (vgl. Bleses/Rose 1998, S. 160ff.) gerechtfertigt.

„Hier möchte ich anknüpfen und darauf hinweisen, daß die Erhöhung der Leistungen bei Arbeitslosigkeit eine sozialpolitische und eine volkswirtschaftliche Seite hat, eine sozialpolitische in der Lohnersatzfunktion des Arbeitslosengeldes mit ihrer großen Bedeutung für die Lebensmöglichkeit der Familie, eine volkswirtschaftliche Seite, weil das dem Arbeitslosen fehlende Einkommen ja vornehmlich in der Konsumgüterindustrie fehlt und dadurch weitere Arbeitslosigkeit zur Folge haben kann“ (CDU, Plpr. 5/95, S. 4337).<sup>81</sup>

<sup>81</sup> Der Redner zeigte hier eine taktisch kluge Argumentationsfähigkeit, da die Werte Wachstum und sozialer Schutz als miteinander eng verknüpft präsentiert wurden und man so im sozial- und wirtschaftspolitischen Lager auf Zustimmung hoffen konnte.

Es wurde ferner betont, dass durch die Leistungsverbesserungen die Arbeitslosigkeit keinesfalls „verschönert“ werde und auch nicht der Anreiz genommen werde, sich wieder um neue Arbeit zu bemühen. Denn vor dem Hintergrund der gegebenen Wirtschaftssituation wurde ganz eindeutig von unverschuldeter Arbeitslosigkeit bei insgesamt guter Arbeitsmoral ausgegangen, die eine schnelle Hilfe besonders für die betroffenen kinderreichen Familien und Älteren erfordere (vgl. CDU, Plpr. 5/95, S. 4336).

Der sozialpolitischen Linderung der konjunkturell bedingten Arbeitslosigkeit wurde somit von der Regierung Priorität eingeräumt, wobei auch darauf hingewiesen wurde, dass für die Beseitigung der Arbeitslosigkeit langfristig das Vermitteln auf einen neuen Arbeitsplatz die beste Arbeitslosenversicherung sei, was man auch schon durch die Verbesserung der Leistungen für berufliche Bildungsmaßnahmen anstrebte (vgl. ebd.). So bemerkte man dann auch von Seiten der SPD, dass diese Novelle eine qualifizierte Berufsausbildung, Fortbildung und Verhütung von Arbeitslosigkeit durch Umschulung zum Inhalt habe, wodurch auch die strukturell bedingte Arbeitslosigkeit in größerem Umfang als zuvor beseitigt werden könne (vgl. SPD, Plpr. 5/95, S. 4338).

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die 7. Novelle des AVAVG eine direkte Reaktion auf den wahrgenommenen wachsenden Problemdruck im Zuge der Rezession darstellte, und die regierungsverantwortlichen Akteure hier offensives Handeln zeigten, vor allem auch weil die Leistungsverbesserungen unter Umgehung der parlamentarischen Geschäftsordnung durchgesetzt wurden.<sup>82</sup> Die kurze Rezession ließ Arbeitslosigkeit noch nicht zu einem politischen Krisenthema im Nedelmannschen Sinne werden. Denn offensichtlich hielten sich die politischen Akteure nach wie vor für handlungsfähig und die Umsetzung der sozialpolitischen Maßnahmen für finanziell machbar, so dass hier noch keine Transformationen des kulturellen Milieus zu beobachten waren, sondern an der Absicherung konjunktureller Arbeitslosigkeit durch Sozialtransfers und der Verhinderung struktureller Arbeitslosigkeit durch Förderung beruflicher Mobilität im Weiteren festgehalten wurde. So sollte das AFG auch auf einer Ausweitung der Berufsberatung, der beruflichen Um- und Weiterbildung und insgesamt der Förderung lebenslangen Lernens basieren.

„Deshalb steht im Mittelpunkt dieses Entwurfs des Arbeitsförderungsgesetzes ein Programm zur systematischen Förderung dieses lebenslangen Lernprozesses“ (BM Katzer, Plpr. 5/143, S. 7402).

Die Sorge um die volkswirtschaftliche Produktivität stand dabei immer im Vordergrund, denn Arbeitslosigkeit und unterwertige Beschäftigung, die man aus Strukturveränderungen, Rationalisierungsmaßnahmen oder Betriebsveränderungen angesichts des technischen und wirtschaftlichen Wandels hervorgehen sah, wurde als Verschwendung von Humankapital angesehen. In diesem Zusammenhang ist

---

<sup>82</sup> Dass der Ausschuss von sich aus die Leistungsverbesserungen in den zur Beratung vorliegenden Gesetzentwurf über die Ausweitung der Versicherungspflicht eingebaut hatte, widersprach der Geschäftsordnung, welche verlangte, dass erst eine entsprechende Gesetzesvorlage entweder von der Bundesregierung, dem Bundesrat oder aus der Mitte des Parlaments hätte eingebracht werden müssen (vgl. Plpr. 5/95, S. 4332)

auch die Hervorhebung der Bedeutung der beruflichen Bildung im noch zu Oppositionszeiten eingebrachten Arbeitsmarktanpassungsgesetz der SPD zu sehen.<sup>83</sup>

„Wir legen diesen Gesetzentwurf vor - das möchte ich abschließend bemerken -, um eine Lösung für die moderne Berufsausbildung von morgen zu ermöglichen, die erstens der Wirtschaft die erforderlichen quantitativen und qualitativen Kräfte entsprechend der Entwicklung von Wirtschaft und Technik zur Verfügung stellen kann, zweitens durch diese Mobilität die soziale Sicherung der Arbeitnehmer entscheidend gewährleistet und drittens damit neue Aufstiegschancen in unserer modernen technisierten Arbeitswelt erschließt“ (SPD, Plpr. 5/67, S. 3186).

Die damalige schwarz-gelbe Regierung hatte zwar parallel ein eigenes Berufsausbildungsgesetz zur Diskussion gestellt, in dem aber nur die berufliche Ausbildung der Jugend als eigenständiger Bereich geregelt werden sollte, was als ein Differenzierungsversuch angesehen werden kann, der aber von der SPD als solcher explizit kritisiert und eine „Departikularisierung“ gefordert wurde.

„Auch in dieser Beziehung ist der Blick für das Ganze notwendig, wenn wir die Chance haben, jetzt den ganzen Komplex gesetzlich neu zu regeln, dann sollten wir uns nicht nur auf die unmittelbare Berufsausbildung traditioneller Art beschränken, sondern in größeren, moderneren Zusammenhängen denken“ (SPD, Plpr. 5/67, S. 3192).

Allerdings konnte sie sich auch in der großen Koalition damit nicht durchsetzen, da die Berufsausbildung schließlich in einem eigenständigen Berufsbildungsgesetz geregelt und zwei Monate nach dem AFG im September verabschiedet wurde (vgl. Behrendt 1977, S.347f.).

Insgesamt war man sich aber einig, dass zur Gewährleistung stetigen Wachstums und damit zur Verhütung von Arbeitslosigkeit und unterwertiger Beschäftigung die berufliche Mobilität der Arbeitnehmer herzustellen bzw. zu sichern sei. In der Begründung des Gesetzentwurfs des AFG vom November 1967 lautete es daher:

„Die Wandlungen in der Wirtschaft, technischer Fortschritt und Automation erfordern in erheblich stärkerem Maße als bisher wirkungsvolle Maßnahmen zur Verhütung von Arbeitslosigkeit. Der Arbeitnehmer muß für den veränderten Ablauf des Arbeitslebens krisensicher werden. Hierzu dient in erster Linie eine Stärkung seiner beruflichen Mobilität. Daher erhalten besonders Umschulung, berufliche Aufstiegs- und Leistungsförderung großes Gewicht“ (Drks. 5/2291, S. 53/54).

Die berufliche Mobilität als zentrale Zielvorstellung wurde vor allem über Notwendigkeitskonstruktionen gerechtfertigt bzw. abgesichert.

„Berufliche Mobilität Schlagwort oder Notwendigkeit? Ich möchte mich ganz nachdrücklich für das Letztere entscheiden. Nicht nur die berufliche, sondern auch die regionale Mobilität sind eine dringende Notwendigkeit....Jetzt aber, meine Damen und Herren, muß schnell und umfassend gehandelt werden, um berufliche Mobilität als Voraussetzung gesunder Sozial- und Wirtschaftspolitik zu gewährleisten“ (CDU/CSU, Plpr. 5/143, S. 7406).

---

<sup>83</sup> Das im August 1966 eingebrachte Gesetz zur Anpassung des Arbeitsmarktes an die Entwicklung von Wirtschaft und Technik verband die Komplexe Berufsberatung, Berufsausbildung, berufliche Fortbildung, Umschulung und Rehabilitation, die bisher aus Sicht der SPD-Fraktion unnötig auseinander gerissen worden waren und teilweise dem Wirtschafts- und teilweise dem Arbeitsminister unterstanden (vgl. Behrendt 1977, S. 340). Vier Zielsetzungen wurden mit dem Gesetz verfolgt: „1. Durch eine Arbeitsmarkt- und Berufsforschung soll die ständige Anpassung des Arbeitsmarktes an die Entwicklung von Wirtschaft und Technik gefördert werden. 2. Die Berufsausbildung soll der Entwicklung von Wirtschaft und Technik angepaßt werden. 3. Die berufliche Qualifizierung der Arbeitnehmer soll durch die Teilnahme an beruflichen Bildungsveranstaltungen gefördert werden. 4. Arbeitslosigkeit oder unterwertige Beschäftigung, die durch Strukturveränderungen oder Rationalisierungsmaßnahmen oder durch Betriebsveränderungen aus anderem Anlaß eintreten kann, soll verhütet werden“ (SPD, Plpr. 5/67, S. 3185). Dieser Komplex wurde aber im Laufe der Debatten um die Neuformulierung des AVAVG wieder aufgebrochen und ging einerseits im Berufsausbildungsgesetz auf und floss andererseits hinsichtlich der Bereiche der vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, der beruflichen Bildung und der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung dann in das AFG ein (vgl. Behrendt 1977, S. 347. Kühl 1982, S. 253).

Arbeitslosigkeit und unterwertige Beschäftigung wurden als „problematisch“ gesehen, waren zu dieser Zeit aber eher mögliche Bedrohung denn aktuelles Problem und wurden daher als vermeidbarer „Luxus“ thematisiert.

„Wir können uns eigentlich den volkswirtschaftlichen Luxus nicht erlauben, daß ein solcher Arbeitnehmer vielleicht zehn Jahre nicht mehr ordnungsgemäß in den Arbeitsprozeß eingegliedert ist. ... Wir können uns den Luxus nicht erlauben, längere Zeit Arbeitslosigkeit hinzunehmen (CDU/CSU, Plpr. 5/143, S. 7417).

Ansatzweise erfolgten Spezifizierungen innerhalb dieses Problemdiskurses im Laufe der Debatte zu drei Betroffenen Gruppen – Frauen, Behinderte und ältere Arbeitnehmer. Dabei wurden die Frauen als diejenigen thematisiert, die besonders vom AFG profitieren würden, da ihnen über die aktive Arbeitsmarktpolitik nun die Chancen eines (Wieder-)Einstiegs erleichtert würden. Somit sollte eine bestmögliche Ausnutzung des knappen Arbeitskräftepotentials befördert werden.

„Es wird wirklich allerhöchste Zeit, daß wir die Reserven, die wir bei den Frauen haben, genügend auswerten“ (CDU/CSU, Plpr. 5/143, S. 7420,).

Der Gruppe der Behinderten wollte man im Rahmen der Rehabilitation besonderes Augenmerk schenken, da man von einer wirklichen Rehabilitation erst nach der beruflichen Integration sprechen wollte und in der Eingliederung in den volkswirtschaftlichen Produktionsprozess ein allseits gewünschtes Ziel sah.

„Abschließend sei noch einmal festgestellt, dass das soziale Werk der Rehabilitation für den Einzelnen und für die Gesellschaft von unschätzbarem Wert ist. Die Behinderten wünschen kein Mitleid, sondern die Chance, arbeiten zu können, um ihrem Leben Würde zu verleihen und das Gefühl der Nutzlosigkeit zu überwinden“ (CDU/CSU, Plpr. 5/234, S. 12916).

Die älteren Arbeitnehmer wurden als „Kummerecken des Arbeitsmarktes“ (vgl. Plpr. 5/143, S. 7404) dargestellt, da diese als besonders von den Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt überfordert und daher von Diskriminierung und überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit betroffen erlebt wurden. Um deren Arbeitsmarktchancen zu verbessern, wurden Eingliederungsbeihilfen vorgesehen, welche aber im Zuge der Förderung beruflicher Mobilität eher als Übergangslösung gesehen wurden. Die zuvor einzusetzenden zusätzlichen Mittel dafür sollten aber als sinnvolle Investitionen angesehen werden.

„Es [die Arbeitslosigkeit älterer Arbeitnehmer M.R.] ist selbstverständlich auch ein wirtschaftliches Problem. Deswegen sind alle Mittel, die wir hier zur Förderung einsetzen, gut angewandte Mittel; denn unsere Volkswirtschaft könnte es sich gar nicht leisten, auf den richtigen Einsatz erfahrener und meist besonders zuverlässiger Arbeitskräfte zu verzichten“ (CDU/CSU, Plpr. 5/234, S. 12919).

Überhaupt schien man gegenüber den durch die Neuordnung der Arbeitsmarktpolitik aufkommenden Kosten von Anfang an sehr aufgeschlossen, und zwar nicht nur weil die Veränderungen notwendig erschienen, sondern man sich auch fortschrittlich im Zuge einer modernen Gesellschaftspolitik sehen wollte.

„Ich möchte an dieser Stelle nur erwähnen, daß auf anderen Gebieten der sozialen Sicherung die notwendige Anpassung an die Lohnentwicklung längst vollzogen ist. ... Die Sätze des Arbeitslosengeldes sind aber nicht nur im Hinblick auf die Lohnentwicklung überholt, sie sind es ebenso im Hinblick auf die sozialpolitische Entwicklung der letzten zehn Jahre“ (CDU/CSU, Plpr. 5/27, S. 1240).

So zeigte sich auch die FDP zumindest hinsichtlich aktiver Leistungen im Rahmen der Debatte um das AFG ebenfalls investitionsfreudig.

„Wir sind sogar der Meinung, daß, wenn sich die Durchführung des Gesetzes in den nächsten Jahren als erfolgreich erweist, sehr viele Kosten auf uns zukommen können. Aber wir glauben, daß diese produktiven Kosten im Rahmen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik und der dadurch möglichen Weichenstellung für wirtschaftspolitische Entwicklungen der Zukunft keinesfalls an der falschen Stelle gezahlt würden“ (FDP, Plpr. 5/143, S. 7413).

Insgesamt bleibt für die erste betrachtete Wahlperiode festzuhalten, dass bis auf minimale parteipolitische Differenzen, oder besser gesagt Akzentsetzungen<sup>84</sup>, ein deskriptiver wie normativer Wissenskonsens unter den politischen Akteuren über Ursachen, Problembeschreibung, Ziel- und Wertvorstellungen vorlag. Dies lässt sich auch daran erkennen, dass die Parteien bei der Verabschiedung des AFG sogar um die eigentliche Urheberschaft der neuen Konzeption zu streiten begannen.

„Ich will hier nicht den heute mittag ausgebrochenen Streit über Erstgeburtsrecht usw. noch einmal aufleben lassen. Ich erinnere mich an ein Sprichwort: Der Erfolg hat viele Väter. Dieses Gesetz scheint ein erfolgreiches Gesetz zu sein; denn alle sind die Väter dieses Gesetzes. Ich kann mich darüber nur freuen“ (BM Katzer, Plpr. 5/234, S. 12936).

Somit wurde das Gesetz am 13. Mai 1969 einstimmig angenommen, da alle Parteien die Zielrichtung des AFG begrüßten, die Bundesarbeitsminister Katzer zusammenfassend folgendermaßen beschrieb:

„Von der bloßen Absicherung bei Arbeitslosigkeit hin zu rechtzeitigen vorbeugenden Maßnahmen gegen Schwierigkeiten am Arbeitsmarkt;

- von mechanischen Ausgleichs- und Vermittlungsbemühungen am Arbeitsmarkt hin zu einer vorausschauenden Politik der richtigen Berufs- und Arbeitsplatzwahl;

- von der Einmalberatung bei Eintritt in das Berufsleben hin zu einer verzahnten und gestuften Berufs-, Arbeits- und Bildungsberatung das ganze Arbeitsleben hindurch;

- vom bloßen Versicherungsdenken und dem Anhäufen sowie der kommerziellen Anlage von Milliardenbeiträgen hin zu einem produktiven Einsatz der Mittel zur Schaffung und Umstrukturierung von Arbeitsplätzen;

- und auch: von der Beschränkung der Dienstleistungen auf die versicherten Arbeitnehmer hin zu einem vielseitigen Angebot für alle Erwerbstätigen, gleich ob unselbständig oder selbständig“ (BM Katzer, Plpr. 5/234, S. 12951f.).

Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik sollte dabei in einem engen Zusammenhang mit einer aktiven Konjunkturpolitik auf Basis des Stabilitätsgesetzes, die auf einen hohen Beschäftigungsgrad zielte, mit einer Strukturpolitik, die dem wirtschaftlichen Wandel Rechnung tragen und einer modernen Bildungspolitik, die allen Bürgern die Möglichkeit sozialen Aufstieges eröffnen sollte, gesehen werden (vgl. BM Katzer, Plpr. 5/143, S. 7400f.).

<sup>84</sup> Als sozialdemokratische Akzente können die teilweise stärker arbeitnehmerorientierten Perspektiven genannt werden, die zum Beispiel zum Ausdruck kam, als die gesetzliche Festlegung der Freistellung von Arbeit für Berufsbildungsmaßnahmen und die Anzeigepflicht von Betriebsänderungen sowie weitere Schutzmaßnahmen gefordert wurden. „Arbeitslosigkeit und unterwertige Beschäftigung als Folge unternehmerischer Disposition können aber nur verhindert werden, wenn die Arbeitsämter rechtzeitig von solchen für die Arbeitnehmer zu erwartenden Nachteilen Kenntnis erhalten. Doch heute schon möchte ich erklären: Nach einigen Jahren muß die Erfahrung Erkenntnisse darüber bringen, ob die berufliche Anpassung allein ausreicht, die soziale Sicherung des Arbeitnehmers herbeizuführen, oder ob weitere Maßnahmen - hier denke ich an Kündigungsschutz, Lohn- oder Gehaltsgarantie, Vorverlegung der Altersgrenze für das Altersruhegeld und Ähnliches - erforderlich sind“ (SPD Plpr. 5/67, S. 3186). - Bei der FDP zeigten sich dagegen parteipolitische Grundsätze in der schon früh geäußerten Zurückhaltung bzgl. Leistungsverbesserungen. „Die FDP wird daher darauf hinwirken, daß den gezielten Maßnahmen zur Vermeidung der Arbeitslosigkeit der betroffenen Personen das besondere Augenmerk geschenkt wird. Auf diesen Wegen kann den möglicherweise Betroffenen besser geholfen werden als durch eine generelle Erhöhung der Beitrags- und Leistungsbemessungsgrenze“ (FDP, Plpr. 5/27, S. 1243).

Der Paradigmenwechsel zeigte sich also darin, dass der Schwerpunkt von der Absicherung bei Arbeitslosigkeit zugunsten einer Absicherung gegen Arbeitslosigkeit verlegt wurde, indem die Lohnersatzleistungen in den Hintergrund treten sollten, während prospektiv und präventiv angelegte Aufgabenfelder (Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Berufsaufklärung und -beratung, Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung, Maßnahmen zur Förderung der Arbeitsaufnahme und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sowie berufsfördernde Leistungen zur Rehabilitation) Vorrang gegeben werden und damit das Vermögen der BA auch mehr beschäftigungs- und strukturpolitischen Zwecken dienen sollte. Schließlich betonte man, dass das Risiko der Arbeitslosigkeit eben nicht versicherbar sei (vgl. BM Katzer, Plpr. 5/143, S. 7401) und daher die Verhinderung von Arbeitslosigkeit vor allem dadurch zu erreichen sei, dass weniger ein konsumtiver als ein produktiver bzw. investiver Mitteleinsatz verfolgt würde, wie zum Beispiel im Rahmen des mit dem AFG auch neu eingeführten Instruments der produktiven Winterbauförderung oder von ABM (vgl. Drks. 5/2291, S.56). Insgesamt war man daher davon überzeugt, mit dem AFG fortan eine den gesellschaftlichen Entwicklungen angepasste moderne und produktive Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik betreiben zu können.

„Meine Damen und Herren! Mit diesen modernen Instrumenten und mit dieser modernen Auffassung wird die Bundesanstalt zweifelloseinen entscheidenden Beitrag für die Produktivität unserer Wirtschaft und für das Wachstum unserer gesamten Volkswirtschaft leisten können“(CDU/CSU, Plpr. 5/234, S. 12913).

#### **4.1.4 Zusammenfassung: Das kulturelle Milieu von Arbeitslosigkeit in der 5. WP**

##### ***4.1.4.1 Problemmuster und moralisches Milieu***

Das zentrale arbeitsmarktpolitische Problem dieser Zeit wurde in den Qualifikationsdefiziten der Arbeitskräfte gesehen, die sich vor dem Hintergrund einer durch technologischen und wirtschaftlichen Strukturwandel veränderten Arbeitswelt ergaben und so eine Bedrohung für die wirtschaftliche Produktivität darstellten. Die Vermeidung von solcherart begründeter struktureller Arbeitslosigkeit und unterwertiger Beschäftigung, als Verschwendung wertvollen Humankapitals interpretiert, war daher die zentrale politische Forderung, der man durch die Herstellung beruflicher Mobilität über die ausgeweiteten Instrumente der beruflichen Aus- und Fortbildung sowie präventiven Umschulung nachkommen wollte, um eine optimale Ausschöpfung des Arbeitskräftepotentials zu gewährleisten. Auch wenn dabei teilweise bestimmte Personengruppen (Frauen, Behinderte, ältere Arbeitnehmer) hervorgehoben wurden, gab es keine differenzierte Zielgruppenpolitik, denn auch für diese lautete die Maxime schließlich aktive Arbeitsmarktpolitik zur Herstellung beruflicher Mobilität für eine umfassende und langfristige Integration in den Arbeitsmarkt.

Eine zunehmende wissenschaftliche Durchdringung des Politikfeldes sollte die Basis für eine vorausschauende, aktive Arbeitsmarktpolitik bilden. Arbeitsmarktpolitik schien eine kontextuelle Ausdehnung zu erfahren, da sie nicht mehr primär sozialpolitisch, sondern in enger Verzahnung mit konjunktur-, struktur- und bildungspolitischen Überlegungen gesehen wurde. Damit ließ sich letztlich auch die

konjunkturell bedingte Arbeitslosigkeit von 1967 auf das beschriebene dominante Problemmuster zurückführen.

Bezogen auf die Frage der Adressierung der Problemlösung ließ sich feststellen, dass sich die Regierung bzw. der Gesetzgeber ganz klar in der Verantwortung für die Lösung des Problems sah, d.h. der Förderung der Anpassungsarbeit, wie es das folgende Zitat noch einmal unterstreicht.

„Auf all diesen Gebieten stellt sich dem Gesetzgeber die Aufgabe, Vorsorge zu treffen, daß sich dieser Wandel reibungslos vollzieht. Weder der einzelne Arbeitnehmer noch die gesamte Volkswirtschaft dürfen darunter leiden, daß etwa nicht rechtzeitig gesetzgeberische Maßnahmen getroffen worden sind, um möglicherweise auftretende Schwierigkeiten zu beheben“ (CDU/CSU, Plpr. 5/27, S.1241).

Allerdings wurde auch darauf hingewiesen, dass die Herausforderungen nur wirklich gemeistert werden könnten, wenn das Potential des AFG auch ausgeschöpft und von den Betroffenen die Bereitschaft gezeigt werde, sich dem ständigen Wandel der Arbeitswelt anzupassen (vgl. CDU/CSU, Plpr. 5/234, S, 12908), was durch Aufklärungsarbeit unterstützt werden sollte, denn

„...[v]on diesem Gesetzentwurf, ich wiederhole das nachdrücklich, sind keine Wunderdinge auf dem Verordnungswege zu erwarten. Er erzwingt und reglementiert keinen Fortschritt. Er bietet jedoch einen breiten Fächer von neuen Möglichkeiten für alle Leistungswilligen, Aufstiegswilligen, für alle privaten und öffentlichen Einrichtungen, die mitarbeiten an der Aufgabe, dafür zu sorgen, daß der technische Fortschritt in jeder Phase auch ein Fortschritt für unsere Gesellschaft, ein Fortschritt für den Menschen ist“ (BM Katzer, Plpr. 5/134, S.7404f.).

Von einer Privatisierung der Arbeitsmarktprobleme war man also noch weit entfernt, auch weil die Problemursachen in unabänderlichen wirtschaftlichen Entwicklungen, dem technischen Fortschritt und der zunehmenden wirtschaftlichen Verflechtungen gesehen wurden, und nicht etwa in einer fehlenden Arbeitsmoral, wie im Rahmen der Verbesserung der materiellen Leistungen in Reaktion auf die Rezession deutlich wurde.

Zu dem von Nedelmann angeführten Punkt der kulturellen Ausdehnung lässt sich aus den Debatten Folgendes herauslesen. Bei der Beratung des AFG wurde zwar in großem Maße von den Möglichkeiten der Anhörung von Sachverständigen Gebrauch gemacht, sowie Stellungnahmen und Informationen von Gewerkschaften und weiteren Verbänden eingeholt, wie aus dem Ausschussbericht zu erfahren war. Dies entspricht aber den üblichen Gegebenheiten im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens, so dass von einer Ausdehnung der institutionellen Behandlung des Problems im Nedelmann'schen Sinne hier definitiv nicht gesprochen werden kann. In der Gründung des IAB 1967 ließe sich dagegen ansatzweise eine Form kultureller Ausdehnung finden, da hierdurch eine themenbezogene institutionelle Arena geschaffen wurde, mit der die Möglichkeit einer zukünftigen Ausweitung des Diskurses auf eine wissenschaftliche Arena einhergeht. In der 5. WP dominierte allerdings eindeutig die parlamentarische Arena bei der Problembehandlung, was auch erklärlich vor dem Hintergrund des verbreiteten technokratischen Denkens und des Steuerungsoptimismus der politischen Akteure ist.

Welche Werte und Normen beherrschten nun die arbeitsmarktpolitischen Debatten der 5.WP? Das moralische Milieu umfasste zunächst ganz klar die Werte Vollbeschäftigung, hohe volkswirtschaftli-

che Produktivität, was auch Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit umfasste, sowie berufliche Mobilität, die interpretativ eng aneinandergelockt waren. Erwerbsarbeit, wie besonders aus der Diskussion um die Integration Behinderter und älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt zu sehen, wurde als ein Wert an sich dargestellt, wobei mit der Forderung der Vermeidung unterwertiger Beschäftigung auch der Aspekt einer sinnvollen, persönlich befriedigenden Arbeit, die den sozialen Status oder sogar soziales Fortkommen sichern sollte, hinzugefügt wurde.

„Es muß gewährleistet sein, daß ein Arbeitnehmer der - ganz gleich, aus welchen Gründen er seinen Arbeitsplatz verliert-, nicht nur irgendeinen anderen, sondern den richtigen, seinen Fähigkeiten entsprechenden Arbeitsplatz einnehmen kann. Deswegen müssen berufliche Umschulungs- oder Fortbildungsmaßnahmen durchgeführt werden, die den einzelnen Arbeitnehmer in die Lage versetzen, auch künftig genauso produktiv und seinem bisherigen sozialen Stand entsprechend tätig zu sein“ (CDU/CSU, Plpr. 5/27, S. 1241).

Die angesprochenen Werte bildeten so in der 5. WP ein dichtes moralisches Milieu, welches auch nicht in der Rezession, als die Realisierung dieser kurzzeitig nicht mehr gegeben war, gelockert wurde, da wie bemerkt noch genügend Handlungsspielräume gesehen wurden, diese weiterhin zu verfolgen.

#### ***4.1.4.2 Ergebnisse der WLI-Analyse für die 5. WP***

Zur affektiven Aufladung der Debatten in der 5. WP lässt sich Folgendes sagen. Vor dem Hintergrund, dass Arbeitslosigkeit in dieser Periode angesichts des Vorliegens von Vollbeschäftigung und der noch wahrgenommenen Handlungsspielräume zur schnellen Überwindung der kurzen Rezession kein Krisenthema für die politischen Akteure darstellte, war zunächst von einem geringen WLI-Grad auszugehen und damit auch einer geringen Notwendigkeit, in der parlamentarischen Arena auf eine Entemotionalisierung zu dringen.

Dies ließ sich bestätigen, betrachtet man die Ergebnisse der Bedeutungsfeldanalyse zur Bewertung der WLI, die wie unter 3.4. geschildert durchgeführt wurde. Interessant sind dabei vor allem die Ergebnisse bezogen auf die Debatte zur 7. Änderung des AVAVG, da diese konkret vor dem Hintergrund gestiegenen Problemdrucks geführt wurde. Bei dieser Debatte wurden sowohl hinsichtlich der Nutzungsintensitäten als auch der Anteile erhöhter WLI die höchsten Werte registriert. Außerdem fiel auf, dass dabei die vermuteten Unterschiede zwischen Regierung und Opposition nicht zu finden waren (vgl. Hypothesen WLI 3 und WLI 4). Dies ließ sich allerdings vor dem Hintergrund erklären, dass noch ausreichend Handlungsspielräume gesehen wurden, einen solchen konjunkturellen Einbruch schnell wieder zu überwinden, und somit noch keine ernsthafte Krisensituation wahrgenommen wurde.

Abb. 3: Nutzungsintensitäten der Problembegrifflichkeiten in den Debatten der 5. WP

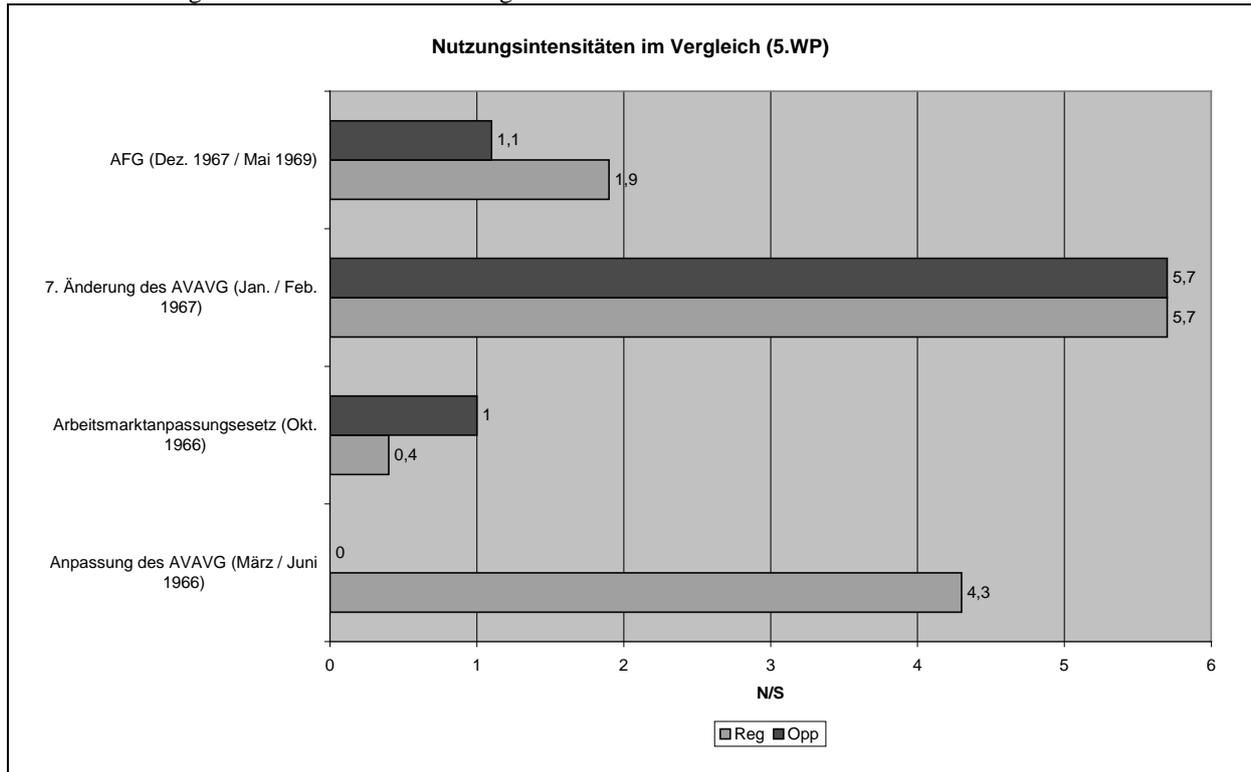
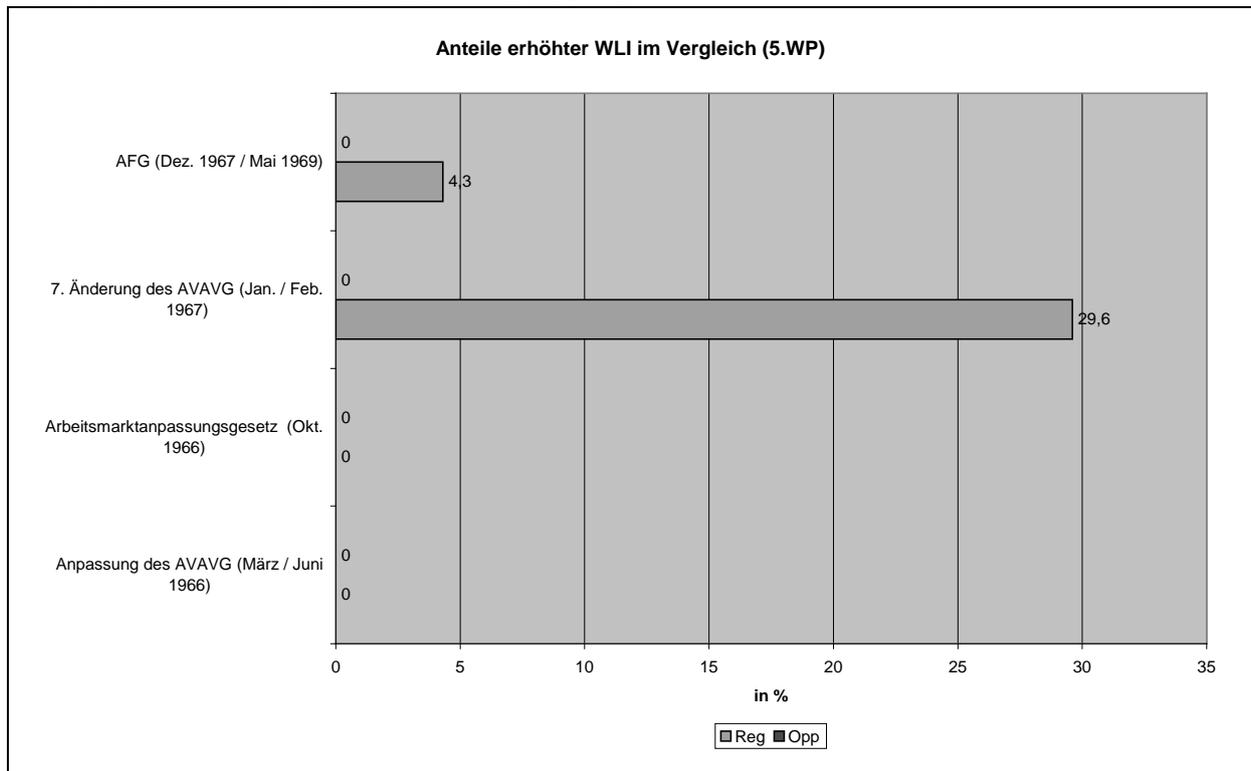


Abb. 4: Anteile erhöhter WLI in den Debatten der 5. WP



\*\*\*Anmerkung zu Regierungs- und Oppositionszugehörigkeit: bis zum 1.12.1966 konservativ-liberale Koalition unter Erhard und SPD-Opposition; ab 1.12. 1966 große Koalition unter Kiesinger mit FDP-Opposition

Während in den Beiträgen der Opposition in keiner der betrachteten Debatten affektive Aufladungen des Themas gefunden wurden, wurde auf Seiten der Regierung vor allem bei der Debatte zur 7. Novelle des AVAVG ein erhöhter WLI-Grad von immerhin fast 30 Prozent verzeichnet. Auch bei der Debatte zum AFG waren noch einige Textsequenzen mit erhöhter WLI vercodet worden, die aber so gering waren (4 abs.), dass sie vernachlässigenswert sind.

Die Nutzungsintensitäten (N/S) waren sowohl bei der Regierung wie auch der Opposition in der Debatte zur 7. Novelle des AVAVG am höchsten und zudem gleich hoch. Dies war auch nicht verwunderlich, da der wahrgenommene Anstieg der Arbeitslosenzahlen in Folge der Rezession die politischen Akteure dazu veranlasste, sich erstmals intensiver mit dem nun manifesten Problem Arbeitslosigkeit auseinanderzusetzen.

Bemerkenswert ist, dass auch gerade die Regierung Arbeitslosigkeit im Vergleich zu den anderen Debatten vermehrt in dramatisierender und emotionalisierender Weise thematisierte. So sprachen Regierungsvertreter beispielsweise davon, dass Arbeitslosigkeit ein „bitteres Schicksal“, eine „psychologische Last“ und „schweres menschliches Problem“ besonders der älteren Menschen sei, das nicht heruntergespielt werden dürfe und erhöhte finanzielle Unterstützungsleistungen verlange.

„Ich möchte all diesen Leuten, die großzügig sagen, die Arbeitslosigkeit sei zwar bitter, aber so doll wäre das ja nun auch wieder nicht, einmal empfehlen, sich mit den alten Arbeitnehmern zu unterhalten, die die Last der Arbeitslosigkeit, nicht nur die materielle, sondern vor allem auch die psychologische Last der Arbeitslosigkeit, in den Jahren um 1930 kennengelernt haben“ (CDU/CSU, Plpr. 5/95, S. 4336).

Man zeigte sich also besorgt um die Arbeitslosen und schien die Notwendigkeit zu sehen, das Problem affektiv aufzuladen, um die beabsichtigte und nicht ganz unumstrittene Erhöhung des Arbeitslosengeldes<sup>85</sup> besser rechtfertigen zu können.

Bei ansonsten durchgängig niedriger WLI fielen größere Unterschiede zwischen Opposition und Regierung nur noch bei der ersten arbeitsmarktpolitischen Debatte der Legislaturperiode auf. So hatten beim Antrag auf eine Anpassung des AVAVG an den technischen Fortschritt und die wirtschaftliche Entwicklung im Frühling 1966 nur Angehörige der Regierungsparteien (damals noch CDU/CSU und FDP) in ihren Beiträgen Arbeitslosigkeit explizit und vergleichsweise stark thematisiert. Dies ist vor dem Hintergrund zu erklären, dass dieser Antrag aus den Reihen der CDU/CSU-Fraktion gestellt wurde und dementsprechend auch stärker erläutert und gerechtfertigt werden musste, wobei in allen Parteien grundsätzlich Einigkeit darüber bestand, dass das AVAVG den neuen Begebenheiten angepasst werden müsse, und zwar in Richtung einer stärker präventiven, vorausschauenden Beschäftigungspolitik, wie es aber erst mit dem AFG im Rahmen der großen Koalition in Gesetzesform ausgeführt wurde.

---

<sup>85</sup> Vgl. zu den kritischen Stimmen der Medien: „Es hat in den vergangenen Tagen und Wochen viele Stimmen, aber auch böswillige Schlagzeilen in den Zeitungen gegeben, die uns glauben machen wollten, daß man mit einer Erhöhung des Arbeitslosengeldes dem Arbeitslosen die Arbeitslosigkeit verschönern wollte und darüber hinaus den Anreiz nehmen würde, sich wieder um neue Arbeit zu bemühen“ (BM Katzer, Plpr. 5/95, S. 4336).

Insgesamt ließ sich erkennen, dass Entemotionalisierungen aus Sicht der Regierungsverantwortlichen in der 5. WP anscheinend noch nicht nötig erschienen, die WLI auch insgesamt als gering einzustufen war und damit auch von dieser Seite keine Anzeichen für eine politische Krise gegeben waren. So konnte zur Zeit der Rezession zwar emotionale Betroffenheit, die wohl auch erwartet wurde, über Arbeitslosigkeit ausgedrückt werden, ansonsten aber rational und im Wissen um einen grundlegenden Konsens in der Sache auf dem Wissensmarkt debattiert werden, was auch aus einem Beitrag eines FDP-Abgeordneten in der Abschlussberatung des AFG schön herauszulesen war.

„Wir haben das Gesetz eineinhalb Jahre lang beraten, in sehr sachlicher, in sehr nüchterner Weise und unter Berücksichtigung aller Vorstellungen und Einwände von allen Seiten der Betroffenen. Deshalb haben wir ein gutes Ergebnis. Deshalb haben wir heute keine harte Debatte. Denn es geht um ein Zukunftsgesetz, zu dem jeder von uns ja sagen muß.“ (FDP, Plpr. 5/234, S.12934).

Das kulturelle Milieu um Arbeitslosigkeit war in der 5. WP also durch eine geringe WLI und durch ein dichtes moralisches Milieu gekennzeichnet, da die zentralen Werte „Vollbeschäftigung“ und „sinnvolle Beschäftigung für jedermann“ auch in der kurzen Krise 1966/67 noch für verbindlich gehalten wurden und auch noch realisierbar schienen. Hinsichtlich der Dimension der Differenzierung kann festgehalten werden, dass vor allem in den Debatten zu Zeiten der Rezession wie auch noch in Ansätzen im Rahmen der Verabschiedung des AFG bei einem wieder entspannten Arbeitsmarkt nur geringe Anzeichen einer Differenzierung zu finden waren, insofern als auf besondere Problemgruppen oder auch -branchen hingewiesen wurde. Dies führte allerdings noch nicht zu einer differenzierten politischen Maßnahmepraxis, da es bei diesen Spezifizierungen lediglich um Illustrationen der Auswirkungen des wirtschaftlichen und technischen Wandels ging. Dieser wurde auch als zentrale Ursache der Arbeitsmarktprobleme im Problemmuster definiert, wobei mangelnde berufliche Mobilität und Qualifikation die zentralen problematisierten Bedingungen darstellten und Arbeitslosigkeit überwiegend noch latent war.

## **4.2 Arbeitsmarktpolitik ohne Problemdruck in der ersten Phase der sozial-liberalen Koalition (6. WP: Oktober 1969 - Oktober 1972)**

### **4.2.1 Politische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen**

Nachdem die kurze Rezession von 1966/67 überwunden worden war, hatte eine neue Hochkonjunktur eingesetzt, die sich auf dem Arbeitsmarkt mit der Rückkehr zur Vollbeschäftigung, aber auch erneuter Arbeitskräfteknappheit bemerkbar machte. Die günstige wirtschaftliche Lage entsprach damit genau dem impliziten Szenario, das bei der Entwicklung des AFG zu Grunde gelegt worden war (vgl. Altmann 2004, S. 193). Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen mit gemäßigten, aber immer noch relativ soliden Wachstumsraten, sehr niedrigen Arbeitslosenzahlen waren für die neue sozial-liberale Regierung unter Willy Brandt, die mit tief greifenden Reformen eine sozialere und demokratischere Gesellschaft schaffen wollte, recht günstig. Dabei wurde allerdings die Preissteigerung mit Raten bis zu

5,5 Prozent im Jahr 1972 schon mit Sorge betrachtet<sup>86</sup>, vor allem weil sie damit auch deutlich über den Wachstumsraten lag (vgl. Anhang IV, Tab. A1/A3) und die Gewährleistung der Gleichzeitigkeit von Preisstabilität und Wachstum in Frage stand. So sprach man schließlich von Stagflation, d.h. Inflation trotz Konjunkturrückgangs<sup>87</sup>, die die Stabilitätspolitik vor neue Herausforderungen stellte.<sup>88</sup> Denn eine Förderung des Wachstums über Zinssenkungen und Investitionen hätte zwar auch dem Arbeitsmarkt genützt, aber die Inflationsrate weiter erhöht, und eine Bekämpfung der Inflation über Nachfrage-dämpfung ging mit der Gefahr einher, den konjunkturellen Abschwung zu beschleunigen und die Arbeitslosigkeit zu steigern und hätte auch eine deutliche Senkung der Staatseinnahmen verursacht, die man angesichts der zahlreichen Reformpläne der sozial-liberalen Koalition vermeiden wollte (vgl. BpB 1981, S. 31). Die Stabilität der Preise und der Währung erhielt schließlich Vorrang, wobei die Auswirkungen auf die Arbeitslosigkeit relativ gering blieben, da die Arbeitslosenquoten bis 1972 im Jahresdurchschnitt immer noch unter einem Prozent blieben.

Mit dem Regierungswechsel zur sozial-liberalen Koalition schienen die politischen Bedingungen für die weitere Umsetzung des gerade mal drei Monate alten AFG in die Praxis günstig, da diese Regierung eine aktive Gestaltung der Gesellschaft durch verschiedene kollektive Akteure (Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften, Kirchen, Kunst und Wissenschaft) angekündigt hatte (vgl. Schmuhl 2003, S. 462). Allerdings verfügte die sozial-liberale Koalition nur über eine Stimmenmehrheit von 12 Mandaten, nachdem die Fortführung einer großen Koalition schon relativ früh als nicht wünschenswert angesehen wurde, auch weil den politisch Verantwortlichen klargeworden war, dass das Fehlen einer effektiven Opposition eine wesentliche Ursache für die öffentlichen Unruhen darstellte (vgl. BpB 1981, S. 8). Die FDP hatte allerdings bis zum Schluss eine Koalitionszusage vermieden, bewies dann aber mit der Zusage für die SPD ihre Fortschrittlichkeit. Von der CDU/CSU Fraktion wurde die neue Regierung abschätzig als „Koalition der Verlierer“ bezeichnet, während von den Befürwortern dieses Machtwechsels hohe Erwartungen an einen eindeutigen Kurswechsel gestellt wurden (vgl. BpB 1981, S. 14ff.).

---

<sup>86</sup> Vgl. zur öffentlichen Meinung (Noelle/Neumann 1974, S.282, 350): Schon Ende 1969 hatten 72% der Befragten angegeben, dass Maßnahmen gegen die Preissteigerung besonders dringlich seien; im Oktober 1972 führten die Preissteigerungen die Sorgenliste (88%) an, während Arbeitslosigkeit auf Rang 17 lag.

<sup>87</sup> Aufgrund der im Anhang ausgewiesenen Daten aus dem Statistischen Jahrbuch und der ab 1970 revidierten Ergebnisse für das BIP ist diese Entwicklung nicht direkt nachvollziehbar. Laut BpB (1981, S. 31) fiel die Wachstumsrate von 1969 bis 1971 von 8,2 % über 5,9% auf 2,7 %, während der Anstieg der Lebenshaltungskosten mit +2,8 % 1969, +3,7% 1970 und + 5,4 % für 1971 beziffert wird.

<sup>88</sup> Im Kabinett kam es daraufhin ebenfalls zu Konflikten, da Finanzminister Möller die Konjunkturpolitik nicht weiter mittragen wollte und im Mai 1971 zurücktrat, woraufhin Wirtschaftsminister Schiller das Finanzressort zunächst mit übernahm, im Juli 1972 aber dann ebenfalls seinen Posten aufgab, weil seine Forderungen nach einer starken Drosselung der Ausgaben und Steuererhöhungen zum Haushaltsausgleich von Brandt nicht aufgenommen wurden. Daraufhin wurde Helmut Schmidt zum Finanzminister und Hans Friderichs von der FDP zum neuen Wirtschaftsminister ernannt (vgl. BpB, 1981, S. 32).

#### 4.2.2 Politische Leitlinien und Schwerpunkte in der 6. WP

Die Regierungserklärung von Willy Brandt am 28. Oktober 1969 sollte diesen Erwartungen gerecht werden, da in ihr das Signal für den Aufbruch in eine neue Gesellschaft gegeben und Reformen in fast jedem Politikbereich angekündigt wurden. Dabei wurde die Politik unter dem Prinzip „Kontinuität und Erneuerung“ vorgestellt (vgl. BK Brandt, Plpr. 6/5, S. 20), womit einerseits auf die Anknüpfung an eine mittlerweile bewährte parlamentarische Demokratie hingewiesen wurde, aber auch das zentrale gesellschaftspolitische Motiv einer neuen Phase von Demokratie angezeigt werden sollte.

„Wir wollen mehr Demokratie wagen. Wir werden unsere Arbeitsweise öffnen und dem kritischen Bedürfnis nach Information Genüge tun. Wir werden darauf hinwirken, daß nicht nur durch Anhörungen im Bundestag, sondern auch durch ständige Fühlungnahme mit den repräsentativen Gruppen unseres Volkes und durch eine umfassende Unterrichtung über die Regierungspolitik jeder Bürger die Möglichkeit erhält, an der Reform von Staat und Gesellschaft mitzuwirken“ (BK Brandt, Plpr.6/5, S. 20).

Die Idee einer offeneren und auf Austausch basierenden Gesellschaft präziserte Brandt im Verlauf seine Rede weiter und benutzte dazu Schlüsselbegriffe, die auch in den Protestbewegungen thematisiert wurden.

„Mitbestimmung, Mitverantwortung in den verschiedenen Bereichen unserer Gesellschaft wird eine bewegende Kraft der kommenden Jahre sein. Wir können nicht die perfekte Demokratie schaffen. Wir wollen eine Gesellschaft, die mehr Freiheit bietet und mehr Mitverantwortung fordert. Diese Regierung sucht das Gespräch, sie sucht kritische Partnerschaft mit allen, die Verantwortung tragen, sei es in den Kirchen der Kunst, der Wissenschaft und der Wirtschaft oder in anderen Bereichen der Gesellschaft“ (BK Brandt, Plpr. 6/5, S. 20/21).

Hiermit konnte ein für die erste Nachkriegsgeneration attraktives Gesellschaftsbild aufgezeigt werden, welches sich von den konservativen Wahlslogans der CDU wie „Sicher ist sicher“ 1969 oder „Keine Experimente“ von 1957 abhob. Für das Gelingen dieses „Demokratiewandel-Projekts“ forderte Brandt aber auch vom Bürger mehr demokratisches Engagement und Mitverantwortung ein.

„Die Regierung kann in der Demokratie nur erfolgreich wirken, wenn sie getragen wird vom demokratischen Engagement der Bürger. Wir haben so wenig Bedarf an blinder Zustimmung, wie unser Volk Bedarf hat an gespreizter Würde und hoheitsvoller Distanz. Wir suchen keine Bewunderer; wir brauchen Menschen, die kritisch mitdenken, mitentscheiden und mitverantworten“ (BK Brandt, Plpr.6/5, S. 33).

Der neue Bundeskanzler präsentierte damit unter den gegebenen gesellschaftlichen Entwicklungen eine wesentlich reizvollere Idee von Gesellschaft bzw. dem Verhältnis von Staat und Gesellschaft, als es Erhard mit seiner Vorstellung einer formierten Gesellschaft gelungen war, die auch in der Öffentlichkeit eher zu Unverständnis geführt hatte (vgl. Switek 2002, S. 132). Nach Vorrink/Walther (2002, S. 188) lag der Reiz von Brandts schwungvoller Rede genau darin, dass er es schaffte, eindeutig positiv konnotierte Konzepte anzubringen, ohne dass diese mit konkretem Inhalt gefüllt wurden. Dies beförderte die Zustimmung des Publikums auch außerhalb der eigenen Parteireihen.

Innenpolitische Schwerpunkte seiner Regierungserklärung bildeten eindeutig der angesprochene Demokratiewandel und die Deutschlandpolitik. In der Wirtschaftspolitik wurde an die Linie des alten und neuen Wirtschaftsministers Karl Schiller angeknüpft, denn auch Brandt sah sich weiterhin dem Instrumentarium der Globalsteuerung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung verpflichtet.

„Wir werden die Forderungen des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums erfüllen. Dieses Gesetz, eine der großen Reformleistungen des 5. Deutschen Bundestages, verpflichtet zum Handeln, wenn das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht gefährdet ist. Diese Pflicht war seit dem Frühjahr 1969 vernachlässigt worden“ (BK Brandt, Plpr.6/5, S. 22).

In einem 5-Punkte-Plan unter dem Motto „Stabilisierung ohne Stagnation“ – so übrigens auch schon der Titel des Jahresgutachtens 1965/66 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Situation – stellte Brandt ein wirtschafts- und finanzpolitisches Sofortprogramm vor, in dem er sich klar zur marktwirtschaftlichen Ordnung bekannte und eine stetige Wirtschaftsentwicklung, wie seine Vorgänger, als Voraussetzung gesellschaftlichen Wohles betonte.

„Eine stetige Wirtschaftsentwicklung ist die beste Grundlage des gesellschaftlichen Fortschritts. Sie schafft das Klima, in dem sich private Initiative, Risikobereitschaft und Leistungsfähigkeit entfalten können. Sie sichert die Arbeitsplätze, schützt die steigenden Einkommen und wachsenden Ersparnisse vor der Auszehrung durch Preissteigerungen. Auf Dauer können Stabilität und Wachstum nur in einer funktionsfähigen marktwirtschaftlichen Ordnung erreicht werden. Ein wirksamer Wettbewerb nach innen und nach außen ist und bleibt die sicherste Gewähr für die Leistungskraft einer Volkswirtschaft. Allen protektionistischen Neigungen im In- und Ausland erteilen wir eine klare Absage“ (BK Brandt, Plpr. 6/5, S. 23).

Arbeitsmarktpolitisch relevant waren in Brandts Rede vor allem folgende Punkte, da sie an die Forderungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik des AFG anknüpften bzw. seiner Umsetzung entgegenkamen: die Betonung von Reformen im Bildungsbereich im Rahmen eines langfristigen Bildungsplanes<sup>89</sup>, Reformen im Betriebsverfassungs- und Personalvertretungsgesetz, der Ausbau des Arbeitsplatzschutzes im Sinne einer weiteren Humanisierung des Arbeitslebens und die Berücksichtigung der Gleichberechtigung von Mann und Frau auch im Berufsleben sowie die besondere Aufmerksamkeit für Benachteiligte. Arbeitslosigkeit als Problem wurde an keiner Stelle explizit angesprochen und schien bei einer durchschnittlichen Arbeitslosenquote von 0,9 Prozent (vgl. Anhang IV, Tab. A4) auch kein dringliches Problem zu sein. Dafür knüpfte Brandt an die Argumentation des AFG konkret an, indem er den technischen und strukturellen Wandel als zentrale Herausforderung benannte.

„Die Bundesregierung wird darauf achten, dass Rationalisierung und Automatisierung nicht zu Lasten der Erwerbstätigen gehen, sondern den sozialen Fortschritt fördern. Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik werden auch bei notwendigen Umstrukturierungen sichere Arbeitsplätze gewährleisten. ... Technischer Fortschritt und wirtschaftliche Entwicklung stellen ständig neue Anforderungen an die Mobilität aller Erwerbstätigen. Darum halten wir die Einführung eines Bildungsurlaubs für eine wichtige Aufgabe. Zur Humanisierung des Arbeitslebens haben Gesetzgeber und Tarifparteien den Schutz der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz zu garantieren. Die Arbeitssicherheit und die gesundheitliche Betreuung am Arbeitsplatz werden ausgebaut. ... Wir werden Errungenes sichern und besonders für die Mitbürger sorgen, die trotz Hochkonjunktur und Vollbeschäftigung im Schatten leben müssen, die durch Alter, durch Krankheit oder durch strukturelle Veränderungen gefährdet sind. Die Bundesregierung wird um verstärkte Maßnahmen bemüht sein, die den Benachteiligten und Behinderten in Beruf und Gesellschaft, wo immer dies möglich ist, Chancen eröffnen“ (BK Brandt, Plpr. 5/6, S. 29).

Das grundlegende Problem stellte daher in Kontinuität zur vorherigen Wahlperiode weiterhin die Gewährleistung beruflicher Mobilität dar, eingebettet in das Vertrauen, mit den gegebenen Instrumenten die Wirtschaft weiterhin steuern zu können. Mit dem Bekenntnis zum sozialen Rechtsstaat wurde auch

<sup>89</sup> Mit dem Hinweis auf die deutsche Bildungskatastrophe von dem Pädagogen Picht 1964 war eine größere Debatte in Gang gesetzt worden, die aufgrund des Mangels an qualifiziertem Nachwuchs nicht abbrach. Schon im Juli 1965 wurde daher ein deutscher Bildungsrat gegründet, der 1970 dann auch einen Strukturplan für das deutsche Bildungswesen vorlegte, in dem vom Kindergarten bis zum Hochschulbereich und zur Erwachsenen-Bildung alle Bereiche des Bildungsbereiches erfasst wurden (vgl. Borowsky 1998).

die Bereitschaft signalisiert, in größerem Umfang Mittel zur Ausgestaltung des Sozialstaates zur Verfügung zu stellen. So sollten vermögenswirksame Leistungen für Arbeitnehmer, eine Verdopplung der Arbeitnehmerfreibeträge und der Ausbau der Sozialversicherung angestrebt werden (vgl. BK Brandt, Plpr. 6/5, S. 23, 24, 29/30).

Insgesamt schien Brandts Regierungserklärung von der Gewissheit geprägt zu sein, mit dem geplanten Bündel innerer Reformen eine sozialere und demokratischere Gesellschaft zu schaffen. Es bestand eine begründete Hoffnung auf weiteres Wachstum der Wirtschaft und den gesellschaftlichen Wohlstand sowie die Abwendung konjunktureller Einbrüche durch die aktive Wirtschafts- und Finanzsteuerung, so dass es möglich war, optimistisch von allem „mehr“ anzubieten: mehr Wohlstand, mehr Sicherheit, mehr Freiheit, mehr Fortschritt, mehr soziale Gerechtigkeit und mehr Selbstbestimmung (vgl. Bickerich 1982, S. 13).

#### **4.2.3 Die arbeitsmarktpolitischen Gesetzgebungsdebatten der 6. WP**

Unter den günstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen schienen ernste arbeitsmarktpolitische Krisen noch weit entfernt, und die Regierung setzte einen weiteren Ausbau der Leistungen und eine Ausweitung des Empfängerkreises im AFG um. Noch unter der großen Koalition war beispielsweise die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall geregelt worden, mit der ab dem 1. Januar 1970 eine Gleichbehandlung von Arbeitern und Angestellten eingeführt wurde und die Krankenkassen finanziell entlastet werden konnten, da fortan die Arbeitgeber den Lohn in den ersten 6 Wochen der Krankheit weiterzahlen sollten, bevor die Krankenkassen die Kosten übernahmen (vgl. Borowsky 1998). Noch im Winter 1969 wurden schließlich im Rahmen einer ersten Novelle des AFG die Leistungssätze des Unterhaltsgeldes bei Fort- und Umschulungsmaßnahmen erhöht. Als Hinweis auf den bestehenden normativen Konsens in diesem Punkt kann angesehen werden, dass von der Regierungs- und der CDU/CSU-Fraktion jeweils ein in diesem Punkt weitestgehend ähnlicher Entwurf zur Änderung des AFG eingebracht, keine öffentliche Debatte im Plenum geführt und das Gesetz zügig umgesetzt wurde. Dies lässt sich auch aus dem Bericht des Ausschusses herauslesen.

„Der Ausschuß war einmütig der Auffassung, daß das Unterhaltsgeld nach den bisherigen Erfahrungen seit Inkrafttreten des Arbeitsförderungsgesetzes dringend verbessert werden muß“ (Ausschussbericht, Drks. 6/151).

Die Leistungsverbesserungen wurden dabei im Rahmen der immer noch vorherrschenden Sorge um die berufliche Mobilität beschäftigungspolitisch begründet.

„Die Erhöhung der Leistungssätze entspricht der weithin erhobenen Forderung, das Unterhaltsgeld näher an das vorher verdiente Nettoarbeitsentgelt heranzuführen. Dadurch soll die Fortbildungs- und Umschulungsbereitschaft der Erwerbstätigen gestärkt werden“ (Gesetzentwurf, Drks. 6/81).

Aber auch sozialpolitische Effekte wurden wiederum ins Spiel gebracht, die auch in Kontinuität zum Gedanken von mehr sozialer Symmetrie, von der Brandt bereits in seiner Regierungserklärung gesprochen hatte, gesehen werden konnten.

„Im Hinblick auf die Lohnerhöhungen hält der Ausschuß es für sozialpolitisch richtig, daß das Unterhaltsgeld bei längeren Bildungsmaßnahmen im Einzelfall über das vor Beginn der Maßnahme verdiente Nettoarbeitsentgelt hinausgehen kann“ (Ausschussbericht Drks. 6/151).

Insgesamt wurde mit der ersten Veränderung des AFG auf die Kritik reagiert, dass Unterhaltsgeldempfänger nicht an der Lohnentwicklung teilnahmen, weil sich nach der bisherigen Regelung die Leistung für die ganze Dauer der Maßnahme nach dem vorher verdienten Arbeitsentgelt richtete und damit gerade bei länger andauernden Maßnahmen soziale Härten auftreten könnten.

Die nächste arbeitsmarktpolitische Debatte erfolgte ungefähr ein Jahr später, wobei es sich hierbei eher um einen mittlerweile symbolischen Akt handelte, nämlich die Ratifizierung des bereits im Juli 1966 in Kraft getretenen Übereinkommens 122 über aktive Beschäftigungspolitik der ILO. Das Übereinkommen verpflichtete alle Länder, die es ratifizierten, unter Einbindung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern eine koordinierte Wirtschafts- und Sozialpolitik zu betreiben, um sicherzustellen, dass für alle arbeitswilligen Personen eine möglichst produktive Beschäftigung gewährleistet wurde.

„Artikel 1 verpflichtet die Mitgliedstaaten der Internationalen Arbeitsorganisation, die das Übereinkommen ratifizieren, durch eine aktive Beschäftigungspolitik das wirtschaftliche Wachstum zu fördern, den Lebensstandard zu heben und Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung zu bekämpfen. Als Hauptziele dieser Politik werden genannt: die Schaffung von Arbeitsplätzen für alle arbeitswilligen Menschen; eine möglichst hohe Produktivität der Arbeit; die Freiheit der Beschäftigungswahl und gleiche Ausbildungschancen für jedermann“ (vgl. Drks. 6/1243, S. 8).

In den entsprechenden Empfehlungen wurde dazu erläutert, mit welchen sozial- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen und welchen Methoden eine solche Politik durchzuführen sei (vgl. ILO, Empfehlung 122). Einer Ratifizierung des Abkommens stand nun nichts mehr entgegen, „weil in der Bundesrepublik die vom Übereinkommen geforderte aktive Beschäftigungspolitik sowohl auf der Nachfrageseite (Stabilitätsgesetz) wie auch der Angebotsseite (Arbeitsförderungsgesetz, Ausbildungsförderungs- und Berufsbildungsgesetz) gewährleistet ist“ (Drks. 6/1243). Es wurde außerdem betont, dass die Bundesregierung seit jeher bestrebt sei, auf eine Steigerung und Sicherung des Wohlstandes hinzuwirken und sich dem Vollbeschäftigungsziel verpflichtet fühle. So wurde auch im Ausschussbericht bemerkt, dass eigentlich sämtliche Forderungen, die sich aus der Ratifizierung des Übereinkommens ergeben, durch das AFG, das Stabilitätsgesetz und finanzgesetzliche Regelungen im Gesetz über die Deutsche Bundesbank schon gewährleistet wären und damit kein weiterer Handlungsbedarf gesehen wurde.

„Nach der einhelligen Ansicht des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung hat der Deutsche Bundestag bereits die Grundlagen für eine aktive Beschäftigungspolitik gelegt“ (Ausschussbericht Drks. 6/1450, S. 2).

Der Gesetzentwurf zur Ratifizierung wurde ebenfalls nicht im Plenum debattiert, sondern unverändert in der 81. Sitzung des Bundestages angenommen. Wie hoch das Vertrauen in die Effektivität der eigenen arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischen Gesetze war, kann noch durch eine weitere Textpassage aus dem Ausschussbericht verdeutlicht werden:

„Die arbeitsmarktpolitische Zielsetzung dieser Gesetzgebung stellt sicher, daß 1. weder Arbeitslosigkeit und unterwertige Beschäftigung noch ein Mangel an Arbeitskräften eintreten oder fortauern, 2. die berufliche Beweglichkeit der Erwerbstätigen gesichert und verbessert wird, 3. nachteilige Folgen, die sich für die Erwerbstätigen aus der technischen Entwicklung oder aus wirtschaftlichen Strukturwandlungen ergeben können, vermieden, ausgeglichen oder beseitigt werden, 4. die berufliche Eingliederung körperlich, geistig oder seelisch Behinderter gefördert wird, 5. Frauen, deren Unterbringung unter den üblichen Bedingungen des Arbeitsmarktes erschwert ist, weil sie verheiratet oder aus anderen Gründen durch häusliche Pflichten gebunden sind oder waren, beruflich eingegliedert werden, 6. ältere und andere Erwerbstätige, deren Unterbringung unter den üblichen Bedingungen des Arbeitsmarktes erschwert ist, beruflich eingegliedert werden, 7. die Struktur der Beschäftigung nach Gebieten und Wirtschaftszweigen verbessert wird“ (Ausschussbericht Drks. 6/1450, S. 2/3).

Während die Ost- bzw. Deutschlandpolitik weiterhin die politische Agenda zu dominieren schien – schließlich sollte diese zu einem zentralen politischen Streitthema und zum Anlass für ein konstruktives Misstrauensvotum werden – und zudem die Debatten über eine wirksame und angemessene Bekämpfung des Terrorismus im Jahr 1972 mehr Aufmerksamkeit in Anspruch nahmen, ließen sich im arbeitsmarktpolitischen Bereich eigentlich nur noch zwei relevante Debatten finden.

Dabei ging es zunächst um eine weitere Änderung des AFG in Hinsicht auf die Winterbauförderung. Bereits im Oktober 1971 war von der Regierung ein Gesetzentwurf zur Neugestaltung der bisherigen Instrumente eingebracht worden, da man meinte, dass diese bisher nicht die erwünschte Belebung der Bautätigkeit im Winter hervorgebracht hatten und so die BA immer noch übermäßig durch die Zahlung von Schlechtwettergeld belastet wurde. Das Instrument der produktiven Winterbauförderung, im Sinne der Übernahme von Investitions- und Mehrkostenzuschüssen für das Bauen im Winter, war nach Ansicht der Politiker nicht in dem erhofften Ausmaße in Anspruch genommen worden, so dass das damals erklärte Ziel der Erhaltung von Arbeitsplätzen und einer Kontinuität der Beschäftigung im Baugewerbe verfehlt worden war.

„Während die im Jahre 1959 eingeführte Schlechtwettergeld-Regelung die allwinterliche Massenarbeitslosigkeit der Bauarbeiter beseitigte und dabei den Baubetrieben die eingearbeiteten Arbeitnehmer über den Winter im wesentlichen erhalten hat, ist es nicht gelungen, zu einer nennenswerten Steigerung der Bauproduktion in den Wintermonaten zu kommen. Auch die Erwartungen, die in die mit dem Arbeitsförderungsgesetz im Jahre 1969 eingeführte Produktive Winterbauförderung gesetzt worden waren, haben sich nicht erfüllt“ (Ausschussbericht, Drks. 6/3261, S.1).

Über die Einführung eines Wintergeldes von 2 DM je geleisteter tariflicher Arbeitsstunde als Beihilfe für die Bauarbeitnehmer sollte daher der Anreiz verstärkt werden. Der Bund als größter öffentlicher Auftraggeber sollte zudem das Bauen im Winter stärker durch Aufträge fördern. Auch die Arbeitgeber wurden in die Pflicht genommen, da sie über eine Umlage den Mehrkostenzuschuss an die Arbeitnehmer sowie das Wintergeld finanzieren sollten mit der Begründung den spezifischen Risikobereich dieser Branche nicht der Solidargemeinschaft aus Beitragszahlern anlasten zu können.

Entsprechend der Betonung aktiver vor passiver Arbeitsmarktpolitik hieß es im Ausschussbericht daher wieder:

„Der produktiven Winterbauförderung kommt die entscheidende Bedeutung zu, hinter die das Schlechtwettergeld als ergänzende Leistung für unvermeidbare witterungsbedingte Arbeitsausfälle zurücktreten muß“ (Drks. 6/3261, S. 2).

Dies wurde dadurch unterstrichen, dass die gesetzlichen Zugangsvoraussetzungen zum Schlechtwettergeld genauer festgelegt wurden. In der abschließenden Debatte im April 1972 wurde bis auf kleine Spitzen von Seiten der Opposition die Gesetzesänderung als zielführend begrüßt. So wurde von der CDU/CSU-Fraktion vor allem auf die beim öffentlichen Auftraggeber anzufindende Zurückhaltung in der Erteilung von Winterbauaufträgen hingewiesen, nebst Anmerkung, dass die eingeführte neue Leistung des Wintergeldes eine nicht gerechtfertigte, finanzielle Schwächung für den Bereich beruflicher Fort- und Weiterbildung bedeuten könnte (vgl. CDU/CSU, Plpr. 6/180, S. 10458). Außerdem sahen sie trotz zugestander Verbesserungen bei der Ausbalancierung von sozial- und wirtschaftspolitischen Aspekten, die allerdings nicht originär der Regierung zugesprochen wurden, in der neuen Regelung keine wirklichen Einspareffekte für die BA.

„Die CDU/CSU-Fraktion begrüßt das hier vorlegte Zweite Gesetz zur Änderung und des Arbeitsförderungsgesetzes. Der ursprüngliche und wesentlich schärfere Referentenentwurf konnte in den Ausschußberatungen durch die erfolgreiche Mitwirkung der Sozialpartner der Bauwirtschaft so verändert werden, daß sich nunmehr Ansätze für eine erfolgreiche, produktive Winterbauförderung abzeichnen. Gerade dieser wirtschaftspolitische Aspekt war bei dem zunächst eingeführten Schlechtwettergeld nicht in dem Maße wie der sozialpolitische Aspekt der Vermeidung von Arbeitslosigkeit in der Winterzeit zum Tragen gekommen. Auch diese Gesetzesänderung bringt noch keine wesentliche und direkte Entlastung der Bundesanstalt für Arbeit“ (CDU/CSU, Plpr. 6/180, S. 10458).

Dagegen waren die Beiträge der Redner aus den Regierungsparteien erwartungsgemäß deutlich optimistischer. Die Ursachen des Problems der geringen Winterbautätigkeit wurden dabei neben dem Eingeständnis einer un stetigen Auftragsvergabepolitik<sup>90</sup> ganz eindeutig auf Seiten der Bauwirtschaft gesehen, der der Vorwurf des Missbrauchs des Solidaritätsprinzips gemacht wurde.

„Obwohl der Winterbau technisch längst kein Problem mehr ist, findet er in der Bundesrepublik im Gegensatz zu vielen andern Ländern praktisch nicht statt. ... Die sozialpolitisch motivierte Regelung der Schlechtwettergeldzahlungen seit 1959 hat zwar zur Einkommenssicherung während der Ausfalltage, zur Verringerung der Arbeitslosenzahlen und zur Erhaltung der Stammbeschaften geführt; diese unbestreitbaren Vorteile wurden jedoch mit einem immer deutlicher werdenden Mißverhältnis zwischen den Leistungen der Allgemeinheit zur Finanzierung dieser Ausgaben einerseits und der Eigenbeteiligung der Bauwirtschaft an diesen Ausgaben andererseits erkaufte ... Dieser Wirtschaftszweig hat viermal soviel aus der Versicherung herausgeholt, wie er in sie eingezahlt hat. Es ist klar, daß damit das Solidaritätsprinzip in der Arbeitslosenversicherung überstrapaziert worden ist und die Belastungen der Bundesanstalt das tragbare Maß bei weitem überschritten haben (SPD, Plpr. 6/180, S. 10457).

Und so wurde auch vom Ausschussberichtersteller betont,

„...daß in der traditionellen Einstellung zum Winterbau sowohl des Bauunternehmers als auch des Bauauftraggebers und des Arbeitnehmers eine entscheidende Wendung eintreten muß“ (Ausschussbericht, Plpr. 6/180, S. 10456).

Die gesetzliche Veränderung basierte auf der Idee, durch stärkere finanzielle Anreize diesen Einstellungswandel anzuschieben, wobei man auch nicht zu lange auf erste Ergebnisse warten wollte.

---

<sup>90</sup> Hierauf wurde aber auch direkt gekontert: „Wir erwarten außerdem, daß die öffentliche Hand das in ihren Kräften stehende tut, um den Vorwurf der Bauwirtschaft, der Staat sei der eigentlich Schuldige, gegenstandslos zu machen. Deshalb haben wir den Entschließungsantrag eingebracht, mit dem die Bundesregierung und die anderen Gebietskörperschaften aufgefordert werden, ihre Auftragsvergabe aus dem bisherigen unökonomischen, kurzfristigen Rhythmus zu lösen, längerfristig zu planen und darüber bis zum 30. Juni 1974 zu berichten“ (SPD, Plpr. 6/180, S.10458).

„Meine Damen und Herren, wir wissen, daß noch so großzügig ausgestaltete gesetzliche Regelungen traditionelle, gegen den Winterbau gerichtete Verhaltensweisen nicht über Nacht ändern können. Wir haben in den Ausschußberatungen und in den Gesprächen mit den Beteiligten jedoch klargemacht, daß wir als Gesetzgeber mit einem Umdenken und der Bereitschaft zur Mitarbeit rechnen und daß wir uns in absehbarer Zeit und nicht erst ‚langfristig‘ Ergebnisse erhoffen“ (SPD, Plpr. 6/180, S. 10458).

Um diese materiellen Anreize für eine spezifische Branche rechtfertigen zu können, wurde neben dem „Mehr“ an Wertschöpfung, Steuern und Beiträgen für die Sozialversicherungsträger (vgl. SPD, Plpr. 6/180, S. 10457) zum Beispiel auch auf Effekte für den Wohnungsmarkt hingewiesen, womit die Maßnahme dann als über die eigentliche Branche und die dortigen Betroffenen nutzbringend dargestellt werden konnte.

„Wir stehen jetzt vor der Verabschiedung des Gesetzentwurfs für eine neue Winterbauförderung. Die Bundesregierung betrachtet diese Neuregelung auch als eine wichtige Maßnahme im Rahmen der Bemühungen zur Begrenzung des Mietanstiegs“ (Staatssekretär des BMAS, Plpr. 6/180, S. 10459, ähnlich FDP, S. 10459).

Durch die Einbindung der Sozialpartner der Bauwirtschaft in die Ausschussberatungen wurde letztlich ein für alle Parteien annehmbarer Kompromiss gefunden, so dass zum Abschluss der Debatte ein Redner der FDP wieder einen Wissenskonsens feststellen konnte.

„Da die geplante Maßnahme sowohl von seiten der Bauwirtschaft als auch der Gewerkschaften unterstützt und begrüßt wird, sollte es in Verbindung mit den maßgeblichen Auftraggebern keine Schwierigkeiten mehr geben, die diesem Erfolg im Wege stehen. Zumindest dieses Gesetz - was selten ist - hat in allen wesentlichen Punkten die Zustimmung der Beteiligten gefunden (FDP, Plpr.6/180, S. 10459).

Zum Ende der ersten Phase der sozial-liberalen Koalition wurde im Juni 1972 schließlich noch das „Gesetz zur gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung“ (AÜG) verabschiedet, welches vor dem Hintergrund der Wahrnehmung einer zunehmenden Ausbeutung von Arbeitskräften durch unseriöse Verleihfirmen auf der einen Seite und der Störung des Arbeitsmarktes auf der anderen Seite als notwendig erachtet wurde.

„Nach dem geltenden Recht kann jeder ohne besondere Zulassung Arbeitnehmer verleihen. Dabei sind in zunehmendem Maße Mißstände aufgetreten. Vielfach wird über einen ‚modernen Sklavenhandel‘ geklagt. Diese Mißstände wollen wir beseitigen. Durch das vorliegende Gesetz soll die Leiharbeit nicht unterbunden, aber in geordnete Bahnen gelenkt werden. ... Das Bedauerliche ist, dass die Arbeitnehmerüberlassung nicht nur von seriösen Firmen betrieben wird. Immer wieder wird über Mißstände geklagt. Da werden Beiträge zur Sozialversicherung und Steuern hinterzogen, da wird Lohn vorenthalten, da werden andere arbeitsrechtliche Pflichten verletzt und Ausländer illegal beschäftigt. Diesen Wildwuchs wollen wir mit dem zur Verabschiedung anstehenden Gesetz beseitigen“ (BM Arendt, Plpr.6/194, S. 11379).

Die gesetzliche Regelung wurde als erforderlich beschrieben, weil es Klärungsbedarf in Bezug auf das von breitem politischem Konsens getragene Vermittlungsmonopol der BA gab. Das Bundesverfassungsgericht hatte 1967 ein grundsätzliches Verbot der Leiharbeit als verfassungswidrig eingestuft, aber dabei auch das Alleinvermittlungsrecht der BA bestätigt, da es einen konzeptionellen Unterschied zwischen Arbeitsvermittlung und Arbeitnehmerüberlassung feststellte. Mit dem AÜG wurden daher eine grundsätzliche Erlaubnispflicht und Vorschriften zum Schutze des Leiharbeitnehmers eingeführt. Aber Arbeitnehmerüberlassung schien hier auch schon dem wirtschaftlichen Bedürfnis nach Flexibilität zu entsprechen.

„Mit dem vorliegenden Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung soll zwei Anliegen gedient werden, zum einen der Erschließung von Arbeitsmarktlücken, wo dies durch die kurzfristige und zeitlich begrenzte Bereitstellung von Arbeitskräften möglich ist, zum anderen - das ist ein sehr wesentlicher Bestandteil des Gesetzentwurfs- auch dem sozialen Schutz dieser Arbeitskräfte“ (FDP, Plpr. 6/194, S. 11378).

Für die SPD in der Regierungsrolle verlangte dies besondere Argumentationsfähigkeit, denn eigentlich musste Leiharbeit ihren traditionellen Grundsätzen widersprechen. In dem Dilemma, Stammwähler nicht zu enttäuschen und andererseits, sich auch als den wirtschaftlichen Entwicklungen und Bedürfnissen offen stehend zu erweisen, argumentierte ein Abgeordneter der Fraktion unter Hinweis auf quasi Sachzwänge folgendermaßen:

„Im Prinzip sind wir der Meinung, daß die gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung unterbunden werden sollte. Wir wollen keinen Menschenhandel und kein Wiederaufleben des Tagelöhnerturns. Wir Sozialdemokraten haben zusammen mit den Gewerkschaften nicht deshalb jahrzehntelang um die Verbesserung der sozialen Sicherheit, des Arbeitsrechts und des Arbeitsschutzes gekämpft, um alles das auf Schleichwegen wieder gefährden zu lassen. ... Die bei uns bestehende Gewerbefreiheit, die Rechtsprechung und ein infolge der Arbeitskräfteknappheit nicht zu leugnendes gewisses Bedürfnis der Volkswirtschaft hindern uns daran, im gegenwärtigen Zeitpunkt ein totales Verbot anzustreben. Es geht deshalb zunächst um die Beseitigung von Mißständen und darum, solche in Zukunft nicht mehr aufkommen zu lassen“ (SPD, Plpr. 6/194, S. 11378).

Insgesamt wurde schließlich an Unternehmer und Arbeitnehmer appelliert, „sich nicht die Hand zur Manipulation zu reichen“ und damit für die Arbeitnehmer nicht alle bisherigen sozialen Errungenschaften aufs Spiel zu setzen. Die SPD-Fraktion rechtfertigte ihre Zustimmung letztlich durch Hinweis auf einen normativen Wissenskonsens unter allen wichtigen Akteuren.

„Nicht nur die Bundesregierung, die Arbeitsminister der Länder, die Bundesanstalt für Arbeit, die Sozialversicherungsträger und die SPD-Bundestagsfraktion, sondern auch die Sozialpartner und die Verbände der seriösen Verleiher halten das Gesetz für dringend notwendig. Wir werden ihm zustimmen“ (SPD, Plpr.6/194, S.11378).

Letztlich wurde betont, dass das AÜG in seiner jetzigen Fassung immer wieder angepasst und auf seine Tauglichkeit überprüft werden müsse, so dass ihm unter dem Hinweis auf diese „Vorläufigkeit“ anscheinend doch nicht allzu großes Gewicht beigemessen werden sollte.

„Die künftige Entwicklung wird zeigen müssen, ob wir mit diesen Maßnahmen den Erfordernissen gerecht werden oder inwieweit in der einen oder anderen Richtung Änderungen und Verbesserungen notwendig sind. Wir haben daher von seiten des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung die vorliegende Entschließung gefaßt, wonach die Bundesregierung gebeten wird, in zweijährigem Abstand einen Bericht über die Erfahrungen mit diesem Gesetz vorzulegen“ (FDP, Plpr. 6/194, S. 11379).

Außerdem musste Arbeitsminister Arendt anmerken, dass

„[g]esicherte praktische Erkenntnisse und Erfahrungen fehlen. Nicht einmal der tatsächliche Umfang der Leiharbeit ist bekannt. ... Wir werden die Entwicklung aufmerksam verfolgen und die Konsequenzen ziehen, wenn der Schutz der Leiharbeiter oder Erfordernisse des Arbeitsmarktes es gebieten“ (BM Arendt, Plpr.6/194, S. 11379).

Das verabschiedete Gesetz stellte die Verleiher nun unter die Aufsicht der BA, die deren Zuverlässigkeit beurteilen sollte, verbesserte den arbeits- und sozialrechtlichen Schutz der Leiharbeiter, erhöhte die Strafen bei Gesetzesverstößen und beschränkte die Dauer der Arbeitnehmerüberlassung zunächst auf drei Monate, um, wie es im Ausschussbericht hieß, den besonderen Bedürfnissen an der

kurzfristigen Arbeitnehmerüberlassung (wirtschaftliche Befriedigung eines vorübergehenden Personalmehrbedarfs, Mobilisierung von Arbeitskräftenreserven) Rechnung zu tragen, während die nachteiligen Auswirkungen der längerfristigen Arbeitnehmerüberlassung (Störungen des Arbeitsmarktes und des Lohngefüges, Abwerbungen) ausgeschaltet werden sollten. Schon wenige Tage nach Verabschiedung des Gesetzes wurde vom Unternehmensverband der Zeitarbeit allerdings deutliche Kritik geäußert und im Mai 1973, also ein gutes halbes Jahr nach In-Kraft-Treten des AÜG, monierten schließlich Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände und Verleihfirmen gemeinsam die schlechte Anwendbarkeit in der Praxis. Erst ab Mitte der 1980er Jahre sollte sich eine deutliche Tendenz zur Liberalisierung des Rechts zeigen (vgl. Grünhagen 1986, S. 6f.).

#### **4.2.4 Zusammenfassung: Das kulturelle Milieu von Arbeitslosigkeit in der 6. WP**

Für die 6. WP können eigentlich kaum Aussagen zum kulturellen Milieu von Arbeitslosigkeit gemacht werden, weil es als soziales Problem auf der politischen Agenda kaum salient war. Unter Bezug auf das Arenenmodell sozialer Probleme (vgl. Hilgartner/Bosk 1983) ist zu vermuten, dass andere soziale Probleme (z.B. der Umgang mit Terrorismus, die Strafrechtsreformen, die Ostpolitik und die Klärung der deutsch-deutschen Verhältnisse) die Aufmerksamkeit auf sich zogen und so auch im Ganzen die angekündigten inneren Reformen in den Hintergrund treten ließen. Betrachtet man die Arbeitsmarktstatistik sowie die demoskopischen Daten zu dieser Zeit, ist dies insofern plausibel, als Arbeitslosigkeit kein öffentlich wahrgenommenes Problem zu sein schien. Darüber, dass man arbeitslos werden könnte, machten sich im Oktober 1972 zwar doch ein Fünftel (20%) der Befragten auch Sorgen, allerdings landete Arbeitslosigkeit damit nur auf Rang 17 der „Sorgenliste“, die von den Themen Preissteigerungen, Angst um das Ersparte und Steuererhöhungen angeführt wurde.

Die arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen wurden immer noch in der bestehenden Nachfrage nach gut qualifizierten Arbeitskräften gesehen. Die Bedürfnisse der Wirtschaft standen damit im Vordergrund, während man mit dem AFG, wie bei der Ratifizierung des ILO-Übereinkommens 122 thematisiert, die Grundlage für eine auch den Bedürfnissen der Arbeitnehmer gerecht werdende Beschäftigung gegeben sah. Vollbeschäftigung und eine möglichst produktive Ausschöpfung des hier noch knappen Arbeitskräfteangebots, mit dem Ziel, gesellschaftlichen Fortschritt und Wohlstand zu sichern, blieben die zentralen Leitlinien der Politik. Die Verbesserung von Leistungen für Arbeitnehmer durch Unterhaltsgeld bei Fortbildungen und Umschulungen sowie das neu eingeführte Wintergeld konnten mit dem Hinweis auf die Herstellung beruflicher Mobilität und die Sicherung der Kontinuität der Beschäftigung in der Bauwirtschaft daher gut gerechtfertigt werden. Das Gesetz zur Arbeitnehmerüberlassung ging zwar anscheinend aus einer größeren Spannung zwischen den Bedürfnissen der Wirtschaft, den Arbeitnehmern und auch dem Bedürfnis, die Institution des Alleinvermittlungsrechts der BA zu stärken, hervor, konnte aber ebenfalls durch diese Argumentation gerechtfertigt werden. Auffällig war, dass man anscheinend darum bemüht war, bei allen Maßnahmen auf die Balance von sozialpolitischen und beschäftigungspolitischen Effekten hinzuweisen.

Insgesamt konnten für diese noch eindeutige Latenzphase von Arbeitslosigkeit also keine Transformationen der politischen Deutungsmuster gegenüber der 5. WP festgestellt werden. Die Werte Vollbeschäftigung, wirtschaftliche Produktivität und das Ziel einer effektiven Auslastung des Arbeitskräftepotentials, jetzt auch durch geregelte Arbeitnehmerüberlassung sowie grundsätzlich durch aktive Arbeitsmarktpolitik, blieben zentral. Es schien also weiterhin ein dichtes moralisches Milieu und ein noch nicht sonderlich komplex ausdifferenziertes Problemmuster zu bestehen. Die WLI des Themas muss ebenfalls weiterhin als gering veranschlagt werden, wobei dies hier schon aus der Tatsache abgeleitet wurde, dass es entweder keine öffentlichen Debatten gab, wie im Falle der ersten beiden betrachteten Gesetzesmaßnahmen, oder wie bei den folgenden keiner von den Rednern die relevanten Problembegrifflichkeiten nutzte, also keine explizite Thematisierung wie auch affektive Aufladung stattfand.

### **4.3 Die erste schwere Wirtschafts- und Arbeitsmarktkrise in der zweiten Phase der sozial-liberalen Koalition (7. WP: Dezember 1972 - Dezember 1976)**

#### **4.3.1 Politische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen**

Das Ende der 6. WP stand unter dem Zeichen des Streits um die Ostpolitik, genauer um die Ratifizierung der Verträge von Moskau und Warschau, in dessen Folge einige Abgeordnete aus der FDP und der SPD zur CDU-/CSU-Fraktion übertraten und damit das Abbröckeln der Regierungsmehrheit bedingten. Auch in den Landtagswahlen seit 1969 mussten die Regierungsparteien teils deutliche Verluste einstecken, während die CDU/CSU durchgängig Zuwächse erzielen konnte. Zur Verhinderung der von der Regierung eingebrachten Ostverträge beschloss die CDU/CSU im April 1972, Brandt durch ein konstruktives Misstrauensvotum zu stürzen und Rainer Barschel zum Kanzler zu machen. Das Misstrauensvotum scheiterte zwar, allerdings bestand immer noch die schwierige Situation des parlamentarischen Patts für die Regierungskoalition. Die Auflösung des Bundestages und vorzeitige Neuwahlen wurden somit als einzige Möglichkeit gesehen, die Lähmung der parlamentarischen Arbeit aufzuheben. Dafür stellte Brandt im September 1972 die Vertrauensfrage, die den Weg zu Neuwahlen auch freimachte, nachdem ihm die Mehrheit der Abgeordneten, wie geplant, das Vertrauen verweigert hatte (vgl. BpB 1981, S. 19f.).

Die Neuwahlen führten zur Bestätigung der alten Regierungskoalition, die nun mit 46 Mandaten eine sichere Mehrheit hatte und weiterhin von Willy Brandt angeführt wurde. Hans Friderichs (FDP) übernahm das Wirtschaftsministerium, Helmut Schmidt (SPD) das Finanzministerium und Walter Arendt (SPD) blieb Arbeitsminister (vgl. Eschenhagen/Judt 2008, S. 190f.). Im April 1974 wurde der persönliche Referent des Bundeskanzlers Günter Guillaume als DDR-Spion enttarnt, woraufhin Brandt im Mai 1974 zurücktrat. Da sich FDP und SPD schnell auf einige Fortsetzung der Koalition einigten, konnte eine Regierungskrise durch eine rasche Regierungsneubildung mit Helmut Schmidt als neuem Kanzler verhindert werden (vgl. Eschenhagen/Judt 2008, S. 205).

Neben dieser politischen Krise sollten sich in der zweiten Phase der sozial-liberalen Koalition nun auch die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verschlechtern. Der Aufwärtstrend der Konjunktur wurde durch die erste Ölkrise, ausgelöst durch den "Yom-Kippur Krieg" zwischen Ägypten, Syrien und Israel, im Oktober 1973 gebrochen. Die Erdöl exportierenden Anliegerstaaten des persischen Golfs reagierten auf die Niederlage der ägyptisch-syrisch-jordanischen Allianz nämlich mit drastischen Preiserhöhungen der Rohölpreise sowie der Einschränkung der Ölförderung um bis zu 25 Prozent, was eine Preisexplosion verursachte und zu hohem Inflationsdruck begleitet von Absatzstockungen, Produktionseinschränkungen und darauf begründeten Entlassungen in den westlichen Industriestaaten führte. Der Ölschock löste damit die erste schwere Wirtschaftskrise seit Bestehen der BRD aus und zwang zur Auseinandersetzung mit den bisher nicht erwarteten Grenzen des wirtschaftlichen Wachstums (vgl. Eschenhagen/Judt 2008, S. 200). Das BIP stagnierte 1974 und wies 1975 sogar ein Minuswachstum von einem Prozent auf, die Arbeitslosenzahlen überstiegen im Januar 1975 erstmals wieder die 1-Millionenmarke, im Jahresdurchschnitt lag die Arbeitslosenquote bei 4,7 Prozent (vgl. Anhang IV, Tab. A4). Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit wurde im Juli 1975 von der Bevölkerung (vgl. Noelle-Neumann 1976, S. 101) als dringlichste Aufgabe der Politik angesehen (89%), gefolgt von der Bekämpfung der Preissteigerung (86%), da mittlerweile Preissteigerungsraten von über 5 Prozent bis 7 Prozent erreicht wurden (vgl. Anhang IV, Tab. A3). Laut Befragungen im April 1975 machten sich 44 Prozent der Bevölkerung manchmal oder oft Sorgen, bald selbst arbeitslos zu werden. (vgl. ebd., S. 223).

Die wirtschaftliche Stabilität schien schon vor der Ölkrise prekär, da die expansive Ausgabenpolitik der Regierung zu deutlichen Haushaltsdefiziten geführt hatte, die Gewerkschaften Lohnsteigerungen durchgesetzt hatten, die den realen Produktionsfortschritt überstiegen und auch die Krise des internationalen Währungssystems durch die Dollarschwäche die Stabilität bedrohte. Die Bundesregierung hatte daher schon Anfang 1973 eine restriktivere Geld- und Finanzpolitik eingeleitet und im März 1973 flexible Wechselkurse eingeführt, um sich von der importierten Inflation unabhängig zu machen. Durch die Ölkrise wurde diese nationale Stabilitätspolitik aber konterkariert. Die Instrumente der Globalsteuerung gerieten an ihre Grenzen, denn ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht neben wirtschaftlichem Wachstum zu gewährleisten, schien nun unmöglich. So wurde schließlich die volle Aufmerksamkeit auf die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, die Begrenzung der Geldmenge und die Preisstabilität gelegt. Versuche die Beschäftigung anzukurbeln, bspw. durch die steuerliche Förderung von Investitionen und die Subventionierung von unrentablen Wirtschaftszweigen, zeigten aber keine wirklich großen Erfolge, sondern ließen hauptsächlich die Verschuldung anwachsen (vgl. Schmuhl, S.494ff.).<sup>91</sup> So wurde die Notwendigkeit gesehen einen strikteren Sparkurs zu verfolgen. Dazu gehörten Einsparungen bei der Ausbildungs-, Arbeits- und Sparförderung, der Abbau von Steu-

---

<sup>91</sup> Das erste Konjunkturprogramm wurde noch im Dezember 1974 mit zehn Milliarden für die Förderung von Auftrags-, Beschäftigungs- und Investitionsbereitschaft gestartet. Das zweite folgte im Sommer 1975, wobei hier neben der Schaffung verbesserter Voraussetzungen für höhere Produktion und den Abbau von Arbeitslosigkeit vor allem die kurzfristigen Beschäftigungsrisiken in der Bauwirtschaft im Fokus standen.

ervergünstigen und Subventionen sowie Erhöhungen der Mehrwertsteuer und des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung (vgl. BpB 1984, S. 5f.).

Die verfolgte Politik war schließlich insoweit erfolgreich, als nach dem Tiefpunkt im Jahr 1975 bereits 1976 wieder ein Wirtschaftswachstum von 5 Prozent erreicht wurde und die BRD im internationalen Vergleich „relativ unbeschädigt“ aus der Krise hervorging. Dabei schien aber der erneute Aufschwung um den Preis einer auf hohem Niveau verharrenden Arbeitslosigkeit erkaufte worden zu sein, so dass das „goldene Zeitalter der Vollbeschäftigung“ ein Ende fand (vgl. Schmuhl 2003, S. 496, 501). Gemessen an diesen Kontextdaten schien Arbeitslosigkeit somit erstmals ein politisches Krisenthema im Nedelmannschen Sinne darzustellen, was laut Theorie Veränderungen des kulturellen Milieus von Arbeitslosigkeit im politischen Problemdiskurs erwarten ließ.

#### **4.3.2 Politische Leitlinien und Schwerpunkte in der 7. WP**

Willy Brandt stellte am 18. Januar 1973 das Regierungsprogramm für die zweite Legislaturperiode der sozial-liberalen Koalition vor. Vor dem Hintergrund des deutlichen Votums der Wähler für die Koalition – die SPD war erstmals mit 45,8 Prozent stärkste Fraktion im Bundestag und auch die FDP hatte sich auf 8,4 Prozent gesteigert –, schien es gerechtfertigt, an die Ziele des ersten Regierungsprogramms anzuknüpfen und damit auch dem damaligen Prinzip der Kontinuität Rechnung zu tragen.

„Das Regierungsprogramm, das ich heute darlege, ist die präzise Konsequenz dessen, was Sozialdemokraten und Freie Demokraten in der Regierungserklärung vom Oktober 1969 gemeinsam vertreten haben. Die politischen Ziele von damals gelten, und wir können auf das Geleistete bauen. Das Programm, das wir uns setzten, haben wir trotz der Verkürzung der Legislaturperiode in seinen wesentlichen Punkten erfüllt“ (BK Brandt, Plpr. 7/7, S. 121).

Kontinuität wollte man vor allem in den Bereichen der aktiven Friedenssicherung und der inneren Reformen zeigen. Allerdings war man hier nun bescheidener, was möglicherweise darauf zurückgeführt werden kann, dass sich in der Bilanz der ersten zwei Jahre Regierungszeit schon herausgestellt hatte, dass zwischen den eigenen Reformversprechen und erfüllten Vorhaben schon eine Lücke klaffte. Die bisherigen Reformbemühungen sollten sich nun im Alltag bewähren und Erwartungen an neue Reformen anscheinend gedämpft werden, denn Brandt forderte nun auch wieder Zurückhaltung angesichts inflationären Reformforderungen und eine Besinnung auf die gemeinschaftliche Verantwortung.

„Wer nur neue Forderungen stellt, ohne zu neuen Leistungen bereit zu sein, wird der Lage, auch der eigenen Interessenlage nicht gerecht; er kann nicht erwarten, ernst genommen zu werden. Wem es wirklich am Herzen liegt, daß die Gemeinschaftsaufgaben vorangebracht werden, und wer den soliden Fortschritt will, der muß im Zuwachs des persönlichen Verbrauchs auch einmal langsamer treten. Reformgerede, hinter dem sich nur Gehaltsforderungen tarnen, taugt wenig“ (BK Brandt, Plpr. 7/7, S. 125).

Die Errungenschaften der bisherigen Politik dieser Regierung sollten zudem nicht vergessen werden.

„Unseren Bürgern - so sehen wir es - geht es besser. Das System der sozialen Sicherung wurde gestärkt. Unsere Wirtschaft blüht, trotz der Sorgen um die Preise“ (BK Brandt, Plpr. 7/7, S. 121).

Zwar konnte zu diesem Zeitpunkt noch eine Aufwärtsentwicklung der Wirtschaft mit Vollbeschäftigung und positiven Lohnentwicklungen konstatiert werden, aber durch die sich abzeichnenden Haus-

haltsdefizite wurden auch schon deutlich Grenzen der Ausgabenpolitik wahrgenommen, so dass Brandt auch schon Sparmaßnahmen ankündigte.

„Einem großen Teil unserer Bürger ist es klar, daß der Staat die Leistungen, die sie in wachsendem Maße von ihm erwarten, nicht mit weniger Einnahmen erbringen kann, sondern daß die finanzielle Leistungskraft der öffentlichen Hand gesichert und gestärkt werden muß. Dazu gehört der schrittweise Abbau nicht mehr gerechtfertigter Steuervergünstigungen und Subventionen. Steigende Forderungen an die Erfüllung öffentlicher Aufgabe können im Rahmen der stabilitätspolitisch gebotenen Grenzen nur bei einer angemessenen Finanzausstattung von Bund, Ländern und Gemeinden erfüllt werden. Die Bundesregierung bejaht ich möchte das hier ausdrücklich betonen die gesamtstaatliche Verantwortung für die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden“ (BK Brandt, Plpr. 7/7, S. 126).

Die größte Sorge bestand allerdings im Hinblick auf die Preisentwicklung, die mit dem gegebenen stabilitätspolitischen Instrumentarium aber immer noch als beeinflussbar galt, wobei die internationalen Wirtschaftsverflechtungen, besonders im Rahmen des Europäischen Binnenmarktes, als eine Herausforderung für eine nun über nationale Grenzen denkende Politik thematisiert wurden.

„Fortschritte auf dem Weg zu einer europäischen Gemeinschaft der Stabilität, des Wohlstands und des sozialen Fortschritts können nur gelingen, wenn die nationalen Entscheidungen stärker als bisher aufeinander abgestimmt und gemeinschaftliche Befugnisse schrittweise ausgebaut werden. Der schwierige Prozeß des HineinwachSENS in den Gemeinsamen Markt hat - was nicht immer erkannt und anerkannt wird - den nationalen Entscheidungsraum schon jetzt erheblich eingeschränkt“ (BK Brandt, Plpr. 7/7, S. 124).

Als Voraussetzung für die Sicherung der wirtschaftlichen Produktivität und des sozialen Fortschritts thematisierte Brandt u.a. die Gewährleistung des Wettbewerbs, der durch ein Kartellgesetz verschärft werden sollte. Konkrete arbeitsmarktpolitische Fragen oder Probleme wurden im Regierungsprogramm nicht thematisiert, dagegen vor allem den Themen (europäischer) Friedenspolitik und Sicherheitsinteressen angesichts des Ausbaus bi- und multilateraler Beziehungen und den weiteren Aufgaben zur Verbesserung der deutsch-deutschen Verhältnisse Aufmerksamkeit geschenkt.

Unter den Schlagworten „Lebensqualität“, „gute Nachbarschaft“ und „neue Mitte“ wurden von Brandt schließlich zentrale gesellschaftspolitische Vorstellungen vorgestellt, wobei er an die schon früher geäußerte Vision der freiheitlich-demokratischen und kritischen Partnerschaft in der Gesellschaft anknüpfte. Mit dem Begriff der „Neuen Mitte“ sollte zum Ausdruck gebracht werden, dass man eine stärkere Verschränkung von Staat und Gesellschaft, angesichts eines neuen Bürgertypus mit geschärftem politischen Bewusstsein, „...der seine Freiheit auch im Geflecht der sozialen und wirtschaftlichen Abhängigkeiten behaupten will“ (BK Brandt, Plpr. 7/7, S. 133), wünschte. Der Staat sollte zum Besitz aller werden und den Bürger ermutigen, in Orientierung an bestimmten moralischen Grundwerten mitzuentcheiden und mitzuverantworten.

„Der vitale Bürgergeist, der in dem Bereich zu Hause ist, den ich die neue Mitte nenne, verfügt über eine exakte Witterung für die Notwendigkeit der Bewahrung von Grundwerten des Lebens. Er ist sensibel genug, die neuen Schnittlinien progressiver und bewahrender Interessen zu erkennen. Er fordert, daß in unserer Gesellschaft die Aufmerksamkeit für die Not des Nächsten nicht verkümmert. Die moralische Kraft eines Volkes beweist sich nicht so sehr in einer hohen Programmatik von Parteien, einer politischen Führung, einer geistigen Elite oder dem, was sich dafür hält, sondern in seiner Bereitschaft zum Mitleiden - in seiner Fähigkeit, denen zu helfen, die Hilfe brauchen - und in seiner Toleranz gegenüber dem anderen“ (BK Brandt, Plpr. 7/7, S. 133).

Dies sollte auf dem Prinzip guter Nachbarschaft beruhen, welches als Grundlage für Freiheit im Alltag, Selbstbestimmung, aber auch das verantwortungsbewusste Miteinander der gesellschaftlichen Gruppen in Anerkennung ihrer Rechte und Pflichten angesehen wurde, denn der Streit der Interessen sollte auf Basis des Willens zur guten Nachbarschaft immer noch Partnerschaft ermöglichen.

„Es geht - um das Wort aufzugreifen - um die Freiheit im Alltag. Dort fängt jene Selbstbestimmung des einzelnen an, die sich in der freien Existenz des Bürgers erfüllt und unter den Pflichten und den Rechten der Nachbarschaft steht. In ihr soll der Bürger seine soziale und seine geistige Heimat finden. Der Wille zur guten Nachbarschaft muß in der Konkurrenz geistiger Kräfte und bei allen realen Konflikten spürbar bleiben. Er sollte auch in den Auseinandersetzungen und in der Koexistenz der großen gesellschaftlichen Gruppen wirksam sein, zumal in der Verantwortungsbereitschaft der Gewerkschaften und der Unternehmer“ (BK Brandt, Plpr. 7/7, S. 133/134).

Ein Maßstab für gesellschaftliche Entwicklung sollte vor diesem Hintergrund nicht mehr nur die Erhöhung des materiellen Lebensstandards, sondern der Zugewinn an „Lebensqualität“ sein, die einerseits mehr Freiheit für den Einzelnen aber gleichzeitig auch mehr Gemeinsinn bedeuten sollte.

„Lebensqualität ist mehr als Lebensstandard. Sie ist Bereicherung unseres Lebens über Einkommen und Konsum hinaus. Sie setzt ein neues Verständnis vom Allgemeininteresse voraus. Sie hängt immer mehr davon ab, wieviel gute Nachbarschaft es bei uns gibt und was die Gemeinschaftseinrichtungen zu leisten vermögen... Sie heißt für uns: Freiheit, auch Freiheit von Angst und Not, Sicherheit auch durch menschliche Solidarität. Für mich geht es mit um die alte Wahrheit, daß der Mensch nicht vom Brot allein lebt“ (BK Brandt, Plpr. 7/7, S. 127/128).

Konsequent wurden diese Gedanken auch bei der Darstellung der Linie zukünftiger Sozialpolitik aufgegriffen, da nun die Sicherung „realer Freiheit“ zum Orientierungspunkt erhoben wurde.

„Moderne Sozialpolitik handelt nicht mehr nur davon, die Furcht vor materieller Not und sozialem Abstieg zu beseitigen. Sie strebt nach mehr Gerechtigkeit, und sie will bewirken, daß in unserer Gesellschaft mehr reale Freiheit herrscht“ (BK Brandt, Plpr. 7/7, S. 130).

Da dafür mit dem Ausbau der sozialen Sicherung in den zurückliegenden Jahren eine wesentliche Grundlage schon als gesichert angesehen wurde, wollte man sich nun vor allem noch denjenigen widmen, „die durch persönliches Schicksal am Rande der Gesellschaft leben“ (vgl. ebd.). Dazu zählte man vor allem Behinderte und Schwerbeschädigte und wollte deren Wiedereingliederung in den Arbeitsprozess größere Bedeutung beimessen.

Angesichts der „Sentimentalisierung und Idyllisierung der Politik“ (vgl. Bergsdorf 1983, S. 251ff.) schien Brandt aber letztlich doch vor allzu großer Euphorie warnen zu wollen, indem er konstatierte:

„Der Bürgerstaat ist nicht bequem. Demokratie - ich, sage es in dieser Regierungserklärung zum wiederholten Male - braucht Leistung. Unsere Aufgaben sind ohne harte Arbeit nicht zu erfüllen. Auch nicht ohne den Mut, unangenehme, manchmal sogar erschreckende Wahrheit zu akzeptieren“ (BK Brandt, Plpr. 7/7, S.133).

Dass dies für die Regierung in besonderem Maße selbst gelten sollte, war hier noch nicht abzusehen. In der 7. WP setzte allerdings für die sozial-liberale Koalition schon die Phase der Ernüchterung bzw. für ihre Anhänger die Phase der Enttäuschung ein. Denn nachdem von 1969 bis 1973 Euphorie und Hoffnung vorherrschend gewesen waren, schienen diese nun langsam hinter Pragmatismus und Realismus zu verschwinden. „Die erfolgreiche Phase des sozial-liberalen Bündnisses umfasst mithin nur die ersten drei Jahre, 1969 bis 1972: die Zeit der Planung und Reform, die Jahre ostpolitischer Annä-

herung und Entspannung, die Zeit des Wachstums und des unbedingten Glaubens, alles sei mit gutem Willen und Einsatzbereitschaft machbar“ (vgl. Bickerich 1982, S. 12f.).

### *Das Regierungsprogramm nach Brandts Rücktritt*

Nachdem nach der Guillaume-Affaire Helmut Schmidt den Kanzlerposten übernommen hatte, wurde von ihm bei der Vorstellung des Regierungsprogramms im Mai 1974 die Notwendigkeit betont, sich von überhöhtem Reformeifer zu verabschieden und fortan auf die wesentlichen Vorhaben zu konzentrieren. Dazu gehörte nun vor allem die Sicherung der volkswirtschaftlichen Stabilität, die durch die Folgen der Ölkrise bedroht schien.

„In einer Zeit weltweit wachsender Probleme konzentrieren wir uns in Realismus und Nüchternheit auf das Wesentliche, auf das, was jetzt notwendig ist, und lassen anderes beiseite. Kontinuität und Konzentration - das sind die Leitworte dieser Bundesregierung“ (BK Schmidt, Plpr. 7/100, S. 6593).

Kontinuität bewies Schmidt dadurch, dass er kein wirklich neues Regierungsprogramm, sondern vielmehr eine Zwischenbilanz der bisherigen Regierungsarbeit darstellte, in der er die bisherigen Maßnahmen der sozial-liberalen Regierung in konkreten Bereichen (Steuer und Kindergeldreform, Mitbestimmung, Reform des Bodenrechts, Umweltschutz, berufliche Bildung, Ausbau des Systems der sozialen Sicherung, Familien- und Bildungspolitik, Programm zu inneren Sicherheit, Außenpolitik etc.) ansprach und betonte, dass man daran anknüpfen wolle. Schließlich wurden sie als Beweis dafür dargestellt, dass die sozial-liberale Koalition seit 1969 als „Motor des Fortschritts“ fungierte (vgl. BK Schmidt, Plpr. 7/100, S. 6594ff.). Im Bereich der Wirtschafts- und Finanzpolitik verwies Schmidt auf die mittlerweile bewusst gewordenen Grenzen des Machbaren, wobei er auf die Risiken der Abhängigkeit von der Weltwirtschaft zu sprechen kam, die gerade erst zur konjunkturellen Dämpfung geführt hatten.

„Ich muß, meine Damen und Herren, einige Bemerkungen zu den Risiken machen, die sich für uns in Deutschland aus der Entwicklung der Weltwirtschaft ergeben, und zu den Risiken, die sich für uns in Deutschland aus der wirtschaftlichen Entwicklung, der Europäischen Gemeinschaften ergeben. ... Die Erträge, die Höhe der Investitionen, die erzielten Produktivitätsfortschritte und damit der Lebensstandard und damit auch die Preise, alles ist dies in unserem Lande auf das stärkste von der Weltwirtschaft beeinflusst“ (BK, Schmidt, Plpr. 7/100, S. 6598).

Während er somit die Ursachen der wirtschaftlichen Problemlage externalisierte, betonte er zugleich, dass die Wiedergewinnung der wirtschaftlichen Stabilität von den jeweiligen Regierungen und Parlamenten in ihren eigenen Ländern durchgesetzt werden müsse und nicht auf den Beistand der Europäischen Gemeinschaft gewartet werden dürfe. Solch eine Haltung erschien vor dem Hintergrund nachvollziehbar, dass die eigene wirtschaftliche Lage im internationalen Vergleich als vergleichsweise gut dargestellt wurde, was offensichtlich auch zu einer Relativierung des wahrgenommenen Problemdrucks führen sollte.

„Unsere eigene wirtschaftliche Lage vor dem Hintergrund, von dem ich sprach, ist trotz der enormen Veränderung der Weltwirtschaft seit der Regierungserklärung der Regierung Brandt/Scheel im Januar 1973 gut. ... Wir werden uns wie bisher anstrengen, den hohen Beschäftigungsstand zu erhalten. Wenn wir uns international mit anderen vergleichen, so stellen wir fest, daß wir einen wertvollen Besitzstand zu bewahren und auszubauen haben: Unsere Arbeitsplätze sind sicher, unsere Löhne können sich sehen lassen, und bei uns ist der Arbeitsfriede gewahrt“ (BK Schmidt, Plpr. 7/100, S. 6599).

Obwohl sich die Arbeitslosenzahl von 1973 auf 1974 im Jahresdurchschnitt mehr als verdoppelt hatte, das BIP 1974 stagnierte und die Teuerungsrate im Durchschnitt um 7 Prozent lag (vgl. Anhang IV, Tab. A3), zeichnete Schmidt immer noch ein optimistisches Bild der Lage und kritisierte die „Schwarzmalerei“ aus den Reihen der Opposition.

„Aber ich habe kein Verständnis, wenn einzelne Sprecher der Opposition diese berechtigten Sorgen [Sorgen um die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in der Bevölkerung, Anmerkung M.R.] zu einer Kampagne ausnutzen möchten, die doch nur Angst schüren soll. Diese Regierung wird nicht zulassen, daß die Opposition damit genau den Zustand herbeiredet, den sie als existent suggerieren möchte. Die bisherigen Leistungen unserer Volkswirtschaft geben dieser Regierung, geben uns das Vertrauen, daß wir auch künftig neue Herausforderungen erfolgreich bestehen können, alle miteinander. Bleiben wir, meine Damen und Herren, bei den Tatsachen und bleiben wir bei den Zahlen. Weitaus dem größten Teil des Volkes geht es heute materiell und wirtschaftlich gut, d. h. besser denn je“ (BK Schmidt, Plpr. 7/100, S. 6600).

Eindeutig schien Schmidt so einer affektiven Aufladung der Situation entgegenwirken zu wollen. Die sich abzeichnende Rezession sollte als zu bewältigende Aufgabe gesehen werden, der man sich rational widmen wollte, während die Opposition anscheinend den Versuch gestartet hatte, die WLI zu steigern<sup>92</sup> und damit den Handlungsdruck zu erhöhen sowie das Vertrauen in die Handlungsfähigkeit der Koalition zu schwächen. Diese Strategie war natürlich nicht überraschend und sollte im Weiteren zu einem typischen Muster im „Rollenspiel“ von Opposition und Regierung werden.

Von Arbeitslosigkeit als dringlichem Problem wurde in der Regierungserklärung noch nicht gesprochen, sondern nur von dem Willen, bestimmte Branchen angesichts der großen Herausforderung, die Volkswirtschaft fortschreitend modernisieren zu müssen, zu unterstützen. Dies alles wurde eingebettet in das Konzept einer Stabilitätspolitik, bei der vor allem der Entwicklung der Preise und der Staatsausgaben Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte.

„Wir werden den Kurs unserer Wirtschafts- und Finanzpolitik fortsetzen, um bei Sicherung eines hohen Beschäftigungsstandes schrittweise auch mehr Geldwertstabilität zurückzugewinnen. ... Wir können dabei Umstellungen in einzelnen Branchen unserer Wirtschaft nicht ausschließen. ... Die Haushaltspolitik der Bundesregierung wird im Rahmen des diesem Hause vorliegenden Haushaltsentwurfs 1974 etwaigen übermäßigen Beschäftigungsrisiken in bestimmten Regionen und in bestimmten Branchen entgegenwirken. Nun müssen wir die unausweichlichen Belastungen durch die Stabilitätspolitik so gering wie möglich halten. ... Es wird die finanzpolitische Hauptaufgabe für die zweite Hälfte dieser Legislaturperiode sein, die dringenden öffentlichen Aufgaben zu erfüllen und zugleich die Stabilitätspolitik konsequent zu unterstützen. Ich will es klar sagen: Der Bundeskanzler wird bei der Erfüllung dieser Aufgabe an der Seite des Bundesministers der Finanzen stehen“ (BK Schmidt, Plpr. 7/100, S. 6600f.).

---

<sup>92</sup> Dies wurde von der Opposition allerdings bestritten: „Wieder haben Sie in der Regierungserklärung von einer ‚Angstkampagne‘ gesprochen. Ich gebe Ihnen den guten Rat, mit diesem Stil schleunigst aufzuhören. Wenn Sie in der Regierungserklärung meinen: ‚Diese Regierung wird nicht zulassen, daß die Opposition damit genau den Zustand herbeiredet, den sie als existent suggerieren möchte‘, dann kann ich nur sagen, Herr Bundeskanzler: dies ist unerhört, dies weisen wir zurück“ (CDU/CSU, Plpr. 7/102, S. 6689).

Das „Verschweigen“ eines sich abzeichnenden Beschäftigungsproblems wurde in der Aussprache von der Opposition unter Hinweis auf die aktuellen Statistiken allerdings stark kritisiert.

„Diese Regierungserklärung zeichnet - Kollege Barzel hat das gestern schon deutlich gemacht – kein wahres Bild der wirtschaftlichen Lage der Bundesrepublik. Wir können nicht hinnehmen, daß Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit verschwiegen werden“ (CDU/CSU, Plpr. 7/102, S. 6692).

Wirtschaftsminister Friderichs konterte darauf, dass sich die Opposition zu schnell auf statistische Zahlen stürze und zudem nicht berücksichtige, dass sich das Beschäftigungsproblem selbst geändert habe, nämlich von einem konjunkturellen zu einem strukturellen hin, auf das im Rahmen einer Umstrukturierung der Volkswirtschaft reagiert werden müsse.

„Es ist doch kein Zufall, daß im Jahre 1973 zum ersten mal seit Bestehen der Bundesrepublik in einem Boom die Arbeitslosenziffern gestiegen sind - in einem Boom! Das zeigt - und deswegen reden wir in den zwei Tagen an den Problemen vorbei, dass in Wahrheit das Problem hoher Beschäftigungsstand, das früher primär ein konjunkturelles Problem war und daher auch mit Konjunktursteuerung, Prozeßsteuerung im wesentlichen gelöst wurde, sich zunehmend zu einem strukturellen Beschäftigungsproblem verändert hat. Deswegen müssen wir auch andere Mechanismen einsetzen, um diese Probleme zu lösen. Deshalb geht natürlich auch das Gerede über Konjunktur- und Beschäftigungsprobleme an der eigentlichen Zukunftsaufgabe vorbei“ (BM Friderichs, Plpr. 7/102, S. 6719).

Diese Deutung kann vor dem Hintergrund des Vorliegens eines zu dieser Zeit noch mäßigen Durchschlagens der Krise auf den Arbeitsmarkt (vgl. Arbeitslosenquote von 2,0 %) gesehen werden. Vermutlich war das Festhalten an strukturellen Ursachen der Arbeitslosigkeit aber auch darin begründet, dass man hierfür durch das AFG mit seinen konjunktur-, struktur- und bildungspolitischen Akzenten schon eine Lösung vorweisen konnte<sup>93</sup>, während man für eine diesmal womöglich schwerere konjunkturelle Krise am Arbeitsmarkt noch keine umfassenden Konzepte hatte, zumal auch schon eine Einschränkung der finanziellen Handlungsräume gesehen wurde.

Schmidt kündigte unter Bezug auf das „Verantwortungsbewusstsein für die Leistungsfähigkeit des Staates“ (vgl. BK Schmidt, Plpr. 7/100, S. 6601) Sparmaßnahmen an, die allerdings nur dort konsequent durchgeführt werden sollten, „wo Ausgabenbegrenzungen notwendig und vertretbar sind“ (BK Schmidt, Plpr. 7/100, S. 6602). Beschränkungen von Leistungsansprüchen, die den Bürgern gesetzlich zugesichert waren, sollten ausgeschlossen werden. Insgesamt sollte aber eine sparsame Ausgabenpolitik in Bund, Ländern und Gemeinden sowie der „Verzicht auf ausgabenwirksame Gesetze“ verfolgt werden, die damit gerechtfertigt wurden, dass der Bürger durch die Steuer- und Kindergeldreform schon eine Entlastung erfahren habe. Außerdem stellte Schmidt diese Strategie als das kleinere Übel angesichts der Alternative, die Mehrwertsteuer zu erhöhen, dar.<sup>94</sup>

<sup>93</sup> Die Bundesregierung hielt bis zum Frühjahr 1975 flankierend zu Beschäftigungs- und Investitionsprogrammen am Konzept der aktiven Arbeitsmarktpolitik mit einer antizyklischen Ausweitung von Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen fest und erhöhte zudem im Zusammenhang mit der Steuerreform das Niveau der Lohnersatzleistungen (Arbeitslosengeld, -hilfe, Kurzarbeitergeld, Schlechtwettergeld, Unterhaltsgeld), wobei die Festsetzung des Unterhaltsgeldes auf 90% des ausfallenden Nettolohnes einen verstärkten Anreiz zur Teilnahme an beruflicher Fortbildung und Umschulung geben sollte. Dies alles geschah vor dem Hintergrund des Vertrauens auf eine schnelle wirtschaftliche Wiederbelebung ab 1975 und eines Anstiegs der Arbeitslosigkeit nicht über 3 % (vgl. Schmuhl 2003, S. 509).

<sup>94</sup> Angesichts der verschärften Haushaltsdefizite im Zuge der wirtschaftlichen Rezession und damit auch der über die Erwartungen gestiegenen Kosten der Arbeitslosigkeit konnte dieses Versprechen aber nicht eingehalten werden. Die Opposition

„Bundestag und Bundesrat haben es in der Hand, durch Verzicht auf ausgabenwirksame Gesetze und Verzicht auf Initiativen zu vermeiden, daß der Mehrwertsteuersatz erhöht werden müßte; denn das wäre möglicherweise zum Schluß die einzige Deckungsmöglichkeit für Einnahmelücken dieses Umfangs. Die Bundesregierung hat nicht die Absicht, die Mehrwertsteuer zu erhöhen“(BK, Schmidt, Plpr. 7/100, S. 6602).

Vergleicht man die Reden von Brandt und Schmidt fällt auf, dass bei Schmidt anscheinend für große gesellschaftspolitische Visionen unter den veränderten wahrgenommenen Rahmenbedingungen kein Platz mehr war. Die konkreten Wirtschafts- und Finanzprobleme dominierten, aus denen Notwendigkeiten abgeleitet wurden, die dann maßgeblich entscheiden sollten, worauf man sich in der Regierungsarbeit nun konzentrieren wolle. Dabei wurde der Aufrechterhaltung bzw. Wiederherstellung eines hohen Beschäftigungsstandes, also dem Wert der Vollbeschäftigung, eine hohe Priorität zugesprochen.

#### **4.3.3 Der Problembearbeitungsdiskurs in der 7. WP**

Im Folgenden werden nun die Analyseergebnisse zu den im Laufe der Legislaturperiode geführten weiteren Debatten im Bundestag dargestellt, wobei sechs Regierungserklärungen und vier Gesetzgebungsdebatten betrachtet wurden.

Im Januar 1974 gab Bundeswirtschaftsminister Friderichs eine Regierungserklärung zur Lage der Energieversorgung in Zusammenhang mit der Beratung eines Sondergutachtens zu den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Ölkrise ab.<sup>95</sup> Im Dezember 1974 sprach Bundeskanzler Schmidt vor dem Bundestag über die Maßnahmen zur konjunkturellen Situation und stellte den wirtschaftspolitischen Kurs der Regierung für einen stabilitätsgerechten Aufschwung vor, wobei hier auch dem mittlerweile nicht mehr zu übersehenden Beschäftigungsproblem mehr Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Schon zuvor war eine 3. Novelle des AFG verabschiedet worden, in der zum besseren Schutz des Arbeitnehmers mit dem Konkursausfallgeld eine neue Leistung eingeführt worden war. Ein Antrag der CDU/CSU-Opposition auf Erhöhung der Familienzuschläge bei Arbeitslosigkeit war dagegen abgelehnt worden. Im September 1975, nachdem der erhoffte und bereits angekündigte Aufschwung im Frühsommer ausgeblieben war, erfolgte eine erneute Regierungserklärung zur konjunkturpolitischen Lage, in der nun vor allem die Notwendigkeit der Verbesserung der Haushaltsituation durch konsequente Einsparungen propagiert wurde, was im Rahmen des Haushaltsstrukturgesetzes, welches zum 1. Januar 1976 in Kraft trat, umgesetzt wurde, deutliche Leistungskürzungen im Bereich aktiver Arbeitsmarktpolitik mit sich brachte und so eine Abkehr von der keynesianischen Konzeption in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik einleitete (vgl. Schmuhl 2003, S. 512). Relevante Gesetzgebungsdebatten für die Arbeitsmarktpolitik erfolgten im letzten Jahr der Legislaturperiode nicht mehr, aber dafür konnten noch drei weitere Regierungserklärungen – im Januar, April und Juni – betrachtet werden, in denen von Seiten der Regierung die erhoffte weltwirtschaftliche Entspannung und Anzei-

---

warf der Regierung daher Wählerbetrug und angesichts der ebenfalls durchgeführten Beitragserhöhungen bei der Arbeitslosenversicherung unsolide Finanzpolitik und Behinderung des Aufschwungs vor.(vgl. CDU/CSU, Plpr. 7/184, S. 12898, 12901).

<sup>95</sup> Bereits im November 1973 war ein befristetes Gesetz zur Sicherung der Energieversorgung verabschiedet worden, auf dessen Basis zum Beispiel auch die Verhängung des vierwöchigen Sonntagsfahrverbots veranlasst worden war.

chen des Aufschwungs thematisiert wurden, wie man sie auf den internationalen Wirtschaftsgipfeln im Rahmen konsensualer Situationsdeutungen festgestellt hatte.<sup>96</sup>

Die Analyseergebnisse für die angesprochenen Regierungserklärungen werden im Folgenden zusammenfassend hinsichtlich der darin gefundenen Situations- und Ursachendefinitionen der deutschen Wirtschaftskrise im Vergleich von Opposition und Regierung vorgestellt. Denn dass man sich im Vergleich zur kurzen und letztlich wenig folgenreichen Rezession von 1966/1967 in einer Krise befand, wurde schließlich auch von der Regierung nicht mehr bestritten, die von einer komplexen Problemlage ohne Patentlösung und bei zunehmend eingeschränkten finanziellen Handlungsspielräumen sprach. Angesichts der nur mäßigen Erfolge ihrer Konjunkturprogramme, der Entscheidungen für unpopuläre Maßnahmen (vgl. Sonntagsfahrverbot, Mehrwertsteuererhöhung, Leistungskürzungen in der Arbeitsmarktpolitik) und der ständigen Hinweise der Opposition auf Fehlentscheidungen und die geringe wirtschaftspolitische Kompetenz der Regierung, schien auch deren Handlungslegitimität bedroht zu sein.

#### 4.3.3.1 Regierungserklärungen im Zeichen der Krise

Als durchgängiges Argumentationsmuster in allen Regierungserklärungen war für die Regierungsparteien festzustellen, dass sie die Ursachen des wirtschaftlichen Abschwungs und damit zusammenhängender Probleme (zunehmende Arbeitslosigkeit, Haushaltsdefizite) externalisierten, während die Opposition bei der Problemadressierung die internen Politikfehler betonte.

<b>Regierung:</b>	<b>Opposition:</b>
„Den Grundlagen unserer Wirtschaft drohte Gefahr von außen“ (Wirtschaftsminister Friderichs, Plpr. 7/73, S.4539)	„Der Konjunkturabschwung, der ja nach unserer Auffassung auf ein weitgehendes Versagen der Regierungspolitik zurückzuführen ist [...], wird verschärft und zusätzlich problematisiert durch die internationale Entwicklung“ (CDU/CSU, Plpr. 7/73, S. 4566)
„Der deutsche Einfluß auf die wirtschaftspolitischen Entscheidungen der anderen Weltwirtschaftspartner ist begrenzt. Um so mehr müssen wir durch eine richtige Politik im eigenen Lande die Folgen abfangen die von draußen nicht auf uns durchschlagen dürfen. ... Die Regierungen der sozial-liberalen Koalition haben seit langem dem zunehmendem Problemdruck aus der weltwirtschaftlichen Entwicklung eine umsichtige Stabilitätspolitik entgegengesetzt“ (BK Schmidt, Plpr. 7/137, S. 9422)	„Der Bundeskanzler zeichnet auch jetzt, heute hier in seiner Rede, ein völlig falsches, einseitiges Bild von den Ursachen der Wirtschafts- und der Finanzkrise, in der wir uns befinden. ... Es ist falsch, wenn der Bundeskanzler sagt, das Scheitern der Politik der SPD-FDP-Koalition sei primär eine Folge der weltweiten Rezession. .... Das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats des Bundesfinanzministers – des jetzigen Bundesfinanzministers wie zugleich auch der früheren - hat das riesige Staatsdefizit zur Hälfte - zur Hälfte! - als strukturbedingt bezeichnet und hat den Grund für dieses Staatsdefizit - ich zitiere jetzt wörtlich – ‚in den übermäßigen Ausweitungen der Staatsausgaben‘, in ‚unwirtschaftlichen Programmen‘ und ‚in der häufigen Nichtbeachtung gebotener Sparsamkeit‘ erblickt“ (CDU/CSU, Plpr. 7/184, S. 12899)

<sup>96</sup> So hatte Schmidt in seiner Regierungserklärung zum Wirtschaftsgipfel in Puerto Rico im Juni 1976 verkündet: „Ich stelle mit Genugtuung fest, daß nach allgemeiner Überzeugung in Puerto Rico die Rezession in den führenden Industrieländern nunmehr überwunden ist“ (BK Schmidt, Plpr. 7/255, S. 18187).

<b>Regierung:</b>	<b>Opposition:</b>
<p>„Wenn im Jahre 1975 auch unser Sozialprodukt nun zum erstenmal seit langer, langer Zeit sinkt, so liegt das ausschließlich an der importierten Rezession. ... Die öffentlichen Finanzen werden also, ausgehend von der Weltrezession, von beiden Seiten strapaziert: durch das Sinken der Steuereinnahmen und durch die zusätzlich notwendig werdenden Ausgaben“ (BK Schmidt, Plpr. 7/184, S. 12886)</p>	<p>„Der Bundeskanzler spricht möglichst wenig von diesen Dingen, und wenn er von ihnen spricht, dann hat er eine Erklärung zur Hand - wir haben sie auch heute wieder aus seinem Munde gehört -, die lautet: weltweite Rezession. Aber, meine Damen und Herren, hier verschweigt der Bundeskanzler den Anteil, den die Politik von SPD und FDP an der Rezession gehabt hat, den Anteil, den sie an der Rezession durch ihre Inflationspolitik, durch ihre bewußte Inflationspolitik - ich sage: durch die bewußte Inflationspolitik des jetzigen Bundeskanzlers - in den Jahren 1969 bis 1973 gehabt hat“ (CDU/CSU, Plpr. 7/218, S. 15094).</p>

Dabei beriefen sich Regierung und Opposition beide zur Rechtfertigung ihrer Position immer auch auf Expertenwissen, wobei dabei zum Ausdruck gebracht wurde, dass Expertenwissen nicht an sich Anspruch auf Geltung habe, sondern ihm eigentlich nur in Abhängigkeit des Merkmals „Unparteilichkeit“ Anerkennung zukommen könne.

„Aber gegenüber den hier aufgestellten falschen Behauptungen möchte ich ein Gremium zitieren, dessen Unparteilichkeit wohl bei allen außer Zweifel stehen wird“ (CDU/CSU, Plpr. 7/184, S. 12899).

Als besonderer „Kniff“ konnte die Anführung von Wissen aus Gremien, Beiräten, Instituten etc. zur Rechtfertigung eigener Positionen beobachtet werden, denen eine Affinität zur gegnerischen politischen Seite zugesprochen werden konnte, da hiermit das Argument eine besondere Schlagkraft aufwies.<sup>97</sup>

„Das Institut der Deutschen Wirtschaft, das wahrlich dieser Bundesregierung nicht nahesteht, hat diese Lage mit Recht - wörtlich - als ‚importierte Rezession‘ bezeichnet“ (BK Schmidt, Plpr. 7/184, S. 12885).

Besonders oft wurden die Aussagen des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Situation<sup>98</sup> angebracht, dem zwar anscheinend eine grundlegende Unabhängigkeit zuerkannt wurde, aber Rechtfertigungen der eigenen Argumentation durch Bezug auf diese Quelle meist höchst selektiv verliefen, was dann auch problematisiert wurde.

<sup>97</sup> In diesen Zusammenhang ist auch die Rechtfertigung der Mehrwertsteuererhöhung durch die FDP interessant: „Nun ein klares und offenes Wort zur Frage der Steuererhöhungen: Sie wissen - und ich will dies gar nicht hinwegleugnen -, daß sich die FDP mit Steuererhöhungen immer schwer getan hat. Das wird sicher auch so bleiben. Für uns bleiben Steuererhöhungen die Ultima ratio, und die Zustimmung der FDP dazu spricht eigentlich schon deshalb für ihre Unvermeidbarkeit“ (FDP, Plpr. 7/184, S. 12911).

<sup>98</sup> Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ist ein Gremium der wissenschaftlichen Politikberatung. Er wurde durch Gesetz im Jahre 1963 eingerichtet zur periodischen Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland und zur Erleichterung der Urteilsbildung bei allen wirtschaftspolitisch verantwortlichen Instanzen sowie in der Öffentlichkeit. Er ist in seinem Beratungsauftrag unabhängig. Dem gesetzlichen Auftrag zufolge verfasst und veröffentlicht der Rat jedes Jahr ein Jahresgutachten (Mitte November) und überdies, in besonderen Problemlagen oder nach Auftrag durch die Bundesregierung, Sondergutachten. Der Sachverständigenrat besteht aus fünf Mitgliedern, die für einen Zeitraum von jeweils fünf Jahren vom Bundespräsidenten auf Vorschlag der Bundesregierung berufen werden (vgl. Andersen 2003b, 549ff.).

„Im Sondergutachten des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 11. August 1975 heißt es in Textziffer 15: ‚Mag es vor dem Einbruch der Auslandsnachfrage noch zweifelhaft gewesen sein, ob so massive expansive Impulse der Finanzpolitik konjunkturgerecht waren, - heute sollte unstrittig sein, daß die Defizite der öffentlichen Hand, so beklagenswert sie im übrigen sein mögen, konjunkturpolitisch gerechtfertigt sind.‘ Man muß sich auch an solche Begutachtungen und Urteile Sachverständiger gewöhnen. Wenn man diese Institute selber mit ins Leben gerufen hat, darf für die Vertretung ihrer Aussagen nicht entscheidend sein, ob einem das eine oder andere Urteil paßt, ob es in die eigene politische Landschaft paßt“ (SPD, Plpr. 7/184, S. 12984).

Insgesamt konnte dieses Muster der differenzierten und selektiven Nutzung von Expertenwissen auch in den ausgewählten Gesetzgebungsdebatten immer wieder gefunden werden, wobei der Anbringung von Expertenwissen insgesamt gerade in den großen Haushaltsdebatten ein großes Gewicht beigemessen wurde. Wenn man sich auch über die Ursachen der Krise stritt, bei den Zielvorstellungen, war man sich völlig einig. Die Sicherung bzw. der Wiedergewinn von Vollbeschäftigung und (Preis-)Stabilität sollten an erster Stelle stehen, wobei beides gleichzeitig zu erfüllen, schwierig schien und der zunächst eingeschlagene Weg der Regierung mit einer antizyklischen Fiskalpolitik, also der expansiven Finanzierung von Konjunkturprogrammen, angesichts der Haushaltsbelastung wieder zum Streitpunkt wurde. Das einstige Bekenntnis von Bundeskanzler Schmidt, fünf Prozent Inflation seien besser auszuhalten als fünf Prozent Arbeitslosigkeit, wurde von der Opposition im Zuge steigender Arbeitslosigkeit trotz Inflation natürlich zum Anlass für deutliche Kritik genommen.

„Sie haben jahrelang, von 1969 bis 1973, Inflationspolitik betrieben nach dem Motto: 5 % Inflation sind mir lieber als 5 % Arbeitslosigkeit. Damit sind Sie einem fundamentalen volkswirtschaftlichen Irrtum zum Opfer gefallen. Ich darf Ihnen vielleicht einen Satz vorlesen, den Günter Schmölders, immerhin einer der angesehensten deutschen Volkswirtschaftler, vor einigen Tagen in der ‚Frankfurter Allgemeinen Zeitung‘ geschrieben hat. Er sagt dort: Arbeitslosigkeit und Inflation sind eben nicht zwei miteinander austauschbare Übel, zwischen denen die Wirtschaftspolitik wählen kann, sondern beide zugleich Folgen einer verfehlten Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik“ (CDU/CSU, Plpr. 7/184, S. 12900).

Anzumerken ist, dass die Regierung zu Beginn der Krise, noch unter Kanzlerschaft von Brandt, angekündigt hatte, eine Doppelstrategie zur Bekämpfung des konjunkturellen Abschwungs zu verfolgen, die die gleichzeitige Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Preiserhöhungen umfassen sollte

„[...] einerseits gezieltes Entgegenwirken gegen Beschäftigungseinbrüche ohne dabei den notwendigen Strukturwandel zu verhindern, andererseits vorläufiges Beibehalten der generellen Restriktionen, um die Spielräume für Kosten- und Preiserhöhungen zu begrenzen“ (BM Friderichs, Plpr. 7/73, S. 4540)

Dies hatte die Opposition allerdings als nicht umsetzbar angesehen. Im Zuge des sich ankündigenden Aufschwungs im Laufe des Jahres 1976 konnte von der SPD aber angesichts der gern zitierten Lobreden aus dem Ausland auf die deutsche Politiklinie schließlich konstatiert werden:

„Genau dieser Punkt, nämlich daß der Kollege Strauß die gleichzeitige Bekämpfung von Inflationsraten und Arbeitslosigkeit für nicht möglich hält, was lange Zeit eine zwar irrtümliche, aber in der Welt weit verbreitete Ansicht war, hat die Weltwirtschaftskonferenz von Puerto Rico zu einem Erfolg werden lassen. Es ist endlich weltweit anerkannt worden, daß man nicht nur das eine oder das andere tun kann, sondern daß man gleichzeitig und gezielt Stabilitäts- und Wachstumspolitik betreiben muß und daß man nur mit gleichzeitig auf beide Ziele gerichteter Politik jene Erfolge haben kann, die die Bundesrepublik, die Vereinigten Staaten, Frankreich, Japan und andere jetzt in der Überwindung der Rezession aufzuweisen haben. Das Rezept des Kollegen Strauß, daß

man nämlich beides gemeinsam nicht tun könne, hätte uns wohl sehr viel tiefer in die Rezession hineingeführt“ (SPD, Plpr. 7/255. S. 18203).<sup>99</sup>

Insgesamt schienen die internationalen Wirtschaftsgipfel zu den Problembehandlungsarenen zu werden, in denen die deutsche Regierungspolitik ihre Bestätigung erhielt und darüber auch ihre Handlungslegitimität zu sichern versuchte. Denn schließlich rechtfertigte man die politischen Entscheidungen von Anfang an, vor dem Hintergrund internationaler Vergleiche und der Anerkennung der deutschen Krisenpolitik durch die ausländischen Partner. So hieß es hinsichtlich der gewählten energiepolitischen Maßnahmen:

„Der rasche Wandel der Versorgungsaussichten war für weite Teile der Bevölkerung schwer verständlich. Zweifel an der Richtigkeit der angewandten energiepolitischen Maßnahmen konnten daher nicht ausbleiben. Dennoch: Die heutige Zwischenbilanz bestätigt den eingeschlagenen Weg. Ein Blick über die Grenzen sollte die letzten Zweifel beseitigen“ (BM Friderichs, Plpr. 7/73, S.4539).

In der Erklärung zur konjunkturpolitischen Situation im Dezember 1974 hatte Schmidt betont:

„Wir haben hier in unserem Lande, verehrte Zurufer, einen härteren und erfolgreicherem Kampf gegen die Inflation geführt, als er in irgendeinem anderen Land der Welt geführt wurde. ... Wir schränken uns ein, ausgehend aber, Herr Kollege Müller-Hermann, von einem realen Einkommensniveau in unserem Land, einem realen Einkommensniveau unserer Arbeitnehmer, mit dem wir je nach Wechselkurs an dritter oder vierter Stelle der ganzen Welt liegen, und zwar oben in der Spitzengruppe“ (BK Schmidt, 7/184, S.12886 und S. 12891).

Und angesichts konkreter Hinweise auf eine Entspannung der Problemlage konnte Schmidt im Juni 1976 die Politik der Regierung als eindeutig erfolgreich darstellen.

„Und auch wenn es nicht immer und überall gern gehört wird, muß hier festgehalten werden: Die Wirtschaftspolitik der Bundesregierung, die uns in die Lage versetzte, als einer der ersten Industriestaaten aus der Weltrezession herauszukommen - und das in überall, bis auf die Oppositionsbänke, anerkannter politischer und sozialer Stabilität -, hat nicht nur Respekt und Anerkennung gefunden, sie hat auch dazu geführt, daß die Bundesrepublik in internationalen Verhandlungen zunehmend an Gewicht gewonnen hat“ (SPD, Plpr. 7/255, S. 18201).

Ob mit dieser Orientierung an internationalen Diskursarenen über die Sicherung von Handlungslegitimität hinaus auch alternative Problemlösungsverfahren erschlossen wurden gefunden wurden, läßt sich nicht aussagen. Aber durch die Ausweitung der Problemdiskussion und Abstimmung von Maßnahmen im Zuge bi-lateraler Gespräche und internationaler Wirtschaftsgipfel schien die Regierung doch Handlungsflexibilität gewinnen und so auch letztlich wieder Handlungsfähigkeit demonstrieren zu können.

Dass die Demonstration von Handlungsfähigkeit insgesamt ein wichtiges Motiv war, war schon dadurch zum Ausdruck gekommen, dass die wirtschaftliche Krise von der Regierung schon früh als Chance definiert wurde, Entschlossenheit im Handeln und Regierungsstärke zu zeigen.

“Herr Bundeskanzler, Sie haben seinerzeit - ich glaube es war in der Ansprache zur energiepolitischen Versorgungsschwierigkeit - gesagt, daß die Energiekrise eine Chance für uns alle werden könne. Ich darf hinzufügen, daß sie eine Chance für und eine Herausforderung an die Marktwirtschaft und alle an ihr Beteiligten und in ihr Tätigen ist. ... Die Energiekrise ist auch eine Herausforderung an den Einfallsreichtum, an die Geschicklichkeit und an die Führungskraft der Bundesregierung“ (FDP, Plpr. 7/73, S. 4562).

<sup>99</sup> Mit dem Blick auf die entsprechenden Kennziffern ließ sich allerdings in Frage stellen, ob wirklich überzeugend von einer gleichzeitigen erfolgreichen Bekämpfung der Inflation und der Arbeitslosigkeit gesprochen werden konnte, während aus Sicht der Regierung die Erfolge vor allem an der Stellung im internationalen Vergleich festgemacht wurden.

Dabei wollte die Opposition die Energiekrise vielmehr als Vertrauenskrise sehen.

„Denn Tatsache ist, meine Damen und Herren, daß vieles, was als Energiekrise oder als Wirtschaftskrise dargestellt wird, im Grunde eine Vertrauenskrise dieser Regierung ist“ (CDU C/SU, Plpr. 7/73, S. 4568).

Letztlich wurde die Wirtschaftskrise aber auch als bisher schwerste Herausforderung seit Bestehen der BRD thematisiert (vgl. SPD, Plpr 7/184, S. 12908). Daher schien es dann auch möglich, vor dem Hintergrund der enttäuschten Hoffnung über eine schnelle wirtschaftliche Erholung, teilweise auch Ungewissheit und Unsicherheit, sozusagen Wissensdefizite, zu thematisieren, was als Absicherung gegen zu hohe Erfolgserwartungen angesehen werden kann, von der Opposition aber als peinliche Ratlosigkeit und „Ohnmacht der Macher“ (vgl. CDU/CSU, Plpr. 7/184, S. 12918) interpretiert wurde. Diese Unsicherheit schien nicht mehr durch die bisher gern genutzten Prognosen – also Zukunftswissen – der einschlägigen Institute aufgefangen werden zu können, da man bemerkte, dass das Vertrauen auf solche Zahlen gerade auch zu Fehleinschätzungen geführt hätte.

„Die Wahrheit ist zweitens, daß jede Prognose über diese weltwirtschaftliche Entwicklung von wachsenden Unsicherheiten bestimmt wird. Wer von uns will sagen, ob die Preise in diesem Winter um 15 oder 20 oder 30 % erhöht werden? Und wer von uns will sagen, welche Konsequenzen das für die Zahlungsfähigkeit anderer Länder haben wird, die das bezahlen müssen und die sich dann bei ihren Aufträgen und Bestellungen, bei ihrer Ordnung bei der deutschen Industrie entsprechend einschränken müssen? Wer will das vorhersagen? Es ist eine Wahrheit, daß es immer schwieriger wird, das zu prognostizieren“ (BK Schmidt, Plpr. 7/184, S. 12973).

Die CDU/CSU-Opposition hatte zudem schon zu Beginn der Krise in Frage gestellt, ob das von der Regierung gehegte Vertrauen auf das Konzept der Globalsteuerung angemessen sei.

„Wenn ich davon ausgehe, mit welchen Erwartungen man 1966 an diese Globalsteuerung als eine Art Wunderwaffe herangegangen war, so muß man nach den inzwischen gemachten Erfahrungen simpel feststellen, daß die Globalsteuerung ihre Bewährungsprobe bisher nicht bestanden hat. ... Wenn wir dann auch daran denken, von welchen Erwartungen die Regierungserklärungen 1969 und 1972 bei der Globalsteuerung ausgingen, und wenn wir das an den jetzt eingetretenen Tatsachen mit verringertem Wirtschaftswachstum, mit Gefahren für die Vollbeschäftigung, mit einem weiteren Preisauftrieb messen, dann ist das Ergebnis wirklich sehr mager, wenn nicht besorgniserregend. ... Die These von der Machbarkeit wirtschaftspolitischer Prozesse, die besonders von der SPD als eine Art Glaubensbekenntnis vertreten wurde, geht an der Wirklichkeit völlig vorbei“ (CDU/CSU, Plpr. 7/73, S. 4566).

Insgesamt ist festzustellen, dass Arbeitslosigkeit spätestens seit Ende 1974 als ein dringlich zu bekämpfendes Problem angesehen wurde, wobei, betrachtet man die oben schon angesprochenen Kürzungen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, ein Auseinanderklaffen zwischen programmatischem Anspruch des AFG und politischer Praxis zu erkennen war, da in dieser Zeit gerade auch die Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik eingeschränkt wurden (vgl. Webber 1982). Da es in den Regierungserklärungen meist um die gesamte wirtschaftliche Situation ging, kam dem Thema Arbeitslosigkeit nur selten eine besonders differenzierte Aufmerksamkeit zu. In der Regierungserklärung im September 1975 wurde lediglich eine Spezifizierung auf die spezielle Problemgruppe der jugendlichen Arbeitslosen von Seiten der Opposition forciert, nachdem diese im Januar 1975 einen Antrag für ein

Dringlichkeitsprogramm zur Überwindung des Lehrstellenmangels und zur Verringerung der Jugendarbeitslosigkeit eingebracht hatte.<sup>100</sup>

„[W]ir haben Jugendarbeitslosigkeit in einem Ausmaß, wie wir es nie vorher für denkbar gehalten hatten. Und wo immer wir politisch stehen: Das ist doch für sich allein schon ein Punkt, über den man nachdenken muß, bei dem wir als Demokraten in diesem Lande verpflichtet sind, dafür zu sorgen, daß junge Leute nicht den ersten Schritt aus der Welt des Kindes und der Schule in das Berufsleben tun und dabei als Erwachsene Arbeitslosigkeit als erste Begegnung erfahren müssen“ (CDU/CSU, Plpr. 7/184, S. 12917).

Dieses Programm wurde von der Regierung allerdings als kurzfristige und unausgegrenzte Maßnahme dargestellt und daher abgelehnt. Schließlich betonte man, eine umfassendere Lösung im Rahmen der Neuordnung der beruflichen Bildung sowie der Gesamtgesetzgebung in Reaktion auf den Strukturwandel der Wirtschaft zu haben (vgl. SPD, Plpr. 7/156, S. 10878), die aber bisher nicht greifen könne, da sie von der Opposition im Bundesrat blockiert würde.

„Es gibt hier zuviel Tauziehen zwischen Interessenpartikularismus und Schlimmerem, zuviel Taktik. Es gibt einen Oppositionsentwurf, der die Kernprobleme des Defizits an Lehrstellen und insbesondere der Jugendarbeitslosigkeit ausklammert. - Wir tun nichts? Wir sind gehindert von einer Opposition, die sich auf eine Mehrheit im Bundesrat stützt und zerstört, was an Fortschritt in Deutschland notwendig ist!“ (BK Schmidt, Plpr. 7/218, S. 15092).

Im Übrigen schien die Jugendarbeitslosigkeit von der Regierung zu dieser Zeit aber nicht als gesondert zu behandelndes Teilproblem definiert zu werden. Schließlich ging man davon aus, dass es sich mit Behebung der konjunkturellen Lage und der geplanten strukturellen Verbesserung der beruflichen Bildung beheben lasse. Allerdings wurde in der Regierungserklärung im Juni 1976, kurz vor der Wahl, quasi eingestanden, dass das Thema Jugendarbeitslosigkeit doch eine gewisse Dringlichkeit aufweise, auch wenn konkrete Maßnahmen bereits anvisiert und Lösungen im Rahmen der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik möglich seien. Die Regierung forderte daher ein Zusammenarbeiten jenseits von Parteigrenzen, womit anscheinend der Eindruck entstehen sollte, dass parteipolitische Interessensgegensätze bisher die einzige Hürde für eine adäquate Bekämpfung dargestellt hätten (vgl. SPD, Plpr. 7/255, S. 18205f).

Festzuhalten ist, dass durch die Hervorhebung der Jugendarbeitslosigkeit Hinweise auf Spezifizierungstätigkeiten im politischen Problemdiskurs zu finden waren. Allerdings wurde diese wesentlich von der Opposition initiiert, um auf Versäumnisse der Regierung hinzuweisen. Schließlich ging mit dem Antrag der Opposition auf ein Dringlichkeitsprogramm der Vorwurf verantwortungsloser Untätigkeit in diesem Teilbereich einher, was die Regierung unter Handlungs- oder zumindest Rechtfertigungsdruck setzte. Durch den Hinweis auf eingeleitete „angemessenere“ Maßnahmen und den Gegen-

---

<sup>100</sup> Mit dem Antrag wurde die Bereitstellung zusätzlicher Arbeitsplätze durch Ausweitung des Ausbildungsvolumens, eine Erweiterung der Berufsbildungsmaßnahmen, Prämienvergabe für neue Ausbildungsplätze, Hilfen für von Betriebsstilllegung betroffene Jugendliche, eine Erweiterung des Lehrstellenangebots der öffentlichen Hand, sowie Hilfen für behinderte Jugendliche und die generelle Verbesserung der Ausbildungsqualität gefordert. Die damalige Jugendarbeitslosigkeit wurde von der Opposition zu dieser Zeit hauptsächlich als konjunkturelles Problem gesehen, wobei darauf hingewiesen wurde, dass es sich bei weiterer Untätigkeit auf diesem Gebiet aber zu einem strukturellen Problem verschärfen würde (vgl. Drks. 7/3196).

vorwurf diese aus taktischen Gründen zu blockieren, schien die Regierung die Infragestellung ihrer Handlungslegitimität aber relativ gut abwehren zu können.

Durch die Analyse der Regierungserklärungen wurde bisher deutlich, dass das Problem der Arbeitslosigkeit zunächst vor allem im Spannungsverhältnis von konjunkturellem Einbruch und strukturellem Wandel der Arbeitswelt gesehen wurde, wobei die Regierung Arbeitslosigkeit unmittelbar als Folge der weltwirtschaftlichen Rezession deutete, während die Opposition diese vielmehr als mittelbaren Effekt der misslungenen Konjunkturpolitik interpretierte. Wie oben angemerkt, hatte Wirtschaftsminister Friderichs im Mai 1974 das Kernproblem zunächst in der strukturellen Arbeitslosigkeit sehen wollen, während man nach Überwindung der Rezession aber doch den konjunkturellen Charakter hervorhob.

„Es hat hier in den letzten Monaten sehr viele Äußerungen über strukturelle Arbeitslosigkeit gegeben, die auf wenig empirischem Material beruhten, die sehr spekulativ waren und die sicher nicht dazu beigetragen haben, das Konjunkturklima zu verbessern. Es wird sich in sehr kurzer Zeit herausstellen, daß ein großer Teil dessen, was wir monatelang strukturelle Arbeitslosigkeit genannt haben, konjunkturelle Ursachen gehabt hat und mit besserer Konjunktur überwindbar ist“(SPD, Plpr. 7/255, S. 18205).

Vor dem Hintergrund der wahrgenommenen konjunkturellen Belebung und angesichts der nahenden Wahlen schien das eine „günstigere“ Deutung zu sein. Denn somit ließ sich einerseits ein weiterhin rascher Abbau der Arbeitslosigkeit in Aussicht stellen und andererseits im Nachhinein auch noch einmal die kostenintensive Konjunktur- und unpopuläre Sparpolitik legitimieren. Daher verkündete der Bundeskanzler schließlich selbstbewusst:

„Die Bürger der Bundesrepublik wissen, daß die kommende Hochkonjunktur mit ihren Chancen und Risiken von denen gemeistert werden muß, deren konsequente Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik diesen Aufschwung erst herbeigeführt hat“(BK Schmidt, Plpr. 7/255, S. 18207).

#### ***4.3.3.2 Arbeitsmarktpolitische Gesetzgebungsdebatten – Vom verbesserten Schutz der Arbeitslosen, Entlastungsversuchen des Arbeitsmarktes und Arbeitsmarktpolitik im Zeichen der Haushaltskrise***

Bei der Analyse von Gesetzgebungsdebatten in der 7. Wahlperiode fiel auf, dass das Problemthema Arbeitslosigkeit vor allem im Kontext haushaltspolitischer Debatten thematisiert wurde und damit die Kosten der Arbeitslosigkeit im Fokus zu stehen schienen. In diesem Zusammenhang sollte vor allem das Haushaltsstrukturgesetz eine besondere Rolle spielen, welches Ende 1975 debattiert wurde. Es wurden zwar auch noch drei Änderungen des AFG beantragt, allerdings bezogen sich diese auf spezielle Bereiche der Arbeitsmarktpolitik, die nur zum Teil neue Aussagen über das Deutungsmuster von Arbeitslosigkeit erlaubten und deswegen nur kurz angesprochen werden.

##### *Antrag der Opposition auf eine Erhöhung der Familienzuschläge*

Die arbeitsmarktpolitischen Debatten begannen eigentlich mit einem von der Opposition eingebrachten Gesetzentwurf im Frühjahr 1974, in dem eine Erhöhung der Familienzuschläge bei den Leistungen der BA gefordert wurde. Dieser Antrag wurde von der Regierung aber schnell abgelehnt. Sie wollte

nach eigenen Angaben das durchaus anerkannte Problem der unzureichenden Unterstützung Familien im Zusammenhang mit einer Steuer- und Kindergeldreform klären, in deren Folge die Lohnersatzleistungen an das Nettoarbeitsentgelt gekoppelt, gleichzeitig erhöht und im Gegenzug die Familienzuschläge ganz durch die Leistung des Kindergeldes aus Bundesmitteln ersetzt werden sollten. Laut Opposition war eine Erhöhung der Familienzuschläge zum Arbeitslosengeld und der Arbeitslosenhilfe, zum Unterhaltsgeld, sowie zum Kurzarbeiter- und Schlechtwettergeld aber bei steigender Arbeitslosigkeit – zu diesem Zeitpunkt um die 2,8 Prozent – aber notwendig, da sie die Familien „[...]als Opfer der schlechten Wirtschaftspolitik dieser Regierung und der Inflation“ (vgl. CDU/CSU, Plpr. 7/93, S.6283) besonders hervorheben und damit ein „dringendes unabweisbares sozialpolitisches Bedürfnis“ (vgl. CDU/CSU, Plpr. 7/93, S. 6283) artikulieren wollte. Eine fehlende Anpassung der Leistungen an die fortschreitende Lohnentwicklung wurde als erhebliches Versäumnis der Regierung dargestellt und die prekäre Lebenslage von Familien nach Verlust der Arbeit durch explizite Rechenbeispiele verdeutlicht. Die Gefahr des Absinkens von Familien unter die Sozialhilfegrenze aufgrund nicht ausreichender Familienzuschläge wurde als sozial ungerecht skandalisiert.

Aus den Regierungsreihen begegnete man dem Vorwurf, gerade die Familien vergessen zu haben, damit, dass man den Gesetzentwurf der Opposition als unausgegoren und letztlich sogar heuchlerisch darstellte.

„Wir werden, meine Damen und Herren von der Opposition, Ihren Gesetzentwurf - und das ist notwendig - vom Kopf auf die Füße stellen. Wir werden verhindern, - daß den Arbeitslosen in diesem Lande durch plakativen Lärm Hoffnungen vorgegaukelt werden, die sich durch Ihren Entwurf nicht verwirklichen lassen. .... Weil wir länger und gründlicher nachgedacht haben als Sie, meine Damen und Herren von der Opposition, wird es ein Gesetz sein, das den Arbeitslosen-Familien in unserem Lande nicht nur vordergründige und dann wieder kassierte Verbesserungen anbietet, sondern wirkliche Hilfen. Darauf kommt es an!“ (SPD, Plpr. 7/93.S. 6285).

Damit zeigte sich hier also die gleiche Abwehrstrategie wie bei der Debatte um das Teilproblem der Jugendarbeitslosigkeit.

### *3. Änderung des AFG: Gesetz über das Konkursausfallgeld*

Eine Leistungsverbesserung, die auch Familien zugute kommen sollte, wurde von der Regierung im Frühsommer 1974 im Rahmen einer Novelle des AFG vorgeschlagen. Mit dem so genannten Konkursausfallgeld sollte eine neue Sozialleistung zur Sicherung der Lohnansprüche von Arbeitnehmern bei Konkursen eingeführt werden. Das Gesetz wurde von allen Parteien zur Verbesserung des Schutzes der Arbeitnehmer begrüßt, sollte über eine Arbeitgeber-Umlage finanziert werden – es entstanden also keine Kosten für den Bund oder die BA – und trat schon im Juli 1974 in Kraft. Von der Regierung wurde bemerkt, dass damit eine bestehende Lücke im System der sozialen Sicherung für Arbeitnehmer geschlossen werde. Während die Opposition das Gesetz vor dem Hintergrund der wahrgenommenen zahlreicher werdenden Firmenzusammenbrüche als Folge der schlechten Wirtschaftspolitik der Regierung interpretierte (CDU/CSU, Plpr. 7/86, S. 5662; Plpr. 7/110, S. 7547), stellte die SPD die Regelung losgelöst von der gegenwärtigen Lage als altes Anliegen vor, welchen die CDU/CSU bislang nie Aufmerksamkeit gewidmet habe.

„Der Opposition ist vorzuhalten, daß sie in zwei Jahrzehnten mit von ihr geführten Regierungen nicht in der Lage oder gar nicht willens war, diese für Arbeitnehmer wichtige Frage auch nur im Ansatz einer Lösung zu zuführen“ (SPD, Plpr. 7/86, S. 5662).

#### *Änderung des AFG und des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG)*

Im April 1975 wurde von der Regierung ein Gesetzentwurf zur Verschärfung der geltenden Strafvorschriften bei einer unberechtigten Anwerbung und Vermittlung von Arbeitnehmern im Ausland für eine Beschäftigung im Inland sowie für die unberechtigte Vermittlung und Überlassung ausländischer Arbeitnehmer ohne Arbeitserlaubnis eingebracht. Vorrangig schien es um die Verhinderung von illegaler Beschäftigung und der damit einhergehenden Ausbeutung ausländischer Arbeitskräfte zu gehen. Allerdings wurde auch darauf hingewiesen, dass die Gesetzesänderungen im Rahmen eines Gesamtkonzepts zur Konsolidierung der Ausländerbeschäftigung zu sehen sei und im Zusammenhang mit dem Anwerbestopp von Arbeitskräften aus Drittländern seit November 1973 stehe, über welche angesichts der angespannten Arbeitsmarktlage in allen Parteien Einigkeit bestanden hatte.

„Die Bundesregierung hofft, daß diese verschärften Strafandrohungen entscheidend dazu beitragen, die illegale Ausländerbeschäftigung zu unterbinden. Damit wird zugleich ein Beitrag zur Entlastung unseres Arbeitsmarktes geleistet. Arbeitsplätze, die jetzt illegal mit Ausländern besetzt sind, werden für deutsche Arbeitnehmer oder auch für ausländische Arbeitnehmer frei, die sich legal bei uns aufhalten“ (SPD, Plpr. 7/149, S. 10382).

Das Gesetz, das auch von der Opposition unterstützt wurde, wurde letztlich als Gesamtkonzept „aus sozialen und humanitären Gründen“ und arbeitsmarktpolitischen Regelungsnotwendigkeiten beschrieben. Indem man die Ausbeutung ausländischer Arbeitnehmer im Rahmen illegaler Beschäftigung emotionalisierte, ließ sich das Gesetz nicht als gegen Ausländerbeschäftigung generell gerichtet, sondern als Maßnahme aus moralischer Verpflichtung darstellen.

„Mit diesem Gesetzentwurf wollen wir arbeitsmarktpolitische Fehlentwicklungen korrigieren, wir wollen die sozialpolitischen Schutzzäune besser abstützen, und wir wollen einen besonders häßlichen kriminellen Tatbestand, den Handel mit menschlicher Arbeitskraft im Dunkel der Illegalität, der meist mit der skrupellosen Ausbeutung der ‚Ware Mensch‘ verbunden ist, mit schärferen Strafen ahnden (SPD, Plpr. 7/168, S. 11776).

Obwohl (oder gerade weil) es nicht direkt um die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ging, lässt sich in dieser Debatte eine Differenzierungstätigkeit in Bezug auf das kulturelle Milieu von Arbeitslosigkeit finden. So ging es nicht mehr im Sinne konkreter Beschäftigungspolitik allein darum, die Konjunktur zu beleben oder auf der anderen Seite durch Qualifizierungspolitik das Arbeitskräfteangebot attraktiver zu gestalten, sondern um die Entlastung des Arbeitsmarktes von illegaler Beschäftigung. Damit konnten neue Handlungsspielräume zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, wenn es sich auch eher um einen Nebenschauplatz handelte, erschlossen werden, was zu einer Zeit, zu der die Arbeitslosenquote mit fünf Prozent im Januar und Februar 1975 (vgl. Anhang IV, Tab. A7) gerade wieder einen neuen Höchststand erreicht hatte, günstig erschien. Wenn hiervon angesichts der konjunkturellen Situation auch eher geringe Effekte zu erwarten waren, konnte die Regierung so doch konkrete Problemlöseaktivitäten vorweisen. Von Vorteil war außerdem, dass mit diesem Gesetz keine „Opfer“ für die Bevöl-

kerung verbunden waren, da man sich nur gegen die „schwarzen Schafe“ am Arbeitsmarkt richtete, was sich moralisch gut vertreten ließ und zudem kostenneutral war.

So war auch nicht verwunderlich, dass sich Opposition und Regierung bei diesem Gesetz im Sinne eines deskriptiven (was wird als problematisch angesehen?) wie normativen Wissenskonsens (was muss getan werden?) einig waren.

„Dieses Gesetz findet die Zustimmung aller Fraktionen dieses Hauses. Der Bundestag beweist damit, daß er zur Übereinstimmung ebenso fähig ist wie zur politischen Gegnerschaft. Diese beiden Seiten gehören zu der einen Medaille ‚parlamentarische Demokratie‘. Die Opposition wird weiterhin Gesetze ablehnen, wenn sie es für nötig hält, und Gesetzen zustimmen, wenn sie es für richtig hält. Das vorliegende Gesetz ist unserer Meinung nach ein gutes Gesetz; deshalb haben wir daran mitgearbeitet, und deshalb werden wir ihm zustimmen“ (CDU/CSU, Plpr. 7/168, S. 11779).

### *Die Haushaltstrukturgesetz und seine Auswirkungen auf die Arbeitsmarktpolitik<sup>101</sup>*

Ein genauerer Blick soll nun auf die Debatte des Haushaltsstrukturgesetzes Ende des Jahres 1975 geworfen werden. Dieses Gesetz wird oftmals als erster Wendepunkt in der Arbeitsmarktpolitik gesehen, mit der auch die Abkehr von der keynesianischen Politiklinie begann. Es führte neben einem Bündel von Steuererhöhungen, Leistungskürzungen und Einsparungen im öffentlichen Dienst und bei öffentlichen Investitionen besonders in der Arbeitsmarktpolitik zu einschneidenden Veränderungen. In keinem Bereich fielen die Kürzungen so drastisch aus wie bei der BA (vgl. Schmuhl 2003, S. 512). Zwar erhöhte man auch den Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung von zwei auf drei Prozent, nahm aber vor allem im Bereich der beruflichen Bildung Einsparungen vor, indem nun zwischen notwendiger und zweckmäßiger Fortbildung/Umschulung differenziert und eine stärkere Ausrichtung der Leistungen auf den Kreis der Beitragzahler eingeführt wurde. Es sollte eine Konzentration der Leistungen auf die wirklich von Arbeitslosigkeit betroffenen oder bedrohten Personen stattfinden und nicht mehr „ambitionierte Aufsteiger“ subventioniert werden. Das Haushaltsstrukturgesetz bedeutete daher Reduzierungen des Förderumfangs sowie eine Einschränkung des förderungsfähigen Personenkreises.

Im Rahmen des Haushaltsstrukturgesetzes wurden außerdem die Zumutbarkeitsregelungen für einen vermittelten Arbeitsplatz verschärft bzw. „Zumutbarkeit“ als Leitbegriff eigentlich erst eingeführt (vgl. Drks. 7/4127, S. 18, Ziffer 22). So sollte ein vom Arbeitsamt angebotener Arbeitsplatz auch dann noch zumutbar sein, wenn er nicht der bisherigen beruflichen Tätigkeit entsprach, er weiter vom Wohnort entfernt lag als der vorherige Arbeitsplatz und die Arbeitsbedingungen ungünstiger waren, was vor allem auch die Bezahlung einschloss, bei der nun als Maßstab der Tariflohn herangezogen werden sollte (vgl. Drks. 7/4127, S.18/19).

<sup>101</sup> In die Analyse war zwar auch noch die Debatte über das HH-Gesetz 1975 aufgenommen worden, auf eine gesonderte ausführliche Darstellung wurde hier allerdings verzichtet, weil sich die zentralen Deutungsmuster alle auch in den Debatten zum HH-Strukturgesetz finden ließen, in denen aber noch konkreter auf das Feld der Arbeitsmarktpolitik eingegangen wurde.

Die Argumentationsmuster zur Kürzung und Beschränkung der Leistungen sahen folgendermaßen aus. In der Begründung des Gesetzentwurfes wurde die Notwendigkeit der schrittweisen Reduzierung der Haushaltsdefizite durch Ausgabekürzungen in nahezu allen Bereichen erläutert, wobei von Seiten der Regierung als Ursachen, wie schon bekannt, die weltweite Rezession und die strukturellen Veränderungen in der Wirtschaft thematisiert wurden, was zu einer Verminderung der Steuereinnahmen und erhöhten Leistungen an die BA geführt hatte. Dass die Kürzungen vor allem den Bereich des AFG betreffen sollten, wurde mit Hinweis auf „ungewollte Übertreibungen“ und „Wildwuchs“ in diesem Bereich gerechtfertigt, so dass also nicht die offensichtliche Kostenintensität des Bereichs und die finanzielle Krise der Haushalte, sondern notwendige Anpassungsleistungen an veränderte Rahmenbedingungen und Ansätze von Missbrauch als Grund für das Ansetzen des Rotstiftes angegeben wurden.

„Mein Vorredner weiß besser als mancher Abgeordnete seiner Fraktion, daß eine Novellierung des Arbeitsförderungsgesetzes überfällig war. Sie wäre auch ohne die gegenwärtige schwierige Haushaltslage von Bund und Bundesanstalt gekommen, übrigens dankbar begrüßt von der Bundesanstalt. Sie war notwendig, um, wie der Arbeitsminister schon mehrmals treffend formuliert hat, Wildwuchs zu beschneiden, überzogene Ansprüche zurechtzurücken, Inhalt und Sinn des Gesetzes den Betroffenen und den Gerichten deutlicher zu machen. Wären Sie an der Regierung, hätten Sie auch novellieren müssen, und niemand hätte Sie dafür tadeln können. Mit der Verabschiedung des Arbeitsförderungsgesetzes betrat der Gesetzgeber in der Zeit der Großen Koalition sozialpolitisches Neuland. Es war damals -gar nicht zu übersehen, ob alle Paragraphen, wie gewünscht, greifen würden. Die Praxis allein ist - die Erkenntnisse liegen jetzt vor - Grund für uns zu handeln. Viele der beabsichtigten Änderungen werden das Gesetz praktikabler machen“ (SPD, Plpr. 7/200, S13771).

Die Opposition kritisierte vor allem die Beitragserhöhungen unter dem Vorwurf, dadurch die Arbeitslosigkeit nur noch zu finanzieren und zu verwalten, die Arbeitnehmer immer mehr zu belasten und die Investitionstätigkeit der Unternehmen weiter einzuschränken (vgl. CDU/CSU, Plpr. 208., S. 14337/38). Die Regierung rechtfertigte die Maßnahme allerdings als kleineres Übel gegenüber noch deutlicheren Leistungseinschränkungen im AFG und wies darauf hin, dass die Gewerkschaften die Entscheidungen auch mittragen würden. Außerdem insistierte man auf die Solidarität zwischen aktiver Arbeitnehmerschaft und Arbeitslosen, womit die Beitragserhöhungen auf der einen Seite und die Einschränkungen des Empfängerkreises sowie die neuen Zumutbarkeitsregelungen auf der anderen Seite gerechtfertigt schienen.

„Alle diese Maßnahmen, meine Damen und Herren, sind vorweg notwendig, damit den Beschäftigten, den Beitragszahlern, eine Erhöhung um 0,5 % ihres Arbeitslosenversicherungsbeitrags zugemutet werden kann. Diese Erhöhung lehnt die CDU/CSU aus sehr vordergründigen Motiven ab. ... Sie glauben sich mit dieser Ablehnung bei den Betroffenen lieb Kind machen zu können. Diese Einschätzung ist falsch. Arbeitnehmer, die im Betrieb stehen, also Arbeit haben, wissen, daß man für die draußen, die keine Arbeit haben, einen zumutbaren Beitrag leisten muß. Die Opposition unterschätzt in diesem Punkt die Solidarität der deutschen Arbeitnehmer untereinander“ (SPD, Plpr. 7/208, S. 13745).

Der Regierung machte sich insofern aber von zwei Seiten angreifbar, da die Opposition einerseits unter Hinweis auf die verschärften Zumutbarkeitsregelungen unterstellte, eine Diffamierung der Arbeitslosen als potentielle „Drückeberger“<sup>102</sup> zu verfolgen, und andererseits mit den Beitrags- und Steuerer-

<sup>102</sup> Laut Umfragen des Allensbacher Instituts im Herbst 1975 und Frühjahr 1976 gingen 49% der Bevölkerung davon aus, dass es unter den damaligen Arbeitslosen viele gäbe, die gar nicht arbeiten wollten, gegenüber 45%, die das nur für Einzelfälle annahmen (vgl. Noelle-Neumann/Piel 1983, S. 453). Wie sich die öffentliche Meinung zu diesem Punkt in den Vorjahren darstellte, kann leider nicht nachvollzogen werden, da die Frage erstmals 1975 gestellt wurde.

höhungen den „kleinen Mann“, den arbeitenden Stammwähler der SPD, im Stich zu lassen. Von Regierungsseite reagierte man darauf immer wieder mit Hinweisen auf die Schwierigkeit und Alternativlosigkeit der Lage, die eine solche „Rosskur“ erforderlich mache und appellierte an bzw. hoffte auf das Verständnis der Bürger, auch die „guten Seiten“ der Änderungen im AFG zu sehen.

„Wir werden das AFG, Herr Katzer, transparenter machen. Wir werden der Findigkeit bei der Terminierung der Kurzarbeit mit dem Entwurf Grenzen setzen. Wir werden wohl abgewogen die Interessen der Arbeitslosen und der Gemeinschaft aller Beitragszahler ordnen, und wir werden die Finanzen der Bundesanstalt stabilisieren“ (SPD, Plpr. 7/200, S13771).

“Meine Damen und Herren, die Änderung des Gesetzes führt in vielen Teilen zu einer Straffung der Vorschriften, z.B. zur Verhinderung des Missbrauchs von Förderungsmaßnahmen durch die sogenannten Durchstarter oder Berufsumschüler. Die Änderungen führen aber auch zur schnelleren Vermittlung von Arbeitslosen durch die Konkretisierung des Begriffs der Zumutbarkeit für eine neue Beschäftigung, wobei wir ausdrücklich festgestellt haben, daß hierbei die Interessen des Arbeitslosen berücksichtigt werden müssen“ (FDP, Plpr. 7/200, S.13775).

Insgesamt wurde das Haushaltsstrukturgesetz von der Regierung als alternativloses Programm vorgestellt, welches man nicht gern umsetze, aus Sorge um die Haushaltstabilität aber für notwendig hielt. Von einem FDP-Abgeordneten wurde dabei auch schon auf die bedenkliche Entwicklung eines überhöhten Anspruchsdenkens und geringer Eigenverantwortung innerhalb des ausgebauten Sozialstaates verwiesen; eine Argumentation, die man in den Folgenden Legislaturperioden mit zunehmender Verschärfung der Haushaltssituation immer häufiger hören sollte.

„Das hat den Willen [...] zu Eigenverantwortung und Eigenleistung und den Stolz auf das Bestehen aus eigener Kraft in unserem Lande verkümmern lassen. Das müssen wir alle gemeinsam auch sehr deutlich sehen. Es ist geradezu zum Gesellschaftsspiel geworden, immer neue Spielarten der Befriedigung von Bedürfnissen auf Kosten der Gemeinschaft, d. h. letzten Endes auf Kosten der anderen, zu erfinden. Jedes Eigeninteresse wird dabei gekonnt zum Allgemeinwohl hochstilisiert und mit ihm identifiziert. Das sehen wir eben auch bei den Reaktionen auf bestimmte Sparvorschläge. Ich sage sehr deutlich damit es da keine Mißverständnisse gibt - das ist keine gruppen- oder schichtenspezifische Erscheinung, sondern hier gibt es einen unedlen Wettstreit aller Gruppen und aller Schichten in diesem Lande miteinander und gegeneinander“ (FDP, Plpr. 7/192, S.13347).

Gestritten wurden zwischen Opposition und Regierung bei dieser Debatte vor allem noch über den Zusammenhang von Arbeitslosigkeit und Inflation. Da man in der von Helmut Schmidt einst verkündeten Formel „Lieber 5 Prozent Inflation als 5 Prozent Arbeitslosigkeit“ einen konkreten Bezugspunkt hatte, konnte die Opposition angesichts des Erreichens dieser Marken in beiden Bereichen darauf verweisen, dass sich die Regierung so eindeutig selbst disqualifiziert habe.

„Wir haben am Ende der Talsohle 6 % Inflation - ich werde darauf noch zu sprechen kommen -, und wir haben über das Jahr hinweg rund 5 % Arbeitslosigkeit, genau das, was er [Helmut Schmidt, M.R.] selbst jahrelang als Konkurs einer Politik bezeichnet hat“ (CDU/CSU, Plpr. 7/199, S. 13633).

Allerdings ließ sich über das Ausmaß der Arbeitslosigkeit auch immer wieder streiten, da die Statistiken eben doch nur Zahlen lieferten, die ganz unterschiedlich gedeutet werden konnten, wenn die Opposition auch auf Verharmlosungen und übertrieben erscheinende Erfolgsnachrichten achtete.

„Es ist geradezu empörend und eine Verhöhnung der Betroffenen, mit welcher Nonchalance die Regierung diesen sozialen Mißstand als Folge ihrer Politik nun auch noch als ‚hohen Stand der Beschäftigung‘ - so Herr Fridrichs vor kurzem - oder als ‚nachhaltige Reduzierung der Arbeitslosigkeit‘ - so einer seiner Abteilungsleiter - bezeichnet (CDU/CSU, Plpr. 7/199, S. 13641).

Schließlich warf man der Regierung vor, erhöhte Arbeitslosigkeit bewusst in Kauf zu nehmen und die Rezession für andere Zwecke zu instrumentalisieren, da man sich nun anscheinend entschieden hatte, doch die Inflation einzudämmen, durch einen harten Sparkurs den Haushalt zu konsolidieren und den Anstieg der Staatsverschuldung zu verlangsamen, wobei der Wiederherstellung eines hohen Beschäftigungsstands von allen Parteien eigentlich die höchste Priorität eingeräumt worden war.

„Es ist einfach eine Verleumdung, zu behaupten, daß wir eine Rezession gewollt oder jemals die Arbeitslosigkeit als ein Mittel der Disziplinierung der Arbeitnehmer oder als ein Mittel der Konjunkturpolitik eingeplant haben. Wer das sagt, ist ein Lügner und Verleumder! Soll ich Ihnen das Zitat des Herrn Apel [Bundesfinanzminister (SPD), Anmerk. M.R] verlesen, in dem er selbst sagt, daß die Arbeitslosigkeit nun einmal leider als Mittel der Stabilitätspolitik nicht ganz zu vermeiden sei? ... Das waren doch die Reizworte, mit denen man das gesellschaftspolitische oder allgemeinpolitische Klima in unserem Lande vergiftet hat. Man hat der Opposition vorgeworfen, sie habe die Rezession gewollt, sie plane Arbeitslosigkeit als Mittel der Konjunkturpolitik“ (CDU/CSU, Plpr. 7/199, S. 13634).

Interessant ist, dass Bundeskanzler Schmidt schließlich versuchte, die Entscheidung für die vorrangige Bekämpfung der Inflation unter Hinweis auf die öffentliche Meinung zu rechtfertigen, die der Regierung recht gab, wenn man nur die richtige Frage stellte.

„Wenn man ganz naiv fragt: Sag mal, bist du eigentlich auch dagegen, daß die Preise steigen?, dann sagt er: Ja, dagegen bin ich schon lange! - Und bist du eigentlich auch dagegen, daß es Arbeitslosigkeit gibt und Kurzarbeit und daß sie vielleicht noch ein bisschen mehr wird? Dann wird er sagen: Dagegen bin ich auch! - Ich habe mich gestern mit Frau Noelle-Neumann unterhalten und da sprach sie darüber, daß dies Fragestellungen seien, die eigentlich zu unkompliziert seien und den wahren Sachverhalt des Denkens im Publikum, im Volk verzerren würden. Man müßte vielmehr fragen, sagte sie: Bist du dafür, daß man im Augenblick den Preisen mehr Luft läßt, daß sie sich entwickeln können, damit - und das ist das Eigentliche - die Beschäftigung wieder schneller steigt, allerdings mit der Gefahr, daß später die Inflation noch stärker steigt und später die Arbeitsplätze noch stärker gefährdet werden? Die Frage zwei ist: Oder aber bist du dafür, daß wir jetzt die Zähne zusammenbeißen, damit auf die Dauer die Arbeitsplätze sicher sind und wir nicht um Augenblickserfolge wegen das tun, was Herr Strauß vorschlägt, nämlich noch mehr Steuern zu senken und noch mehr auf Investitionen zu verzichten? Frau Noelle-Neumann sagt uns: Wenn so richtig gefragt wird, dann würde eine große Mehrheit des Publikums der Frage zwei zustimmen“ (BK Schmidt, Plpr. 7/117, S.7843).

Nichtsdestotrotz wurde von der Opposition natürlich weiterhin die Staatsverschuldung skandalisiert und auch hier die Unterscheidung von strukturellen versus konjunkturellen Ursachen vorgenommen, um aufzuzeigen, dass sich Regierung aus der Verantwortung für ihr Handeln stehle. Denn von dieser wurde die Problematik der öffentlichen Haushalte (vermehrte Ausgaben und Steuermindereinnahmen) wieder allein als Folge der Rezession dargestellt (vgl. z.B. SPD, Plpr. 7/192, S.13334). Aus Sicht der Opposition war dagegen sowohl die Arbeitslosigkeit wie auch die Zerrüttung des Haushalts ein strukturelles Problem, was bedeuten sollte, Folge struktureller Fehlentscheidungen.

„Ich möchte Ihnen zur Frage, ob die Zerrüttung der Staatsfinanzen strukturell oder konjunkturell bedingt ist, ganz einfach sagen: Die Krise und die Zerrüttung der Staatsfinanzen sind durch den wirtschaftlichen Rückschlag beschleunigt und verstärkt, aber nicht herbeigeführt worden, und der wirtschaftliche Rückschlag ist von der Bundesregierung und ihrer Politik herbeigeführt worden....Die Bundesregierung ist nicht nur nicht das Opfer einer importierten Krise - wobei sie die Schuld an der Krise exportieren will; insoweit ist Helmut Schmidt der größte Exporteur der Welt“ (CDU/CSU, Plpr. 7/199, S.13637).

Die Debatte zum Haushaltsstrukturgesetz verdeutlichte, dass neben der ansonsten propagierten Zielvorstellung der Wiederherstellung von Vollbeschäftigung und wirtschaftlichem Wachstum nun vor allem auch die Haushaltsstabilität einen zentralen Bezugspunkt für die Arbeitsmarktpolitik darstellte.

Dadurch schienen die Kosten der Absicherung von Arbeitslosigkeit und der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu einem eigenständigen Teilproblem zu werden, vor dessen Hintergrund die Ansprüche Arbeitsloser an einen ihren eigenen Möglichkeiten und Interessen entsprechenden Arbeitsplatz allmählich in Frage gestellt wurden und man von dem Ziel der Verhinderung „unterwertiger Beschäftigung“ abzurücken schien.

#### **4.3.4 Zusammenfassung: Das kulturelle Milieu von Arbeitslosigkeit in der 7. WP**

##### ***4.3.4.1 Differenzierungen und moralisches Milieu***

Als Fazit kann festgehalten werden, dass unter den Einwirkungen der ersten schweren wirtschaftlichen Krise Arbeitslosigkeit auch zu einem politischen Krisenthema wurde. Denn die regierungsverantwortlichen Akteure sahen sich der komplexen Verflechtung von Rezession, Inflation und steigender Arbeitslosigkeit bei eingeschränkten Handlungsspielräumen vor dem Hintergrund der Abhängigkeit von weltwirtschaftlichen Entwicklungen und schwindenden finanziellen Ressourcen gegenüber.

Nachdem die Regierung zunächst auf Basis optimistischer Situationsdeutungen und Entwicklungsaussichten keine ernsthafte konjunkturelle Arbeitsmarktkrise in Folge des Ölschocks sehen wollte, sondern weiterhin am Deutungsmuster struktureller Arbeitslosigkeit der vorangegangenen WP festzuhalten schien, ließ sich erst in Folge des wahrgenommenen zunehmenden Problemdrucks durch Arbeitslosigkeit und Inflation ein deutlicheres Problem- bzw. Krisenbewusstsein in den Debatten erkennen. Erste Anzeichen einer Veränderung des kulturellen Milieus von Arbeitslosigkeit zeigten sich darin, dass nun bei der Ursachenfrage stärker zwischen konjunktureller und struktureller Arbeitslosigkeit unterschieden wurde, wobei im Laufe der WP eine Fokussierung auf die Bekämpfung der konjunkturellen Arbeitslosigkeit im Rahmen der Wirtschafts- und Finanzpolitik zur Überwindung der Rezession stattfand.

Das Problem wurde vor dem Hintergrund der Krisendefinition insofern komplexer, als Maßnahmen der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik natürlich nicht mehr als ausreichend angesehen wurden und das Problem im Rahmen eines teils prekären Zusammenspiels von Stabilitäts-, Konjunktur- und Konsolidierungspolitik bearbeitet werden musste. Dazu kamen Versuche, dieses über eine Entlastung des Arbeitsmarktes von illegaler Ausländerbeschäftigung zu flankieren, sich auch dem Teilproblem Jugendarbeitslosigkeit zu widmen<sup>103</sup> und schließlich auch die (zu) hohen Ansprüche Arbeitsloser an einen neuen Arbeitsplatz als ein arbeitsmarktpolitisches Problem zu interpretieren. Mit Letzterem schien man neben dem konjunkturellen Einbruch, zumindest implizit, einen weiteren Grund für die nicht mehr realisierte Vollbeschäftigung anbringen zu können. Da man davon ausging, auch diese Krise letztlich wieder überwinden zu können, musste vom Wert der Vollbeschäftigung im mora-

---

<sup>103</sup> Lösungsansätze sollten zwar vorrangig auch im Rahmen der Gesamtstrategie zur Belebung der Konjunktur gesehen werden, aber gleichzeitig wurde Jugendarbeitslosigkeit auch immer wieder als strukturell verursacht angesehen, so dass die Reformforderungen im Bereich der beruflichen Bildung als ergänzender Lösungsansatz dargestellt werden konnten.

lischen Milieu kein Abstand genommen werden, während man durch die Zumutbarkeitsdebatte im Rahmen des Haushaltsstrukturgesetzes sich aber vom vorherigen Ideal der Vermittlung individuell passgenauer Arbeit (vgl. Verhinderung unterwertiger Beschäftigung) hier erstmals entfernte. Abgesichert wurde dies durch Bezug auf den Wert der Solidarität, dem gerade in der wahrgenommenen Krise hohe Geltung zugeschrieben wurde, weil sich so Zumutungen und Einsparungen auch moralisch rechtfertigen ließen.

Bezogen auf die Dimension der Adressierung ist festzuhalten, dass noch keine besondere Ausweitung der Problemlösungsverantwortung zu bemerken war. Die Regierung sah sich nach wie vor hauptsächlich in der Verantwortung für die Lösung der Krise, wobei die in den Regierungsprogrammen propagierten gesellschaftspolitischen Vorstellungen des „mündigen Bürgers“ durchaus Bezugspunkte für die Forderung nach mehr Eigenverantwortung hätten darstellen können. Dieser Wert schien aber in der 7. WP noch keine sonderliche Betonung zu erfahren, was vermutlich auch daran lag, dass die Krise doch hauptsächlich als „importierte Rezession“ gedeutet wurde, deren Folgeprobleme man schwerlich dem Einzelnen überantworten konnte. Der Bezug auf die internationalen Diskursarenen schien dagegen eine nachvollziehbare Ausweitung der Adressierung mit sich zu bringen, wobei sich auch diese in Grenzen hielt, da zwar eine Abstimmung der Politiken zur Stabilisierung der Weltwirtschaft als notwendig erachtet wurde, aber letztlich auch betont wurde, dass die nationalen wirtschaftlichen Problemen eben doch hauptsächlich durch nationale politische Weichenstellungen bearbeitet werden müssten. Von daher schien also in dieser Periode noch nicht wirklich von den prognostizierten Mechanismen der Ausweitung der Adressierung und der kulturellen Ausdehnung zur Entlastung der parlamentarischen Arena Gebrauch gemacht zu werden. Zentral war vielmehr, dass die Regierung auf den internationalen Wirtschaftsgipfeln, wie mehrfach bemerkt, Bestätigung für ihre Krisenpolitik fand und dies zur Untermauerung ihrer Handlungslegitimität im parlamentarischen Diskurs gegen die Diskreditierungsversuche von Seiten der Opposition einbringen konnte.

#### **4.3.4.2 Ergebnisse der WLI-Analyse für die 7. WP**

Nachdem in den 5. WP nur eine geringe affektive Aufladung des politischen Problemdiskurses festgestellt wurde, in der 6. WP angesichts der Latenz von Arbeitslosigkeit keine, ließ der gestiegene Problemdruck in Folge der Rezession, der auch bei den politischen Akteuren zu Krisendefinitionen führte, vermuten, dass die Bedingungen für eine erhöhte WLI gegeben waren.<sup>104</sup> Laut der aus der Theorie abgeleiteten Hypothesen sollten die Regierungsverantwortlichen nun versuchen, die WLI über eine Entemotionalisierung des Problemthemas zu senken, während von der Opposition eher noch eine verstärkte Emotionalisierung zu erwarten war, da bei diesen ein Interesse an der Aufrechterhaltung von Handlungsdruck durch eine erhöhte WLI unterstellt werden konnte. Hinweise darauf sollten wieder

---

<sup>104</sup> So bemerkt Nedelmann, dass Krisen typischerweise Probleme sind, die eine extrem hohe WLI haben (vgl. Nedelmann 1986a, S. 32)

---

über den Vergleich der Nutzungsintensitäten von Problembegrifflichkeiten und der Anteile des Auftretens dieser in emotionalisierten Kontexten stattfinden.

Im Vergleich zu den Ergebnissen der WLI-Analyse der 5. WP fiel vor allem auf, dass die Anteile erhöhter WLI, vor allem bei der Opposition, nun eindeutig zugenommen hatten und sich auch die Nutzungsintensitäten zwischen Opposition und Regierung, besonders in den Debatten in den Krisenjahren 1975/1975, deutlicher unterschieden. Waren in der 5. WP die Ergebnisse noch erwartungsdiskrepant<sup>105</sup>, was vor dem Hintergrund der damaligen nicht existenten politischen Krisendefinition erörtert wurde, ließen sich nun die erwarteten Unterschiede zwischen Opposition und Regierung erkennen. So konnte bei einigen wenigen Abweichungen festgestellt werden, dass in den Regierungsbeiträgen die Problembegrifflichkeiten durchgängig weniger genutzt wurden (vgl. durchschnittliche Nutzungsintensität Opp./Reg.: 2,3 vs. 0,9 N/S) und auch die Anteile erhöhter WLI im Vergleich zur Opposition auffällig gering blieben (vgl. durchschnittliche Anteile erhöhter WLI Opp./Reg.: 35,3 % vs. 9,1 %).

In Bezug auf die Nutzungsintensitäten fiel lediglich die Debatte zum Antrag auf Erhöhung der Familienzuschläge im April 1974 hinsichtlich eines erhöhten Wertes auf, ansonsten blieben die Nutzungsintensitäten durchgängig unter einer Nennung pro Seite [0,3 – 0,73] oder lagen bei der Regierungserklärung zur konjunkturpolitischen Lage auch einmal knapp über eins. Erwähnenswerte Anteile erhöhter WLI lagen ebenfalls beim Antrag zur Erhöhung der Familienzuschläge im April 1974 und schließlich bei der Regierungserklärung zur Lage der EG und der inneren Stabilität der BRD vor. In vier von den neun betrachteten Debatten lag der Anteil erhöhter WLI bei 0 Prozent, in zwei weiteren bei unter 10 Prozent.

---

<sup>105</sup> In der 5. WP konnten für die Opposition überhaupt keine Textpassagen mit erhöhter WLI vercodet werden, während in der 7. WP das emotionale Engagement der Oppositionsredner dann aber immens gestiegen zu sein schien. Dies lässt sich auch als Hinweis darauf sehen, dass Emotionalisierungen anscheinend doch nicht völlig unabhängig vom wahrgenommenen Problemdruck, der „objektiven Dringlichkeit“ (vgl. Nedelmann 1986a, S. 33), durchgeführt werden können. Denn das Schüren von Affekten für das Thema Arbeitslosigkeit dürfte bei Vorliegen von Vollbeschäftigung eher unsinnig erscheinen, während es vor dem Hintergrund gestiegenen Problemdrucks eine effektive Strategie sein kann, die Regierungsverantwortlichen unter Druck zu setzen.

Abb. 5: Nutzungsintensitäten der Problembegrifflichkeiten in den Debatten der 7. WP

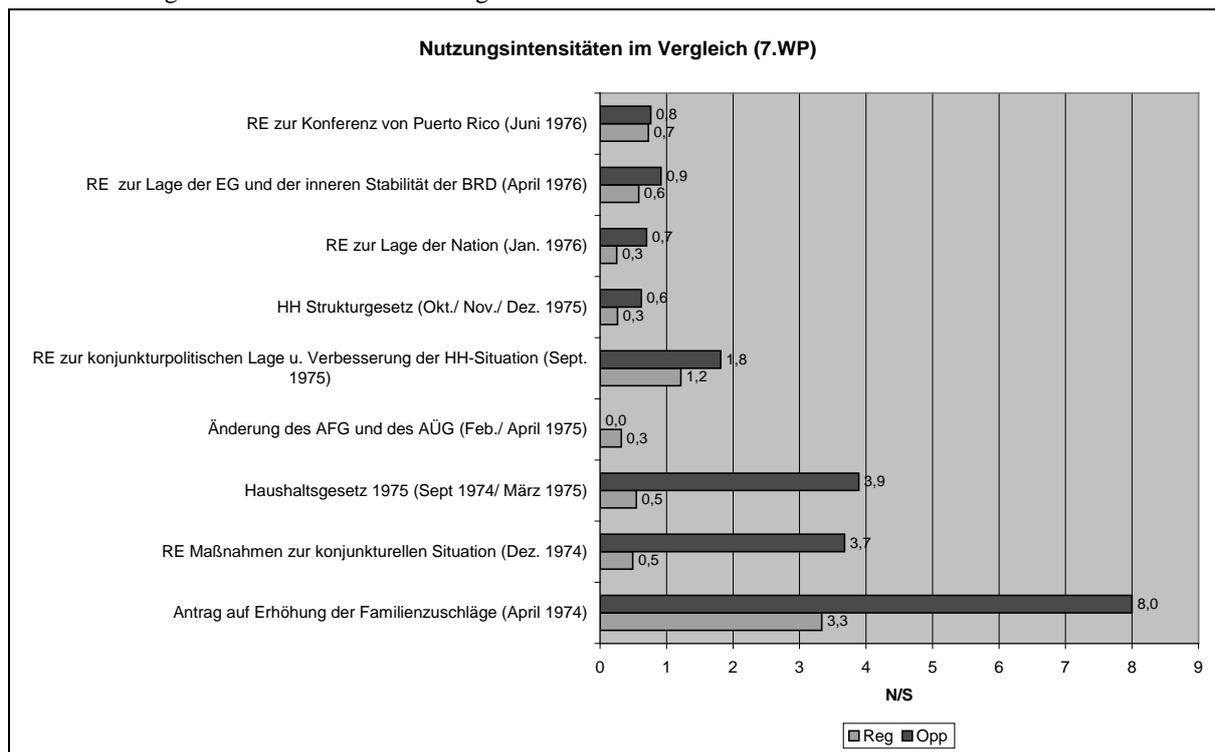
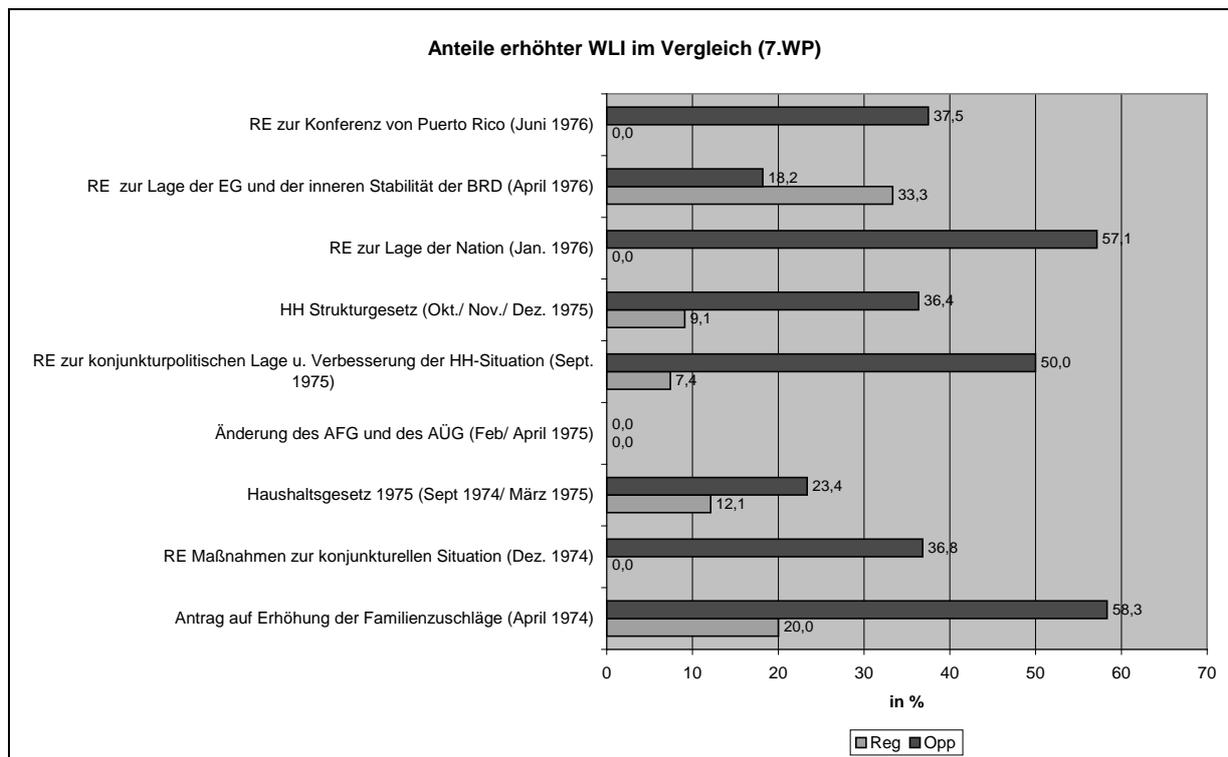


Abb. 6. Anteile erhöhter WLI in den Debatten der 7.WP



Der Anteil von 33,3 Prozent erhöhter WLI bei der Regierungserklärung zur Lage der EG und der BRD im April 1976 lässt sich darauf zurückführen, dass man – bei langsam wieder abnehmender Arbeitslosigkeit und vor den anstehenden Wahlen – als Regierung zum Beispiel darauf hinwies, dass die Parteien sich nicht auf dem „Rücken der Arbeitslosen“ profilieren dürften (vgl. FDP, Plpr. 7/235, S. 16381). Außerdem versicherte man, dass man sich trotz der Abnahme der Arbeitslosigkeit weiterhin der „er-

schreckend hohen Arbeitslosigkeit“ und der damit erforderlichen weiteren Bemühungen bewusst sei (vgl. FDP, Plpr. 7/235, S.16381). Angesichts einer gleichzeitig geringen Nutzungsintensität von 0,58 N/S in dieser Debatte, war dieser erhöhte WLI-Grad aber insgesamt wieder zu relativieren. Gleiches gilt für die Ergebnisse zum Antrag auf Erhöhung der Familienzuschläge im AFG . Hier fielen zwar eine erhöhte Nutzungsintensität von 3,33 N/S mit einem Anteil erhöhter WLI von immerhin 20 Prozent zusammen, was aber nur auf eine einzige mit erhöhter WLI vercodete Textsstelle zurückzuführen war, in der skandalisiert wurde, dass der Antrag der CDU eine Vielzahl von Menschen benachteiligen würde (vgl. SPD, Plpr. 7/93, S.6284). Festzuhalten ist daher, dass in dieser WP in den Regierungsbeiträgen hypothesenkonform im Vergleich zu denjenigen der Opposition, gerade zu Zeiten höchsten wahrgenommenen Problemdrucks, die Problembegrifflichkeiten durchweg seltener eingebracht wurden und vor allem auch die Anteile erhöhter WLI deutlich niedriger lagen.

Bleibt noch zu erwähnen, dass im Regierungsprogramm im Januar 1973 von Brandt Arbeitslosigkeit überhaupt nicht thematisiert wurde, in der Rede von Helmut Schmidt im Mai 1974 nur einmal (vgl. N/S = 0,08). Dabei benutzte er zwar eine stark dramatisierende Metapher – „Wirtschaftliche Not und Massenarbeitslosigkeit haben einst das Feuer entfacht, in dem die erste deutsche Republik verbrannt ist“ (BK Schmidt, Plpr. 7/100, S.6600) – verwendete diese aber nur, um darauf hinzuweisen, dass die Arbeit der Gewerkschaften weiterhin gewertschätzt werden müsse, da ihre Leistungen weit über das Materielle hinausgingen, indem sie mit ihrem Engagement für sichere Arbeitsplätze, angemessene Löhne und damit Arbeitsfrieden zur Festigung der Demokratie beitrügen. Somit wurde die Dramatisierung der Folgen von Arbeitslosigkeit in der Weimarer Republik benutzt, um diesem Argumentation Gewicht zu verleihen.

Da die Analyse für die Oppositionsseite keine besonderen erwartungswidrigen Ergebnisse lieferte, werden diese hier nicht im Einzelnen weiter ausgeführt. Anzumerken ist lediglich, dass die Anteile erhöhter WLI vor allem wegen der ständigen Skandalisierung der gestiegenen Arbeitslosigkeit zustande kamen. Bei generell durchschnittlich erhöhten Nutzungsintensitäten und erhöhten WLI-Graden in den Beiträgen der Opposition fanden sich insbesondere in den Debatten im April 1974, im Dezember 1974 und zum Haushaltsgesetz 1975 höhere Nutzungsintensitäten [8,0; 3,7; 3,9] mit auch gleichzeitig höheren Anteilen erhöhter WLI [58,3%; 36,8% ; 23,4%]. Ursache dafür war vor allem die Nutzung der „Dramatik der großen Zahl“ oder auch ab und zu angeführte Fallbeispiele zur Personalisierung des abstrakten Problems.

„Nur zwei Jahre später sind die damaligen Horrorzahlen, die der CDU/CSU sowohl für die Vergangenheit als Versagen wie für die Zukunft als Absicht in der bekannten Diffamierungspropaganda unterstellt wurden, weit überschritten worden. Im November 1974 waren es 1260 000 Erwerbsfähige, davon 800000 Vollarbeitslose, 460000 Kurzarbeiter - die Zahl der Umschüler nicht mitgerechnet -, die mit ihren Familien unmittelbar von Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit betroffen waren“ (CDU/CSU, Plpr. 7/137, S. 9428).

„Hier tauchen doch Probleme auf, die man finanziell gar nicht ausgleichen kann, Wenn eben der Mann, der Familienvater nicht mehr weiß, was er tun soll, weil er keinen Arbeitsplatz mehr hat....Die Arbeitslosigkeit sollten wir aus diesem Grunde sehr ernst nehmen und nicht nur finanziell sehen, sondern auch als eine Entwicklung, die viele Menschen in erster Linie in seelische Not hineintreibt und, wenn sie länger dauert, auch noch in finanzielle“ (CDUC/SU, Plpr. 7/184, S.12962).

Zentral war nun die Frage, inwieweit sich auf Regierungsseite mehr oder weniger direkte Entemotionalisierungsversuche finden ließen. Zunächst ist zu sagen, dass die durchgängig geringen Nutzungsintensitäten und geringen Anteile erhöhter WLI schon als Entemotionalisierungsversuche angesehen werden können (vgl. WLI 3). Dies wird vor allem deutlich, wenn man die Ergebnisse für die Regierung im Zusammenhang mit der Entwicklung der Arbeitslosenzahlen vergleicht. So waren in der Debatte im Dezember 1974, der Debatte um Änderungen des AFG im Februar/April 1975 und auch der Regierungserklärung zur Lage der Nation im Januar 1976 sehr geringe Nutzungsintensitäten und sehr geringe Anteile erhöhter WLI festzustellen, wobei zu diesen Zeiten die Statistiken auf einen starken Anstieg der Arbeitslosigkeit hinwiesen (vgl. Anhang IV, Tab.A7). Bei wahrgenommenem steigendem Problemdruck schien man die Arbeitslosigkeit also gerade nicht noch „betonen“, sondern, wenn überhaupt, nur sachlich und nüchtern angehen zu wollen.

Ein weiterer indirekter Entemotionalisierungsversuch kann darin gesehen werden, dass die Regierungsparteien häufig versuchten, durch Hinweis auf die Notwendigkeit differenzierterer Perspektiven und der konstruktiven Beschäftigung mit dem Problem, die Lage zu entdramatisieren, womit sich auch Hinweise für die von Nedelmann prognostizierte Wechselwirkung zwischen WLI und Differenzierungsgrad (vgl. WLI 1) zeigten.

„Das Bild, das Herr Strauß hier in seiner Haushaltskritik von der Bundesrepublik entworfen hat als einem Land mit hohen Inflationsraten, mit sich ständig vermehrenden Arbeitslosenzahlen, sinkenden Investitionen, einem Land, das am Rande des Abgrunds dahintaumelt und alsbald in einem Meer von Schulden versinkt, wirkt wie eine christlichsoziale Version der Apokalyptischen Reiter, die Sie als Tagtraum immer wieder neu vor der stauenden Bevölkerung ausbreiten. Wir sollten mit diesen Spukgeschichten endlich aufhören und uns den tatsächlich bestehenden Problemen zuwenden, die niemand aus dieser Welt verdrängen kann und die niemand verharmlosen will“ (FDP, Plpr. 7/117, S. 7834).

„Analysiert man die Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik unter dem Gesichtspunkt, welche Gruppen in erster Linie von ihr betroffen werden, so gibt das ein aufschlußreiches und sehr differenziertes Bild, Walter Arendt hat schon gesagt: Die Hälfte der Personen, die in die Arbeitslosenstatistik Eingang haben, sind in ihrer Vermittlung beeinträchtigt. Das sind Zahlen, die man auch nennen muß. Das sind Frauen, Arbeitslose, deren schlechter Gesundheitszustand sich negativ auf die Vermittlungsfähigkeit auswirkt, Rentner wie Sozialplan- und Leistungsempfänger. Dieser Gesichtspunkt muß von uns neben anderen, neben regionalen und sektoralen Gesichtspunkten mit in die Debatte eingeführt werden und ein weiterer Aspekt unserer künftigen Arbeitsmarktpolitik sein, die ja nicht statisch ist und nicht allein auf unternehmerische Fehlentscheidungen reagiert“ (SPD, Plpr. 7/116, S.7799).

Über den Weg der Personalisierung des Problems versuchte man außerdem, der „Statistik-Erbsenzählerei“ der Opposition entgegenzuwirken. Wenn eine solche Argumentation einer Entemotionalisierung auch nicht direkt förderlich schien, konnte sie zumindest die Strategie der Opposition, „auf Zahlen herumzureiten“, etwas in Frage stellen.

„Ich gehöre nicht zu denen, die die Lage bei 2,3 % Arbeitslosen gleich rund 500000 dramatisieren, ich gehöre auch nicht zu denen, die dies beschönigen. Ich weiß nicht, ob die Opposition mit ihren Reden draußen – Sie meinten, das sei keine Dramatisierung - der Lage in Wahrheit nutzt oder ob sie ihr nicht mehr schadet. Hinter dieser Zahl verbergen sich doch zwei Komplexe: einmal das Schicksal eines jeden einzelnen, dem es gar nichts nutzt, zu wissen, ob wir 2,4, 2,0 oder 1,8 % haben, sondern für den entscheidend ist, ob er arbeitslos ist oder nicht“ (FDP, Plpr. 7/116, S. 7759).

„Wissen Sie, dieses Spiel der Zahlen ob es 2 % oder jetzt 2,3 % -sind – mit effektiv höheren Zahlen in einigen Arbeitsamtsbezirken in diesem Land -, eignet sich überhaupt nicht, in eine Auseinandersetzung um Prozentsätze einzutreten, sondern es muß hier auf den Tisch gelegt werden, welche Sorgen die einzelnen Arbeitslosen bedrängen und wo wir etwas getan haben, eine solche Situation abzusichern“ (SPD, Plpr, 7/116, S. 7798).

Deutlichere Hinweise auf Versuche zur Senkung der WLI konnten schließlich über die Betrachtung der Thematisierung von „Angst“ in den Debatten gefunden werden. So wurde von Regierungsseite das „Schüren von Angst“ und „Panikmache“ durch die Opposition mehrfach konkret kritisiert, was als direkter Versuch der affektiven Aufladung entgegenzuwirken, anzusehen ist. So wurde das Schüren von Angst als „niedere Taktik“ der Opposition dargestellt, die Lage in Deutschland schlecht zu reden und damit unnötigen Druck aufzubauen. Dass dies anscheinend eine beliebte Strategie jeder Opposition darstellte, ließ sich sehr schön erkennen, als von der CDU/CSU darauf hingewiesen wurde, dass sich die SPD in der Vergangenheit selber der strategischen Panikmache bedient habe<sup>106</sup>, aber aus der Regierungsrolle heraus anscheinend nun andere Beurteilungsmaßstäbe ansetze.

„Der Bundesarbeitsminister spricht von ‚Panikmache‘ und ‚Horror Meldungen‘, wenn man nur die Lage der Arbeitslosen schildert. Was für Maßstäbe gegenüber 1965/66, als auch Herr Arendt zu den Scharfmachern gehörte und die damalige Arbeitslosigkeit gemessen an der heutigen wirklich überdramatisiert darstellte!“ (CDU/CSU, Plpr. 7/159, S. 11160).

Um der affektiven Aufladung durch die Opposition entgegenzuwirken, appellierte man von Seiten der Regierung meist an den Bürger, sich davon nicht beeindruckt zu lassen, und versuchte, Vertrauen in die baldige Überwindung der Krise zu wecken.

„Und deswegen soll niemand draußen im Lande sich durch etwa noch eingehende negative Meldungen irritieren lassen. Es wird einige geben die jede auch wegen des Winters oder des Wetters - steigende Ziffer hier oder dort hochspielen, für ihre Zwecke zu verwenden trachten werden. Aber die Bürger müssen wissen: Dieser Aufschwung kommt; er braucht Zeit. Noch nicht im Frühjahr, aber im Frühsommer werden wir sichtbar über den Berg sein. Ein Aufschwung verträgt keine Panikmache. Wer in Panik machen wollte, der macht den Aufschwung kaputt“ (BK Schmidt, Plpr. 7/137, 9427).

„Wir Deutschen haben schon manche Aufgabe gemeinsam gelöst. Wir Deutschen haben auch schon schlimmere Situationen durchgestanden als diese. Meine Damen und Herren, wir werden auch diese Prüfung durchstehen und bestehen!“ (BK Schmidt, Plpr. 7/184, S. 12898).

Außerdem betonte man, dass man der Arbeitslosigkeit durch sozialpolitische Maßnahmen mittlerweile „den Schrecken genommen“ habe, womit sehr schön das Bewusstsein der Akteure über die Funktion der Sozialpolitik zur Befriedung und zur Sicherung von Massenloyalität unterstrichen wurde.

<sup>106</sup> Dazu gehörte auch der Vorwurf an die Regierung, die Ölkrise anfangs selbst dramatisiert zu haben, um von anderen innenpolitischen Problemfeldern abzulenken.

„Für meine Fraktion unterstreiche ich ausdrücklich, was der Herr Bundeswirtschaftsminister zu den unterschiedlichen Auswirkungen der Arbeitslosigkeit 1966/67 und jetzt gesagt hat. Wir sind der Ansicht, daß die konsequente sozialpolitische Haltung dieser Regierung, die konsequente Haltung in der Frage der Arbeitslosengelder und der Kurzarbeitsgelder, wesentlich dazu beigetragen hat, dass es zu einer so relativ ruhigen Lage und Haltung in unserem Volke kommt“ (SPD, Plpr. 7/116, S.7782).

Erwähnenswert ist noch ein Redebeitrag des Wirtschaftsminister, da in diesem, genau wie es Nedelmanns Theorie beschreibt, das Problem einer hohen WLI bzw. eines moralisierten Problems für die politische Handlungsfähigkeit dargestellt wurde und gleichzeitig versucht wurde, einer unabhängig von den „Tatsachen“ geschürten Angst damit Einhalt zu gebieten.

„Ich weiß, daß in diesem Land mehr als in allen anderen und in unseren Nachbarländern auch ökonomisches Verhalten und damit die Relativität von Machbarkeit von zwei Komplexen mitbestimmt ist: von der Angst vor der Inflation, weil man sie zweimal erlebt hat [...] und von der Angst vor einer großen Arbeitslosigkeit, weil man auch sie erlebt hat. Meine Damen und Herren, unsere Verantwortung [...] wird darauf beruhen, beide Angstkomplexe nicht aus Opportunismus zu schüren, sondern sie dort zu lassen, wo sie eigentlich hingehören, nämlich in der Relativität im Verhältnis zur tatsächlichen Situation... Um nicht am Ende durch eine geschürte Angst vor Komplex A oder Komplex B nicht mehr in der Lage zu sein, eine an der Sache orientierte Wirtschaftspolitik zu betreiben“ (FDP, Plpr. 7/116, S.7768).

So lässt sich insgesamt festhalten, dass in dieser Periode, in der Arbeitslosigkeit von den politischen Akteuren erstmals als Krisenthema wahrgenommen wurde, auch eindeutige Hinweise auf Aktivitäten kulturellen Krisenmanagements im Bereich der WLI gefunden werden konnten.

#### **4.4 Die Wahrnehmung der Verfestigung der Arbeitslosigkeit in der dritten Phase der sozial-liberalen Koalition (8. WP: Dezember 1976 - November 1980):**

##### **4.4.1 Politische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen**

Die Bundestagswahl im Herbst 1976 war auf die Leitfiguren der Parteien Strauß und Kohl auf der einen und Schmidt und Genscher auf der anderen Seite zugeschnitten. Im Wahlkampf hatte die Opposition das „katastrophale Erbe der sozial-liberalen Koalition“ mit Arbeitslosigkeit, Inflation, Finanzmisere, Konkursen immer wieder zu betonen versucht, während die Regierungsparteien den „Zugewinn an Freiheit“ durch ihre Arbeit, „die im internationalen Vergleich vorbildliche Überwindung der Rezession“ und die durch sie „gewährleistete Sicherheit und Ordnung“ hervorgehoben hatten. Das Wahlergebnis fiel relativ knapp aus, da die CDU/CSU mit 48,6 Prozent stärkste Partei wurde und sowohl SPD wie FDP im Vergleich zu 1972 Einbußen hinnehmen mussten, so dass die Koalition schließlich nur noch eine knappe Mehrheit von zehn Mandaten hatte. Der Wille, die sozial-liberale Koalition unter Kanzlerschaft von Helmut Schmidt fortzuführen, war schon vor der Wahl bekundet worden. Aber die Koalitionsverhandlungen verliefen doch konfliktreicher und waren langwieriger als gedacht, da besonders in den Auffassungen zur Wirtschaftspolitik und auch im sozialpolitischen Bereich nunmehr Divergenzen deutlicher zu Tage traten (vgl. BpB, 1984, S. 10f., Schmitt 2002, S. 195ff.)

Für die Innenpolitik dieser Legislaturperiode waren vor allem zwei Themen in den ersten Jahren dominierend. Einerseits wurde im Jahr 1977 ein Höhepunkt der linksterroristischen Attacken der Rote-

Armee-Fraktion und damit eine schwere Krise des Rechtsstaats erreicht, andererseits gab die wirtschaftliche Entwicklung weiterhin Anlass zur Sorge. Nach 1976, mit immerhin wieder 5 Prozent Wirtschaftswachstum nach dem Tiefpunkt im Jahre 1975, stagnierte diese wieder (vgl. Anhang IV, Tab.A1). Die Arbeitslosenzahlen blieben bis 1978 bei knapp über einer Million, sanken in den Jahren 1978 bis 1980 bis auf ein Minimum von 876.137 kurzzeitig ab, wobei die Durchschnittsquote von 3,8 Prozent 1979 und 1980 im weiteren Verlauf eine nicht mehr erreichte Niedrigmarke darstellen sollte (vgl. Anhang IV, Tab. A4). Die Inflation konnte nach Höchstwerten zwischen 6 und 7 Prozent in den Rezessionsjahren bis zur Mitte der Legislaturperiode etwas gedrosselt werden (vgl. Anhang IV, Tab. A3). Der Blick auf die Daten zur öffentlichen Meinung zeigt, dass sich Arbeitslosigkeit und Preissteigerung aber weiterhin als zentrale Sorgen in der Bevölkerung hielten. Die Hoffnungen auf wirkliche Verbesserungen waren dabei eher verhalten. So glaubte die Mehrheit der Bevölkerung, im Gegensatz zu 1976, in den folgenden Jahren, dauerhaft mit einer Millionen Arbeitslosen leben zu müssen. Die wirtschaftliche Entwicklung beurteilte die Bevölkerung sehr unterschiedlich, so dass keine klare Tendenz zu erkennen war, was ein Hinweis darauf sein könnte, dass sich die Bevölkerung durch die gemachten Erfahrungen der letzten Jahre auch der Unvorhersehbarkeit wirtschaftlichen Geschehens bewusster geworden war (vgl. Noelle-Neumann 1977, S. 92, 113; Noelle-Neumann/Piel 1983, S. 373, 451).

#### **4.4.2 Politische Leitlinien und Schwerpunkte in der 8.WP**

Nach der Wirtschaftskrise der vergangenen Legislaturperiode war Arbeitslosigkeit, eingebunden in die Fragen nach der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik, laut Aussage des Bundeskanzlers ein vorrangiges politisches Thema der sozial-liberalen Koalition. Die Wiederherstellung und Sicherung der Vollbeschäftigung wurde dabei nicht nur als wirtschaftliche Notwendigkeit propagiert, sondern auch aus sozialen und menschlichen Gründen für unerlässlich gehalten, da Arbeit im Sinne von Selbstverwirklichung als ein Grundbedürfnis thematisiert wurde (vgl. BK, Schmidt, Plpr.8/5, S. 32). Dabei ging Schmidt aber nicht darauf ein, wie eine Arbeit denn beschaffen sein müsse, um diese Selbstverwirklichung zu gewährleisten, was vor dem Hintergrund der begonnenen Diskussionen um Zumutbarkeitskriterien bei vermittelten Arbeitsplätzen seit dem Haushaltsstrukturgesetz fraglich hätte sein können. Der Weg zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung sollte über die Gewährleistung eines ausreichenden Wachstums führen, wofür die Regierung bereits im November 1976 ein Arbeitsmarktprogramm beschlossen hatte und für 1977 ein „öffentliches Wachstumsprogramm zur wachstumspolitischen Vorsorge“ ankündigte, um damit zu einer „ausreichenden Entwicklung der investiven Binnennachfrage und damit zu einem nachhaltigen Abbau der Arbeitslosigkeit beizutragen“ (vgl. BK Schmidt, Plpr. 8/5, S. 34). Dieses wollte man laut Schmidt mit unterschiedlichen Maßnahmen unterstützen. Dazu gehörte auch die Erweiterung des Wissens über das Problemfeld und damit verbunden eine weitere Verwissenschaftlichung der Grundlagen politischer Planung und Entscheidung, etwa durch Branchenanalysen und -prognosen von wissenschaftlichen Forschungsinstituten für eine koordi-

nierte Industriepolitik oder eine verfeinerte Arbeitsmarktstatistik. Außerdem erfolgte der Appell an unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen, sich für die Problemgruppen des Arbeitsmarktes, wobei hier explizit Frauen, Behinderte und ältere Angestellte genannt wurden, besonders verantwortlich zu fühlen (vgl. BK Schmidt, Plpr. 8/5, S. 33, 34). Die wahrgenommene Komplexität des Problems Arbeitslosigkeit stellte Schmidt durch Bezug auf mehrere Einzelprobleme oder neue Herausforderungen dar. So wurde der Mangel an Gleichberechtigung am Arbeitsmarkt zwischen Männern und Frauen thematisiert, die es abzubauen gelte, sowie die Herausforderung benannt, durch die nun auf den Arbeitsmarkt drängenden geburtenstarken Jahrgänge deutlich mehr junge Menschen als in den Vorjahren in Ausbildung oder Arbeit bringen zu müssen. Dabei standen junge Menschen ohne Hauptschulabschluss, Sonderschüler, behinderte und straffällig gewordene Jugendliche im Fokus, wobei in diesem Zusammenhang insgesamt der Wert der beruflichen Bildung/Weiterbildung und damit der beruflichen Qualifikation betont wurde.

„Wir betonen auch die Notwendigkeit, durch Weiterbildung Mängel der Erstausbildung und Risiken im Arbeitsleben zu mindern. Die Weiterbildung wird an Bedeutung gewinnen müssen“ (BK Schmidt, Plpr. 8/5, S. 40).

Letztlich stellte aber vor allem die Lage der Weltwirtschaft, als ein immer noch schwer einzuschätzender Einflussfaktor, „eine Gefahr“ dar, die neben aller Zuversicht und Ermutigung, die Schmidt in seiner Rede mitschwingen ließ, ihn insgesamt zu „vorsichtigem Realismus“ als Leitlinie (vgl. BK Schmidt, Plpr. 8/5, S. 32) aufrufen ließ, und das vor allem angesichts der prognostizierten Verlangsamung des Aufschwungs. Zu diesem Realismus schien auch zu gehören, dass beim Punkt Haushaltspolitik erneut ganz deutlich auf die Notwendigkeit der Konsolidierung im Dienste der ökonomischen und sozialen Stabilität hingewiesen und damit der Rahmen für neue ausgabewirksame Vorhaben als sehr gering dargestellt wurde (vgl. BK Schmidt, Plpr.8/5, S. 37). Trotzdem wurde eine Verbesserung des Kindergeldes, der Lohn- und Einkommensteuer für bestimmte Personengruppen, eine Anhebung der Sonderausgabenhöchstbeträge und Entlastungen bei der Vermögens- und der Gewerbesteuer angekündigt, was aber im Gegenzug durch die kontrovers diskutierte Mehrwertsteuererhöhung zum 1. Januar 1978 finanziert wurde. Schon zu Beginn seiner Erklärung hatte Schmidt auch wieder auf die Grenzen staatlicher Leistungen hingewiesen.

„Allerdings sollten wir uns, mehr noch als in der Vergangenheit, bewußt machen, daß Wachstum nicht unendlich ist und daß Reformen nicht notwendig bedeuten, daß der Staat fortwährend neue Leistungen erbringen kann“ (BK Schmidt, Plpr. 8/5, S. 32).

Zum Schluss seiner Erklärung ging Schmidt besonders auf die Leitworte „Solidarität“ und „Liberalität“ ein. Neben der spezifischen Frage der Solidarität im Rahmen des Generationenvertrags und der generellen Solidarität der staatlichen Gemeinschaft appellierte der Bundeskanzler vor allem für mehr bürgerschaftliche Solidarität für diejenigen, „... die aus eigener Kraft nur schwer in dieser an Leistung sich orientierenden Gesellschaft mitkommen“ (vgl. BK Schmidt, Plpr. 8/5, S. 42). Gerade die Bürger, „die zum Teil sogar vom Empfangenden zu Gebenden werden“ (BK Schmidt, Plpr. 8/5, S. 42), die

kirchlichen und sozialen Organisationen, sollten da tätig werden, wo der Staat eben nicht alle Not lindern könne.

„Gesetzlich abgesicherte Solidarität allein kann nicht ausreichen. Auf vielen Gebieten kann der Staat durch seine Initiativen, durch Einsatz von Geld, durch sein Eingreifen zwar durchaus gesellschaftliche Solidarität fördern, aber vieles entzieht sich einer noch so wohlmeinenden Gesetzgebung und gut gemeintem Verwaltungshandeln. Es gibt körperliche und geistige und seelische Not, die ein Staat nicht lindern kann. ... Die Idee der Solidarität kann nur dann eine bindende Kraft bleiben, wenn wir die Initiative einzelner Bürger, von Gruppen und Verbänden einerseits und staatliches Handeln andererseits miteinander kombinieren“ (BK Schmidt, Plpr. 8/5, S. 42).

Einerseits schien Schmidt hier also eine spezielle moralische Verpflichtung derjenigen anzusprechen, die von den bisherigen politischen Reformen und gesellschaftspolitischen Entwicklungen profitiert hatten und aufgestiegen waren, andererseits schien er grundsätzlich an die gesellschaftliche Verantwortung jedes einzelnen Bürgers zu appellieren, die nach ihm einen demokratischen freiheitlichen Staat auszeichnete. Neben diesen Wert der Solidarität setzte er aber auch die Liberalität, wobei er betonte, dass der Wunsch nach individueller Freiheit und Orientierung am Allgemeinwohl keine Gegensätze seien, sondern zusammen als Ideal persönlicher Selbstverwirklichung gelten könnten.

„Wir arbeiten für eine Gesellschaft, in der die Menschen einander mit Respekt und Verständnis begegnen können, eine Gesellschaft, in der Mitmenschlichkeit kein Fremdwort ist, in der Lebensangst und Isolierung der Zuversicht weichen, in der Menschen einander nicht nur tolerieren, sondern auch anerkennen und aufeinander zugehen. Wenn wir eine solche Gesellschaft wollen, dann brauchen wir mehr Solidarität und Liberalität in unserem Land. Liberalität, weil sie der Kern der Demokratie ist, und Solidarität, weil sie Gerechtigkeit erst möglich macht und weil nur durch Solidarität die soziale Sicherheit ermöglicht wird, aus der erst die erlebbare persönliche Freiheit von vielen, vielen Millionen Menschen fließen kann. Jeder weiß, daß sich Mitmenschlichkeit, Toleranz und Nächstenliebe nicht verordnen lassen. Unser Land braucht aber vielleicht mehr davon, im Umgang der Menschen miteinander, zwischen alt und jung, zwischen gegensätzlichen Gruppen, sogar zwischen politischen Gruppierungen, zwischen politischen Gegnern“ (BK Schmidt, Plpr. 8/5, S. 52).

Im Vergleich zu seiner Antrittsrede 1974 schien diese Erklärung also wieder deutlicher gesellschaftspolitische Visionen, wie noch bei Brandt, zu offenbaren, wobei der Stil der Rede sonst überwiegend nüchtern blieb und Schmidt auch ausdrücklich keine allzu großen oder unangemessenen Erwartungen wecken wollte. Aber er betonte auch, dass nicht Angst die Arbeit und das gesellschaftliche Klima bestimmen sollten, sondern Mut, Hoffnung und auch Realitätssinn die Maximen für die Herausforderungen der neuen Aufgaben seien.

„Meine Damen und Herren, außerdem brauchen wir Realitätssinn. Verzerrte Bilder der Wirklichkeit trüben den Blick. Angst wäre ein schlechter Ratgeber. Wir sollten vielmehr die Hoffnung an ihre Stelle setzen, und wir sollten den Mut haben, auf die Vernunft und auf den Sinn der Menschen für Gerechtigkeit zu setzen“ (BK Schmidt, Plpr. 8/5, S. 52).

Insgesamt schien Schmidts Regierungsprogramm in den wirtschafts- und innenpolitischen Schwerpunkten daher vorsichtig optimistisch, wobei ein mehr an Lebensqualität für die Bürger ganz klar von der wirtschaftlichen Entwicklung und der abhängig gemacht wurde.

#### *Regierungserklärung zu den Hauptaufgaben der Politik 1978 (19. Januar 1977)*

Knapp ein Jahr nach Vorstellung des Regierungsprogramms wurde von Schmidt eine Erklärung zu den Hauptaufgaben der Regierungspolitik im Jahre 1978 abgegeben. Dabei wurde dem Thema Ar-

beitslosigkeit im Vergleich zu außenpolitischen Themen, der Ost- und Deutschlandpolitik, Terrorismusbekämpfung und der Entwicklung der Rentenversicherung allerdings kein allzu großer Raum gegeben, obwohl die Arbeitslosenzahlen sowie auch die im Herbst 1977 beschlossene 4. Novelle des AFG (s. Analyse im Folgenden) durchaus hätten Anlass geben können. Vielmehr wurde es als ein Problem unter anderen benannt, welches belege, dass die Bundesrepublik zwar (noch) nicht sorgenfrei dastehe, die Lage sich aber insgesamt positiv entwickelt habe.

„Unser Land ist am Beginn des neuen Jahres nicht sorgenfrei. Wie könnte das auch sein in einer Welt, mit der wir auf das engste verwoben sind, in welcher der Friede gefährdet ist und in der viele wirtschaftliche Kräfte brachliegen. Auch bei uns haben immer noch viele Menschen keine Arbeit, darunter viele Frauen, Jugendliche und ältere Büroangestellte. Nicht alle Jugendlichen haben den Ausbildungsplatz für Beruf oder in der Schule, in der Universität, den sie sich wünschen, und manche haben gar keinen. Der Terrorismus ist noch nicht überwunden. Das Verhältnis zum anderen Teil Deutschlands ist nicht frei von Belastungen. Aber trotzdem: Es geht uns heute nicht schlechter, sondern vielmehr besser als vor zwölf Monaten am Beginn des letzten Jahres“ (BK Schmidt, Plpr. 8/65, S. 4960).

Man zeigte sich also überzeugt von der bisherigen Arbeit der sozial-liberalen Koalition und warf der Opposition weiterhin Kritik ohne Alternativen sowie das schädliche Schüren von Angst vor.

„Wir haben entgegen den Unkenrufen der Opposition keinerlei Beschleunigung der Inflation, sondern viel mehr die niedrigste Preissteigerungsrate seit sieben Jahren und die niedrigste in der ganzen Europäischen Gemeinschaft. Dies alles ist erreicht ohne einen wesentlichen Beitrag der Opposition. Die Opposition hat sich, wie Herbert Wehner zum Jahreswechsel zutreffend geschrieben hat, bis heute in die Rolle einer konstruktiven Alternative nicht hineingefunden. Sie sind personell zerstritten. Sie eifern miteinander in der Propagierung von Krisen und im Versuch, Angst zu erzeugen“ (BK Schmidt, Plpr. 8/65, S. 4960).

Schmidt stellte heraus, dass die Voraussetzungen für eine weitere Stärkung der Wirtschaft, für den Abbau von Arbeitslosigkeit und für die Erhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit durch die Regierungspolitik gegeben worden waren (vgl. BK Schmidt, Plpr.8/65, S. 4971), so dass nun vor allem auch von anderen gesellschaftlichen Gruppen Beiträge im Sinne einer Ausweitung der Problemlösungsverantwortung erwartet wurden.

„Im Inneren konzentrieren wir unsere Kraft auf die weitere Stärkung der Wirtschaft und auf die Erzielung höherer Beschäftigung. Bundestag und Bundesregierung haben 1977 dafür die notwendigen Voraussetzungen geschaffen. Jetzt sind die anderen am Wirtschaftsleben Beteiligten am Zuge, die staatlichen Vorleistungen in zusätzliche Beschäftigung umzusetzen“ (BK Schmidt, Plpr. 8/65, S. 4961).

„Der Erfolg hängt jetzt ganz wesentlich davon ab, daß die Unternehmensleitungen, daß die Tarifvertragsparteien, daß auch Länder und Gemeinden alle ihre Kräfte einsetzen. In unserem marktwirtschaftlichen System mit voller Lohnautonomie verteilt sich die Verantwortung für die wirtschaftliche Gesamtentwicklung auf viele Tausende, nein: auf Millionen von Schultern. Niemand, der durch sein Handeln Mitverantwortung trägt, kann sich davon freimachen“ (BK Schmidt, Plpr. 8/65, S. 4971).

In diesem Zusammenhang deutete sich in Schmidts Rede wieder an, was mit dem Haushaltsstrukturgesetz der vorherigen Legislaturperiode erstmals zum Thema geworden war, und in der in dieser WP vorgenommenen Novellierungen des AFG (4. und 5. Novelle) wieder zur Sprache kommen sollte, nämlich die Diskussion um die Arbeits- und Fortbildungswilligkeit der Arbeitslosen, die man anscheinend nicht mehr bei allen wahrnahm.

„Wir brauchen ein Wachstum, das ausreichend ist, um Menschen in Arbeit zu bringen, die arbeiten wollen und die die erforderlichen beruflichen Qualifikationen entweder mitbringen oder sie erwerben wollen“ (BK Schmidt, Plpr. 8/65, S. 4961).

Schmidt schien mit dieser Regierungserklärung vor allem Hoffnung wecken bzw. Mut machen zu wollen, die erlebte Krise hinter sich zu lassen, und appellierte daher vor allem auch wieder, sich nicht von den „Unkenrufen“ aus der Opposition beeindrucken zu lassen und Vertrauen<sup>107</sup> in die wirtschaftliche Entwicklung und in die Regierungspolitik zu haben, da dieses als wichtiger Einflussfaktor für die umfassende Erholung dargestellt wurde.

„Ich denke, wir haben mit unseren Maßnahmen die Grundlagen geschaffen, auf denen sich dieses Vertrauen bilden kann. Die Zuversicht bei den Unternehmern und bei den Arbeitnehmern ist gewachsen, auch wenn einige alles unternommen haben z. B. in der Opposition, um Pessimismus und Unsicherheit zu verbreiten. Es kommt darauf an, das vorhandene Vertrauen zu stärken. Bei den Bürgern ebenso wie in der Wirtschaft muß eine realistische, positive Erwartung unserer Zukunft an Boden gewinnen. Dafür trägt die Opposition mit Verantwortung“ (BK Schmidt, Plpr.8/65, S. 4972).

Die Opposition wollte in diesen Appellen allerdings weiterhin eher Hinweise auf das Fehlen konkreter Wachstumskonzepte und die Vernachlässigung der Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft sehen.

„Was wir brauchen, was die Arbeitslosen dieses Landes brauchen, was die Wirtschaft braucht, ist Vertrauen in eine politische Führung, die aus den Grundsätzen der Sozialen Marktwirtschaft heraus die Kraft zu markt- und wachstumskonformen Entscheidungen aufbringt, die die Gewißheit vermittelt, daß sich Zukunftsinvestitionen in jeder Weise lohnen. Herr Bundeskanzler, Sie sprechen in diesem Zusammenhang gern das Prinzip Hoffnung an, und Sie reden immer wieder zu unseren Bürgern von diesem Prinzip Hoffnung. Aber mit der Hoffnung, die Sie vermitteln wollen, ist es wie mit dem Horizont: Je schneller Sie ihn erreichen wollen, um so schneller entschwindet er Ihnen, weil Ihnen die Perspektive fehlt, das ordnungspolitische Gewissen Ihrer eigenen Partei nicht vorhanden ist und damit die eigene Kraft fehlt“ (CDU/CSU, Plpr. 8/65, S.4981).

So wurde der Regierung mangelnde Steuerungskompetenz (vgl. Plpr. 8/65, S. 476f.) sowie vor allem die Verschleierung der Realität einer verfestigten Arbeitslosigkeit, für die man keine Lösungen habe, vorgeworfen. Damit ließ sich sehr schön beobachten, dass der Versuch, sich in „Räume der Unschlüssigkeit und Umgehung“ (vgl. Nedelmann 1986a, S. 16) zu flüchten, wie man ihn hier aus Sicht der Opposition bei der Regierung finden konnte, nicht als adäquates Mittel der Problemverarbeitung ansehn konnte.

„Sie, Herr Bundeskanzler, und die Sie tragende Koalition haben sich seit langem darauf eingerichtet, daß hohe Arbeitslosigkeit unser Schicksal ist. Auch für 1978 dürfen wir kaum mehr Hoffnung auf eine Besserung des Arbeitsmarktes haben, und wenn die Zeichen nicht trügen, frißt sich nun die Millionenarbeitslosigkeit bereits ins vierte Jahr. ... Im Jahreswirtschaftsbericht 1975 wurde die Arbeitslosigkeit von der Bundesregierung als ein jahreszeitliches und kurzfristiges konjunkturelles Problem beschrieben, das innerhalb eines Jahres auf ein zuträgliches Maß zurückgeführt werden sollte. Dies war vor der Wahl. Im Jahreswirtschaftsbericht 1976 beschrieben Sie die Arbeitslosigkeit, die nicht als eine mittel oder längerfristige Erscheinung hingenommen werden sollte. Das war schon der Übergang zu einer wahrheitsgemäßen Darstellung. Im Jahreswirtschaftsbericht 1977 aber – man höre ist die Bundesregierung bei dem Erkenntnisstand angelangt, daß die Beseitigung der Arbeitslosigkeit nur in einer längeren Zeitspanne zu verwirklichen sei. Und in der heutigen Regierungserklärung spricht der stellvertretende Vorsitzende der sozialdemokratischen Partei Deutschlands jener Partei, die von sich behauptet, sie vertrete vor allem die Interessen der deutschen Arbeitnehmerschaft mit nahezu keinem ernsthaften Wort von der Beseitigung der Arbeitslosigkeit“ (CDU/CSU, Plpr.8/65, S. 4977).

<sup>107</sup> Dass dieses durchaus in der Bevölkerung zu finden war, versuchte er dabei unter Bezug auf die Demoskopie nachweisen. „Sie finden, meine Damen und Herren von den Unionsparteien, auch bei Frau Professor Noelle-Neumann bestätigt, daß drei Viertel unserer Bürger ihre persönliche wirtschaftliche Lage und ihre Aussichten positiv einschätzen“ (BK Schmidt, Plpr. 8/65, S. 4972).

Der Handlungsdruck auf die Koalition schien damit auch nach Überwindung der Rezession hoch, und die Regierung musste davon ausgehen, dass ihre Handlungsfähigkeit wie -legitimität<sup>108</sup> ohne konkrete Maßnahmen erheblich in Frage gestellt würde, was laut Theorie verstärkte kulturelle Tätigkeiten zur Transformation des kulturellen Milieus im Rahmen der zentralen arbeitsmarktpolitischen Gesetzgebungsdebatten dieser Periode erwarten ließ.

#### **4.4.3. Der Problembearbeitungsdiskurs in der 8. WP**

##### **4.4.3.1 Die 4. AFG - Novelle**

Das vierte Gesetz zur Änderung des AFG wurde von der Bundesregierung im September 1977 eingebracht, im Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung relativ zügig beraten und am 27. Oktober 1977 einstimmig angenommen. Eine öffentliche Debatte im Plenum erfolgte dabei nicht, was als Hinweis auf einen bestehenden deskriptiven wie normativen Wissenskonsens zwischen den Parteien bei dieser Novelle gelten kann. Die Novelle wurde als logische Reaktion auf die wirtschaftliche Entwicklung der zurückliegenden Jahre mit ihren Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt dargestellt (vgl. Gesetzentwurf der BR, Drks. 8/857, S.7). Durch die Änderung einiger Vorschriften des AFG sollte die Arbeitsvermittlung verbessert und dazu Vorschriften über die berufliche Bildungsförderung sowie über die Zahlung von Wintergeld, Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe an die aktuellen arbeitsmarktpolitischen Erfordernisse angepasst werden (vgl. Drks. 8/875, S.7). Dazu gehörten zum Beispiel die Kürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld wegen unbegründeter Arbeitsaufgabe oder Ablehnung einer zumutbaren Arbeit<sup>109</sup>, die Kürzung der Bemessungsgrundlage für nach ihrer Berufsausbildung arbeitslos gewordene Jugendliche um 25 Prozent und die jährliche Überprüfung der Leistungsvoraussetzungen bei Beziehern von Arbeitslosenhilfe, um flexible Neubemessungen zu ermöglichen. Damit schienen also vor allem Leistungskürzungen die Antwort auf die vergangenen Entwicklungen zu sein, wobei sich die Finanzlage der BA 1976/77 wieder verbessert hatte und so durchaus Spielräume für eine Intensivierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik bestanden hätten.

Andererseits wurde durch die Novelle aber auch eingeführt, dass die Höhe des Arbeitslosengeldes durch eine kurzfristige, geringer entlohnte Tätigkeit nicht mehr beeinträchtigt werden sollte, Teile einer Abfindung anrechnungsfrei blieben und ab Juli 1978 Rentenversicherungsbeiträge für Empfänger von Arbeitslosengeld, -hilfe und Unterhaltsgeld bezahlt werden sollten, was zur Sanierung des Rentenversicherungssystems verhelfen sollte. Die Arbeitsvermittlung sollte durch eine regelmäßige Beratung der Arbeitslosen in Abständen von nicht mehr als drei Monaten verbessert werden und zusätzliche Vorschläge zur Effektivierung auf Basis einer von Arbeitsminister Ehrenberg in Auftrag gegebener Studie zur Motivation von Arbeitssuchenden gemacht werden.

---

<sup>108</sup> Vgl. „Die Koalition aus SPD und FDP hat an Glaubwürdigkeit nichts mehr zu bieten, weil sie kaum noch welche hat'. Ich habe diesem Zitat nichts hinzuzufügen“ (CDU/CSU, Plpr.8/65, S.4981).

<sup>109</sup> Dies sah der Ausschuss als notwendig an, um die Solidargemeinschaft der Beitragszahler vor ungerechtfertigter Inanspruchnahme von Leistungen zu schützen (vgl. Drks. 8/1053, S. 12).

„Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, unverzüglich die Ergebnisse der Untersuchung zur Motivation von Arbeitsuchenden, zu den Hemmnissen für die Einstellung von Arbeitslosen und zur Effektivität von Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung daraufhin zu überprüfen, ob sie arbeitsmarktpolitisch Veranlassung geben, eine Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes mit dem Ziel vorzuschlagen, die berufliche Mobilität der Arbeitnehmer zu verbessern, eventuelle Hemmnisse zu beseitigen und dadurch zu einem schnelleren Arbeitsmarktausgleich beizutragen“ (Drks. 8/1053, S. 3).<sup>110</sup>

Die aus der Studie gewonnenen Erkenntnisse sollten aber erst in die 5. Novelle des AFG einfließen. Interessanterweise wurden im Ausschuss zu diesem Zeitpunkt, also noch ohne Kenntnis der Ergebnisse dieser Studie, vor allem die Auswirkungen der Konkretisierung der Zumutbarkeit durch das Haushaltsstrukturgesetz diskutiert und die Vorbereitung einer ausführlichen Dienstanweisung zur Auslegung des Zumutbarkeitsbegriffs durch den Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit begrüßt. Dies lässt vermuten, dass man sich von der Studie wohl eher Hinweise auf die mangelnde Arbeitswilligkeit und Mobilitätsbereitschaft erwartete. Das Problem Arbeitslosigkeit thematisierte man zwar im Rahmen der neuen Anforderungen durch wirtschaftlichen Strukturwandel, aber schien die Anpassungsleistungen nun auch deutlicher in die Verantwortung des Einzelnen verschieben zu wollen. Im August 1978 wurde von der BA der so genannte Runderlass 230/78 veröffentlicht, mit dem äußerst rigide Anweisungen zum Umgang mit den Zumutbarkeitskriterien nach §103 AFG erlassen wurden. Dies geschah also bereits nach Veröffentlichung erster Ergebnisse der Studie über das Verhalten von Arbeitssuchenden (s. obige Fussnote), so dass eine deutliche Diskrepanz zwischen den dortigen differenzierten Ergebnissen und den Vorstellungen über Arbeitslose, die durch den Runderlass 230/78 transportiert wurden, zu konstatieren war.

Der Runderlass der Arbeitsverwaltung in Nürnberg führte zu starken Protesten in der Öffentlichkeit und von Gewerkschaftsseite angesichts des wahrgenommenen höheren Drucks auf Arbeitslose<sup>111</sup> und

<sup>110</sup> Die Studie wurde von Arbeitsminister Ehrenberg in Auftrag gegeben, um ein wissenschaftlich abgesichertes Fundament für die arbeitsmarktpolitische Diskussion zu haben. Dazu wurden repräsentative Befragungen der drei am Vermittlungsprozess beteiligten Akteure (Arbeitslose, Arbeitsvermittlung, Arbeitgeber) durchgeführt. Zentrale Ergebnisse waren: Existenz eines globalen Arbeitsplatzdefizits, Erhöhung der Qualifikationsansprüche in den Unternehmen, Arbeitswilligkeit bei der Mehrzahl der Arbeitslosen, hohe berufliche und regionale Mobilitätsbereitschaft der Arbeitslosen, Vorhandensein eines höheren Ausbildungs- und Umschulungsinteresses als tatsächlich realisierte Aktivitäten vermuten ließen sowie die Existenz eines erheblichen Interesses an Teilzeitbeschäftigung. Dazu wurde auch festgehalten, dass trotz der verbesserten Leistungen nach dem AFG, Arbeitslosigkeit nach wie vor erhebliche materielle Einschränkungen bedeutete und die Akquisitionstätigkeit der Arbeitsvermittler bei einer Betreuungsquote von 229 Arbeitssuchenden pro Vermittler zu wünschen übrig lasse. Dementsprechend wurde empfohlen, die Vermittlungstätigkeit durch Einsatz von mehr Personal und Erschließung neuer Vermittlungswege (Bewerbungshilfen, mehr Eigeninitiative des Arbeitslosen, Fortentwicklung computergestützter Arbeitsvermittlung) zu verbessern, die Vermittlungsbemühungen auf die Problemgruppen des Arbeitsmarktes zu konzentrieren sowie die Mobilitätsbereitschaft der Arbeitslosen weiter zu fördern und auf die erhöhten Qualifikationsansprüche seitens der Unternehmen durch Intensivierung von Fortbildungen und Umschulungen zu reagieren (vgl. Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, 1978).

<sup>111</sup> In dem Zusammenhang wurden vor allem die Konstruktion von drei beruflichen Qualifikationsstufen, über die eine systematische Zurückstufung bei längerer Arbeitslosigkeit ermöglicht werden sollte, und die Anordnung von Ortswechselln kritisiert. Vgl. hierzu Auszug aus „Der Spiegel“ vom 16.10.1978: [...]„Erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik legte die Nürnberger Arbeitsverwaltung fest, welchen Job ein Arbeitsloser annehmen muß, wenn er seine Unterstützung nicht verlieren will - im Extremfall jeden. ... Die Arbeitslosigkeit, schimpfte Egon Lutz, ‚wird wegadministriert‘. Das Kunststück gelang den Fachleuten unter Präsident Josef Stingl mit einem Vorschriftenkatalog, der im Ansatz zwar richtig ist, in seiner mechanistischen Ausgestaltung aber aus der obrigkeitstaatlichen Trickkiste zu sein scheint. Kernsatz: ‚Im Interesse einer alsbaldigen Beendigung seiner Arbeitslosigkeit schuldet der Leistungsempfänger der Versicherungsgemeinschaft eine weitgehende Anpassung seiner Vermittlungswünsche und -vorstellungen an die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes.‘ Deshalb dürfe der Arbeitslose, seine Arbeitsbereitschaft nicht auf eine Beschäftigung in seinem erlernten, überwiegend oder zuletzt ausgeübten Beruf beschränken“ (vgl. SPIEGEL – Online, 16.10.1978).

wurde im Rahmen der 5. Novelle des AFG sowie durch eine neue Anordnung über die Beurteilung der Zumutbarkeit einer Beschäftigung am 3.10. 1979 abgelöst.

#### **4.4.3.2 Die 5. AFG - Novelle**

Laut Gesetzentwurf der Regierung zielte die 5. Änderung des AFG auf den Abbau von Diskrepanzen zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage durch verbesserte Förderung der beruflichen Bildung sowie eine höhere Vermittlungsfähigkeit von Arbeitslosen. Man sprach dabei von regionalen und qualifikatorischen Ungleichgewichten auf dem Arbeitsmarkt, die es auszugleichen gelte. Dazu wollte man einerseits materielle Leistungen besonders für jüngere Arbeitslose (wieder) ausweiten<sup>112</sup>, andererseits aber vor allem die Beratungsleistungen intensivieren. Dabei wurde mit der bereits eingeführten dreimonatigen Meldepflicht für Arbeitslose beim Amt, die jetzt auf alle arbeitslos gemeldeten Arbeitnehmer ausgeweitet wurde, jeweils eine Prüfung der Verbesserung der Vermittlungsaussichten durch Teilnahme an beruflichen Eingliederungsmaßnahmen oder allgemeinen Maßnahmen zur Verbesserung der Vermittlungsfähigkeit festgesetzt. Außerdem wurde die Weiterführung der Vermittlungstätigkeit der Arbeitsämter vorgesehen, wenn einem Arbeitslosen zunächst nur ein „ungünstigerer“ Arbeitsplatz vermittelt werden konnte. Denn die Ausgleichsschwierigkeiten schien man hier auch wieder im Zuge von Fragen nach dem Arbeitswillen und der Konkretisierung des Zumutbarkeitsbegriffs sowie nach den Möglichkeiten zum Abbau von Leistungsmissbrauch interpretieren zu wollen. Dabei muss angemerkt werden, dass die Zumutbarkeitsregelungen der 5. Novelle eine Entschärfung gegenüber dem Runderlass 230/78 darstellten<sup>113</sup>, andererseits aber doch strikter als noch in der 4. Novelle formuliert wurden, da z.B. nun nur noch derjenige einer Vermittlung als zu Verfügung stehend anerkannt wurde, der das Arbeitsamt täglich aufsuchen konnte und damit ständig erreichbar war (vgl. IAB-Chronik der Arbeitsmarktpolitik 1993, S.3).

---

<sup>112</sup> So sollte zum Beispiel das erhöhte Unterhaltsgeld von 80% des letzten Nettoarbeitsentgelts auch Personen gewährt werden, die einen Mangelberuf ergreifen wollen und arbeitslosen Jugendlichen mit mindestens einjähriger Beschäftigungszeit bei Teilnahme an berufsvorbereitenden Maßnahmen Berufsausbildungsbeihilfen ohne Anrechnung von Einkommen gezahlt werden (vgl. Drks. 8/2624).

<sup>113</sup> Vgl. **Anordnung zu den neuen Zumutbarkeitsregelungen:** In der Anordnung wurde betont, dass die Überwindung von Arbeitsmarktproblemen Anstrengungen aller am Arbeitsmarkt Beteiligten erfordere. Arbeitgeber hätten dabei durch eine arbeitsmarktgerechte Gestaltung der Einstellungsanforderungen und ihre Bereitschaft zur Qualifikation Arbeitsloser beizutragen, während Arbeitslose angehalten seien, die Chancen und Möglichkeiten des Arbeitsmarktes und entsprechende Beratungs- und Vermittlungsangebote der Arbeitsämter zu nutzen sowie an zweckmäßigen beruflichen Bildungsmaßnahmen teilzunehmen. Den Arbeitsämtern wurde die Aufgabe zugesprochen, durch Beratungs- und Vermittlungsbemühungen sowie Bildungsangebote die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass eine den sozialen und beruflichen Verhältnissen entsprechende Beschäftigung gefunden werden könne. Die Frage der Zumutbarkeit einer Beschäftigung sollte von der Beurteilung des Einzelfalls in Bezug auf die bisherige berufliche Tätigkeit, die beruflichen Kenntnisse und Fähigkeiten, die familiären und sonstigen persönlichen Verhältnisse abhängen. Die Dauer der Arbeitslosigkeit sollte nach der Anordnung auf die Beurteilung der Zumutbarkeit einer Beschäftigung Einfluß haben, wenn bisherige Vermittlungsbemühungen erfolglos geblieben waren, die Teilnahme an beruflichen Bildungsmaßnahmen keine neuen Beschäftigungsmöglichkeiten eröffnet hatte und dem Arbeitslosen in absehbarer Zeit keine günstigeren Beschäftigungen angeboten werden konnten. Als unzumutbar wurde eine Beschäftigung angesehen, wenn sie die Rückkehr in die frühere Tätigkeit wesentlich erschweren würde. Beschäftigungen außerhalb des Tagespendelbereichs wurden als nicht zumutbar angesehen, wenn dadurch die Betreuung aufsichtsbedürftiger Kinder oder pflegebedürftiger Personen beeinträchtigt würde. Ebenso wurden auch Beschäftigungen, die unter Tarif bezahlt wurden oder deren Nettoarbeitsentgelt den Arbeitslosenhilfesatz unterschritt als unzumutbar deklariert. Arbeitslosen, die vorher eine Teilzeitbeschäftigung ausgeübt hatten, sollte eine Vollzeitbeschäftigung erst dann zugemutet werden, wenn eine Teilzeitbeschäftigung innerhalb angemessener Zeit nicht gefunden werden konnte. Dabei sollten aber Teilzeitbeschäftigungen mit unregelmäßigen Arbeitszeiten, die eine ständige Arbeitsbereitschaft auf Abruf bedingen, vermieden werden (vgl. IAB-Chronik der Arbeitsmarktpolitik 1979).

Im Ausschuss begrüßte man übereinstimmend die Weiterentwicklung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente zur Gewährleistung der beruflichen Mobilität, also die Erleichterung des Zugangs zu beruflicher Bildung, Umschulung und Fortbildung mit spezieller Berücksichtigung von Problemgruppen, und diskutierte weitergehende Anträge zur Ausweitung der Leistungen auf bestimmte Personengruppen, was im Grunde aber bedeutete, die vormalig eingeführten Restriktionen im Bereich der Fortbildung und Umschulung wieder zu lockern. Nach Ansicht der Regierung mussten schließlich immer auch der finanzielle Handlungsspielraum<sup>114</sup> und die Grenzen der Belastbarkeit der Solidargemeinschaft, die mit ihren Beiträgen die Arbeitsmarktpolitik finanzierten, berücksichtigt werden, so dass weitergehende Leistungen, z.B. Anträge zur Wiedereinführung von Mobilitätshilfen, der Förderung von Personen, die eine selbständige Beschäftigung anstrebten, oder die Förderung interessengebundener Bildungsmaßnahmen im Sinne betrieblicher Bildungsmaßnahmen abgelehnt wurden (vgl. Ausschussbericht, Drks. 8/2914, S. 36 ff.).

„Die Finanzen zwingen nach wie vor zu ökonomisch vernünftigen Lösungen und damit auch dazu, daß nicht wahllos jeder gefördert wird, der bildungsbeflissen ist, sondern gezielt derjenige, der dies am notwendigsten braucht“ (SPD, Plpr. 8/158, S.12619).

Dazu wurden dann vor allem konkrete Problemgruppen des Arbeitsmarktes gezählt, bei denen sich die Arbeitslosigkeit trotz konjunktureller Erholung zu verfestigen schien.

„Der Schwerpunkt des jetzt vorliegenden Gesetzes liegt vorrangig bei Maßnahmen zur Verbesserung der beruflichen Bildung und zur besseren, gezielteren Vermittlung der Problemgruppen des Arbeitsmarktes“ (BM Ehrenberg, Plpr. 8/144, S. 11473).

„In der Tat werden wir die Beratungs- und Vermittlungstätigkeit aktivieren und die Aufmerksamkeit der Ämter besonders auf die Problemgruppen des Arbeitsmarktes lenken, auf die nicht qualifizierten Jugendlichen, auf die Frauen, auf die längerfristig Arbeitslosen und auf die Älteren und die Leistungsgeminderten“ (SPD, Plpr. 8/144, S. 11483).

„In konjunkturellen Aufschwungphasen, wie wir jetzt erfreulicherweise eine erleben, bleiben aber offensichtlich Schwierigkeiten der Problemgruppen weitestgehend erhalten. Hier bedarf es ergänzender und flankierender Maßnahmen in Form von gezielten Hilfen für eben diese Problemgruppen. Zahlreiche Spezialprogramme der letzten Jahre haben gewisse Entlastungen gebracht, aber ich verhehle nicht, daß für diese Problemgruppen noch vieles zu tun ist“ (FDP, Plpr. 8/158, S. 12621).

Somit schien die Verhütung struktureller Arbeitslosigkeit aufgrund mangelnder Qualifikation wieder im Vordergrund zu stehen und auch eine Rückwendung zur aktiven Arbeitsmarktpolitik zu bedingen. So konstatierte Arbeitsminister Ehrenberg in der Debatte:

„Vorbeugende Arbeitsmarktpolitik und vorbeugende Ausbildungsbereitschaft, das ist das, was der Arbeitsmarkt heute und morgen braucht“ (BM Ehrenberg, Plpr. 8/158, S. 12636).

Daher sollte die 5. AFG-Novelle vor allem darauf zielen, den Charakter der BA als Dienstleistungseinrichtung noch nachhaltiger zu unterstreichen, d.h.

---

<sup>114</sup> Von der SPD war zwar mit einer allgemeinen Arbeitsmarktabgabe von allen Erwerbstätigen ein Vorschlag eingebracht worden, die Finanzen der BA zu stärken, dieser wurde aber rigoros abgelehnt und daher keine weiteren Spielräume für weitergehende arbeitsmarktpolitische Maßnahmen gesehen.

„...die Arbeitsverwaltung mit ihren Handlungsmöglichkeiten verstärkt als Dienstleistungseinrichtung für Arbeitnehmer und Wirtschaft zu verstehen, durch ein Mehr an sachgerechter Beratung sowie an personen- und betriebsnaher Betreuung die Vermittlung von Arbeitsuchenden zu beschleunigen und eine Qualifikationsstruktur der Arbeitnehmer sicherzustellen, die den Anforderungen des Arbeitsmarktes von Morgen genügt“ (vgl. Drks. 8/2914, S. 1).

Der Ausschuss beurteilte die geplanten Änderungen als angemessen und folgerichtig, um die Leistungen der Arbeitsverwaltung in bestimmten Bereichen „situationsgerechter auszubauen“ und „der Bildungsbereitschaft der Arbeitnehmer und dem steigenden Qualifikationsbedarf des Beschäftigungssystems Rechnung zu tragen“ (vgl. Ausschussbericht, Drks. 8/2914, S. 35/36).

Dabei lagen dem Gesetzentwurf und den Ausschussberatungen nun auch die Erkenntnisse der angesprochenen Studie zur Motivation von Arbeitsuchenden, zu den Hemmnissen für die Einstellung von Arbeitslosen und der Effektivität von Vermittlung und Beratung zu Grunde. In den Debatten zum Gesetzesvorhaben schienen allerdings die darin befindlichen verschiedenen Schwerpunkte (berufliche Bildung, Förderung der Vermittlungsfähigkeit, Verbesserung der Kommunikation von Arbeitsamt und Unternehmen) weniger von Belang zu sein. Stattdessen debattierte man ausführlich immer wieder über den Zumutbarkeitsbegriff und die dadurch bedingte potentielle Diffamierung der Arbeitslosen, was die Regierung abzuwiegeln versuchte, indem man diesen Aspekt nur als einen unter vielen anderen, vor allem „nützlichen Hilfen“ durch die Novelle darstellte.

„Bei zurückliegenden Diskussionen mußte man leider oft den Eindruck haben, als wäre die 5. Novelle zum AFG allein von Fragen der Zumutbarkeit bestimmt. Daß dies nicht zutrifft, dürfte dem aufmerksamen Zuhörer dieser Debatte und dem Leser des Gesetzestextes schnell klar sein“ (SPD, Plpr. 8/158, S. 12626).

„Hier und da ist der Eindruck entstanden - gerade im Zusammenhang mit der öffentlichen Diskussion über diesen Gesetzentwurf -, das Problem der Arbeitslosigkeit sei ein Problem der Arbeitswilligkeit. ... Denn wir haben uns aus verständlichen Gründen - auch durch die Medien provoziert - eigentlich immer nur über die Frage gestritten, was einem Arbeitslosen bei der Annahme einer neuen Stelle zumutbar ist. Ich darf Sie noch einmal darauf hinweisen, daß der Gesetzentwurf in wesentlichen Teilen sehr viel nützliche Hilfen für Arbeitslose bringt“ (FDP, Plpr. 8/158, S.12630).

In Auseinandersetzung mit den kritischen Stimmen zur Zumutbarkeitsregelung wurde von den Regierungsparteien versucht zu verdeutlichen, dass es bei den Konkretisierungen im Rahmen der 5. Novelle nicht darum gehe, Arbeitslose zu disziplinieren und ihnen damit die Anpassungslasten am strukturellen Wandel zuzuschieben. Vielmehr sollte hierdurch der „unselige“ Runderlass 230/78 abgelöst werden und vorhandene Missverständnisse und Unregelmäßigkeiten „im Interesse der Arbeitslosen“ geklärt werden. Die Neuregelung sollte daher insgesamt als Maßnahme „positiver Natur“ verstanden werden.

„Bisher wurde der Begriff der Zumutbarkeit leider sehr unterschiedlich ausgelegt. Es war nach der Praxis einiger Arbeitsämter möglich, zwanzigjährige Ledige, denen in ihrem Heimatort auf lange Sicht kein Platz zur Verfügung zu stellen war, nicht in andere Orte zu vermitteln, in denen sogar Heime für Auszubildende zur Verfügung standen, und an anderen Arbeitsplätzen wurden Familienväter weit vom Wohnort entfernt vermittelt, nach sehr unterschiedlich gehandhabten Maßstäben auf der gleichen Rechtsgrundlage des geltenden Arbeitsförderungsgesetzes. Es liegt im Interesse der beschäftigten Arbeitnehmer und ihrer arbeitsuchenden Kollegen, hier eine einheitliche klare Auslegung und eine Konkretisierung dieser Bestimmungen zu bekommen.“ (BM Ehrenberg, Plpr. 8/144, S. 11476).

Die Verbesserung wurde darin gesehen, dass nun eindeutiger der Vorrang der Interessen des Arbeitslosen unter Berücksichtigung der familiären und sozialen Situation bei Abwägung mit den Interessen der Beitragszahler im Gesetzestext fixiert wurde. Das berührte auch die Frage nach Teilzeit- vs. Vollzeitbeschäftigung, wobei eine Teilzeitbeschäftigung unter gewissen Umständen (Betreuung von Kindern oder Pflegebedürftigen) für Arbeitslose, die diese wünschten, gewährleistet werden sollte, allerdings eine grundsätzliche Unwandlung von Vollzeit- in Teilzeitarbeitsplätzen abgelehnt wurde.

„Vollzeitarbeitsplätze müssen den Vorrang vor Teilzeitarbeitsplätzen haben“ (BM Ehrenberg, Plpr. 8/144, S. 11477).

Von der FDP wurde die Zumutbarkeitsdebatte aber auch unter der Perspektive von Gerechtigkeit im Sinne einer Gleichbehandlung von Arbeitnehmern und Arbeitslosen thematisiert.

„...es geht im Grund genommen nur darum, einen Rahmen zu schaffen der sicherstellt, daß einem Arbeitslosen das zugemutet werden kann, was einem Beschäftigten ohnehin zugemutet wird“ (FDP, Plpr. 8/158, S. 30).

Mit Beispielen aus der Realität von Beschäftigten in Bezug auf erlebte berufliche Abstiege und hohen Aufwand durch Pendeln, schien man die Sorge um die Arbeitslosen als übertrieben darstellen zu wollen und damit die Zumutbarkeitsregelungen generell zu rechtfertigen. Bemerkenswert ist, dass in der ganzen Debatte um die Zumutbarkeitsregelungen nie eine direkte argumentative Verbindung zu den Kosten der Arbeitslosigkeit hergestellt wurde, also keine finanziellen Restriktionen zur Rechtfertigung angebracht wurden, sondern die schnelle Re-Integration eher im Interesse der Arbeitslosen gedeutet wurde, da Dauerarbeitslosigkeit als schwerwiegend und folgenreich für den Einzelnen selbst thematisiert wurde.

„Je länger die Arbeitslosigkeit dauert, umso schwieriger wird die berufliche Wiedereingliederung. Die Wiedereingliederung zielt darauf ab, dem Arbeitslosen die Dauerarbeitslosigkeit mit ihren verhängnisvollen Folgen für sein Selbstwertgefühl, für seine soziale Anerkennung, für den sozialen Status seiner Familie zu ersparen“ (FDP, Plpr. 8/185, S. 12622).

So betonte man von Seiten der FDP auch, dass die Integration in Erwerbsarbeit einem elementaren menschlichen Bedürfnisse entspräche, ihr quasi ein Wert an sich zukäme, so dass, auch wenn es so nicht explizit thematisiert wurde, die Arbeitsvermittlung eigentlich in keiner Weise eine „Zumutung“ sein zu könne.

„Für die meisten Menschen ist Arbeit die einzige Möglichkeit, in eigener Verantwortung ihre Existenz sichern. Sie bietet ihnen die Möglichkeit, sich durch Entfaltung ihrer individuellen und sozialen Fähigkeiten selbst zu verwirklichen und die Gemeinschaft zu formen“ (FDP, Plpr. 8/158, S. 12621).

Nach Bundesarbeitsminister Ehrenberg sollten die neu eingeführten Maßnahmen zur Verbesserung der Vermittlungsfähigkeit daher auch nicht als pädagogisches Zwangsprogramm, oder wie er es nannte „psychotherapeutisches Prokrustesbett“, verstanden sondern als Grundlage für bessere, individuell ausgerichtete Beratungs- und Vermittlungsprozesse und Möglichkeit zu einer realistischen Selbsteinschätzung zu kommen, gesehen werden (vgl. BM Ehrenberg, Plpr. 8/144, S. 11476).

Insgesamt stellte der Arbeitsminister die geplanten Änderungen des AFG in der ersten Lesung ausführlich und im größeren Kontext als „Konsequenzen aus den arbeitsmarktpolitischen Erfahrungen und Erkenntnissen der letzten Zeit (vgl. Plpr. 8/144, S. 11473) dar. Das AFG sollte als dynamisches bzw. lernendes Gesetz vor dem Hintergrund stetigen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandels begriffen werden, was man auch schon bei den „Bereinigungen“ im Rahmen des Haushaltsstrukturgesetzes in der 7. WP betont hatte. Unter dem erneuten klaren Bekenntnis zur Vollbeschäftigung – „Sie [die Bundesregierung, Anmerk. M.R.] läßt keinen Zweifel daran, daß dieses Ziel die politische und moralische Aufgabe Nummer eins in unserem Lande ist und unvermindert angestrebt werden muß“ (BM Ehrenberg, Plpr. 8/144, S. 11473) – wurde von ihm auch die Rolle der Arbeitsmarktpolitik erneut eingehender erläutert. So konstatierte er, dass die Arbeitsmarktpolitik zur Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung einen wichtigen aber eben nur ergänzenden Beitrag leisten könne, da man mit der Arbeitsmarktpolitik kein globales Arbeitsmarktdefizit beseitigen könne und Vollbeschäftigung nur „mit nahtlosem Zusammenwirken von Wirtschafts-, Finanz- und Arbeitsmarktpolitik“ herbeizuführen sei (vgl. BM Ehrenberg, Plpr. 8/144, S. 11473). Ehrenberg konnte so wiederum auf die Komplexität des Problems Arbeitslosigkeit hinweisen und deren Einflussmöglichkeiten klären, wodurch die mit der Novelle eingeleiteten Maßnahmen in diesem engeren Kontext stimmiger erscheinen sollten. Unterstützung bekam Ehrenberg durch einen Koalitionskollegen aus der FDP, der in seinem Beitrag konstatierte:

„Beschäftigungspolitik ist ein Teil der Wirtschaftspolitik, und die Arbeitsmarktpolitik ist nach unserer Auffassung ein Teil der Beschäftigungspolitik. Somit muß eine erfolgreiche liberale Wirtschaftspolitik durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ergänzt werden“ (FDP, Plpr. 8/144, S. 11484).

Beschäftigungspolitische Effekte der aktiven Arbeitsmarktpolitik wurden also nach Überwindung der Krise wieder zum zentralen Ziel erklärt und kaum noch sozialpolitische Motive thematisiert. Da das Problem der Arbeitslosigkeit als eine „Summe vieler ungünstiger Faktoren“ dargestellt wurde (vgl. SPD, Plpr. 8/144, S. 11481), sollte also auch nicht erwartet werden, in der Novelle des AFG nun eine umfassende Lösung zu sehen.

„Ich möchte in aller Deutlichkeit sagen, dass wir mit dem Gesetzentwurf, so wichtig er ist, selbstverständlich nicht die Ursachen, die eigentlichen Ursachen für die hohen Arbeitslosenzahlen beseitigen. Aber wir leisten Hilfe“ (FDP, Plpr. 8/158, S. 12630).

Arbeitsminister Ehrenberg versprach dann aber vor dem Hintergrund der konjunkturellen Entwicklung und des Einflusses der Arbeitszeitverkürzung, die nun nicht nur für Schichtarbeiter und ältere Arbeitnehmer sozialpolitisch sondern auch arbeitsmarktpolitisch viel versprechend erschien, einen beschleunigten Abbau des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsplatzdefizits (vgl. BM Ehrenberg, Plpr. 8/144, S. 11474 und Plpr. 8/158, S. 12636). Die Fortentwicklung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente im oben dargestellten Sinne eignete sich nach ihm sehr gut dafür, sich für künftige Entwicklungen des Arbeitsmarktes von der Arbeitskräfteangebotsseite besser zu wappnen. Arbeitsmarktpolitik sollte sich also, ganz der Grundkonzeption des AFG entsprechend, auf die Ausgleichung struktureller Ungleichgewichte und einseitiger Benachteiligungen bestimmter Regionen und Personengruppen konzentrieren.

ren. So führte er auch beispielhaft verschiedene statistische Werte für solche Ungleichgewichte an, womit er auf eine differenziertere Betrachtung der Problemlage zu drängen schien.

„Wir haben beispielsweise die regionale Differenzierung einer Arbeitslosenquote im Februar dieses Jahres von 1,6 % in Göppingen einerseits und 16,7 % in Passau andererseits, und in einer Vielzahl von Städten und Landkreisen in Baden-Württemberg und im Rhein-Main-Dreieck haben wir mit einer Quote von unter 2 % fast Vollbeschäftigung erreicht. Wir haben als Folge einer zunehmend vorangeschrittenen Selektierung der Arbeitskräfte in einer Vielzahl von Unternehmen zunehmend Differenzierungen nach Qualifikation, Alter und Geschlecht. Ungelernte sind stärker von Arbeitslosigkeit betroffen als Qualifizierte, Frauen stärker als Männer, ältere Arbeitnehmer stärker als jüngere“ (BM Ehrenberg, Plpr. 8/144, S. 11474).

Während die Jugendarbeitslosigkeit unter Hinweis auf deren überproportionalen Rückgang und einer Quote, die erheblich unter dem Gesamtdurchschnitt lag, als positive Entwicklung dargestellt werden konnte, musste Ehrenberg aber auf die Sorge der zunehmenden Frauenarbeitslosigkeit hinweisen, wobei er betont haben wollte, „daß die stärkere Frauenarbeitslosenquote nicht das Ergebnis eines stärkeren Abbaus an Frauenarbeitsplätzen ist“, sondern, „daß das das Ergebnis einer zunehmenden Erwerbsquote bei den Frauen ist“ (BM Ehrenberg, Plpr. 8/144, S. 11474), was als begrüßenswerte Entwicklung angesehen werden musste.

Die Probleme der Älteren und weniger Belastungsfähigen am Arbeitsmarkt wurden vor allem auf die auf die Ausgrenzungsstrategien der Unternehmer zurückgeführt. Das zu dieser Zeit auch wahrgenommene Paradox unbesetzter Stellen trotz zahlreicher Arbeitsplatzanwärter konnte so teilweise auch in den Verantwortungsbereich der Unternehmen verschoben werden.

„Es muß Schluß sein mit der arbeitnehmerfeindlichen Devise, nur Leute mit Olympia-Qualifikationen einzustellen, auch wenn man selber nur ein Spiel in der Kreisklasse zu veranstalten hat. ... Hier gibt es einen Mangel an vorausschauender Unternehmerinitiative“ (BM Ehrenberg, Plpr. 8/144, S. 11475; vgl. ähnlich SPD, Plpr. 8/144, S. 11481).

Damit schien man nun eine differenziertere Ursachensuche zu betreiben, Schuldige und Verantwortliche spezifischer zu identifizieren und sich so von alleiniger Verantwortung zu entlasten.

So wurde auch darauf hingewiesen, dass mit der Novelle eigentlich vor allem die Arbeitsämter stärker in die Pflicht genommen würden (vgl. Stärkung des Dienstleistungscharakters), sich noch intensiver um die einzelnen Arbeitslosen zu kümmern, denn

„...[w]ir wollen der Gefahr entgegenwirken, daß längerfristig Arbeitslose nur noch karteimäßig erfaßt und umgeschichtet, verwaltet und mit Arbeitslosengeld bzw. Arbeitslosenhilfe versorgt, im übrigen aber vergessen werden. Wir wollen die Arbeitslosen befähigen, sich auf wandelnde Bedingungen des Arbeitsmarktes einzustellen. Wir wollen sie aus Lethargie, aus Hoffnungslosigkeit und Enttäuschung herausführen, und wir wollen ihre Kräfte der Selbstbehauptung stärken“ (SPD, Plpr. 8/144, S. 11483).

Dem beliebten Vorwurf, die Arbeitslosen nur zu verwalten und Arbeitslosigkeit zu finanzieren, schien man so gleich entgegenwirken und außerdem einer negative Stimmung angesichts der Zumutbarkeitsdebatte durch ein erneutes Bekenntnis, letztlich doch alles nur zum Wohle der Betroffenen zu tun, vorbeugen zu wollen.

In der Abschlussdebatte wurde von Seiten der Regierungsparteien letztlich auch die „Vernünftigkeit des Gesetzes“ gepriesen, die veranlasse, dass schließlich alle diesem Gesetz zustimmen müssten.

„Es ist so vernünftig, dass sogar die Opposition ihm letztlich zustimmen wird. ...Aber nicht einer von denen, mit denen wir geredet haben, wird bestreiten, daß der zustande gekommene Kompromiß tragfähig und vernünftig ist“ (SPD, Plpr. 8/158, S. 12618/19).

Von Seiten der Union wurde das Gesetz zwar mitgetragen – in einigen Punkten doch als „angebracht und zweckmäßig“ (vgl. CDU/CSU, Plpr. 8/144, S.11479) beurteilt –, aber insgesamt lediglich als „Reparaturversuch“ angesehen, da man der Regierung eine „miserable Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik“, eine Beschönigung der aktuellen wirtschaftlichen Lage und der Haushaltsituation sowie eine Verletzung der marktwirtschaftlichen Grundsätze attestierte (vgl. CDU/CSU, Plpr. 8/144, S. 11478f.). Interessant ist, dass die Opposition vor allem die Anreize für berufliche Bildung seit den Einschnitten durch das Haushaltsstrukturgesetz – von der Opposition auch als „Arbeitsförderungszerrümmungsgesetz“ bezeichnet - weiterhin als zu gering kritisierte, da man neben der noch bestehenden Arbeitslosigkeit vor allem auch eine drohende Facharbeiterlücke als Problem des deutschen Arbeitsmarktes ansah.

„Dies [Bekämpfung des Facharbeitermangels, Anmerk. M.R.] allerdings wird sehr stark dadurch behindert, daß für die arbeitsmarktpolitisch zweckmäßigen Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen ein Unterhaltsgeld angeboten wird, das 10% unter dem Arbeitslosengeld liegt. Meine Damen und Herren, um es auf die Spitze zu bringen: Damit werden Nichtstun und erzwungene Arbeitslosigkeit rentabler als Bildungsanstrengungen. Oder anders gesagt: Die Bildungsaktivität wird finanziell niedriger bewertet als die Arbeitslosenpassivität“ (CDU/CSU, Plpr. 8/158, S. 12617).

Der Regierung wurde also vorgeworfen, falsche Anreize zu geben und dadurch doch wieder eher Arbeitslosigkeit zu finanzieren, als sie vorbeugend zu bekämpfen, wobei man sich bei der Opposition wohl im Klaren darüber war, dass natürlich kaum konstruktive Schlussfolgerungen daraus zu ziehen waren, weil eine Senkung des Arbeitslosengeldes natürlich nicht machbar, noch eine Erhöhung der finanziellen Anreize für Bildungsmaßnahmen finanzierbar zu sein schien.

Die Zumutbarkeitsdebatte verlief auf Seiten der Opposition etwas zwiegespalten. Einerseits war man sich einig, dass es Einzelfälle von Arbeitslosen gebe, bei denen der Arbeitswille zu wünschen übrig lasse, andererseits schien man sich in der Art der Beurteilung der neuen Zumutbarkeitsregelung aber nicht ganz einig zu sein. Während ein Abgeordneter kritisierte, dass diese in einigem sogar noch härter als der abzulösende Runderlass seien, wobei die Abstiegsautomatiken und der übertriebene Zwang zu Mobilität und damit zur „familienfeindlichen Wochenende“ und „Campinggesellschaft“ angesichts zugemuteter Pendelei heraufbeschworen wurden (vgl. CDUC/CSU, Plpr. 8/144, S. 11487; Plpr. 8/158, S. 12618), ging man aber auch teilweise noch deutlich schärfer mit den vermeintlich faulen Arbeitslosen ins Gericht und betonte, dass nicht nur von den Unternehmen sondern auch von den Arbeitslosen Anpassungen an die veränderten Rahmenbedingungen verlangt werden müssten.

„Nicht nur die Unternehmen sollten verpflichtet werden, Zahl, Qualität und regionale Verteilung von Arbeitsplätzen besser den Bedürfnissen der Arbeitnehmer anzupassen. Auch die Arbeitnehmer müssen sich den veränderten technischen und wirtschaftlichen Bedingungen anpassen. Es ist eben nicht möglich, jemandem das Recht auf Arbeit in der Weise zu garantieren, dass ein Recht auf eine ganz bestimmte Arbeit an einem ganz bestimmten Ort zu ganz bestimmten, von ihm selbst festgelegten Bedingungen besteht. Das geht nicht“ (CDU/CSU, Plpr. 8/144, S. 11480).

„Wir müssen dafür sorgen, daß unsere Gesellschaft sich nicht selber in eine Gruppe der Anspruchsbürger und in eine Gruppe der Leistungsbürger spaltet; Anspruchsbürger, die jede gesetzliche oder sonstige von unserem sozialen Sicherungssystem gebotene Möglichkeit nutzen - oft mit sehr viel Sachverstand und viel Aufwand an Intelligenz -, und Leistungsbürger; die bereit sind, im Sinne des Subsidiaritätsprinzips ihre Probleme, soweit sie überhaupt dazu in der Lage sind, selbst zu lösen, und die damit einen entscheidenden Beitrag für die soziale Sicherheit aller leisten. ... Soweit Arbeitslose, die trotz nachdrücklicher Bemühungen des Arbeitsamts noch keinen Arbeitsplatz finden konnten, sich weigern, an einer vom Arbeitsamt vorgeschlagenen beruflichen Bildungsmaßnahme teilzunehmen, die sie erfolgreich beenden und dadurch eine bessere Vermittlungschance erlangen könnten, lassen sie sich in unverantwortlicher Weise von der Solidargemeinschaft tragen... Auch hier müssen deshalb Sperrzeiten verhängt werden können. Anderenfalls wird der Schutz der Steuern und Beiträge zahlenden Arbeitnehmer vor Ausbeutung durch trickreiche Egoisten vernachlässigt. Leider kommt dieser Schutz der arbeitenden Bevölkerung beim Fünften Änderungsgesetz zu kurz“ (CDU/CSU, Plpr. 8/158, S. 12624f.).

Bemerkenswert ist zudem, dass von der Opposition im Grunde sogar noch auf eine kulturelle Ausdehnung der Zumutbarkeitsfrage gedrängt wurde, da man es für sinnvoller hielt, diese nicht mehr in der parlamentarischen Arena, sondern besser durch die Selbstverwaltung der BA klären zu lassen, wobei der Streit um den Runderlass aus der Verwaltung der BA eigentlich erst Anlass zu den neuen gesetzlichen Feststellungen gegeben hatte.

„Meine Damen und Herren, ich frage mich wirklich, ob die Kriterien der Zumutbarkeit nicht besser von der Selbstverwaltung geregelt werden können als von einem perfektionistischen Gesetzgeber. Ich frage mich, ob die Selbstverwaltung nicht näher an der Praxis ist, als der Gesetzgeber - und sei es der beste, der überhaupt denkbar ist - es je sein kann. ... Näher: am Leben, näher an der Praxis ist die Selbstverwaltung, weil sie von den Erfahrungen der Betroffenen lebt. Insofern, meine Damen und Herren: Weniger Staat, mehr Selbstverwaltung, weniger Theorie, mehr Erfahrung - das könnte die Leitlinie einer menschnahen Arbeitsmarktpolitik sein!“ (CDU/CSU, Plpr.8/158, S.12617/18).

Aber auch hier war man sich in den Reihen der Union uneinig, denn es hieß ebenso:

„Es bleibt aber die vielfältig belegte Tatsache bestehen, daß einige Arbeitslose, sei es aus falscher Einschätzung ihrer Person oder der Arbeitsmarktlage, sei es aus Willensschwäche oder übertriebenem Egoismus, mit den großzügigen finanziellen Unterstützungen und tatsächlichen Hilfen der Bundesanstalt für Arbeit allein nicht zu bewegen sind, die ihnen mögliche berufliche oder regionale Mobilität an den Tag zu legen, die vom Arbeitsmarkt gefordert wird. Für diese bedarf es klarer gesetzlicher Aussagen, was ihnen an beruflicher und örtlicher Mobilität zuzumuten ist, um die ohnehin sehr schwierige Tätigkeit der Vermittler der Arbeitsämter vor Ort zu unterstützen und zu erleichtern. Diese Hilfestellung zu verweigern und die Vermittler im Stich zu lassen, stände dem Gesetzgeber schlecht an (CDU/CSU, Plpr. 8/158, S.12623f.).

Im Grunde schien man sich also hinsichtlich der Notwendigkeit der Klärung von Zumutbarkeitskriterien zwischen Opposition und Regierung einig zu sein. Dabei war aber auffällig, dass von Seiten der Opposition die „deutlicheren Worte“ zur Rechtfertigung angebracht, indem vor allem Leistungsmissbrauch und Leistungsverweigerung scharf kritisiert wurden. Unter der im weiteren Verlauf des Problemdiskurses gängig werdenden Parole „Arbeit/Leistung soll sich lohnen“ wurde neoliberale Sozialstaatskritik geübt.

„Ich meine aber, wir dürfen uns mit diesen Schwierigkeiten nicht abfinden, sondern müssen Mittel und Wege finden, dafür zu sorgen, daß sich arbeiten wieder lohnt, daß es sich mehr lohnt, als wenn nicht gearbeitet wird. Leistungsfähige dürfen, wenn nicht durch besonders schwerwiegende Gründe an einer Einnahme eines Arbeitsplatzes gehindert, ihre Leistung nicht auf Kosten der Solidargemeinschaft verweigern. Ein solches Verhalten ist unsozial, weil dadurch die materielle Leistungsfähigkeit unseres Sozialstaates zu Lasten der wirklich Betroffenen untergraben wird. Leistungsverweigerung ist vor allen Dingen denen gegenüber nicht zu rechtfertigen, die jahraus, jahrein ihre Pflicht tun und sich die hohen Abzüge für Steuern und Abgaben gefallen lassen. Diese dürfen schließlich nicht als die Dummen dastehen. ... Die Sozialpolitik darf nach unserer Auffassung nicht dazu führen, daß der eigene Leistungswille gelähmt wird. Deswegen hat das Leistungsprinzip durchaus seinen Platz in der Sozialpolitik“(CDU/CSU, Plpr. 8/144, S. 11479).

Auch wenn die Opposition meist pointierter von Leistungsbereitschaft und der Verpflichtung gegenüber der Solidargemeinschaft sprach, schien dies auch im Regierungslager Unterstützung zu finden. Ebenso war man sich einig, dass nicht allein die Politik, sondern „alle mithelfen“ müssten, um die bestehende Arbeitslosigkeit zu überwinden. Letztlich wurde der Bitte des Arbeitsministers, schon aus Vernunftgründen der 5. Novelle des AFG zuzustimmen auch entsprochen, wobei natürlich noch einmal bemerkt werden musste, dass damit der „große Wurf“ noch nicht gelungen war.

„Nur in Würdigung der Tatsache, daß halbherzige Regelungen, die in die richtige Richtung gehen, das geringere Übel gegenüber völliger Passivität sind, wird die Bundestagsfraktion der CDU/CSU dem Gesetzentwurf in der dritten Lesung ihre Zustimmung geben“ (CDU/CSU, Plpr.8/158, S. 12633).

#### **4.4.4 Zusammenfassung: Das kulturelle Milieu von Arbeitslosigkeit in der 8. WP**

##### ***4.4.4.1 Differenzierungen und moralisches Milieu***

Nach Überwindung der wirtschaftlichen Rezession schien sich die Lage mit Blick auf die relevanten Wirtschafts- und Arbeitsmarktdaten etwas beruhigt zu haben. Dabei wurde die Arbeitslosigkeit von der Regierung aber vor allem angesichts der Wahrnehmung verfestigter und zunehmender Dauerarbeitslosigkeit weiterhin als problematisch gesehen und jetzt hauptsächlich als strukturelle Arbeitslosigkeit aufgrund regionaler und qualifikatorischer Arbeitsmarktungleichgewichte angesichts fortschreitenden wirtschaftlichen Wandels definiert. Im Rahmen der vierten und fünften Novelle des AFG wurde nach den Einschnitten durch das Haushaltsstrukturgesetz von 1975 daher der Bereich der Qualifizierung, Fort- und Weiterbildung wieder ausgebaut und der aktiven Arbeitsmarktpolitik somit wieder mehr Bedeutung zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, aber auch der problematisierten Facharbeiterlücke zugeschrieben. Interessant ist, dass von der Regierung in diesem Zusammenhang schon betont wurde, dass man die Arbeitsämter als Dienstleistungseinrichtungen verstehen wolle, womit man sich anscheinend von dem von Seiten der Opposition oft erhobenen Vorwurf der bloßen Verwaltung der Arbeitslosen distanzieren wollte.

Nach wie vor wurde zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit eine aktive und vorausschauende Arbeitsmarktpolitik im Rahmen des AFG betont, dessen gesetzliche Grundlagen es allerdings laut Regierung angesichts der wahrgenommenen unvorhersehbaren Entwicklungen in Wirtschaft und Gesellschaft auch immer wieder neu auszutarieren gelte. Spezifizierungen des Problemmusters wurden insofern vorgenommen, als dass nach Überwindung der Rezession nun wieder ganz klar die Qualifizierung der Arbeitskräfte im Fokus stand, was als eigentliche Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik dargestellt wurde, und die Beratungs- und Vermittlungstätigkeiten sowie die Maßnahmen der beruflichen Bildung und Umschulung der Arbeitsämter dabei besonders auch auf die Problemgruppen des Arbeitsmarktes (Ältere, Frauen, nicht qualifizierte Jugendliche) gelenkt werden solle. Von Seiten der SPD waren aber auch die als zu hoch angesehenen Ansprüche der Unternehmen an die Qualifikationen problematisiert worden. Zwar wurde am Rande auch schon auf das Problem eines gesamtwirtschaftlichen Arbeitsplatzdefizits hingewiesen, was aber noch zu keinen spezifischen Forderungen führte, und schließlich

auch der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik zugeordnet wurde. So verwies die Regierung lediglich darauf, dass man auf ein positives Wirtschaftsklima hoffe bzw. vertraue, welches sich auch aus dem Zusammenwirken von wieder erreichtem wirtschaftlichem Wachstum und dem Trend zur Arbeitszeitreduzierung (vgl. hier auch beginnende Ausweitung der Möglichkeiten zur Teilzeitbeschäftigung) ergeben würde.

(Verfestigte) Arbeitslosigkeit wurde in den Debatten also insgesamt als Folge von unberechenbaren Weltwirtschaftsentwicklungen, fehlender oder nicht der Nachfrage entsprechender Qualifikation, sowie zum Teil auch als Folge von zu geringer Mobilität und Arbeitswilligkeit bei den Arbeitslosen interpretiert<sup>115</sup>, wie im Rahmen der erneuten Diskussionen um die Zumutbarkeitskriterien zu sehen war, wenn die Regierung auch versuchte, diesen Aspekt nach den Protesten auf den rigiden Runderlass der BA eher in den Hintergrund treten zu lassen.

Hinsichtlich der Adressierung lässt sich feststellen, dass die Regierung in Kontinuität zur vorangegangenen WP auch wieder Ausweitungen der Problemlösungsverantwortung vornahm. So war in den Debatten schon zum Ausdruck gebracht worden, dass die Regierung sich vor allem dafür zuständig sah, durch Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik Voraussetzungen zu schaffen bzw. Rahmenbedingungen zu setzen, die allerdings von den unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen angemessen genutzt werden müssten, wenn das erklärte zentrale Ziel der Vollbeschäftigung wieder erreicht werden sollte. So hatte der Bundeskanzler betont, dass sich die Verantwortung für die wirtschaftliche Entwicklung auf „Millionen von Schultern“ verteile und alle am Wirtschaftsleben Beteiligten dafür Sorge zu tragen hätten, die „staatlichen Vorleistungen“ in zusätzliche Beschäftigung umzusetzen.

Für den Arbeitslosen oder von Arbeitslosigkeit bedrohten Menschen bedeutete das vor allem, die Möglichkeiten zu Qualifizierung und Weiterbildung zu nutzen und durch die Akzeptanz von hier noch gemäßigter beruflicher und räumlicher Mobilität einen Beitrag zur Erlangung des Vollbeschäftigungsziels zu erbringen.<sup>116</sup> Die Regierung schien allerdings keine wirklichen, alternativen Problemlösungsarenen und -verfahren im Sinne der kulturellen Ausdehnung zu erschließen. Zwar hatte Bundeskanzler Schmidt darauf hingewiesen, zur Verbesserung der Anpassung der Arbeitsmarktpolitik verstärkt auf wissenschaftliche Untersuchungen und Studien, wie sie auch das Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung lieferte, zurückzugreifen. Allerdings waren damit keine konkreten außerparlamentarischen Problemlösungsverfahren verbunden. Hatten in der 7. WP auch internationale Diskursarenen bei der

---

<sup>115</sup> Inwiefern das ein Spiegel der öffentlichen Meinung war oder diese sich vielmehr durch die politischen und medialen Debatten beeinflussen ließ, kann nicht zuverlässig beurteilt werden. Die vorliegenden demoskopischen Daten zeigen aber, dass gegenüber 1975, wo die erste Zumutbarkeitsdebatte stattgefunden hatte, 1978 und 1979 (also nach den medialen und politischen Debatten im Zusammenhang mit dem Runderlass der BA) der Anteil der Bevölkerung, die der Ansicht waren, es gäbe viele Arbeitsunwillige von 49 auf 53 Prozent angestiegen war gegenüber einem Anteil von 45 Prozent 1975 und 39 Prozent 1978 und 1979, die dies nur in Einzelfällen annahmen (vgl. Noelle-Neumann/Piel 1983, S. 453).

<sup>116</sup> Vgl. im Juni 1982 wurden die Bürger befragt, welche Veränderungen zumutbar wären, um einen Arbeitsplatz zu bekommen. Die meisten (70% der Nennungen) stimmten einem geringeren Einkommen und ungünstigeren Arbeitszeiten (64%) zu, dagegen wurde eine Beschäftigung unter schlechtern Arbeitsbedingungen (Lärm und Schmutz) nur von 24 und ein Wohnortwechsel nur von 22 Prozent als zumutbar angesehen (vgl. Noelle-Neumann/Piel 1983, S.457).

Problembearbeitung eine Rolle gespielt, war davon in der 8. WP nichts mehr zu bemerken, was wahrscheinlich darauf zurückzuführen war, dass man nach Überwindung der Weltwirtschaftskrise nun wieder konkreter das nationale Problem struktureller Arbeitslosigkeit im Blick hatte.

Erwähnenswert ist allerdings, dass der Verwaltungsebene der BA, die durch ihre Verordnungen zur Auslegung des Zumutbarkeitsbegriffs im Rahmen des Runderlasses 230/78 in den Blick geraten war, zumindest ansatzweise eine entlastende Wirkung im Problembearbeitungsprozess zukam. Denn eine solche Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien hätte die Regierung, besonders die Sozialdemokraten, wohl kaum im Parlament öffentlich vertreten können. Zwar gab man an, diese Verordnung nicht initiiert bzw. in der Art gewollt zu haben, von einer bewussten kulturellen Ausdehnung zum Gewinn von Handlungsflexibilität im eigentlichen Sinne der Theorie kann daher wohl nicht gesprochen werden. Allerdings kann vermutet werden, dass die Lösung der Zumutbarkeitsfrage in der institutionellen Arena der BA aber insofern dienlich war, als im Vergleich dazu neue Regelungen im Rahmen der 5. Novelle leichter zu rechtfertigen waren.

Für das moralische Milieu von Arbeitslosigkeit in dieser WP ist festzuhalten, dass am Wert der Vollbeschäftigung trotz der nicht mehr gelingenden Realisierung von der Regierung noch festgehalten wurde. Ebenso schien auch der Wert der Solidarität vor allem von den Sozialdemokraten betont zu werden. Darunter wollte man aber eben nicht (mehr) nur die gesetzlich abgesicherte bzw. sozialstaatlich garantierte Solidarität, sondern auch eine informelle, zwischenmenschliche Solidarität verstehen. Diese wurde als notwendig dargestellt, weil es Notlagen gebe, die der Staat nicht allein lindern könne und nur aus der Kombination sozialstaatlicher und informeller Solidarität die Idee der Solidarität wirklich Kraft erlange. So appellierte man also vermehrt an Mitverantwortung und auch schon an Zurückhaltung im „Anspruchsdenken“. Dies schien auch für die persönlichen Ansprüche an eine Beschäftigung zu gelten. Die berufliche (Wieder-)Eingliederung wurde generell als dem sozialen Status zuträglich, der sozialen Anerkennung und dem Selbstwertgefühl dienlich dargestellt, so dass „ungünstigere“ Beschäftigungsverhältnisse aufgewertet wurden und von unterwertiger Beschäftigung eigentlich gar nicht mehr gesprochen werden konnte. Zu diesem Zeitpunkt ist sicher noch nicht von einer Leitlinie der Arbeitsmarktpolitik unter der Formel „Vermittlung in Arbeit um jeden Preis“ zu sprechen, aber die Vorstellung „jede Arbeit ist besser als keine“ fand sich implizit schon in einigen Beiträgen. Denn die Re-Integration in den Arbeitsmarkt wurde nun häufiger mit dem Hinweis auf die Verpflichtung gegenüber der Solidargemeinschaft verbunden als mit der Möglichkeit hierdurch Selbstverwirklichung und Berufszufriedenheit zu erlangen.<sup>117</sup> Es lässt sich daher ein weiteres Abrücken vom Wert der Arbeit im Sinne einer persönlich sinngebenden Tätigkeit feststellen. Da das Festhalten am Wert der Vollbeschäftigung hier auch noch überwiegend mit der Orientierung an Vollzeitbeschäftigung einher-

---

<sup>117</sup> Im April 1980 gaben 64 Prozent der Befragten an, dass es ihnen wichtig sei, einen Beruf, der den eigenen Neigungen und Fähigkeiten vollkommen entspreche, zu haben, ebenfalls 60 Prozent gaben an, dass es wichtig sei, eine Arbeit zu haben, die einen ganz erfülle. Allerdings wurden von 85 Prozent die Sicherheit des Arbeitsplatzes und von 82 Prozent nette Kollegen und Mitarbeiter als wichtig bewertet (vgl. Noelle-Neumann/Piel 1983, S.412).

ging, schien aber das Ideal des Normalarbeitsverhältnisses das moralische Milieu von Arbeitslosigkeit noch zu bestimmen.

Zu bemerken ist noch, dass, allerdings hauptsächlich von der CDU/CSU-Opposition, versucht wurde, das Leistungsprinzip im moralischen Milieu salient zu machen. Denn im Zusammenhang mit den Diskussionen um Zumutbarkeitskriterien war angemerkt worden, dass man Leistungsverweigerung auf Kosten der Solidargemeinschaft nicht tolerieren dürfe und darauf zu achten sei, dass sozialstaatliche Solidarität nicht den individuellen Leistungswillen lähme, was unter dem Motto „Arbeit muss sich lohnen“ vorgetragen wurde. Dies wurde zwar von der Regierung nicht so offensichtlich vertreten, aber auch nicht verneint, so dass doch von einem impliziten Konsens auszugehen war. Schließlich hatte auch der Bundeskanzler schon zu Beginn der WP von einer sich an Leistung orientierenden Gesellschaft gesprochen und bemerkt, dass unter veränderten Rahmenbedingungen nun nicht nur vom Staat alleine ständig neue Leistungen verlangt werden könnten.

#### ***4.4.4.2 Ergebnisse der WLI-Analyse für die 8. WP***

Zur Analyse der WLI in dieser Legislaturperiode konnten lediglich die Regierungserklärung zu den Hauptaufgaben der Regierungspolitik im Jahr 1978 und die Debatten zur 5. Novelle des AFG sowie die Rede des Bundeskanzlers zum Regierungsprogramm herangezogen werden. Zur 4. Novelle des AFG konnten keine Aussagen gemacht werden, da es hierzu keine öffentlichen Debatten im Bundestag gab und daher kein Datenmaterial vorhanden war, welches Aufschluss über Emotionalisierungen der Debatte hätte geben können.

Im Regierungsprogramm, vorgetragen durch Bundeskanzler Schmidt im Dezember 1976, fielen die Problembegrifflichkeiten vier Mal. Dabei wurden alle mit einer niedrigen WLI vercodet, da der Begriff „Arbeitslosigkeit“ jeweils nur zur abstrakten Situationsbeschreibung bzw. der anstehenden politischen Aufgaben benutzt wurde (Kontexte: Eindämmung der Arbeitslosigkeit – Rückgang der Arbeitslosigkeit – Abbau von Arbeitslosigkeit – Betroffenheit von Arbeitslosigkeit; vgl. Plpr. 8/5, S. 32, 33, 34, 40). Die Nutzungsintensität war mit 0,18 N/S immer noch sehr gering, was etwas im Widerspruch zur Betonung der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit bzw. Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung als vorrangige wirtschaftliche Aufgabe der kommenden Regierungsarbeit stand. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass in der Vorstellung von Regierungsprogrammen immer eine Vielzahl von unterschiedlichen Politik- bzw. Problemfeldern angesprochen werden muss, so dass einem einzigen Bereich keine so große Aufmerksamkeit zukommen kann, wie in spezifischen arbeitsmarktpolitisch relevanten Debatten. Diese spezifischen Regierungserklärungen sollten daher gesondert betrachtet und nur untereinander verglichen werden. Im Vergleich zu den vorherigen Regierungserklärungen zum Regierungsprogramm wurde das Thema nämlich schon häufiger thematisiert, was vor dem Hintergrund der höhe-

ren Problemwahrnehmung nach der ersten Arbeitsmarktkrise und den damit verbundenen gestiegenen Ängsten der Menschen vor Arbeitslosigkeit auch plausibel schien.

Am geringsten war die Nutzungsintensität in dieser Legislaturperiode (vgl. Abb.7) in der Regierungserklärung am 19. Januar 1978. Der Bundeskanzler benutzte „Arbeitslosigkeit“ nur ein einziges Mal zum Abschluss seiner Rede, um auf die Maßnahmen der Bundesregierung und der Bundesbank hinzuweisen, die die Voraussetzungen „... für den Abbau von Arbeitslosigkeit, und die Erhaltung unserer internationalen Wettbewerbsfähigkeit“ (BK Schmidt, Plpr.8/65, S. 4971) darstellten. In der Aussprache sprach schließlich noch ein FDP-Abgeordneter das Problem an, um auf den Zusammenhang der Verschuldung mit der Arbeitslosigkeit zu verweisen, so dass für die Regierungsseite hier insgesamt nur zwei Mal eine niedrige WLI vercodet wurde. Dagegen wurden die Problembegrifflichkeiten von der Opposition nicht nur häufiger angebracht, sondern auch höhere Anteile erhöhter WLI registriert, wofür vor allem wieder die Nutzung der Dramatik der großen Zahl verantwortlich war.

„Eine Million Arbeitslose und ihre Familien warten auf Ihre Politik. Sie geben keine Antwort. ... Und wenn die Zeichen nicht trügen frisst sich nun die Millionearbeitslosigkeit bereits ins vierte Jahr“ (CDU/CSU, Plpr. 8/65, S. 4973, 4977).

Abb. 7: Nutzungsintensitäten der Problembegrifflichkeiten in den Debatten der 8. WP

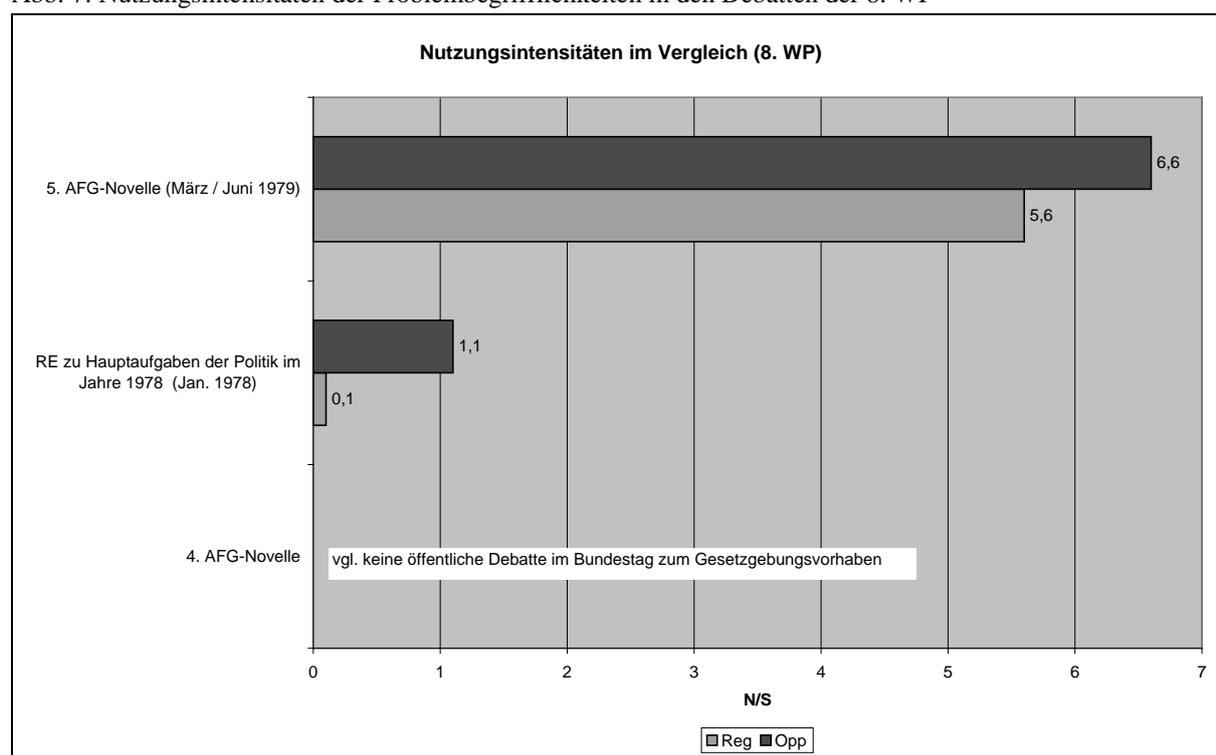
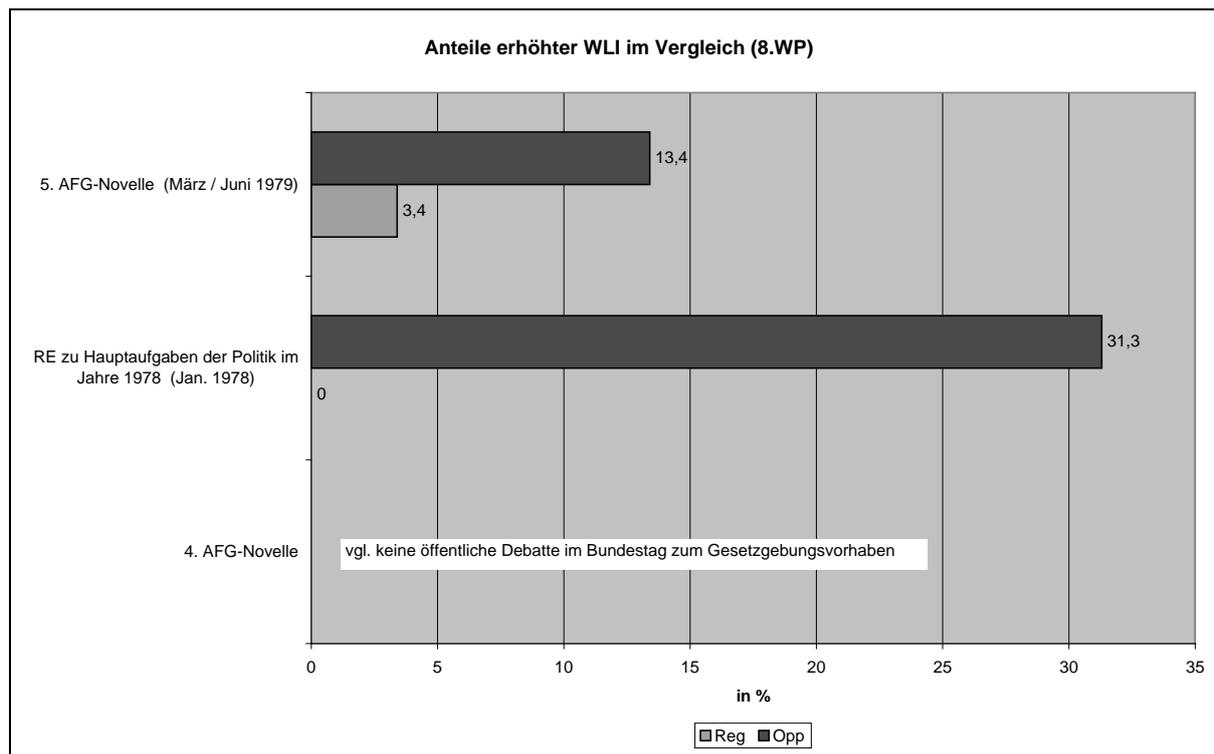


Abb. 8: Anteile erhöhter WLI in den Debatten der 8. WP



Da die Regierungserklärung zu einer Zeit gehalten wurde, als die Arbeitslosigkeit wieder nur knapp unter dem Höchststand von Januar 1977 lag, lässt sich auch hier wieder das Muster finden, dass bei hohem wahrgenommenen Problemdruck das Thema von der Regierung möglichst wenig und zudem verhalten angeführt wird. Dagegen war zu sehen, dass man im Juni 1979 bei der 5. AFG-Novelle nach deutlich gesunkener Arbeitslosigkeit das Thema auch wieder deutlich stärker thematisierte. In den betrachteten Beiträgen wurde insgesamt 230-mal von den Problembegrifflichkeiten Gebrauch gemacht, wobei auf Regierungsseite 148 Nennungen und bei der Opposition 82 Nennungen gefunden wurden. Die Nutzungsintensitäten lagen auf Oppositionsseite bei 6,6 N/S und auf Regierungsseite ähnlich hoch bei 5,6 N/S. In beiden Fällen wurde aber mehrheitlich eine niedrige WLI vercodet, wobei hypothesenkonform bei der Opposition ein höherer Anteil erhöhter WLI verzeichnet wurde (13,4 % vs. 3,4%). Auf Regierungsseite waren die Stellen mit erhöhter WLI vor allem im Zusammenhang mit dem Streit um gerechte Zumutbarkeitskriterien zu finden. Man wies auf das eigentliche Schicksal der Arbeitslosigkeit hin, lud dieses also tendenziell affektiv auf, so dass eine unterwertige Beschäftigung im Vergleich als das kleinere Übel erscheinen musste und die von der Regierung geplanten Veränderungen als gerechtfertigt erscheinen konnten.

„Es geht also häufig um die Alternative berufliche Wiedereingliederung oder weitere Arbeitslosigkeit, unter Umständen sogar bis hin zur Dauerarbeitslosigkeit mit all ihren verhängnisvollen Folgen für das Selbstwertgefühl des Arbeitnehmers und vergessen wir nicht für seine soziale Anerkennung und die Anerkennung seiner Familie“ (FDP, Plpr. 8/144, S. 11484/85).

„Die Wiedereingliederung zielt darauf ab, dem Arbeitslosen die Dauerarbeitslosigkeit mit ihren verhängnisvollen Folgen für sein Selbstwertgefühl, für seine soziale Anerkennung, für den sozialen Status seiner Familie zu ersparen“ (FDP, Plpr. 8/158, S. 12622).

Bei der Opposition wies man neben der schon erwähnten „Taktik“, gewisse Zahlen und Quoten einfach wirken bzw. für die Dramatik der Lage sprechen zu lassen, dagegen auf die „Härte der Arbeitslosigkeit“, deren „bittere Erfahrung“ generell und angesichts der zunehmenden Verfestigung die Dauerarbeitslosigkeit im Besonderen hin und trug so zu einer teilweisen affektiven Aufladung bei.

„Das Desaster ist groß. Die Vollbeschäftigung hat geradezu einen Dambruch erlitten. Die Härte des Arbeitslosenschicksals ist nicht nur von der Höhe der Arbeitslosenzahl, sondern auch von der Dauer der Arbeitslosigkeit abhängig. Je länger sie dauert, um so härter wird sie für die Betroffenen. ...Ich hoffe niemand erliegt der Versuchung, 1 Million Arbeitslose ‚vorwiegend‘, ‚hauptsächlich‘ oder auch nur ‚zum beträchtlichen Teil‘ als Arbeitsunwillige oder Arbeitsunfähige zu disqualifizieren. Er triebe die Arbeitslosen damit endgültig in den toten Winkel der Isolation“ (CDU/CSU, Plpr.8/144, S. 11487).

Das Schicksal Arbeitslosigkeit wurde also hier nicht im Rahmen der Diskussion um zumutbare neue Beschäftigungsverhältnisse mit in die Waagschale gelegt, vielmehr schien man ausdrücken zu wollen, dass es einem generell um die Hilfe für die Arbeitslosen gehe und damit darum,

„...daß Beruf, Arbeit und menschliche Zufriedenheit miteinander verbunden bleiben und keine Gegensätze werden“ (CDU/CSU, Plpr. 8/158, S. 12618).

Zur WLI des Problems in dieser Phase kann insgesamt festgehalten werden, dass neben den insgesamt wenigen Betonungen des menschlichen Schicksals der Arbeitslosigkeit und der Dramatisierungen der Entwicklungen vor allem von Seiten der Opposition von einem hoch emotionalisierten Milieu in den politischen Debatten wieder nicht gesprochen werden kann, was insofern auch plausibel erscheint, als sich die Arbeitslosigkeit im Laufe der Legislaturperiode langsam zu reduzieren schien. Was die Gemüter teilweise erhitzte war weniger das Problem Arbeitslosigkeit an sich, als die Debatten um die Veränderung der Zumutbarkeitskriterien. Hier schien die affektive Aufladung, wie auch aus den Bemerkungen der Debattenteilnehmer zu erkennen (vgl. auch den Auszug aus dem Spiegel-Artikel, Fußnote X) aber vor allem über die Massenmedien zu laufen, in denen die Zumutbarkeitsfrage zu den heute immer noch bekannten Polarisierungen zwischen faulen Arbeitslosen auf der einen und zu unrecht diffamierten Arbeitslosen auf der anderen Seite aufgepeitscht wurde.

## **4.5 Die zweite Wirtschaftskrise und der Bruch der sozial-liberalen Koalition (9. WP: November 1980 - März 1983)**

### **4.5.1 Politische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen**

In der Wahl zum 9. Bundestag konnte sich die SPD mit dem unumstrittenen Kanzlerkandidaten Helmut Schmidt gegenüber Franz Josef Strauß als Herausforderer behaupten, wobei aber vor allem der bisherige Koalitionspartner gegenüber der letzten Wahl an Zuspruch gewann. Die FDP war von 7,9 auf 10,6 Prozent der Stimmen gekommen, während sich für die CDU/CSU deutliche Einbußen zeigten, und sie mit 44,5 Prozent das schlechteste Wahlergebnis seit 1949 erreicht hatte. Die Hoffnungen der SPD auf eine absolute Mehrheit waren nicht erfüllt worden und der Zugewinn der FDP versetzte diese in eine gute Ausgangsposition bei den anstehenden Koalitionsverhandlungen. Insgesamt war die Koalition aus SPD und FDP damit aber gestärkt worden, da sie nun wieder eine solide Mehrheit von

45 Mandaten besaß. Die erstmals hier zur Bundestagswahl angetretene Partei der Grünen, welche sich am 13. Januar 1980 in Karlsruhe als Bundespartei gegründet hatte, kam mit einem Ergebnis von 1,5 Prozent der Stimmen nicht in den Bundestag, so dass weiterhin die drei Fraktionen der SPD, FDP und CDU/CSU den Bundestag bestimmten.

In den Jahren zwischen 1978 und 1980 konnte eine Phase von wirtschaftlicher Erholung konstatiert werden, die nach Webber (1982) auch durch eine „Liberalisierung“ der Arbeitsamtspraxis bei der Festlegung zumutbarer Arbeitsplätze und eine erneute Ausweitung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen gekennzeichnet war. So waren im Haushalt von 1979 immerhin 25 Prozent mehr Ausgaben für berufliche Bildung und 65 Prozent mehr für Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung angesetzt worden. Allerdings sollte in der 9. WP in Folge der erneuten Ölpreisexplosion<sup>118</sup> eine zweite Rezession auf die Regierung zukommen, womit sich die (finanziellen) Rahmenbedingungen für die Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik wieder deutlich verschlechterten. Das Wirtschaftswachstum (vgl. Anhang IV, Tab. A1) betrug schon 1980 nur noch 1,3 Prozent, sank 1981 auf 0,1 Prozent weiter ab und fand mit -0,8 Prozent 1982 schließlich einen erneuten Tiefpunkt. Die Arbeitslosenquote (vgl. Anhang IV, Tab. A4) hatte im Jahresdurchschnitt 1980 noch 3,8 Prozent betragen und schien so noch im Abwärtstrend seit 1975 zu liegen. Aber schon Anfang 1981 wurde die Fünf-Prozent-Marke wieder überschritten und im Jahresdurchschnitt schließlich ein Wert von 5,5 Prozent erreicht. Bis Anfang 1982 wuchs die Quote auf 8,2 Prozent an, erreichte im Dezember 1982 sogar die 9 Prozent (Jahresdurchschnitt 7,5%). Zum Ende der neunten WP im Januar 1983 lag sie schließlich bei 10,2 Prozent. Von dem Ziel der Vollbeschäftigung entfernte man sich also immer weiter. Auch die Inflation entwickelte sich in dieser Zeitphase weiter. Während sie 1979 noch 4,1 Prozent betragen hatte, lag sie im Jahresdurchschnitt 1980 schon bei 5,4 Prozent, 1981 bei 6,3 und 1982 schließlich bei 5,3 Prozent (vgl. Anhang IV, Tab. A3). Die Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsstatistiken wiesen damit deutlich auf eine erneute Krise hin. Angesichts des schon erreichten Schuldenstandes der öffentlichen Haushalte (vgl. Anhang IV, Tab. A2), schien nun auch die bisher gezeigte Reaktion auf Rezessionen in Form von antizyklischer Ausgabenpolitik wie noch 1974/1975 verstellt. Die hohe Arbeitslosigkeit, geringes Wirtschaftswachstum und die steigende Inflation setzten die Regierung also unter erneuten Handlungsdruck, wobei mit der angespannten finanziellen Lage der öffentlichen Haushalte gleichzeitig Handlungsbeschränkungen vorlagen.

Die Koalitionsverhandlungen zwischen FDP und SPD standen bereits im Zeichen der schlechten Wirtschaftsprognosen, was dazu führte, dass man sich auf ein Sparprogramm zur Umkehr der Haushalts- und Finanzpolitik einigte. In den Fragen, wie genau man Wachstumsschwächen, Arbeitslosigkeit und Preisauftrieb begegnen wollte, konnte man sich im Weiteren aber immer weniger auf einen gemeinsamen Kurs verständigen, da in den Reihen der FDP um Bundeswirtschaftsminister Graf Lambsdorff

---

<sup>118</sup> Die Organisation der Erdöl exportierenden Länder (OPEC) erhöhte bereits zum 1. 7. 1979 den Grundpreis für Rohöl im Vergleich zum Vorjahr um 41,7 % (vgl. Baumann et al. 1999, S. 656)

Stimmen laut wurden, mehr Leistungsbereitschaft, Selbstbeteiligung und Selbsthilfe und dementsprechend auch eine geringere Erwartungshaltung zu fordern, die gesellschaftliche Solidarität nicht überstrapazieren und daher Sozialausgaben und Subventionen zu kürzen, um die Wirtschaftsdynamik zu befördern.

In der SPD schien man dagegen noch an einem gut ausgebauten sozialen Netz festhalten zu wollen, weil man glaubte, so am besten auch die Risiken, die aus den weltwirtschaftlichen Verflechtungen entstanden, kompensieren zu können. Parteiinterne Differenzen in der SPD (v.a. zum NATO-Doppelbeschluss<sup>119</sup>, dem Umgang mit Jugendprotesten, Ausbildung von Flügeln von Nachrüstungs- und Kernkraftgegnern) und der von der FDP immer deutlicher werdende Konfrontationskurs gegen die Linie der Wirtschafts- und Sozialpolitik der SPD führten schließlich am 3. Februar 1982 zur Vertrauensfrage von Helmut Schmidt. Alle Koalitionsabgeordneten stimmten für ihn, was aber nur ein kurzer Scheinsieg sein sollte, da es im September zum endgültigen Bruch der Koalition kam. Zentraler Auslöser war hierfür ein von Graf Lambsdorff veröffentlichtes Strategiepapier für eine Politik zur Überwindung der Wachstumsschwäche und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Hiernach sollte mit „kurzatmigen, halbherzigen und systemlosen bzw. in sich widersprüchlichen Kompromissen“ in der Koalition Schluss sein und ein „zukunftsorientiertes Gesamtkonzept“ umgesetzt werden, bei dem man sich von nicht mehr finanzierbaren Leistungen des Staates verabschieden und dafür Mut zur nachhaltigen Ordnung der öffentlichen Finanzen sowie Vertrauen in unternehmerische Perspektive zeigen müsse, um „eine Eskalation in den Umverteilungsstaat, der Leistung und Eigenvorsorge zunehmend bestraft und das Anspruchsdenken weiter fordert, zu verhindern“ (vgl. Abdruck des Lambsdorff-Papiers in Schmölders 1983, S. 253ff.).<sup>120</sup>

Helmut Schmidt bezeichnete das Thesenpapier als Dokument der Trennung und erwog die Entlassung der FDP-Minister aus dem Kabinett, die daraufhin selbst von ihren Ämtern zurücktraten. Der Vorschlag des Kanzlers, der nun mit einer Minderheitenregierung regierte, Neuwahlen anzusetzen, wurde von den Fraktionen der CDU/CSU und der FDP abgelehnt. Am 1. Oktober 1982 wurde Schmidt durch ein konstruktives Misstrauensvotum gestürzt und Helmut Kohl zum neuen Bundeskanzler gewählt, nachdem die FDP- und CDU/CSU-Fraktion bereits am 28.9.1982 eine Koalitionsvereinbarung geschlossen hatten. Um vorzeitige Neuwahlen zu erreichen, stellte Kohl im Dezember 1982 schließlich die Vertrauensfrage, bei der, wie geplant, die erforderliche Mehrheit nicht erreicht wurde, woraufhin Bundespräsident Carstens den Bundestag auflöste und für den 6. März 1983 Neuwahlen festsetzte (vgl. Baumann et al. 1999, S. 673-727; BpB 2001, S. 25ff.).

---

<sup>119</sup> Aufgrund eines wahrgenommenen Rüstungsübergewichts des Warschauer Pakts durch Stationierung neuer SS-20-Raketen, fasste die NATO am 12.12. 1979 unter maßgeblicher Mitwirkung von Helmut Schmidt den Beschluss ab 1983 nuklear nachzurüsten, sofern Verhandlungen zwischen der NATO und der Sowjetunion über die Begrenzung eurostrategischer Waffen keinen Erfolg zeigten (vgl. Baumann et al. 1999, S. 647).

<sup>120</sup> Da im Lambsdorff-Papier schon die Verbilligung des Faktors Arbeit, die Senkung der Sozialleistungsquote, d.h. vor allem auch der Höhe und der Bezugsdauer zentraler Sozialleistungen (Sozialhilfe, Arbeitslosengeld) wie auch eine Deregulierung des Arbeitsmarktes für ein unternehmerfreundliches Klima gefordert wurden, wurde dieses schon als „Drehbuch für die Wirtschafts- und Sozialpolitik des 21. Jahrhunderts“ (vgl. Butterwege 2008, S. 137) angesehen.

#### 4.5.2 Politische Leitlinien und Schwerpunkte in der 9.WP

Helmut Schmidts Regierungserklärung zur Fortsetzung der sozial-liberalen Koalition in der dritten Legislaturperiode stand unter dem Leitmotiv „Mut in die Zukunft“. Dieser Mut wurde als gerechtfertigt angesehen, weil das deutsche Volk die Intelligenz, den nötigen Fleiß und das Verantwortungsbewusstsein schon beim Aufbau des Landes nach dem Zweiten Weltkrieg unter Beweis gestellt, man die vergangenen Rezessionen ebenfalls gemeistert hatte und sich darin nun gezeigt habe, dass man auf die Umstellungsfähigkeit und den Leistungswillen des Volkes vertrauen sowie auf den inneren sozialen Frieden und auch die äußere Unterstützung durch die internationalen Partner bauen könne (vgl. BK Schmidt, Plpr. 9/5, S. 25). Laut Schmidt bedurfte es dieses Mutes, weil er die kommenden Jahre als schwierig in den Bereichen der Weltpolitik, der Weltwirtschaft und der Probleme im eigenen Land ansah. Dies sollte aber keinesfalls als Restriktion für entschlossenes Handeln gesehen werden, denn der Bundeskanzler betonte:

„Wir sind nicht Objekt der Geschichte. Wir sind handlungsfähig – und wir sind handlungswillig“ (BK Schmidt, Plpr. 9/5, S. 25).

Mit Mut wollte man sich daher den kommenden Herausforderungen stellen, wobei es neben der Bewahrung des Erreichten vor allem des Mutes zur Korrektur und der schrittweisen Verbesserung, der Reform, der Umstellung und der Modernisierung bedurfte. Dabei ist anzumerken, dass der Wirtschafts- und Finanzpolitik keine besonders hervorgehobene Stellung in der Rede mehr zukam, wohingegen man auf die Außen- und Sicherheitspolitik, die gleich zu Beginn von Schmidts Regierungserklärung behandelt wurde, mehr Gewicht zu legen schien. Die wirtschaftlichen Probleme im eigenen Land wurden zunächst relativiert, denn

„[i]m Vergleich zu dem Hunger, den Gewalttaten, dem Elend in vielen Regionen der Welt erscheinen die Probleme, vor denen wir im eigenen Land stehen, relativ geringfügig. Dort draußen geht es um Leben und Tod, hier geht es um Einkommen und Auskommen“ (BK Schmidt, Plpr. 9/5, S. 30).

Wie schon aus den früheren Analysen bekannt, wurden auch hier wieder internationale Vergleiche angeführt, um die Höhe der Arbeitslosigkeit, die Preissteigerung oder die Schuldenlage Deutschlands (vgl. BK Schmidt, Plpr. 9/5, S. 31) weniger als Problem, denn als Zeichen für erfolgreiches Krisenmanagement interpretieren zu können. Schmidt konstatierte:

„Wir haben keinerlei Anlaß zum Pessimismus. Unsere Wirtschaft ist gesund, unsere internationale Wettbewerbsfähigkeit ungebrochen. ... Wir haben Anlaß zum Mut, auch Anlaß zur Lebensfreude“ (BK Schmidt, Plpr. 9/5, S. 32, 40).

Allerdings konnten die steigenden Kosten und Preise wie auch ein Leistungsbilanzdefizit der BRD und die Entwicklungen der Arbeitslosen nicht ganz unerwähnt bleiben. Vom Kanzler wurden aber keine aktuellen Zahlen oder Prognosen angeführt, sondern nur die Ursachen genannt, die man in der zweiten Ölpreisexplosion sowie generell dem „Sog der internationalen konjunkturellen Abschwächung“ sah (vgl. BK Schmidt, Plpr. 9/5, S. 30, 32). Auf diese äußeren Risiken wollte man u.a. mit

einer konsequenten Energiepolitik antworten, die auch den maßvollen Ausbau der Kernenergie beinhaltete. Die Energiefrage wurde im Kontext sozialer und wirtschaftlicher Sicherheit interpretiert, denn

„[o]hne sichere Energieversorgung keine wirtschaftliche und soziale Stabilität, kein Wachstum, keine Leistungsfähigkeit – weder nach innen noch nach außen“ (BK Schmidt, Plpr. 9/5, S. 31).

Das Bekenntnis zur Vollbeschäftigung bzw. zur Sicherung eines hohen Beschäftigungsstandes wurde auch in dieser Rede wieder abgegeben, und dafür sollten sich Unternehmer, die Tarifpartner, Regierungen und Gesetzgeber von Bund und Ländern sowie die Bundesbank gleichermaßen verantwortlich fühlen (vgl. BK Schmidt, Plpr. 9/5, S. 31). Weiterhin sollte mit „Innovationen“, „Investitionen“ und „Wettbewerb“ der Strukturwandel der Wirtschaft verstärkt begleitet sowie Forschung und Entwicklung besser gefördert werden.

„Aufbauend auf eine leistungsfähige Wissenschaft muß das Innovationspotential nicht nur der Großunternehmen, sondern auch der mittleren und kleineren Betriebe gestärkt und voll ausgeschöpft werden“ (BK Schmidt, Plpr. 9/5, S. 32).

Schmidt merkte an, dass der Bedarf an Arbeitsplätzen bis in die Mitte der 80er Jahre weiterhin steigen werde, was einerseits mit den geburtenstarken Jahrgängen, die auf den Arbeitsmarkt strömten, andererseits aber auch mit den Wünschen nach vermehrter Eingliederung von Frauen in die Arbeitswelt im Rahmen der Gleichberechtigungsprogramme sowie der Schwerbehinderten zusammenhänge.

„Gleichberechtigte Beteiligung in der Arbeitswelt, im Berufsleben, ist und bleibt ein Grundstein für Gleichberechtigung der Frauen im Leben. ... Am Arbeitsmarkt und weit über den Arbeitsmarkt hinaus bedürfen vor allem Schwerbehinderte unserer besonderen Zuwendung ... Ich fordere deshalb die Unternehmensleitungen und die Betriebsräte erneut auf, für Schwerbehinderte maßgeschneiderte Arbeitsplätze zu schaffen“ (BK Schmidt, Plpr. 9/5, S. 33).

Man appellierte hier also vor allem an die Unternehmen, während man sich selbst vermehrt um die Eindämmung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung kümmern wollte (vgl. BK Schmidt, Plpr. 9/5, S.33). Schließlich bemerkte Schmidt, dass in Fragen der Beschäftigung auch das vermehrt diskutierte Thema der ökologischen Verantwortung relevant sei, womit er scheinbare Antagonismen zwischen wirtschaftlichen und ökologischen Fragen zu vereinbaren suchte.

„Jetzt sollten sich Ökonomen und Ökologen in der Zielsetzung einigen, nämlich im Ziel einer Produktion, die mit Rohstoffen und Energie sparsam umgeht und die Umwelt möglichst wenig belastet. Wir brauchen nämlich zugleich neue Arbeitsplätze und Schutz für unsere natürliche Umwelt. Wir brauchen beides zugleich!“ (BK Schmidt, Plpr.9/5, S. 34).

Schmidt betonte in seiner Rede mehrfach, dass sich die Zeiten in dem Sinne geändert hätten, dass die Zusammenhänge vielfältiger und komplexer geworden seien und daher politische Einflussnahme ebenfalls schwieriger.

„Die Welt ist komplizierter geworden, als manche bisher wahrgenommen hatten. Auch deshalb kann es in der Politik keine einfachen, schon gar keine letzten Antworten geben“ (BK Schmidt, Plpr. 9/5, S. 40).

Dies bezog Schmidt auch auf das unerfreuliche Thema der Staatsverschuldung, welches von der Opposition im Wahlkampf als zentraler Hinweis auf die Unfähigkeit der sozial-liberalen Regierung angeführt worden war. Schmidt rechtfertigte die vergangenen Kreditaufnahmen unter Hinweis auf die

„Verantwortung für das Funktionieren der Wirtschaft, ihre Beschäftigung, für die Verbesserung der Lebenschancen der künftigen Generationen“ (BK Schmidt, Plpr. 9/5, S. 37). Da sich laut Regierung nun aber eine völlig andere Lage als zur Zeit der ersten Krise zeige, hielt man eine Strategie antizyklischer Finanzpolitik für nicht mehr angemessen und betonte, dass man vielmehr „Mut“ zeigen müsse, einen Abbau der öffentlichen Verschuldung voranzutreiben.

„Viele Lösungen von gestern taugen heute nicht mehr in jedem Fall. Deshalb brauchen wir Mut zur Erneuerung“ (BK Schmidt, Plpr.9/5, S. 40).

Insgesamt verkündet Schmidt, dürfe es in der Politik nun

„...keineswegs bloß um den quantitativen Erfolg gehen, weder für die einzelnen noch für die Gruppen, noch für das ganze Volk. Vielmehr muß es der Politik auch um die qualitative Verwirklichung der Grundrechte für die einzelnen, um den geistigen, den mitmenschlichen, den moralischen Fortschritt gehen. Dieser aber ist mit quantitativen Maßstäben nicht zu bewerten“ (BK Schmidt, Plpr. 9/5, S. 40).

Was das genau heißen sollte, wurde nicht erläutert, aber die Botschaft schien klar zu sein. Unter den gegebenen Umständen konnte die Politik anscheinend nicht mehr wie zu Beginn der sozial-liberalen Koalition von allem einfach mehr für alle bieten. Dies wurde aber auch nicht mehr unbedingt als erstrebenswert angeführt, da nun als relevanter Bezugsrahmen zur Bewertung politischer Arbeit anscheinend nicht mehr ein quantitativ messbarer Lebensstandard, sondern Lebensqualität, die sich auch aus dem geistigen und moralischen Fortschritt der Gesellschaft ergeben könne, herangezogen werden sollte (vgl. BK Schmidt, Plpr. 9/5, S. 40).

Das Programm für die dritte Legislaturperiode sah also vor allem Mut als Voraussetzung für die kommenden Aufgaben an, was gegenüber der vorherigen Antrittsrede, in der vor allem von Hoffnung und Vertrauen gesprochen worden war, etwas mehr Entschlossenheit zu transportieren schien. Die anderen genutzten Schlagworte wie „Innovation“, „Modernisierung“ und „Reform“ sollten diesen neuen Tatendrang wohl unterstützen, allerdings konnten sie auch nicht darüber hinwegtäuschen, dass in der Regierungserklärung keine konkreten Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit angekündigt wurden.

Der Oppositionsführer der CDU/CSU Helmut Kohl bezeichnete die Regierungserklärung schließlich als „Katalogisierung organisierter Interessen“, womit anscheinend an die Kritik im Rahmen der neuen sozialen Frage erinnert werden sollte, mit der die Vernachlässigung unorganisierter Gesellschaftsmitglieder in einem „Gewerkschaftsstaat“ zum Ausdruck gebracht worden war.

„Herr Bundeskanzler, Erfolg hat bei Ihrer Politik, wer mit der Mitgliederzahl seiner Organisation argumentieren, wer ankündigen kann, der Regierung demnächst gegebenenfalls mitten ins Gesicht zu blasen. Erfolg hat auch derjenige, der mit Aktionen und Demonstrationen auf die Straße geht. Erfolglos dagegen bleiben die Schwachen, die Kinder, die alten Leute, diejenigen, die nicht laut schreien und nicht demonstrieren, deren Interesse nicht organisierbar ist. Und erfolglos bleiben auch die Einsichtigen, die dem Staat vertrauen, statt ihn herauszufordern“ (CDU/CSU, Plpr. 9/6, S. 54).

Außerdem sah Kohl die Rede als „Beleg für die geistige Austrocknung der Koalition von SPD und FDP“ (CDU/CSU, Plpr. 9/6, S. 45) an und wies auf den Mangel an Mut zur Ehrlichkeit in der Regierung hin, insofern als die Wörter „Verzicht“ und „Opfer“, wie sie bei so knappen Mitteln zu erwarten seien, von Schmidt nicht in den Mund genommen worden waren. Die gegenwärtige finanzielle und wirtschaftliche Situation wurde als Folge der schlechten Wirtschafts- und Haushaltspolitik der Regierung bezeichnet (vgl. CDU/CSU, Plpr. 9/6, S. 51). Die angekündigte Sparsamkeit wurde zwar als notwendig anerkannt, aber nicht als Programm gegen die wirtschaftlichen Probleme gesehen. Kohl forderte mehr politische Selbstdisziplin, einen Verzicht auf Gesetzgebungseifer und bürokratische Disziplinierung sowie mehr Vertrauen in die Bürger, da die soziale Marktwirtschaft ihre gesunde Eigendynamik dann wieder entfalten könne (vgl. CDU/CSU, Plpr. 9/6, S. 52). Die schon in der 8. WP gefundene Argumentationsfigur „Leistung muss sich lohnen“ kam in Kohls Beitrag auch wieder zum Ausdruck. So sprach er von der abnehmenden Leistungsbereitschaft der Jugend, dem zunehmenden Sozialneid und der schädlichen Kritik an Wirtschaftsgewinnen, die er aber nicht als Anzeichen eines Werteverfall sehen wollte, sondern als

„...menschlich verständliche Reaktionen auf politisch zu verantwortende Fehlentwicklungen“ (CDU/CSU, Plpr. 9/6, S. 55).

Ein bevormundender Steuer- und Abgabenstaat wurde als größter Feind der individuellen Leistung dargestellt. Die Belastung der Bürger mit Abgaben habe die Grenzen des Zumutbaren erreicht, so Kohl, und zudem würde der bürokratische Versorgungsstaat die wirklich Schwachen übersehen, während er „für die besonders Raffinierten eine große Quelle von Bereicherungsmöglichkeiten bietet“ (CDU/CSU, Plpr. 9/6, S.56). So wurde auch die Notwendigkeit des Abbaus von Sozialleistungsmissbrauch hervorgehoben, da man so auch bei knapper Finanzlage genügend Mittel für die „wirklich Bedürftigen“ gewährleisten könne.

„Es gibt im Alltag unseres Sozialstaats Besitzstände und Ausbeutung, die dem Prinzip der Solidarität scharf widersprechen: fehlbelegte Sozialwohnungen, unechte Arbeitslosigkeit, Krankfeiern, Ausbeuten überholter Steuerprivilegien und Subventionen, die längst Sinn und Zweck verloren haben. Was viele der redlichen und bescheidenen Bürger immer wieder deprimiert, das sind die Hemmungslosigkeit und der Erfolg, mit dem immer mehr Menschen bei uns den Wohlfahrtsstaat in Anspruch nehmen und ausbeuten“ (CDU/CSU, Plpr. 9/6, S. 56).

Die Mittel sollten also sparsamer, gerechter und kritischer eingesetzt werden.

„Wer das ‚soziale Demontage‘ und jedes Nachdenken verweigert, der muß sich fragen lassen, wie er es mit seinem Gewissen vereinbart, wenn deshalb anderer Gruppen auch weiterhin im sozialen Abseits ‚draußen vor der Tür‘ bleiben müssten“ (CDU/CSU, Plpr. 9/6, S. 56).

Als Grundprinzipien des Sozialstaates nannte Kohl die mitmenschliche Solidarität und Subsidiarität, womit er, deutlicher als Schmidt in seiner Rede zuvor, darauf hinwies, dass es nicht mehr um einen ungehemmten quantitativen Ausbau eines Sozialstaates gehen dürfe, sondern um dessen qualitativ bessere Ausgestaltung.

Erfolgsaussichten für das vorgestellte Regierungsprogramm sah man von Seiten der Opposition keine.

„Ihr Programm, Herr Bundeskanzler läßt eine dauerhafte Sicherung unserer materiellen Existenzgrundlagen nicht erwarten. ‚No future‘, so steht es an den Wänden deutscher Großstädte. Keine Zukunft: das ist auch die Prognose, die wir Ihnen und Ihrer Politik stellen müssen. Es ist unübersehbar, daß der perspektivlose Pragmatismus ökonomischer Krisenverwaltung elementare, vor allem immaterielle Bedürfnisse der Menschen unbefriedigt läßt“ (CDU/CSU, Plpr. 9/6, S. 54).

#### **4.5.3 Der Problembearbeitungsdiskurs in der 9. WP**

##### **4.5.3.1 Das Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetz (AFKG)**

Die Arbeitsmarktpolitik sollte in dieser Legislaturperiode wieder deutlich im Kontext der Haushaltskonsolidierung stehen, da die Regierungsparteien finanzielle wie auch „psychologische Grenzen“ einer kreditfinanzierten Ausgabenpolitik im erneuten Wirtschaftsabschwung sahen. Die Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit wurden als ein wesentlicher Risikofaktor für den Bundeshaushalt wahrgenommen, da bei steigender Arbeitslosigkeit noch höhere Zuschüsse für die BA erwartet wurden.<sup>121</sup> Daher standen die Haushaltslücken der BA auch im Fokus der Sparkataloge, die als so genannte „Operation`82“ u.a. auch zu einem Abbau arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, einer erneuten Verschärfung der Zumutbarkeitsregelungen sowie einer Erhöhung der Beiträge zur Versicherung führten, wodurch Kürzungen der Sozialleistungen, die nach der SPD als Grundlagen des Wohlfahrtsstaates unangetastet bleiben sollten, vermieden wurden. Mit dem Problem der großen Haushaltslöcher kamen zudem wieder vermehrt die Forderungen nach Korrekturen von Missständen und überzogenen Ansprüchen sowie der Bekämpfung von Leistungsmissbrauch in der Arbeitslosenversicherung auf (vgl. Schmuhl 2003, S. 516/517). Der Entwurf des AFKG, welcher im September 1981 von den Fraktionen der SPD und der FDP eingebracht wurde, sah für eine effektivere Gestaltung arbeitsmarktpolitischer Instrumente daher wieder eine Konzentration der Maßnahmen auf Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit unmittelbar bedrohte Arbeitnehmer, das Gebot einer wirtschaftlichen und sparsamen Durchführung der Maßnahmen der beruflichen Bildung und Rehabilitation, die Senkung der Höhe der Unterhaltsleistungen bei beruflicher Bildung und Rehabilitation und die Verbesserung der Möglichkeiten zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung mit dem Verbot der Leiharbeit in der Bauwirtschaft vor. Leistungsmissbrauch wollte man mit Hilfe einer Änderung der Bestimmungen über Nebenverdienste, die Ausweitung von Sperrzeiten, Veränderung der Zumutbarkeitskriterien und schärfere Reaktionen auf Meldeversäumnisse sowie durch eine Erweiterung des Ermittlungsrechts der BA eindämmen. Außerdem sollte u.a. die Anwartschaftszeit für den Bezug von Arbeitslosengeld (laut Gesetzentwurf auf 12 nach Ausschussberatungen auf 10 Monate) verlängert, die Beiträge zur BA (laut Gesetzentwurf um je 0,25 für Arbeitnehmer und Arbeitgeber, nach Ausschussberatungen auf je 0,5 Prozentpunkte) erhöht, die Leistungen für Nicht-Beitragszahler – unter dem Titel „Neuabgrenzung der arbeitsmarktpolitischen Risiken“ – eingeschränkt sowie die Versicherungsfreiheit bei geringfügiger Beschäftigung aufgehoben werden (vgl. Gesetzentwurf AFKG, Drks. 9/846; Ausschussbericht 9/966).

<sup>121</sup> Bis 1982 ging man davon aus, dass der Bedarf auf über 10 Milliarden DM ansteigen würde (vgl. Webber 1982, S. 268)

Das AFKG wurde zusammen mit dem Haushaltgesetz 1982 und dem 2. Haushaltsstrukturgesetz sowie dem Gesetz zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung<sup>122</sup> beraten. Es sollte zu einer Sicherung und Anpassung der Arbeitsförderung an die aktuellen politischen Erfordernisse führen. Dazu sollten die Instrumente der Arbeitsförderung auf die besonderen arbeitsmarktpolitischen Erfordernisse und an den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ausgerichtet werden (vgl. Drks. 9/846). Bemerkenswert ist, dass hier nicht mehr von einer Anpassung an die veränderten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen gesprochen wurde, sondern von „aktuellen politischen Erfordernissen“, die ein eigenes Bedürfnis darzustellen schienen. Die Stabilisierung des Haushaltes wurde neben der Eindämmung der Arbeitslosigkeit zur vorrangigen Aufgabe erklärt und galt als Gewährleistung politischer Handlungsfähigkeit – im Grunde aber auch als Bedingung für die Weiterführung der Koalition. In den Ausschussberatungen wurde der Gesetzentwurf nach einigen Änderungen (s. Hinweise oben) mit Mehrheit der SPD-/FDP-Fraktion angenommen, wobei die Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion ihn im Ganzen ablehnten, da sie abweichende Vorstellungen in den Punkten der Zumutbarkeitskriterien, der Bemessungsgrundlage des Arbeitslosengeldes, der Bemessung der Rentenversicherungsbeiträge, des Unterhaltsgeldes sowie bei der Frage des Ausschlusses bestimmter Personengruppen aus den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen vertraten (vgl. Ausschussbericht, Drks. 9/966, S. 74ff.). Noch vor dem AFKG war im Juni 1981 eine 6. Änderung des AFG, das so genannte Wartezeitgesetz, verabschiedet worden, in dem geregelt wurde, dass Asylbewerbern, Ehegatten und Kindern ausländischer Arbeitnehmer erst eine Arbeitserlaubnis zu erteilen sei, wenn sie sich über eine durch Rechtsverordnung zu bestimmende Zeit in der BRD aufgehalten hatten. Dies sollte gewährleisten, dass Arbeitsplätze zunächst deutschen und gleichberechtigten Ausländern vorbehalten blieben (vgl. Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und FDP, Drks. 9/409; Ausschussbericht Drks. 9/517).

In den Debatten zum AFKG mussten die Regierungsparteien die speziellen Einsparungen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik im Rahmen eines Gesamtparkonzepts rechtfertigen sowie Ursachenklärung bezüglich der prekären wirtschaftlichen und finanziellen Entwicklung, die man, wie man zugab, anfangs unterschätzt hatte (vgl. BK Schmidt Plpr. 9/53, S. 3038), betreiben. Dazu wurde wie in der vergangenen Wirtschaftskrise 1974/1975 vor allem auf die Kopplung mit der Weltwirtschaft, d.h. auf die zweite Ölpreisexplosion und damit in Zusammenhang stehende weltweite Rezession, hingewiesen, deren Folgen nun zu veränderten Rahmenbedingungen für politische Entscheidungen geführt hätten.

“Die ungeheuren weltwirtschaftlichen Verwerfungen, von denen ich andeutungsweise gesprochen habe und die auch die Krise unseres ganzen ökonomischen Systems signalisieren, mit ihren Rückwirkungen auf unsere Volkswirtschaft, zwingen uns jetzt zu harten Konsequenzen“ (SPD, Plpr. 9/52, S. 2911).

---

<sup>122</sup> In den verschiedenen Erscheinungsformen illegaler Beschäftigung (illegale Formen der Ausländerbeschäftigung und Arbeitnehmerüberlassung, Schwarzarbeit) sah man erhebliche sozial- und wirtschaftspolitisch schädlichen Effekte, wie die Gefährdung bestehender und Verhinderung neuer legaler Arbeitsplätze, Gefahren für die soziale Sicherheit der Arbeitnehmer, Ausfälle von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen, schlechte Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie Wettbewerbsnachteile für Unternehmen, die sich an Gesetze halten. Mit einem differenzierten Maßnahmenbündel wollte man diese wirksam bekämpfen, auch um die Beschäftigungsaussichten von Arbeitsuchenden zu verbessern (vgl. Ausschussbericht, Drks. 9/975, S. 21ff.)

Im Zeichen dieses Anpassungsdrucks sollten daher die Rahmenbedingungen für die Wirtschaft verbessert, die Systeme der sozialen Sicherheit auf den Prüfstand gestellt „und über ihre solide Finanzierung unter veränderten Wachstumsbedingungen“ (SPD, Plpr.9/51, S.2868) nachgedacht werden. Die geplanten Einschnitte in die Arbeitsförderung wurden als unumgänglicher und notwendiger Sachzwang dargestellt, um die Solidargemeinschaft zu stärken und die Funktionsfähigkeit des Systems sozialer Sicherung zu erhalten, womit nicht nur die Arbeitslosen-, sondern auch die Rentenversicherung gemeint war. Allerdings betonte man von Regierungsseite, dass es nicht um einen restriktiven Abbau, sondern um einen funktionalen Umbau des Sozialsystems gehe, um die Handlungsfähigkeit des Staates generell und den sozialen Frieden im Land weiterhin gewährleisten zu können.

„Hier wird kein Kahlschlag betrieben, hier wird kein Abbau des Sozialsystems betrieben, sondern wir bauen dieses System in der Tat mit dem Ziel um, mehr Funktionsfähigkeit und Stabilität in der sozialen Sicherung zu erreichen. ... Unser Ziel bei dem Umbau des Sozialsystems ist allerdings auch mehr Solidarität unter den Versicherten zu erreichen“ (FDP, Plpr. 9/64, S. 3729).

Die Gefahr einer Entsolidarisierung und damit des sozialen Friedens wurde vor allem in den Möglichkeiten des Leistungsmissbrauchs gesehen, um deren Beseitigung es auch im Namen von sozialer Gerechtigkeit gehen sollte.

„Aber, wenn sich in schwierigen Zeiten bei denen, die das Sozialprodukt erarbeiten, ein Gefühl zu verbreiten beginnt, daß ihre Arbeit ausgenutzt wird, daß Menschen es fertig bringen, Leistungen der Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen, ohne eigentlich darauf angewiesen zu sein oder ohne einen angemessenen und zumutbaren Beitrag zum Gesamtertrag zu erbringen, dann kann auch von dieser Seite her sozialer Unfrieden entstehen“ (SPD, Plpr. 9/52, S. 2867).

„Es ist richtig und im wohlverstandenen Sinne sozial, den Leistungsmissbrauch im Arbeitsförderungsrecht wirksamer als bisher zu bekämpfen. Ich sage hier auch: Die Bestimmung über Sperrzeiten, die Zumutbarkeit und die Folge von Meldeversäumnissen müssen neu geregelt werden. Solange wir das Kind nicht mit dem Bade ausschütten und die Missbräuche wirklich da ausschalten, wo sie unweigerlich zur Entsolidarisierung der Arbeitnehmer führen und die Dinge auf Kosten derjenigen vor sich gehen, die die Zeche zu bezahlen haben, bin ich dafür“ (SPD, Plpr. 9/52, S. 3006).

Von Seiten der FDP wurde prinzipieller auch von dem Abbau der leistungsfeindlichen Wirkungen der Sozialleistungen und damit einer Straffung des sozialen Netzes gesprochen (vgl. FDP, Plpr. 9/53, S. 3028), sowie deutlicher eine angebotsorientierte Politik zur Überwindung der wirtschaftlichen Krise vertreten, in der wieder mehr Vertrauen auf den freien Markt bzw. das Ordnungssystem der sozialen Marktwirtschaft gelegt und staatliche Eingriffe, wie zum Beispiel durch kreditfinanzierte öffentliche Beschäftigungsprogramme, vermieden werden sollten.

„Wir müssen vielmehr das Ordnungssystem der Sozialen Marktwirtschaft weiterentwickeln. Es gilt, deren Dynamik durch Sicherung des Wettbewerbs auf Touren zu halten. Solange nämlich das Steuerungsinstrument der Marktwirtschaft funktioniert, werden die Ressourcen dorthin gelenkt, wo sie den produktivsten Beitrag erbringen“ (FDP, Plpr.9/52, S. 14).

Die Ermöglichung von mehr Innovation und Investitionen in der Wirtschaft wurde zwar auch von der SPD als wesentliches Mittel propagiert, allerdings zeigte sie doch noch Zurückhaltung gegenüber einem zu liberalen Kurs, insofern als man darauf insistierte, dass es nicht um eine generelle Verschlan-  
kung des Sozialstaates, sondern eher um temporäre Anpassung gehe.

„Es geht nicht darum, die öffentliche Erfüllung bestimmter Aufgaben und Bedürfnisse der Gemeinschaft grundsätzlich in Frage zu stellen. Jetzt geht es ausschließlich darum, auf Umstände zu reagieren die außerhalb unseres Einflusses liegen, und den Notwendigkeiten einer veränderten wirtschaftlichen Lage Rechnung zu tragen, um die Voraussetzungen für die erforderliche Umstrukturierung unserer Wirtschaft und für einen neuen Aufschwung zu schaffen“ (SPD, Plpr. 9/51, S. 2867/68).

Außerdem sollten die Arbeitslosen bei den Missbrauchsdiskussionen nicht zum alleinigen Sündenbock gemacht werden, da man auch in der Unternehmerschaft Mitnahmeeffekte und Leistungsmissbrauch zu beklagen und zu bekämpfen habe.

„Natürlich gibt es auch Missbräuche bei der Inanspruchnahme des sozialen Netzes – übrigens bei weitem nicht von Arbeitnehmern und Arbeitslosen. Ich kann Ihnen dazu aus meinem Wahlkreis eine ganze Menge Dinge erzählen, die mit Arbeitslosen und Arbeitnehmern überhaupt nichts zu tun haben. Ich habe etwas dagegen, daß man so tut: Die Arbeitslosen sind die Faulen, und alle anderen sind diejenigen, die die tollen Leistungen erbringen“ (SPD, Plpr. 9/52, S. 2913).

Man sprach schließlich auch sich als Parlament Schuld an diesen Missbrauchsmöglichkeiten zu, da man hierzu nutzbare Gesetzeslücken nicht früher beseitigt hatte.

Der Wertekanon, an dem sich die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen orientieren sollten, umfasste sozialen Frieden, Solidarität und soziale Gerechtigkeit, welche man nun daran festmachen wollte, ob die Rahmenbedingungen so ausgestaltet waren, dass individuelle Leistung genügend honoriert würde. So sollte beispielsweise der Grenznutzen zusätzlicher Arbeitsanstrengungen nicht geschmälert werden und Vorteile von Arbeitslosigkeit oder Schattenwirtschaft abgebaut werden (vgl. SPD, Plpr. 9/51, S. 2870). Interessant ist, dass diesmal über die Verschärfung der Zumutbarkeitsregelungen nicht mehr gestritten wurde. Man schien sich also einig, dass unter den gegebenen Umständen eine Unterordnung individueller Wünsche hinsichtlich der Arbeitsplatzwahl gegenüber der Verantwortung in einer Solidargemeinschaft notwendig sei.<sup>123</sup>

„Alle Menschen in unserem Lande, nicht nur die Arbeitslosen, sondern gerade auch die jungen Menschen, die sich heute in einem Ausbildungsgang befinden, die sich um ihre beruflichen Aussichten sorgen, müssen in der Zukunft eine hohe Bereitschaft zur Mobilität und Anpassungsfähigkeit an sich verändernde Bedingungen aufbringen. Deshalb ist es grundsätzlich richtig, auch in der Arbeitsmarktpolitik einige Anforderungen an die Eigenverantwortung und Zumutbarkeit erreichbarer Arbeitsplätze zu verstärken und sie vor allen Dingen wirkungsvoller durchzusetzen. Dies schließt auch die Praxis der Arbeitsämter ein, die sich wieder stärker am wirklichen gesetzlichen Auftrag und an dem Ziel der Rückführung der Arbeitslosen in ein Arbeitsverhältnis ausrichten müssen (SPD, Plpr. 9/51, S.2874).

Die in den nichtöffentlichen Gremien wahrscheinlich deutlicher zum Ausdruck gekommenen Meinungsverschiedenheiten der Koalitionspartner, die von der Opposition natürlich interessiert beobachtet und kommentiert wurden, zeigten sich in den öffentlichen Debatten nur sehr gemäßigt, wenn etwa auf die Sinnhaftigkeit von Beschäftigungsprogrammen verwiesen und spezielle Einspareffekte gerechtfertigt wurden.

<sup>123</sup> Die auf Weisung der Bundesregierung erstellte Anordnung des Verwaltungsrates der BA vom 15.4.1982 über zumutbare Arbeitsplätze umfasste, dass Arbeitslose nun schon in den ersten vier Monaten der Arbeitslosigkeit niedrigere Qualifikationsstufen hinnehmen müssten, Fahrtzeiten von bis zu 2,5 Stunden, gegenüber vorher 1,5 Stunden, zumutbar wären sowie generell Arbeitsplätze zumutbar wären, deren zu erzielendes Nettoeinkommen über dem Arbeitslosengeld liege und deren Arbeitsbedingungen nicht gesetzlichen oder tarifvertraglichen Regelungen widerspräche (vgl. Oschmiansky et al. 2001, S. 6).

„Daher ist es wichtig – das sage ich insbesondere an diejenigen in diesem Hause, die noch nicht ganz einsehen, warum wir hier so einsparen müssen; es gibt sie, wie wir wissen, auch in den Koalitionsfraktionen –, in dieser Situation bei den konsumtiven Ausgaben einzusparen und die investiven Ausgaben des Haushalts zu steigern. Deswegen hat sich die FDP gegen ein isoliertes, kreditfinanziertes Ausgabenprogramm ausgesprochen...“ (FDP, Plpr. 9/52, S. 2995).

„Ich möchte allerdings bei der Bewertung des vorliegenden Konsolidierungspaketes nicht den Hinweis unterlassen, dass einige Punkte aus Sicht der sozialdemokratischen Sozialpolitik verbesserungswürdig sind. ... Die SPD hatte den Vorbehalt angemeldet, bei weiter steigender Arbeitslosigkeit auf noch energischeren beschäftigungspolitischen Maßnahmen zu bestehen“ (SPD, Plpr. 9/52, S. 3007).

Die Verlässlichkeit der Partnerschaft von FDP und SPD wurde aber mehrfach explizit angeführt (vgl. Plpr. 9/53, S. 3038, 3047) und von Bundeskanzler Schmidt der Erfolg dieses so genannten mittleren Weges zwischen einer reinen Angebotsökonomie, vermehrt von der FDP gefordert, und einer reinen Nachfrageökonomie, vertreten eher durch die SPD, wie ihn die Koalition anscheinend präsentieren sollte, angemerkt.

„Was wir aber können und mit Erfolg tun und in der Vergangenheit mit Erfolg getan haben, ist in dem Geleitzug der Industrieländer das Land mit der geringsten Arbeitslosigkeit und der geringsten Inflation zu sein ... In der heutigen inflationistischen Weltlage müssen wir an einem vernünftigen mittleren Weg zwischen Friedman und Keynes dort festhalten“ (BK Schmidt, Plpr. 9/52, S. 3040).

Die SPD grenzte sich von dem Sozialstaatsabbau, wie ihn Reagan in den USA betreiben wollte, sowie von der bereits eingeschlagenen Linie Margaret Thatchers in Großbritannien ab (vgl. SPD, Plpr. 9/52, S. 2972). Ganz klar sprach man sich für den Erhalt des sozialen Netzes aus und rechtfertigte auch die Höhe der Lohnersatzleistungen als keinesfalls zu üppig.

„Bei der Höhe möchte ich jeden sehr ernsthaft bitten, sich genau anzusehen, was ein Facharbeiter bekommt, wenn er arbeitslos wird. Das sind im Regelfall zwischen 1000 und 1200 DM, und an dieser Höhe werden wir nicht kratzen, so oft sie auch entsprechende Forderungen stellen“ (SPD, Plpr. 9/52, S. 3012/13).

Trotz einiger Uneinigkeiten über die Mittel zur Zielerreichung, war man sich in den Regierungsparteien insgesamt aber darüber einig, dass die gegenwärtige Arbeitslosigkeit nicht nur für die ökonomische, sondern auch die gesellschaftspolitische Stabilität gefährlich und daher dringend zu bekämpfen sei. Neben der weltwirtschaftlichen Krise wurde von beiden Parteien auch der Einflussfaktor der demografischen Entwicklung als Erklärung der Höhe der Arbeitslosigkeit ins Spiel gebracht. Die FDP nannte zudem die hohen Beschäftigungskosten als eine Ursache für die Lage am Arbeitsmarkt.

„Die Gründe dafür sind in diesem Jahr vielfältig: weltwirtschaftliche Umbrüche, geburtenstarke Jahrgänge, Produktivitätssteigerung und – das muß man offen aussprechen, auch wenn es nicht immer gern gehört wird – Verzerrungen in unserem Lohngefüge, die sich auf die Einstellungsbereitschaft der Unternehmen negativ auswirken. Man muß darüber diskutieren dürfen, ob ein zu starker Anstieg der Lohnkosten in Relation zu den Kapitalkosten nicht zu einem höheren Kapitaleinsatz und damit zur Verdrängung von menschlicher Arbeitskraft in unnötigem und übertriebenem Ausmaß führt, ob wir nicht einen zu starken Anstieg der Beschäftigungskosten für die weniger Leistungsfähigen in Relation zu den Leistungsfähigeren hatten, ob nicht auch ein zu starker Anstieg der mit der Neueinstellung von Arbeitskräften verbundenen Risiken in Relation zu den Überstundenzuschlägen ein Hindernis für Neueinstellungen ist und ob sich nicht auch – das ist hier unbestritten – ein teilweise stärkerer Anstieg der sogenannten ‚Vorteile der Arbeitslosigkeit‘ negativ auswirkt, wenn diese Vorteile im Verhältnis zu den Realeinkommen bei Arbeitsbeschäftigung existieren“ (FDP, Plpr. 9/53, S. 3027).

Von Seiten der SPD wurde dieser Diskussion allerdings relativ direkt eine Absage erteilt.

„Billiger als gestern können wir gegenüber dem Ausland nicht liefern. Unsere Löhne und Sozialleistungen sind zu hoch dafür; wir wollen sie auch nicht senken“ (SPD, Plpr. 9/53, S. 3040).

Insgesamt wurde auch in dieser Debatte wieder die Strategie der Relativierung bzw. Entdramatisierung der eigenen Lage durch internationale Vergleiche genutzt (vgl. Plpr. 9/52, S. 2910, 2956, 2971, Plpr. 9/53, S. 3039, 3068) sowie an die Verantwortungsübernahme aller wirtschaftlich relevanten Gruppen appelliert. Sei es an die Gewerkschaften zu maßvoller und zustimmender Haltung zu den Sparbeschlüssen, an die Unternehmer, Arbeitsplätze mit Risiko- und Investitionsfreude zu schaffen, oder an die Bürger, sich nicht von Pessimismus und Schwarzmalerei entmutigen zu lassen. Überhaupt wurde wieder der Psychologie, Philosophie und dem Vertrauen für die konjunkturelle Erholung große Bedeutung beigemessen.

„Eine solche Panikmache, wer immer sie in die Welt setzen mag, nutzt doch nicht dem notwendigen Vertrauen in die Handlungsfähigkeit des Staates, das auch die Wirtschaft und die Bürger draußen brauchen. Wer immer solche Tatarenmeldungen fabriziert, der versündigt sich auch an dem, was an Philosophie für die Konjunktur notwendig ist“ (SPD, Plpr. 9/52, S. 2914).

„Ich appelliere an jedermanns Zuversicht und Beharrlichkeit. So wie bisher werden wir auch dieses Mal mit unseren Problemen fertig werden – vielleicht abermals ein bißchen besser als die anderen. Lassen Sie sich nicht eine moralische Krise der Gesellschaft aufschwätzen, sondern bewahren Sie sich ihren Mut und Ihr Selbstvertrauen!“ (SPD, Plpr. 9/53, S. 3047/48).

Beide Parteien wollten am Ziel der Vollbeschäftigung festhalten und dafür eine Modernisierung der Wirtschaft vorantreiben. Neben der Straffung und Konsolidierung der Arbeitsförderung sollten durch die gleichzeitige Bekämpfung von illegaler Beschäftigung und der Ausnutzung von Arbeitszeitverkürzung im Sinne der Teilzeitbeschäftigung und Verkürzung der Lebensarbeitszeit entlastende Arbeitsmarkteffekte befördert werden.

„Wir erschweren durch die stärkere Bekämpfung von Schwarzarbeit und Leiharbeit und durch die Anrechnung von Lohnersatzleistungen bei der Besteuerung anderer Einkünfte die Möglichkeiten, sich durch ausgeklügelte Gestaltungen von Steuervorteilen und Leistungen außerhalb ordentlicher Arbeitsverhältnisse besserzustellen als jemand, der regelmäßig arbeitet“ (SPD, Plpr. 9/51, S. 2870).

„Auch wenn das gerade in den letzten Tagen gelegentlich kritisiert worden ist, werden wir das Thema der Arbeitszeitverkürzung als möglichen Lösungsansatz oder Lösungsbeitrag - keiner kann glauben, das löse das Problem; ich habe das nie anders gesehen, und manche Kollegen aus dem Wirtschaftsausschuß wissen das - zu diskutieren haben“ (FDP, Plpr. 9/53, S. 9028).

Zu bemerken ist, dass man trotz all der Betonung von Handlungsfähigkeit und Handlungswillen von der Regierung nun auch häufiger zu hören bekam, dass die erarbeiteten Konzepte mit keiner Erfolgsgarantie versehen seien.

„Es wäre allerdings eine gefährliche Fehlvorstellung, zu glauben, man könne unter den Bedingungen der Bundesrepublik Deutschland mit den uns zur Verfügung stehenden staatlichen Steuerungsinstrumenten jeden wirtschaftlichen Erfolg - Vollbeschäftigung, Wachstum, Wohlstandsmehrung, Preisstabilität und außenwirtschaftliches Gleichgewicht technokratisch garantieren - ungeachtet all dessen, was sonst in der Welt vorgeht. Das geht nicht“ (SPD, Plpr. 9/51, S. 2870).

„Die Bürger und zumal die Arbeitnehmer sind zu Opfern durchaus bereit, aber sie wollen wissen, ob es alle trifft, ob es sorgfältig geprüft und abgewogen wurde und ob es Erfolg haben wird. Den Erfolg kann niemand garantieren. Schließlich stehen ganz Europa und ganz Nordamerika in diesem Winter vor der höchsten Arbeitslosigkeit seit Jahrzehnten. Aber daß wir uns anstrengen, daß wir mit aller Kraft um diesen Erfolg ringen, das spüren sie“ (SPD, Plpr. 9/53, S. 3042).

Außerdem wies man wie schon in der 7. WP auch wieder häufiger auf die Unsicherheit der Planung, d.h. vor allem auf die Prognosen zur wirtschaftlichen Entwicklung als Basis der politischen Arbeit hin, was des Öfteren zum regelrechten Streit über die Verwendung solcher Zahlen in der Argumentation führte.

„Im übrigen lassen Sie mich in aller Deutlichkeit einmal sagen. In diesem Lande ist ein Prognosefetischismus aufgetreten, der unerträglich ist. Wer will denn eigentlich sagen, wieviel Prozent Arbeitslose wir, auf die Stelle hinter dem Komma genau, im Dezember 1982 haben werden? Wenn wir hier von 50 000 Arbeitslosen mehr oder weniger reden, dann sind das im Verhältnis zur Gesamtzahl der Beschäftigten etwa 6,3 %. Wer die Kräfte des Marktes schätzt und auf sie vertraut, kann derartig genaue Prognosen nicht abgeben“ (FDP, Plpr.9/64, S. 3738; vgl. auch im Beitrag der Opposition Plpr. 9/64, S. 3721 und 3736)

Trotz dieser Unsicherheit wollte man aber Vertrauen in die Leistungskraft der Volkswirtschaft und die Finanzpolitik der Regierung wecken, indem man das, was man unter dem Diktat des Rotstiftes als notwendig ansah, auch konsequent umsetzte, auch wenn zumindest von der SPD die Einschnitte in die aktive Arbeitsmarktpolitik als besonders schmerzhaft dargestellt wurden und daher verkündet wurde, diese bei wirtschaftlicher Erholung wieder auszuweiten. Damit zeigte sich das Paradox eines prozyklischen Musters in der (aktiven) Arbeitsmarktpolitik (Abbau in der Krise – Ausbau bei Erholung) wieder deutlich.

„Lassen Sie mich bitte zusammenfassend feststellen, daß uns die zum Teil doch recht einschneidenden Veränderungen im Arbeitsförderungs-Konsolidierungsgesetz nicht leichtgefallen sind. Ich rede nicht von den Korrekturen, die notwendig wurden, weil bestimmte Leistungen des AFG mißbräuchlich genutzt worden sind. Ich rede von den Veränderungen, die wir beispielsweise bei den operativen Teilen der Arbeitsförderung aus fiskalischen Gründen vornehmen mußten, beispielsweise auf dem Gebiet der Qualifizierung, der Umschulung und der Höherqualifizierung Arbeitsloser und bei den unterstützenden Hilfen für die aufstiegswilligen, bildungsbereiten Arbeitnehmerschichten. Hier sollten wir, wenn immer die Finanzlage der öffentlichen Haushalte und die finanziellen Möglichkeiten der Bundesanstalt für Arbeit dies gestatten, zu großzügigeren Regelungen zurückkehren, weil die internationale Wettbewerbsfähigkeit unseres Landes in einem hohen Maße nicht zuletzt vom Bildungsgrad unserer Facharbeiterschaft abhängt und weil auch die strukturellen Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt vom einzelnen Arbeitnehmer um so leichter bewältigt werden können, je qualifizierter seine Kenntnisse und Fertigkeiten im Berufsleben sind“ (SPD, Plpr. 9/64, S. 3728).

Von Seiten der Opposition wurde, wie oben schon angemerkt, das AFKG abgelehnt, da

„...wir die Mitverantwortung für eine Gesetzgebung ablehnen, die im Kern die Folgen einer seit Jahren falschen Wirtschafts- und Finanzpolitik, besonders aber der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik ist. Wir möchten deutlich machen, daß dieser Gesetzentwurf so viele Ansätze zu Fehlentwicklungen enthält, daß sich die Bundesregierung gezwungen sehen wird, viele Bestimmungen alsbald wieder zu ändern“ (CDU/CSU, Plpr. 9/64, S.3724).

Der Regierung wurde vorgeworfen, mit falschen Zahlen und sozialpolitisch falschen Mitteln auf ein wirtschafts- und gesellschaftspolitisch falsches Ziel hinzusteuern (vgl. CDU/CSU, Plpr. 9/64, S. 3724). Dabei zielte der Angriff eigentlich nur auf die SPD, da die FDP mit ihrem Kurs eigentlich auf der Linie der CDU/CSU lag. Die innere Zerrissenheit der Koalition, ganz im Gegensatz zu Schmidts Optimismus eines mittleren Weges, konnte daher als weitere Schwäche angemerkt werden.

„Der tiefste Grund dafür besteht darin, daß sich hier zwei völlig verschiedene Grundauffassungen gegenüberstanden, die auch nicht mit Kompromissen zu vereinbaren sind“ (CDU/CSU, Plpr. 9/52, S. 2905).

Vor allem die eingesetzten Mittel für konjunkturanstrebende Beschäftigungsprogramme wurden, wie von der FDP eigentlich auch, abgelehnt und deren fehlende Wirksamkeit unter Hinweis auf die entstandenen Schulden und die trotzdem weiterhin bestehende Arbeitslosigkeit angeprangert (vgl. CDU/CSU, Plpr. 9/53, S. 3052). Insgesamt wurde der Regierung Handlungsunfähigkeit angesichts „ideologischer Bremsklötze“ (vgl. Plpr.9/53, S. 3062) und der Zerrüttung der Haushalte unterstellt. Das Vertrauen des Wählers wurde ohnehin als verloren angesehen und damit nach einer grundlegenden Neuorientierung gerufen.

„Sie mögen tun und lassen, was sie wollen: Ihr Problem ist, daß Sie das Vertrauen in der deutschen Bevölkerung verspielt haben“ (CDU/CSU, Plpr. 9/52, S. 2921) – „Es geht in diesem Zusammenhang nicht nur um Finanzfragen, es geht auch nicht bloß - so wichtig und schwer das ist - um die Sanierung der öffentlichen Finanzen, um weniger Staat und mehr private Freiräume, sondern es geht um mehr, um eine grundlegende Neuorientierung, die auch geistig-moralisch vorgenommen werden muß. Die Leistungen und die Ansprüche in unserem Lande müssen wieder ins Gleichgewicht gebracht werden. Die Rechte und Pflichten müssen wieder in Übereinstimmung gebracht werden“ (CDU/CSU; Plpr.9/52, S.2909).

Diese geistig-moralische Wende sollte auf einem „ethisch fundierten Liberalismus“ basieren, in dem Freiheit mit Selbstverantwortung gleichgesetzt wurde und

„... ein vernünftiges Gleichgewicht zwischen dem durchaus legitimen persönlichen Egoismus des einzelnen und dem Wollen und dem Willen zum Wir für das Ganze unseres Vaterlandes wieder da ist“ (CDU/CSU, Plpr. 9/52, S. 2926).

Der größte Vorwurf an die Regierung lautete nämlich, eine Politik initiiert zu haben, die Leistung, Innovation und Investitionen systematisch bestraft habe. Daher wurde eine Strategie des „Jätens und Säens“ vorgeschlagen, um Investitions- und Leistungshemmnisse endlich abzubauen:

„Es ist die doppelte Aufgabe des ‚Jätens und Säens‘. Die Sanierung der Staatsfinanzen muß gepaart werden mit dem Freisetzen und der Ermunterung der wirtschaftlichen Dynamik“ (CDU/CSU, Plpr. 9/52, S. 2909).

Zu lange hatte man, laut der Opposition, „Anspruchsdenken und Subventionsbegehrlichkeit“ gefördert, die Belastbarkeit der Wirtschaft ausprobiert und damit auch die internationale Wettbewerbsfähigkeit geschwächt. Die Ursachen der Finanz- und Wirtschaftskrise sah man daher wie schon in der ersten Krise in der 7. WP vor allem im fehlenden Verständnis wirtschaftlicher Bedürfnisse, was man an den Einkommenssteuererhöhungen im Rahmen des gesamten Sparpakets, den Diskussionen um sogenannte Arbeitsmarktabgaben von Beamten und Selbständigen zur Verbesserung des BA-Haushaltes und der Beitragserhöhung in der Arbeitslosenversicherung festmachte (vgl. CDU/CSU, Plpr. 9/52, S. 2952f., Plpr. 9/64, S. 3722f.). Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit und die Staatsverschuldung wurden also eindeutig in die Verantwortung der Regierung verschoben, dem Bürger an sich erst mal kein Vorwurf gemacht. Zwar konstatierte man, dass auch der Arbeitslose zur Solidarität verpflichtet sei und damit alles zu tun habe, um den Zustand der Arbeitslosigkeit zu beseitigen (vgl. CDU/CSU, Plpr. 9/52, S. 3000), aber generell unterstellte man auch, dass Arbeit eben auch eine Form der Selbstverwirklichung sei, welche nicht durch noch so hohe Lohnersatzzahlungen aufzuwiegen sei (CDU/CSU, Plpr.

9/52, S. 2998). Das Ziel, den sozialen Frieden zu erhalten, sah die Opposition auch, allerdings eher in dem Sinne, die gesellschaftlichen Gruppen nicht gegeneinander auszuspielen und vor allem keine Philosophie des Neids zu verbreiten.

„Zum Schluß: Alles dies – damit möchte ich das aufgreifen, was von anderer Seite gestern und heute gesagt wurde –, alle diese Veränderungen sind nur möglich in einem Klima des sozialen Friedens. Die wichtigste Rahmenbedingung für die Verwirklichung unserer finanz- und wirtschaftspolitischen Ziele, für die Überwindung der strukturellen Probleme, vor denen wir stehen, ist die Erhaltung eines sozialen Klimas, das das Gespräch, das den Dialog möglich macht, das auch in Zukunft dafür sorgt, dass Partnerschaft anstelle von Klassenkampf die Verhaltensweise der Tarifpartner und der Politiker bestimmt“ (CDU/CSU, Plpr. 9/53, S. 3037).

Letztlich schwankten die Vorwürfe der Opposition zwischen sozialer Montage auf der einen Seite und der nicht konsequenten Sparpolitik zu Lasten späterer Generationen auf der anderen Seite.

Das AFKG wurde am 12. November 1981 im Bundestag verabschiedet, wobei nach Anrufung des Vermittlungsausschusses schließlich die Kürzung der Förderungsdauer im Eingangs- und Arbeitstrainingsbereich in Werkstätten für Behinderte, die Einschränkungen bei der Förderung von ABM und der beschlossene Wegfall der originären Arbeitslosenhilfe sowie der Versicherungsfreiheit geringfügiger Beschäftigungen zurückgenommen bzw. abgemildert wurden. Die angesprochenen Kürzungen wurden als arbeitsmarkt-, sozial und finanzpolitisch ungeeignet angesehen, da sie sowohl eine Erhöhung der Arbeitslosigkeit zur Folge haben könnten und die Konsolidierungsversuche des Haushalts der BA größtenteils als Kostenverschiebungen zu Lasten der Sozialhilfeträger angesehen wurden (vgl. Drks. 9/1101; Plpr. 9/73, S. 4260).

#### **4.5.3.2 Das Beschäftigungsförderungsgesetz von 1982**

Im März 1982 wurde von der Regierung schließlich noch ein Gesetz über steuerliche und sonstige Maßnahmen für Arbeitsplätze, Wachstum und Stabilität eingebracht, da, wie es im Ausschussbericht hieß, die anhaltend hohe Zahl von Arbeitslosen nahe der Zweimillionengrenze verstärkte Maßnahmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen erfordere. Im Rahmen einer Gemeinschaftsinitiative aller für die Wirtschaft Verantwortlichen sollte eine wachstums- und beschäftigungspolitische Strategie zur Stärkung der Investitionstätigkeit, der Innovation und der Produktivität sowie zur Ausbildungsverbesserung Jugendlicher initiiert werden (vgl. Ausschussbericht, Drks. 9/1500).

Das Gesetz wurde von der Opposition in der dritten Lesung abgelehnt, da man sich davon keinerlei der erwünschten beschäftigungsförderlichen Effekte versprach, obwohl die Aspekte Investitionszulagen und Bildungsbeihilfen für arbeitslose Jugendliche vom Ansatz her positiv anerkannt wurden.

„Die CDU/CSU-Fraktion lehnt dieses fälschlicherweise Beschäftigungsförderungsgesetz genannte Gesetzespaket Ihrer Bundesregierung und der SPD-FDP-Fraktion ab; denn das ist kein Beschäftigungsförderungsgesetz, sondern ein Steuererhöhungsgesetz“ (CDU/CSU, Plpr. 9/95, S. 5722).

Die geplanten Maßnahmen sollten nämlich u.a. über eine Mehrwertsteuererhöhung ab Mitte 1983 finanziert werden, was von der Opposition als Arbeitsplatz vernichtend und auch vor allem die ohnehin benachteiligten Personen treffend kritisiert wurde. Außerdem stellte sich die Opposition gegen die Maßnahme, die Bundeszuschüsse zu den gesetzlichen Rentenversicherungen zu senken und dazu ab 1.

Januar 1984 die Rentner an den Kosten ihrer Krankenversicherung zu beteiligen, da man es als unsolide ansah, hierdurch den Haushalt sanieren zu wollen (vgl. CDU/CSU, Plpr. 9/95, S. 5755f.). Als Alternative verwies man dagegen wieder auf die Einsparmöglichkeiten bei Leistungsgesetzen (z.B. die Verminderung von Arbeitslosengeld/-hilfe) und Subventionen. Insgesamt konstatierten die Abgeordneten, dass sich die Regierung trotz vorheriger Absagen gegenüber einem Beschäftigungsprogramm mit Blick auf die gestiegenen Arbeitslosenzahlen anscheinend genötigt gesehen hatte, irgendetwas zu tun, woraufhin man es aus Sicht der Opposition nur als symbolische Politik deutete.

„Daß es zu ihm kam, entspricht angesichts des Hochschnellens der Arbeitslosenzahl zum Jahresende auf 2 Millionen einem Aktionismus um jeden Preis, also genau jenem Aktionismus, vor dem der Bundeskanzler noch im Oktober warnen zu müssen glaubte. Der Bundeskanzler erklärte: ‚Das, was wir für 1982 tun können, haben wir getan. Alles andere ist Aktionismus. Was man zusätzlich noch empfiehlt, ist Aktionismus‘. ... Die Alibifunktion dieses Gesetzentwurfs, das auf die Landtagswahlen gezielte So-Tun, als ob etwas getan würde, war allerdings zu offenkundig“ (CDU/CSU, Plpr. 9/95, S. 5722f.).

In den Beiträgen der Opposition zeigte sich ansonsten Kontinuität zu den schon im Rahmen des AFKG angeführten Argumenten. So wurde wieder auf die anscheinend ideologisch begründete Fehleinschätzung der Bedeutung staatlicher Lenkung und Eingriffe verwiesen, die eine gesunde Dynamik der sozialen Marktwirtschaft weiterhin erschwere, sowie auf die Bestrafung der Leistungsbereiten, und damit auch des „kleinen Mannes“, für den sich die SPD eigentlich verantwortlich fühlen wollte.

„Ihre Politik führt dazu, daß vor allem die breite Masse der tüchtigen und fleißigen Arbeitnehmer geschöpft wird. Das ist noch nie so deutlich geworden wie in den letzten anderthalb Jahren seit der Bundestagswahl“ (CDU/CSU, Plpr. 9/95, S. 5723).

„Mit einem Wort, meine Damen und Herren: Eine Rückbesinnung auf die Grundlagen der Marktwirtschaft ist notwendig. Die Soziale Marktwirtschaft muß wiederbelebt werden. Auf Leistung und Soziale Gerechtigkeit, auf Wettbewerb und Solidarität, auf Eigenverantwortung und auf soziale Sicherheit kommt es an. Das ist nur möglich, wenn wir uns wieder auf die persönliche Initiative besinnen, darauf, daß Leistung nicht bestraft, sondern herausgefordert werden sollte“ (CDU/CSU, Plpr. 9/95, S.5748).

Die Arbeitslosigkeit wurde als „Dauergenosse sozialistischer Politik“ dargestellt und so die Handlungslegitimität der Regierung immer wieder in Frage gestellt.

„Sie haben keine Perspektiven, Sie haben keine Zukunftsvorstellungen, Sie beschränken sich darauf, auf den Sitzen sitzen zu bleiben. ... Unsere Mitbürger, die Arbeitnehmer, die Selbständigen und die Unternehmer, haben ja bei der Gründung der Republik bewiesen, in der Generation der Gründer, daß sie viel größere Schwierigkeiten meistern können. Sie sind bereit, für unser Land das Notwendige zu tun. Was ihnen fehlt, ist eine Regierung, die dazu fähig ist (CDU/CSU, Plpr. 9/95, S. 5748).

Von Regierungsseite wurde das Beschäftigungsförderungsgesetz dagegen als sinnvolle und vor allem wieder alternativlose Maßnahme dargestellt, in dem sie ihre Verantwortungsübernahme gegenüber dem sozialen Problem Arbeitslosigkeit zum Ausdruck bringen wollten.

„Wer die Vorschläge der Koalition beiseite schiebt, der muß sagen, wie er seine Verantwortung gegenüber den Gefahren wachsender Arbeitslosigkeit wahrnehmen will. Der muß sich auch fragen lassen, welchen Stellenwert der soziale Frieden für ihn hat. Der muß wissen, daß ein Schaden eintreten kann, der über die Tagespolitik hinausgeht, wenn sich die arbeitslosen Menschen im Stich gelassen fühlen“ (SPD, Plpr. 9/95, S. 5757).

Allerdings sah man sich auch nicht allein zuständig und schon gar nicht allein im Stande, die weltwirtschaftlichen Schwierigkeiten mit Auswirkungen auf die nationalen Volkswirtschaften, wie Bundes-

kanzler Schmidt wieder betonte (vgl. Plpr. 9/95, S. 5732), zu stemmen, so dass mehrfach von FDP und SPD die Idee der Gemeinschaftsinitiative in der Rechtfertigung dieses Programms herausgestellt wurde. Die FDP merkte dann aber auch an, dass das Gesetz an sich noch nicht zu den gewünschten Effekten führen würde.

„Die FDP-Fraktion hält die heute zur Abstimmung stehende Gemeinschaftsinitiative nicht für die ganz große Lösung zum schnellen Abbau von Arbeitslosigkeit. Dafür hat der Staat weder die Zuständigkeit noch die alleinige Verantwortung noch die nötigen Haushaltsmittel. Aber wir halten diese Initiative in der gegebenen Situation für einen richtigen Schritt“ (FDP, Plpr. 9/95, S. 5730).

Insofern wurde dann auch von anderen gesellschaftlichen Gruppen, wobei die Gewerkschaften mit ihrer moderaten Tarifpolitik sogar von der FDP lobend erwähnt wurden, ein Beitrag eingefordert.

„Den Unternehmen muß deutlich gesagt werden, dass diese Koalition das Ihre dazu beigetragen hat, um dem ständigen Ruf der Unternehmen nach Verbesserung der Rahmenbedingungen nachzukommen. Und jetzt ist es an den Unternehmen, zu investieren und Arbeitsplätze zu schaffen“ (SPD, Plpr. 9/95, S. 5757).

Die FDP drückte sich erwartungsgemäß etwas verhaltener aus.

„Allein schon der Name Gemeinschaftsinitiative für Arbeitsplätze, Wachstum und Stabilität soll ganz bewusst deutlich machen, daß es sich hier nicht um eine Alleinverantwortung der Bundesregierung und der sie tragenden Koalitionsfraktionen handelt und handeln kann, sondern daß alle für die Wirtschaft Verantwortung Tragenden gefordert sind, auf Bedingungen hinzuarbeiten, die ein neues Wachstum und damit mehr Arbeitsplätze bringen“ (FDP, Plpr. 9/95, S. 5758).

Man rechtfertigte den schon oft kritisierten Eingriff des Staates im Sinne solcher Beschäftigungsförderungskonzepte schließlich durch Verweis auf internationale Beispiele, in denen das Wirken eines freien Marktes eben gerade keine Verbesserung der sozialen und wirtschaftlichen Probleme nach sich gezogen hatte (vgl. SPD, Plpr. 9/95, S. 5735). Der Opposition konnte man im Gegenzug zu den Delegitimierungsversuchen wegen ihres Verweigerungskurses im Bundestag wie Bundesrat unterstellen, dass sie sich damit gegen die sozial Schwachen in der Gesellschaft stelle.

„Ich weiß, daß bei Ihnen, meine Damen und Herren, eine andere Denkschule vorherrschend ist, nämlich die, der Staat könne und solle gegen die Arbeitslosigkeit nichts tun, außer sich aus der Wirtschaft möglichst heraushalten; der Markt allein solle entscheiden. Die Konsequenz einer solchen Auffassung wäre eine brutale Ellenbogen-Gesellschaft, in der die Schwachen untergehen und die Starken sich durchsetzen sollen. Meine Damen und Herren, der Kampf gegen eine solche darwinistische Gesellschaftsphilosophie ist eine der Wurzeln der Sozialdemokratie, und wir werden diesen Wurzeln weiterhin verpflichtet bleiben“ (SPD, Plpr. 9/95, S. 5756).

So schien sich die SPD doch wieder als Anwalt der kleinen Leute präsentieren zu können. Außerdem konnte man die kritisch zu sehende Mehrwertsteuererhöhung zur Finanzierung der Maßnahmen auch in Vergleich zu vorhandenen Oppositionsvorschlägen setzen. Eine pauschale Kürzung von Subventionen um 5 Prozent, die Streichung von Schüler-BAFöG und eine Kürzung des Arbeitslosengeldes klangen im Vergleich natürlich weit mehr nach sozialer Demontage (vgl. SPD, Plpr. 9/95, S. 5738). Das staatliche Konzept zur Beschäftigungsförderung bzw. genauer eigentlich dessen Finanzierung wurde als logisches und wohlüberlegtes Ergebnis in einer Situation, in der es keine Patentrezepte mehr gäbe, dargestellt. So wurde die Mehrwertsteuererhöhung, mit der man sich bereits in vorherigen Legislaturperioden in der öffentlichen Zustimmung schwergetan hatte, angesichts der Verschuldung des Staates

ebenfalls als alternativlos, aber angesichts der Alternativen der Opposition auch kleineres Übel dargestellt.

Arbeitslosigkeit wurde in dieser Debatte wieder in einen komplexen Verflechtungszusammenhang gestellt bzw. in diesem interpretiert, da man anmerkte, dass nicht die Einzelprobleme Arbeitslosigkeit, Verschuldung, Preissteigerung an sich, sondern deren komplizierten Wechselwirkungen eine simple Herangehensweise ausschloss. Das Beschäftigungsförderungsgesetz allein sollte daher auch nicht allzu große Erwartungen wecken, sondern eine Anstoßwirkung haben, die im Rahmen eines umfassenderen Gesamtkonzepts beurteilt werden müsse.

„Die Einführung einer befristeten Investitionszulage und die damit im Zusammenhang stehende Erhöhung der Mehrwertsteuer kann nur richtig gewürdigt werden, wenn sie als Teil und Vorgriff einer umfassenden Strategie für mehr Beschäftigung und Wachstum über mehr Investitionen verstanden wird. ... Die Investitionszulage muß in diesem allgemeinen Zusammenhang gesehen werden. Sie muß auch in der speziellen finanzpolitischen Sicht verstanden werden als Ergänzung der ‚Operation 82‘ und als vorgezogener Teil der Verbesserung der Steuerstruktur ab 1. Januar 1984“ (FDP, Plpr. 9/95, S. 5750).

#### **4.5.4 Zusammenfassung: Das kulturelle Milieu von Arbeitslosigkeit in der 9.WP**

##### **4.5.4.1 Differenzierungen und moralisches Milieu**

Orientiert an Nedelmanns Dimensionen kultureller Milieus sozialer Probleme lässt sich für die letzte Periode der sozial-liberalen Koalition, in der es zu einer wirtschaftlichen und regierungspolitischen Krise kam, Folgendes zusammenfassend festhalten: Arbeitslosigkeit wurde immer deutlicher als hartnäckiges Problem wahrgenommen, welches auch in Phasen (meist nur kurzer) wirtschaftlicher Erholung nicht mehr maßgeblich eingedämmt werden konnte, so dass es zum Dauerproblem wurde. Das arbeitsmarktpolitische Problem waren hier ganz klar die hohen Arbeitslosenzahlen, die zwar auch in Hinsicht auf das persönliche Schicksal der arbeitslosen Bürger der Öffentlichkeit gegenüber als bedrückend interpretiert wurden, dann aber hauptsächlich wegen der finanziellen Bedrängnis für das soziale Sicherungssystem Handlungsdruck ausübten. Die Ursachen für die steigende Arbeitslosigkeit sah man in Kontinuität zur 7. WP vor allem in der Abhängigkeit von der weltwirtschaftlichen Lage, die durch die zweite Ölkrise erneut erschüttert worden war und die BRD erneut in den Sog der Rezession gezogen hatte, so die Regierung. Von einer technokratischen Gestaltbarkeit schien man immer mehr Abstand zu nehmen, weil man nun vermehrt Unsicherheiten in der Planung, seien es unsichere Zahlen und Prognosen, seien es unsichere weltwirtschaftliche Entwicklungen, zugeben musste. Arbeitslosigkeit wurde aber nicht nur als eine konjunkturelle Erscheinung angesehen, dies erklärte allenfalls den erneuten Anstieg, aber daneben wurde nun auch verstärkt die durch den Strukturwandel der Wirtschaft begründete Arbeitslosigkeit als problematisch angesehen. Vereinzelt gab es daher auch noch Stimmen, die vor dem Problem eines zukünftigen Facharbeitermangels bzw. allgemeiner, unbesetzter Stellen wegen fehlender Qualifizierung warnten, was als Bedrohung für die internationale Wettbewerbsfähigkeit und nationale Wirtschaftskraft angesehen wurde. Für die Gewährleistung beruflicher Mobilität hatte man die aktive Arbeitsmarktpolitik im AFG von 1969 gerade ausgebaut, die nach dem Haus-

haltsstrukturgesetz in der 7. WP nun erneut durch das AFKG unter dem Diktat des Rotstifts abgebaut wurde, während man die passiven Leistungen weitgehend aufrechterhielt, dafür aber den Empfängerkreis einschränken bzw. besser kontrollieren wollte.

Dies rechtfertigte man unter Bezug auf die Werte Solidarität mit der Versichertengemeinschaft und soziale Gerechtigkeit zwischen Leistungsempfängern und Leistungsträgern. Der Eingliederung in Erwerbsarbeit wurde ein Wert in dem Sinne zugesprochen, dass sie einen als leistungsbereiten Bürger auszeichnete, der sich der schwierigen Bedingungen und seiner Pflicht zur Solidarität bewusst war und deswegen anpasste. Die Hoffnung auf einen Beruf, der ganz den persönlichen Neigungen und Fähigkeiten entspräche, wurde als nicht mehr zeitgemäß angesehen. Gerade auch in Ausbildungsfragen sollte nicht mehr die Frage „was möchte ich?“, sondern „was ist bei der Situation auf dem Arbeitsmarkt angebracht und Erfolg versprechend?“ Orientierung geben. Leistungsbereitschaft und Solidarität stellten also die Werte dar, denen eine hohe Geltung zugesprochen wurde. Als sozial gerecht wurde interpretiert, wenn wieder mehr darauf geachtet würde, dass sich individuelle Leistung wirklich auszahle und um des sozialen Friedens willen auch mehr von den Arbeitslosen verlangt würde<sup>124</sup>. Die Missbrauchsdebatte, die in dieser Legislaturperiode wohl einen bisherigen Höhepunkt erlangte, reihte sich in dieses moralisches Milieu mit ein, wobei zu bemerken ist, dass man mit der Eindämmung von Missbrauchsmöglichkeiten natürlich nicht Arbeitslosigkeit als die gestiegenen Kosten der Arbeitslosigkeit bekämpfte. Damit stand nicht das soziale Problem im Vordergrund, sondern der finanzielle Erhalt der Institution der Sozialversicherung, wobei man dies unter Hinweis auf die Verwendung der jetzt knappen Mittel für die wirklich Bedürftigen rechtfertigte.

Auffällig in dieser Legislaturperiode war bei der Adressierung der Problemlösung die durchgängige Ausweitung der Zuständigkeit und Verantwortung, besonders zu sehen beim Beschäftigungsförderungsgesetz. Insgesamt wollte man also die Wirtschaftsverbände, Unternehmer, Gewerkschaften, Regierung, aber auch die Opposition, die eben nicht nur blockieren, sondern konstruktiv mitberaten sollte, in die Pflicht nehmen, um für mehr Investitionen, Arbeitsplätze und Stabilität zu sorgen. Das Bekenntnis zur Vollbeschäftigung blieb auch noch in dieser Periode bestehen, wobei die vereinzelt einsetzenden Diskussionen um die Ausweitung der Teilzeitarbeit und Verkürzung der (Lebens-) Arbeitszeit eigentlich schon in eine andere Richtung wiesen. Insgesamt versuchte die Regierung, wie der Bundeskanzler angekündigt hatte, bei der Problemlösung einen mittleren Weg zwischen angebots- und nachfrageorientierter Wirtschaftspolitik zu gehen, was sich aber anscheinend nicht überzeugend ver-

---

<sup>124</sup> Laut Umfragen von Allensbach gingen im Januar 1981 immerhin 58% der Befragten davon aus, dass es viele Personen unter den Arbeitslosen gäbe, die gar nicht arbeiten wollten, während es im September 1975 mit 49% noch deutlich weniger waren. Im März 1982, zur Zeit der Diskussion um das Beschäftigungsförderungsgesetz, waren es dann aber wieder nur noch 48%. Auf die Frage, was man Arbeitslosen bei Aufnahme einer neuer Beschäftigung zumuten könne, waren im Juni 1982 die Mehrzahl der Befragten der Meinung, dass eine geringere Bezahlung (70%), ungünstigere Arbeitszeiten (64%), eine geringere Qualifikationsstufe (56%), wie auch ein erheblich längerer Arbeitsweg (55%) zumutbar seien.

kaufen ließ, da die entstandenen Kompromisse keinen so recht zu befriedigen schienen und das Vertrauen in die Problemlösefähigkeit der Regierung auch nicht mehr sonderlich hoch schien.<sup>125</sup>

Die Beurteilung der Dimension der Differenzierung mit ihren Unterdimensionen Spezifizierung des Problemmusters, Adressierung und kulturelle Ausdehnung insgesamt, ist nicht so einfach, da Arbeitslosigkeit als Problem wieder in den gesamten Problemkomplex wirtschaftlicher Rezession eingebettet war. Es schien hier keine besondere Ausdifferenzierung von Lösungsansätzen nach Zielgruppen oder Ursachen zu geben, denn auch zuvor hatte man schon auf die vermehrte Nachfrage nach Arbeitsplätzen durch die geburtenstarken Jahrgänge, die weltwirtschaftlichen Abhängigkeiten und den Strukturwandel der Wirtschaft hingewiesen. Auch die Ausweitung der Adressierung war schon in der vorherigen Legislaturperiode angelegt, so dass gegenüber der 7. und 8. WP keine neuen Ausdifferenzierungen des Problemmusters festzustellen waren. Hinweise auf kulturelle Ausdehnung waren insofern zu finden, als dass in den Debatten teilweise auch wieder die Notwendigkeit der Diskussion und Entscheidung über Maßnahmen auf supranationaler Ebene angesprochen wurde. Dies konnte durchaus als entlastend für die Regierung angesehen werden, da so in einem größeren Kontext nach Wegen aus der erneuten Wirtschaftskrise und der Bekämpfung ihrer Folgen gesucht werden konnte und Entscheidungen unter Bezug auf internationale Vereinbarungen gut zu rechtfertigen waren. Wesentlich erschienen in dieser Periode aber die oben angesprochenen allmählichen Veränderungen des moralischen Milieus von Arbeitslosigkeit.

#### ***4.5.4.2 Ergebnisse der WLI-Analyse für die 9. WP***

In den betrachteten Sequenzen für die WLI-Analyse ging es meist um die Beschreibung der Lage am Arbeitsmarkt oder die Entwicklungen der Arbeitslosenzahlen, die von Seiten der Opposition meist in Vergleich zu früheren Zeiten gesetzt wurden, um die Verschlechterung der Lage zu dokumentieren, von Seiten der Regierung in Vergleich zu anderen Ländern, um die international vergleichsweise gute Stellung zu betonen. Die gleichen Arbeitslosenzahlen konnten also durch unterschiedlichen Vergleichskontext als Hinweise für Erfolg oder Misserfolge der Politik genutzt werden.

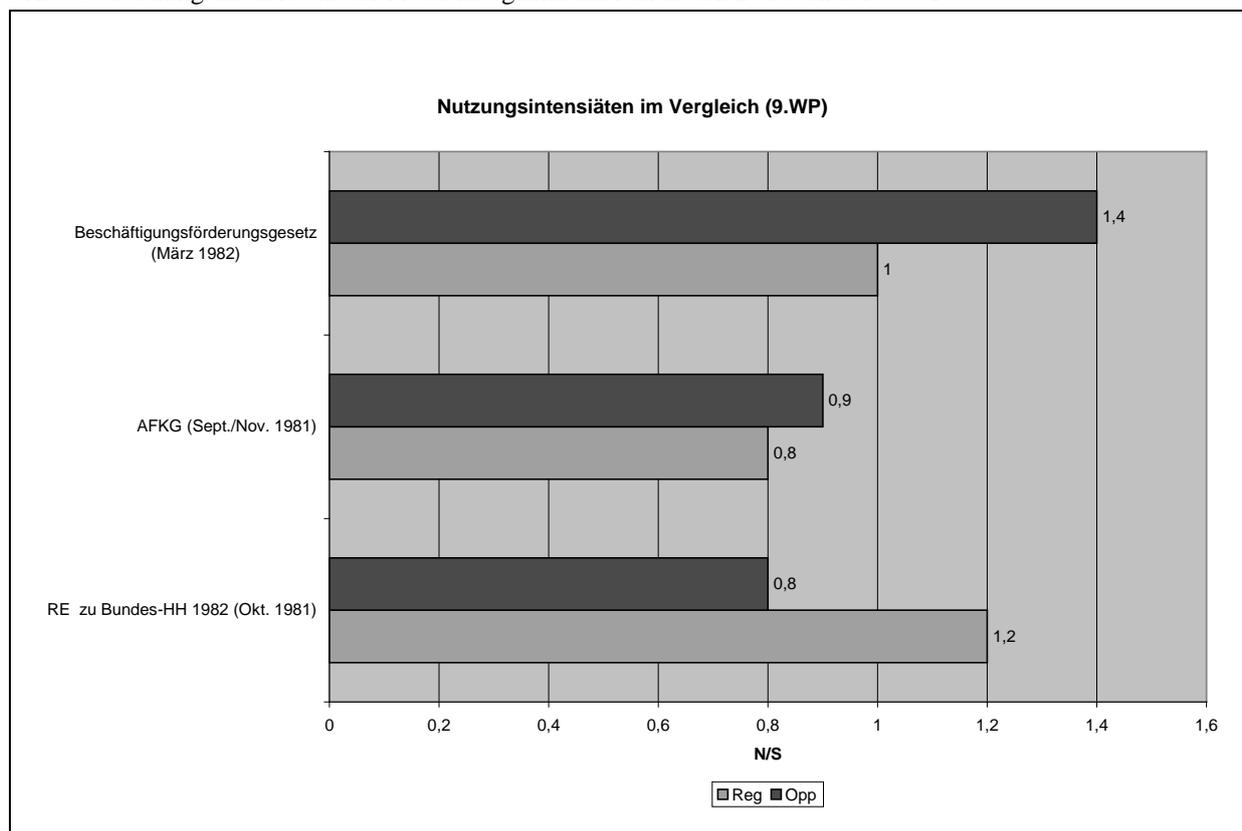
Helmut Schmidt hielt die Regierungserklärung zum Regierungsprogramm im November 1980 vor dem Hintergrund von knapp 970.000 Arbeitslosen und wieder steigender Tendenz. Die Nutzungsintensität der Problembegrifflichkeiten lag bei 0,19 N/S und die Anteile erhöhter WLI bei 0 Prozent. Die Kennziffern für die Regierungserklärung waren damit quasi identisch zur vorangegangenen Rede zum Regierungsprogramm (vgl. 0,18 N/S, 0% erhöhte WLI).

---

<sup>125</sup> Vgl. hierzu Ergebnisse der demoskopischen Umfragen im November 1981 (vgl. Noelle-Neumann/Piel 1983, S. 265): 65 % der Befragten waren der Meinung, dass die SPD vieles verspräche, was sie nicht halten könne, 59%, dass sie in sich zerstritten sei, und 42 %, dass sie oft an den wirklichen Sorgen und Wünschen der Bevölkerung vorbei rede. 36% sahen keine klare Linie in der Politik der SPD. Die CDU/CSU und die FDP schnitten in diesen Punkten jeweils deutlich besser ab. Nur 15 % der Befragten trauten der SPD zu, die Arbeitslosigkeit überwinden zu können, für einen Aufschwung zu sorgen nur 14 % und die staatliche Verschuldung abzubauen nur 7%.

Der Bundeskanzler sprach sachlich über einen steigenden Trend der Arbeitslosigkeit, den er aber gleich wieder, wie angemerkt, durch Bezug auf die niedrigen Arbeitslosenziffern im internationalen Vergleich relativierte (vgl. Plpr. 9/5, S. 32/33). Aus der Opposition verwies man dagegen auf die andauernde „Millionenhöhe der Arbeitslosigkeit“, unter der das Land seit sieben Jahren leiden und außerdem mit weiteren Anstiegen rechnen müsse (vgl. CDU/CSU, Plpr. 9/6, S. 51).

Abb. 9: Nutzungsintensitäten der Problembeurteilungen in den Debatten der 9. WP



Bei den in dieser Legislaturperiode betrachteten konkreten arbeitsmarktpolitischen Debatten blieben die Nutzungsintensitäten sowohl bei der Opposition [0,8 - 1,4 N/S] wie Regierung [0,8 - 1,2 N/S] insgesamt gering, wobei bei der Regierungserklärung zum Haushalt 1982 die Nutzungsintensität in den Regierungsbeiträgen sogar einmal etwas über derjenigen der Opposition lag, was aber alleine keine große Aussagekraft hat. Da der Anteil erhöhter WLI in dieser Debatte auf Regierungsseite nur bei knapp 7 Prozent lag, wurde dieses nicht als besonders auffälliges Ergebnis gewertet. Festzuhalten bleibt aber insgesamt, dass die Nutzungsintensitäten, vergleicht man auch noch einmal mit den vorangegangenen Legislaturperioden, vor allem auch für die Opposition, die immer noch die CDU/CSU darstellte, vergleichsweise gering ausfiel, was auch die durchaus hohen Anteile erhöhter WLI etwas relativierte. Betrachtete man die Entwicklung der Arbeitslosenzahlen wieder parallel zu den geführten Debattenzeiträumen (vgl. stetig steigende Arbeitslosenzahlen im Zuge der zweiten Ölkrise im Übergang 1980/1981), schien sich zunächst das für die Regierungsseite bekannte Muster zu bestätigen, dass bei gestiegenem wahrgenommenem Problemdruck Arbeitslosigkeit meist gerade weniger intensiv

thematisiert und auch die WLI gering gehalten wurde (gilt hier für AFKG im Herbst 1981 und RE zum Bundes-HH 1981 Oktober 1981).

Zwar wurde auch von der Regierungsseite in diesen Debatten einmal das „menschliche Problem“ hinter dem abstrakten Begriff der Arbeitslosigkeit angeführt, allerdings schien dies mehr eine Floskel neben der eigentlichen Warnung vor übereiltem Handeln zu sein

„Wir brauchen Geduld und gute Nerven, so schwer das angesichts der mit der Arbeitslosigkeit verbundenen menschlichen Probleme ist. Jeder Versuch, mit kurzfristigem Aktionismus zu reagieren, würde das Grundproblem aber nur verschärfen“(FDP, Plpr. 9/62, S. 3512).

Rhetorisch geschickt schien man so einerseits Verständnis für die menschlichen Probleme und damit die Anerkennung der Dringlichkeit des Problems zu vermitteln, ohne dabei aber sofortigen Handlungsdruck aufzubauen. Von Seiten der SPD wurde auch noch eine Personalisierung des Problems ins Feld geführt, die wiederum weniger die Lage dramatisieren als eine Rechtfertigung für die angestrebte Erhöhung des Arbeitslosenbeitrags sein sollte.

„Warum sollten wir, die wir Arbeit und Beschäftigung, Lohn und Gehalt und Einkommen haben, in dem Augenblick, in dem Solidarität mit wirtschaftlich Schwachen wirklich gebraucht wird, weil sie gegen ihren Willen arbeitslos geworden sind und noch werden, in dem Augenblick, wo sie auf Solidarität wirklich angewiesen sind, warum sollten wir in diesem Augenblick nicht bereit sein, aus Solidarität ein Viertel Prozent mehr Beitrag an die Arbeitslosenversicherung zu zahlen?“(SPD, Plpr. 9/62, S. 3533).

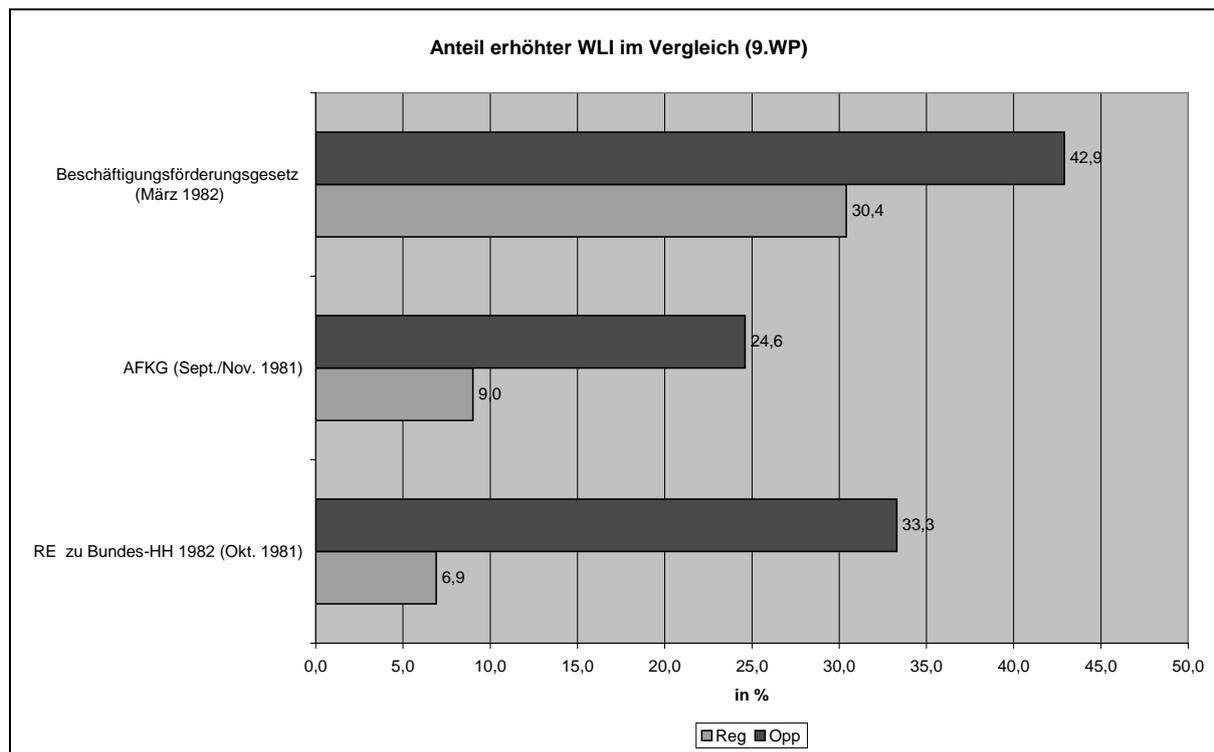
Interessanterweise fand man in diese Legislaturperiode auf Seiten der Regierung beim AFKG auch einige Personalisierungen, die angebracht wurden, um zu betonen, dass man gegen das Vorurteil des faulen Arbeitslosen angehen wolle, da man sich zumindest von Seiten der SPD hier noch explizit mit den Arbeitslosen zu solidarisieren schien.

„Dies bedeutet nun keineswegs, daß die Finanzprobleme einseitig auf dem Rücken der Arbeitslosen abgeladen werden, die ja in ihrer überwiegenden Zahl schon durch den meist von ihnen nicht zu verantwortenden Verlust ihres Arbeitsplatzes die Risiken der schlechteren wirtschaftlichen Lage in voller Härte zu spüren bekommen. Lassen Sie mich betonen, daß die Bundesregierung nach wie vor der Meinung ist, daß Arbeitsmarktpolitik mehr sein muß als nur die Gewährung des notwendigsten Lebensunterhalts“ (SPD; Plpr.9/51, S.2874).

„Welch eine überhebliche Behauptung der Politiker der Opposition, wenn sie mit direktem oder indirektem Hinweis auf die Absicht, soziale Leistungen zusammenzustricken, sagen: Wir haben in diesem Volk über unsere Verhältnisse gelebt! Wer ist eigentlich ‚wir‘? Ist das etwa der ohne eigene Schuld arbeitslos gewordene Familienvater, der aufgrund seiner eigenen Beitragsleistung 68 % seines letzten durchschnittlichen Nettoeinkommens für die Dauer von höchstens einem Jahr erhält? ... Und wieso soll es denn richtig sein, daß ausgerechnet der arbeitslos Gewordene vorrangig die Mittel aufbringen soll, die zur Deckung der Kosten der Arbeitslosigkeit gebraucht werden?“ (SPD, Plpr. 9/52, S. 2971).

Das Beschäftigungsförderungsgesetz 1982, welches im März 1982 nach neuen Höchstzahlen von fast zwei Millionen Arbeitslosen debattiert wurde, fiel allerdings etwas aus dem bisher gefundenen Muster heraus, da der Anteil erhöhter WLI hier auch bei der Regierung mit gut 30 Prozent auffällig hoch war.

Abb. 10: Anteile erhöhter WLI in den Debatten der 9. WP



Insgesamt enthielt die Debatte um das Beschäftigungsförderungsgesetz im März 1982 die meisten affektiven Aufladungen. Während in den Oppositionbeiträgen unter Bezug auf die aktuellen Entwicklungen am Arbeitsmarkt eine Lagebeschreibung in den düstersten Tönen abgeben (vgl. „hochschnellende Arbeitslosigkeit“, „drastische Einbrüche“) und die Handlungsunfähigkeit der Regierung immer wieder heraufbeschworen wurde<sup>126</sup>, schien man sich auf Regierungsseite anscheinend zu mehr Emotionalität hinreißen zu lassen. Allerdings wurden dramatisierende Elemente und Ausdrücke genutzt, um entweder die Situation in den USA und Großbritannien als kaum erstrebenswert zu schildern, da diese von der Opposition oftmals als Vorbilder für Strategien zum Sozialstaatsumbau angepriesen worden waren, oder um die negativen Auswirkungen eines völligen Rückzuges des Staates aus dem Marktgeschehen zu verdeutlichen.

„Ich weiß, daß bei Ihnen, meine Damen und Herren, eine andere Denkschule vorherrschend ist, nämlich die, der Staat könne und solle gegen die Arbeitslosigkeit nichts tun, außer sich aus der Wirtschaft möglichst heraushalten; der Markt allein solle entscheiden. Die Konsequenz einer solchen Auffassung wäre eine brutale Ellenbogen-Gesellschaft, in der die Schwachen untergehen und die Starken sich durchsetzen sollen. ... Die Erfahrung wird zeigen – und in England hat sich das mit den Straßenschlachten in den Großstädten im vorvergangenen Winter angedeutet, daß die rabiaten Vereinfacher gesellschaftspolitischer Interessenvielfalt und die Ignoranten der sozialen Frage ihr Waterloo erleben werden. Wer in den arbeitslosen Menschen lediglich Nummern, Lohnkostenfaktoren, registrierte Beschäftigungslose sieht, der darf sich nicht wundern, wenn es eines Tages auch hier Arbeitslosendemonstrationen gibt, bei denen es dann um etwas anderes geht als bei der Startbahn West“ (SPD, Plpr. 9/95. S. 5756/57).

<sup>126</sup> Im Februar hatte Schmidt die Vertrauensfrage stellen müssen, so dass für die Opposition das Bröckeln der Koalition schon offensichtlich war und durch solche Beiträge in der noch laufenden Regierungsarbeit öffentlichkeitswirksam augenscheinlich noch weiter befördert werden sollte.

Die Regierung schien affektive Aufladungen des Problemthemas also nur dann einzusetzen, wenn es darum ging, Alternativen zur ihrem beschäftigungsfördernden Programm abzuwerten, wobei das Problem der Arbeitslosigkeit an sich aber kaum emotionalisiert wurde, so dass auch kein besonderer neuer Handlungsdruck erzeugt wurde, da man mit dem Beschäftigungsförderungsgesetz schließlich schon eine Lösung des Problems vorweisen konnte.

Hinweise auf konkretere Ent-/Emotionalisierungsversuche ließen sich vor allem in den Debatten zum AFKG finden, da die Opposition hier auf die zunehmende Angst in der Bevölkerung hingewiesen hatte, woraufhin man von Seiten der Regierung versuchte, diese Ängste als unbegründet darzustellen und vor der „Panikmache“ der Opposition zu warnen.

„Das ist doch der Auftrag, wie Sie ihn formuliert haben: das Haus wieder in Ordnung zu bringen. Was heißt denn das? Warum ist es nicht in Ordnung? Das sind nicht nur materielle Gründe; das sind geistige und materielle Gründe. Immer mehr Menschen haben eine immer größere Angst vor einer ihnen materiell immer unsicherer erscheinenden Zukunft. Wovor haben sie Angst? Warum haben sie Angst? Einmal vor der Zukunft auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet“ (CDU/CSU, Plpr. 9/52, S. 2952).

„Die von Herrn Strauß herausgegebene Wochenzeitung schrieb heute von einer - ich zitiere - ‚seit Jahren zu beobachtenden Schwächung der deutschen Wirtschaftskraft‘. Welch eine schwarzmalerische Verzerrung, die Angst auslösen soll! Und welche Angstmacherei in Ihren Reden gestern bei Herrn Kohl, bei Herrn Strauß!... Drittens gilt es, Vertrauen zu stärken. Das heißt vor allem, der schlimmen Versuchung zu widerstehen, die großen Probleme dieser Zeit dazu zu mißbrauchen, die Menschen in eine sie lähmende Angst zu jagen. Alle diese Dinge sind leider in der Art, wie jetzt Auseinandersetzungen geführt werden, enthalten“ (SPD, Plpr. 9/53, S. 3039, 3058).

„Die Hoffnungen wurden zu hoch angesetzt, das Vertrauen enttäuscht, abgebaut. Schließlich entstand aufgrund dieser Entwicklung ein Zustand der allgemeinen Unsicherheit, der Resignation auf der einen Seite und der Radikalisierung auf der anderen Seite. Daraus entsteht jener Angstkomplex, den wir heute doch nicht nur bei der Jugend, sondern in weiten Bereichen unserer Bevölkerung finden. Das hat nach meiner Überzeugung etwas mit den Worten auf der einen Seite und den Taten auf der anderen Seite zu tun“ (CDU/CSU, Plpr.9/62, S.3535).

„Aber ich möchte an alle appellieren, die als Unternehmer, als Gewerkschafter, als bewußte Staatsbürger, als Politiker im Bund wie in den Ländern, in Landesregierungen und im Bundesrat Verantwortung tragen: Lassen wir uns nicht von Gefühlen davontragen! Lassen wir uns nicht durch Angst oder Zorn oder Angstmacherei oder Zornmacherei den klaren Blick vernebeln! Lassen wir nicht zu, daß Augenmaß durch blinden Aktionismus ersetzt wird!“ (SPD, Plpr. 9/62, S.3532).

So konnten also wie in der 7. Legislaturperiode auch hier wieder konkretere Hinweise darauf gefunden werden, die die These Nedelmanns, dass Versuche der Senkung der WLI bei einer wahrgenommenen steigenden Dringlichkeit des sozialen Problems unternommen würden, bestätigten.

Erwartungskonform war schließlich auch wieder, dass auf Oppositionsseite durchgängig in allen betrachteten Debatten deutlich stärkere Emotionalisierungen des Themas vorhanden waren. So hatte man schon bei den Debatten zum AFKG und der Regierungserklärung zum Bundeshaushalt 1981 immer wieder gegen die Versachlichung des Problems angeführt, dass hinter nüchternen Zahlen eben auch menschliche Schicksale ständen, was als äußerst bedrückend dargestellt wurde, zumal die Regierung mit ihren Konzepten diesen hilflos gegenüberstehe.

„Die letzten Zahlen sind einfach erschreckend. Wir liegen jetzt bei 6,9 %. Man sollte öfter daran denken, was das auch für arbeitslose Bürger bedeutet. ... Die Arbeitslosigkeit, die wir haben, ist deshalb so bedrückend, weil sich nach dem bisherigen Konzept der Bundesregierung nicht abzeichnet, wie diese Entwicklung gestoppt und geändert werden soll“ (CDU/CSU, Plpr. 9/62, S. 3534).

Beim AFKG, das vor dem Hintergrund der einst „magischen Grenze“ von einer über fünf Prozent gestiegenen Arbeitslosenquote geführt wurde<sup>127</sup>, wurde auf Seiten der Opposition die WLI vor allem durch eine Dramatisierung der aktuellen Lage unter Rückgriff auf die „Dramatik der großen Zahl“ und die Verwendung von Superlativen erhöht.

„Die Bilanz Ihrer Wirtschafts- und Finanzpolitik ist durch jene Probleme gekennzeichnet, unter denen unser Land heute leidet. Statt Vollbeschäftigung zu haben, ist die Arbeitslosigkeit auf den höchsten Stand seit 30 Jahren angestiegen. Es ist zu befürchten, daß sie im Winter die Grenze von 1,5 Millionen überschreiten wird. ... Angesichts der höchsten Arbeitslosigkeit seit bald 30 Jahren, die Sozialdemokraten verursacht haben, die Sozialdemokraten auf dem Gewissen haben, werfen Sie uns ‚soziale Demontage‘ vor, Herr Westphal“ (CDU/CSU, Plpr.9/52, S. 2921, 2978).

Ebenso trugen auch noch einige Personalisierungen zum erhöhten WLI-Grad bei, mit denen bestimmte Problemgruppen explizit betont benannt wurden oder gleich die Belastung der ganzen jungen Generation angeprangert wurde (vgl. CDU/CSU, Plpr. 9/53, S. 3063). So wurden einmal die Dauerarbeitslosen als „gesellschaftspolitischer Dauerschaden“ angeführt (vgl. CDU/CSU, Plpr. 9/64, S. 3722).

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass auch in der letzten Phase der sozial-liberalen Koalition die Ergebnisse wieder darauf hinwiesen, dass das Problemthema von der Opposition häufiger explizit thematisiert wurde als von der Regierung und die Anteile erhöhter WLI auf Regierungsseite im Vergleich zur Opposition, besonders in Zeiten steigenden Problemdrucks, meist deutlich geringer ausfielen.

## **4.6 Die konservativ-liberale Regierung und Arbeitslosigkeit als finanzielles Problem (9./10. WP: Oktober 1982 - Dezember 1986)**

### **4.6.1 Politische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen**

Der Wechsel zu einer konservativ-liberalen Regierung war bereits in der 9. WP vonstatten gegangen, nachdem Helmut Kohl am 1. Oktober 1982 nach dem erfolgreichen Misstrauensvotum zum neuen Bundeskanzler gewählt worden war. Graf Lambsdorff, der mit seinem Strategiepapier zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit maßgeblich zum Bruch der Koalition beigetragen hatte, blieb Wirtschaftsminister, Norbert Blüm aus der CDU wurde zum neuen Arbeitsminister ernannt, nachdem dieser Posten seit 1969 mit SPD-Politikern besetzt gewesen war. Im Dezember 1982 hatte Kohl im Bundestag die Vertrauensfrage gestellt, um dessen Auflösung und Neuwahlen zu erreichen, wobei es schon, wie später bei Gerhard Schröder im Jahre 2005, Kritik an der Strategie gab, die Vertrauensfrage vorsätzlich scheitern zu lassen und damit verfassungsrechtlich in eine Grauzone zu gelangen (vgl. Baumann et al. 1999, S.717f.). Durch die Neuwahlen gewann vor allem die Union mit 48,8 Prozent der Stimmen,

<sup>127</sup> Vgl. den zum Streitthema gewordenen Spruch von Helmut Schmidt in der 7. WP: „Lieber 5 Prozent Inflation als 5 Prozent Arbeitslosigkeit“.

während die FDP nur noch auf 7,0 Prozent kam und damit 3,6 Prozentpunkte einbüßte. Die SPD erhielt erstmals seit 1965 weniger als 40 Prozent der Stimmen. Sie hatte anscheinend auch mit ihrem neuen Kanzlerkandidaten Hans Jochen Vogel, der nach Brandts Verzicht auf eine erneute Kandidatur als „Alternative mit größerer Bürgernähe“ (vgl. Bpb, 1984, S. 37) angetreten war, nicht überzeugen können. Erstmals zogen die Grünen in den Bundestag ein, was zu frischem Wind im Parteienwettbewerb führte und besonders für die SPD eine neue Herausforderung darstellte, da die Grünen versuchten, sich als diejenige politische Kraft darzustellen, die glaubhaft gesellschaftliche Alternativen vorsehen könne.<sup>128</sup> Im Wahlkampf waren die wirtschaftspolitischen Themen dominant gewesen, wobei die Union vor allem die Förderung der Investitionsbereitschaft der Unternehmen, weitere entschiedene Sparmaßnahmen zur Sanierung des Staatshaushalts sowie eine Reform des Rentenversicherungssystems angekündigt hatten, während die SPD ein Beschäftigungsprogramm und die Rücknahme der vorgenommenen Kürzungen im Sozialbereich in Aussicht gestellt hatte.

Die schwarz-gelbe Koalition hatte nach den Neuwahlen eine deutliche Mehrheit von 278 gegenüber 220 Abgeordneten der beiden Oppositionsparteien errungen, deren Beziehung man wegen der angesprochenen teils gegensätzlichen Grundsätze nun mit einer gewissen Spannung verfolgte (vgl. BpB, 1984, S. 38).

Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen waren im Übergang von der sozialliberalen zur christlich-liberalen Regierung 1982/1983 ambivalent. Während das BIP 1982 noch Minuswachstum aufgewiesen hatte, konnte 1983 schließlich wieder ein Plus von 1,6 Prozent verzeichnet werden, während die Prognosen um Oktober 1982 noch von einer Stagnation ausgegangen waren (vgl. Heilemann, et al. 2003, S. 210). Die Inflation, die seit 1980 wieder über 5 Prozent gelegen hatte, betrug 1983 im Jahresdurchschnitt nur noch 3,3 Prozent und sank im Folgenden sogar stetig ab, bis sie 1986 sogar mit -0,1 Prozent gemessen wurde. Die Staatsverschuldung, die im Zuge der vergangenen Krisen zu einer wesentlichen Handlungsrestriktion geworden war, wurde unter dieser Kohl-Regierung ebenfalls gedrosselt (vgl. Anhang IV, Tab. A2). Nur bei der Arbeitslosigkeit zeigte sich keine positive Entwicklung, da sie im Jahresdurchschnitt bis 1986 nicht mehr unter 9 Prozent fiel – in den Monaten Januar/Februar wurde jeweils sogar die 10 Prozent-Marke überschritten, nachdem die Quote 1982 im Durchschnitt noch bei 7,5 gelegen hatte (vgl. Anhang IV, Tab. A4/A7). In der Bevölkerung stellte vor den Neuwah-

---

<sup>128</sup> So wurde von den Grünen neben der Kritik an der Fokussierung der etablierten Parteien auf immer höheres Wachstum die Stärkung der Gemeinschaft in Form von sozialen Initiativen, Ehrenamtlichkeit und Nachbarschaft zur zentralen Leitidee erhoben. Der Bürger sollte nicht mehr zum Objekt autoritärer Sozialbürokratien gemacht, sondern im Sinne einer solidarischen Subsidiarität zu Eigeninitiative, Selbst- und Gemeinschaftshilfe angeregt werden. Während die CDU hier Anknüpfungspunkte zum vertretenen Subsidiaritätsprinzip aus der katholischen Soziallehre fand, war man von Seiten der SPD dem propagierten Selbsthilfedanken gegenüber skeptisch, da hierin Ansatzpunkte zur Aushebelung des Sozialstaatsprinzips gesehen wurden (vgl. Gohr 2002, S. 7ff.). Ansatzpunkte für die Lösung der Arbeitsmarktkrise wurden von den Grünen vor allem in der Arbeitszeitverkürzung gesehen, von der man sich nicht nur beschäftigungspolitische, sondern auch gesellschaftspolitische Effekte versprach, da man erwartete, dass die gewonnene Zeit in gesellschaftliches Engagement investiert würde. Außerdem favorisierte man ein garantiertes Grundeinkommen vor dem Hintergrund der wahrgenommenen Schwächen des bestehenden Sicherungssystems. Dieses sollte zu einer Steigerung der individuellen Freiheit, der Beseitigung von Armut, der Reduzierung von Arbeitslosigkeit sowie der Bekämpfung gesellschaftlicher Ungleichheit und einer geschlechtsgerechteren Verteilung von Arbeit und Einkommen führen. Das Vollbeschäftigungsversprechen wurde mit Blick auf den damit verbundenen Wachstumsdruck von den Grünen zunehmend in Frage gestellt und auch über eine mögliche Neudefinition des Arbeitsbegriffs diskutiert (vgl. Gohr, 2002, S. 16ff.).

len im Februar 1983 daher das Thema „Überwindung der Arbeitslosigkeit“ mit 94 % der Nennungen auch das wichtigste politische Thema, gefolgt von „Sicherung der Renten“ und der Sorge für einen Aufschwung dar. Während im Oktober 1982 noch 41 Prozent der Bürger davon ausgingen, dass sich die Wirtschaft in den folgenden sechs Monaten bergab entwickeln würde, drehte sich die Stimmung nach den Neuwahlen anscheinend, da nun 41 Prozent eine Aufwärtsentwicklung für die kommenden Monate erwartete (vgl. Noelle-Neumann/Piel 1983, S. 263, 373). Die Hoffnungen bzw. Erwartungen einer positiven Entwicklung nach dem Machtwechsel schienen also groß zu sein.

#### **4.6.2 Politische Leitlinien und Schwerpunkte der konservativ-liberalen Regierung**

##### *Das Regierungsprogramm der Übergangsregierung*

Nach dem Sturz von Helmut Schmidt stellte Helmut Kohl als neuer Kanzler einer konservativ-liberalen Koalition am 13. Oktober 1982 ein Regierungsprogramm vor, welches als Dringlichkeitsprogramm dargestellt wurde, um einen Absturz der deutschen Wirtschaft zu verhindern, der so die Ansicht der neuen Regierung durch die Unfähigkeit der vorherigen Regierung heraufbeschworen worden war.

„Dies ist auch der Grund dafür, daß wir jetzt die Regierung übernommen haben; weil wir nicht verantworten wollen, daß aus der Talfahrt ein Absturz wird. Deshalb brauchen wir jetzt eine neue Wirtschafts- und eine neue Gesellschaftspolitik“ (BK Kohl, Plpr. 9/121, S. 7215).

Die Koalition der Mitte, wie Kohl sie nannte (vgl. BK Kohl, Plpr. 9/121, S. 7213), wollte eine Politik der Erneuerung initiieren, einen historischen Neuanfang setzen, nachdem 13 Jahre sozialliberale Koalition aus Sicht der neuen Regierung ein schweres Erbe hinterlassen hatten. So schilderte der neue Bundeskanzler gleich zu Beginn seiner Rede die dramatische Lage, in der sich die BRD seiner Meinung nach befand. Die Arbeitslosigkeit wurde als schlimmer als in den Jahren des Wiederaufbaus angesehen, die negativen Entwicklungen in der gesamtwirtschaftlichen Produktivität angeführt, auf die bisher höchste Anzahl von Konkursen in der Geschichte der BRD hingewiesen und schließlich auch die besonders beklagenswerte Jugendarbeitslosigkeit bemerkt (vgl. BK Kohl, Plpr. 9/121, S. 7213). Außerdem wurde natürlich auf die kritische Lage der Staatsfinanzen hingewiesen, die man als noch schlimmer als erwartet darstellte (vgl. BK Kohl, Plpr. 9/121, S. 7214). Insgesamt schien man so den Regierungswechsel und die Erneuerungsnotwendigkeit der Politiklinie legitimieren zu wollen, auch wenn die Umstände, unter denen Kohl zum Kanzler geworden war, zu dieser Zeit noch kritisch betrachtet wurden.

„Diese neue Regierung ist notwendig geworden, weil sich die alte, die bisherige Regierung als unfähig erwies, gemeinsam die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, das Netz sozialer Sicherheit zu gewährleisten und die zerrütteten Staatsfinanzen wieder in Ordnung zu bringen“ (BK Kohl, Plpr. 9/121, S. 7213).

Kohl merkte auch an, dass die Beschäftigungs- und Wirtschaftskrise der BRD mit einer tief greifenden Strukturkrise der Weltwirtschaft zusammenfalle, weswegen grundlegende Erfolge auch einer Politik

der Erneuerung nur in einem mehrjährigen Prozess erreicht werden könnten (vgl. BK Kohl, Plpr. 9/121, S. 7214f.). Diese Bemerkung blieb natürlich nicht ohne Kommentar bei der nun in der Opposition sitzenden SPD:

„Hieß es noch vor wenigen Wochen, die Wirtschaftskrise sei selbstgemacht, sie sei von der sozialliberalen Koalition verschuldet worden, so hören wir nun täglich, so viel und so schnell könne auch die Union an der Krise nichts ändern, da sie eben Teil und Ergebnis einer Weltwirtschaftskrise sei“ (SPD, Plpr. 9/121, S. 7231).

Hier findet sich ein Hinweis darauf, dass mit dem Wechsel von der Oppositions- in die Regierungsrolle und damit ganz anderem Handlungsdruck sich nun auch bei der CDU/CSU ansatzweise die Kontextualisierungen der Probleme veränderten<sup>129</sup> und man sich anscheinend vor zu hohen Erwartungen schützen wollte.

„Keine Politik ist in der Lage, diese Hypothek der Vergangenheit kurzfristig zu tilgen“ (BK Kohl, Plpr. 9/121, S. 7214).

Da man bei dieser Regierungserklärung schon vor Augen hatte, Neuwahlen zu forcieren, betonte Kohl, dass es sich um keine traditionelle Regierungserklärung handele, wodurch die Maßstäbe für die Beurteilung seiner Rede wohl relativiert werden sollten.<sup>130</sup> Er stellte schließlich vier recht allgemein gehaltene Schwerpunkte eines so genannten Sofortprogramms vor und gab einen Ausblick auf die Grundsätze und Prinzipien, die für eine „Politik der Erneuerung“ grundlegend werden sollten. Die vier Schwerpunkte des Sofortprogramms lauteten: Schaffung von neuen Arbeitsplätzen, Sicherung des sozialen Netzes, Verwirklichung einer menschlichen Ausländerpolitik und Erneuerung der Grundlagen der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik (vgl. BK Kohl, Plpr. 9/121, S. 7216). Arbeitsplätze wollte man durch Förderung privater und öffentlicher Investitionen im Rahmen steuerlicher Entlastungen schaffen und die Wirtschaft von unnötigen Belastungen, Verunsicherungen und bürokratischen Auflagen durch den Staat befreien (vgl. BK Kohl, Plpr. 9/121, S. 7216). Über die Parole „über geordnete Finanzen zu einem geordneten Staat“ (BK Kohl, Plpr. 9/121, 7218) rechtfertigte Kohl die geplante Konsolidierungspolitik. Zentrale Grundsätze waren dabei der Wechsel vom konsumtivem zu mehr zukunftsorientiertem Mitteleinsatz sowie der Wechsel von kollektiven Lasten zu mehr persönlicher Leistung, was insgesamt zu einer „Atempause in der Sozialpolitik“ führen sollte.

„Insgesamt stellen wir mit diesem Dringlichkeitsprogramm die Weichen zur Erneuerung: weg von mehr Staat, hin zu mehr Markt - weg von kollektiven Lasten, hin zur persönlichen Leistung - weg von verkrusteten Strukturen, hin zu mehr Beweglichkeit, Eigeninitiative und verstärkter Wettbewerbsfähigkeit. Diese Politik der Erneuerung ist der einzig erfolgversprechende Weg, um auch die finanziellen Fundamente unseres sozialen Netzes zu festigen. Dafür müssen wir unseren Mitbürgern Opfer zumuten. Dafür brauchen wir ihre Bereitschaft zur Solidarität. Diese Solidarität verlangt eine Atempause in der Sozialpolitik. ... Die Atempause in der Sozialpolitik ist ein Signal und, wie ich glaube, auch eine Chance zur Neubestimmung und zum Neubeginn“ (BK Kohl, Plpr. 9/121, S. 7218).

---

<sup>129</sup> Schnelle Erfolge in der Arbeitsmarktproblematik wurden nun auch unter Hinweis auf die geburtenstarken Jahrgänge, die den Arbeitsmarkt zusätzlich belasteten nicht mehr in Aussicht gestellt (vgl. BK Kohl, Plpr. 9/121, S.7215).

<sup>130</sup> Zum Entstehungsprozess dieser Rede bemerken Dettling/Geske (2003, S. 220f.), dass die Vorbereitungszeit hierfür sehr knapp bemessen war und durch einen noch SPD-lastigen Verwaltungsapparat wenig Unterstützung vorhanden war. Politikbereiche, die man angesichts des knappen Zeitraums nicht mehr ausführlich behandeln konnte, wurden daher von vornherein aus der Rede ausgeklammert.

Das Programm wurde also wieder mal als alternativlos dargestellt und betont, dass im Grunde nur aufgrund der Versäumnisse und Fehlentscheidungen der Vorgängerregierung nun von den Bürgern Opfer abverlangt werden müssten.

„Was damals an Korrekturen unterlassen wurde als sie noch mit verhältnismäßig geringen Opfern möglich waren, muß heute mit größeren Schmerzen und mehr Zeitaufwand nachgeholt werden. Meine Damen und Herren, wäre von vornherein das getan worden, was wir nunmehr tun müssen, dann wären nicht jene Opfer notwendig, zu denen wir heute gezwungen sind“ (BK Kohl, Plpr. 9/121, S.7214).

Die wirtschaftlichen Fundamente zu festigen, wurde letztlich als Weg thematisiert, den Sozialstaat erhalten zu können (vgl. BK Kohl, Plpr. 9/121, S. 7219), und so wollte man die zusätzlichen Kürzungen insbesondere bei den Subventionen und gesetzlichen Leistungen, die noch durch einen Nachtrag zum Bundeshaushalt 1983 eingeleitet werden sollten, rechtfertigen.

Im Zuge der thematisierten Neubesinnung sprach Kohl auch verschiedene Werte an, die im Rahmen der neuen Politik gefördert werden sollten. Solidarität wurde zwar weiterhin auch als ein Grundprinzip benannt, aber schließlich brachte Kohl in dieser Rede erstmals das Prinzip der Subsidiarität in die Debatte ein. Er argumentierte, dass man an einen Scheideweg gekommen sei, an dem deutlich würde, dass ein anonymer, bürokratischer Staat die Bürger entfremdet habe und daher nun mehr Selbst- und Nächstenhilfe sowie Eigeninitiative und Leistung für eine positive gesellschaftliche Entwicklung nötig wären.

„Wir wollen mehr Selbst- und Nächstenhilfe der Bürger füreinander. Das politische Strukturprinzip dafür ist die Subsidiarität. Es verlangt die Vorfahrt für die jeweils kleinere Gemeinschaft. Was diese zu leisten vermag, soll ihr die größere nicht abnehmen ... Wir sind davon überzeugt, daß freie Initiative und Leistung für den einzelnen wie für das Ganze besser sind als staatliche Lenkung und Bevormundung. Wir vertrauen auf den Bürger, der seine Zukunft in seine Hände nimmt“ (BK Kohl, Plpr. 9/121, S. 7225, 7229).

Zwar sollte der Staat auch zukünftig für diejenigen da sein, die wirklich bedürftig waren, aber das Prinzip „Leistung für Gegenleistung“ sollte stärker betont werden.

„Wir wissen, daß Leistung, das schöpferische Schaffen der Menschen, einen sozialen Sinn hat und auch soziale Verpflichtung ist. Wer Leistung verweigert, obwohl er leisten könnte, handelt unsozial. Er beutet seinen Nächsten aus. Wir halten es für gerecht, den Zusammenhang zwischen Leistung und Gegenleistung wieder stärker herauszustellen. Wer diesen Zusammenhang leugnet, macht unser Volk ärmer und gefährdet die Grundlagen sozialer Sicherheit“ (BK Kohl, Plpr. 9/121, S.7229).

Als sozial gerecht und für den sozialen Frieden notwendig wurde angesehen, wenn Ehrlichkeit, Leistung und Selbstverantwortung nun durch die Koalition der Mitte mehr Chancen gegeben würde (vgl. BK Kohl, Plpr. 9/121, S. 7215/16). Ansatzweise wurde so auch ein Ideal von Gesellschaft vorgestellt, welches sich durch den Willen zur Gemeinschaft, mehr Bürgersinn und Bürgerverantwortung, aber auch Anerkennung der Einzigartigkeit, Freiheit und Leistung des Einzelnen auszeichnete, so dass also liberale wie christlich-demokratische Grundsätze zu finden waren.

Anzumerken ist, dass angesichts der schwerwiegenden Probleme in der BRD auch Kohl, wie eigentlich alle seine Vorgänger auch, um die Unterstützung anderer Gruppen zur Bewältigung der Krise bat. Dabei wurde auch die Rolle der Opposition besonders hervorgehoben, die man vielleicht so etwas beschwichtigen wollte.

„Vor dem Parlament aber, meine Damen und Herren, richte ich an jeden einzelnen in unserem Land, an jede Gruppe, an Gewerkschaften und Arbeitgeber, an Industrie und mittelständisches Gewerbe, an Arbeiter, Angestellte, Beamte, an die Angehörigen der freien Berufe, an die Handwerker, an die Bauern, an alle die Bitte: Unterstützen Sie uns bei dem Bemühen, die Krise zu meistern und neue Zuversicht und Hoffnung zu wecken! Diese Bitte richte ich ausdrücklich auch an die Opposition. Die parlamentarische Demokratie braucht die Opposition. Wir können und wir werden uns streiten über den richtigen Weg. Wir sollten jedoch vereinbaren, daß wir uns gegenseitig nie den guten Willen absprechen, das Beste für unser Vaterland zu wollen“ (BK Kohl, Plpr. 9/121, S. 7225).

Auch Bundeskanzler Kohl sprach schließlich von benötigter neuer Hoffnung und Vertrauen für den Weg in eine neue Gesellschaft, in der, wie er konstatierte, heute weniger Menschen an materieller Armut, denn an Einsamkeit, Mangel an Geborgenheit und Mitmenschlichkeit litten. Daher forderte er schließlich eine „Gesellschaft mit menschlichem Gesicht“ anstatt eines anonymen, bürokratischen Wohlfahrtsstaates (vgl. BK Kohl, Plpr. 9/121, S. 7225). So schien der grundlegende Wandel zu mehr Markt und weniger Staat nochmals betont zu werden, der auch helfen sollte, das Problem der Arbeitslosigkeit zu lösen. Diese wurde in der Regierungserklärung nicht sonderlich differenziert sowohl hinsichtlich Ursachen noch Lösungsansätzen thematisiert, auch wenn die Massenarbeitslosigkeit neben der Sanierung der Staatsfinanzen nach wie vor als prioritäres politisches Problem thematisiert wurde. Der Fokus der politischen Intervention lag darauf, neue Arbeitsplätze zu schaffen. Als zielführend sah man dabei vor allem eine steuerpolitisch flankierte Beschäftigungspolitik an, während konkrete arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in dieser Rede nicht erwähnt wurden. Lediglich bei der Gruppe der jugendlichen Arbeitslosen, auf die kurz gesondert hingewiesen wurde, sprach man auch die Aspekte Bildung und Qualifizierung an.

„Was das Schlimmste ist: Fast 200 000 Jugendliche sind arbeitslos. Viele finden keinen Ausbildungsplatz und sind damit nicht nur ohne Arbeit, sondern auch ohne Chance, sich beruflich zu qualifizieren. Daß so viele Heranwachsende den Schritt in das Berufsleben als Erfahrung der Arbeitslosigkeit erleben müssen, bewirkt Bitterkeit und oft Resignation. Wir werden nichts unversucht lassen, um unseren jungen Mitbürgern eine möglichst gute Ausbildung und, wenn möglich, Arbeitsplätze zu sichern. Die Zukunft unseres Landes beruht auf der Qualifizierung und der Bildung und Ausbildung der jungen Generation“ (BK, Plpr. 9/121, S. 7226).

Außerdem wurde noch das Thema Arbeitszeitverkürzung angesprochen.

„Wir wollen mehr Flexibilität im Arbeitsleben. Derjenige, der freiwillig früher aus dem Erwerbsleben ausscheiden will, soll dazu die Möglichkeiten erhalten, ohne daß dadurch die Rentenversicherung zusätzlich belastet wird“ (BK Kohl, Plpr. 9/121, S. 7219).

In Zusammenhang mit den Bemerkungen zur Begrenzung weiterer Einwanderung und Förderung der Rückkehr ausländischer Familien (vgl. BK Kohl, Plpr. 9/121, S. 7219f.) wurden, ohne sie allerdings schon explizit anzusprechen, Ansatzpunkte genannt, wie der Arbeitsmarkt zudem entlastet werden könnte. Vollbeschäftigung als Ziel wurde von Kohl in seiner Regierungserklärung nicht angesprochen. Lediglich in der Aussprache thematisierte ein CDU-Abgeordneter diese als Ziel und Grundlage für internationale Wettbewerbsfähigkeit, die Sanierung der Staatsfinanzen sowie die Finanzierung familienpolitischer Ziele (vgl. CDU/CSU, Plpr. 9/121, S. 7250ff.).

### *Erwiderungen aus den Reihen der Opposition*

Nachdem der stellvertretende Fraktionsvorsitzende der SPD den ehemaligen Koalitionspartner wegen des Taktierens und Paktierens hinter dem Rücken der SPD-Regierung heftig kritisiert hatte und der FDP Unglaubwürdigkeit angesichts des schnellen Seitenwechsels zugeschrieben hatte – „Niemand weiß heute, wofür die FDP steht, und niemand weiß daher auch, wie lange sie noch steht“ (SPD, Plpr. 9/121, S. 7230) – bescheinigte er der „Übergangsregierung“ insgesamt einen schlechten Start und beurteilte das vorgestellte Programm als „Flickschusterei“ und „Sammelsurium unterschiedlicher Einfälle ohne jedes Konzept“, was in Kontinuität zur Oppositionszeit der CDU/CSU angesehen wurde, in der man stets alternative Lösungsvorschläge vermisst habe (vgl. SPD, Plpr. 9/121, S. 7234). Die Koalition wurde als „Koalition der Rechten“ bezeichnet (vgl. SPD, Plpr. 9/121, S. 7230, 7239, 7240), die nun scheinbar legitimiert durch die aufgestellten „Horrorbehauptungen über die Lage der BRD“ (vgl. SPD, Plpr. 9/121, S. 7232) Steuergeschenke an die Besserverdienenden vergeben und auf der anderen Seite Leistungsabbau betreiben wollte. Als Konsequenzen thematisierte man ein erneutes Aufleben des Klassenkampfes, zunehmende Entsolidarisierung und insgesamt die Gefährdung des sozialen Friedens, den man nach wie vor als Voraussetzung für wirtschaftliche und soziale Stabilität ansah (vgl. SPD, Plpr. 9/121, S. 7232, 7236, 7239). Man stellte einen Konsens in Bezug auf die Notwendigkeit der Schaffung neuer wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze sowie auch der Bekämpfung von Missbrauch in der Sozialversicherung fest (vgl. SPD, Plpr. 9/121, S. 7235f.), ansonsten hielt man besonders auch die Hinweise zur Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik für mangelhaft.

„Das einzige, was Ihnen zur Entlastung des Arbeitsmarktes eingefallen ist, ist die Abschiebung der ausländischen Arbeitnehmer mittels finanzieller Anreize. ... In der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik gibt es also eine Fehlanzeige der Rechtskoalition. Kein Wunder, daß Sie nun selbst von noch wachsenden Arbeitslosenzahlen ausgehen. Ihre Politik kann keine Wende zum Besseren bringen“ (SPD, Plpr. 9/121, S. 7238/39).

Die SPD konstatierte angesichts des wahrgenommenen Vorhabens einer Umverteilung von unten nach oben im Zuge der Leistungskürzungen eine gesellschaftspolitische Rückwärtswende sowie auch wirtschaftspolitische Unvernünftigkeit und zeigte sich zuversichtlich, angesichts solcher Vorschläge doch noch in der Gunst des Wählers gut dazustehen.

„Was wir als parlamentarische Opposition den Bürgern versprechen können, ist also eine harte Auseinandersetzung - daran werden Sie sich gewöhnen müssen - über die verfehlte, unsoziale Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik dieser Übergangsregierung. Die von Ihnen angestrebte gesellschaftspolitische Wende nach rückwärts werden wir kompromisslos bekämpfen. Der zu befürchtenden Gefährdung der inneren Liberalität werden wir uns entgegenstemmen. ... Wir zeigen uns draußen und diskutieren. Ich sage Ihnen: Die Menschen draußen wissen heute offensichtlich besser als vorher, was sie an uns gehabt haben. ... Im übrigen merken die Wähler draußen langsam, was diese Rechtskoalition für sie bedeutet. Ich bin sicher, daß Sie mit Ihren Plänen selbst dafür sorgen werden, daß dieses Aha-Erlebnis anhält. Wir werden kräftig nachhelfen.“ (SPD, Plpr. 9/121, S.7242).

Damit schien die SPD deutlicher als die CDU/CSU die Debatte schon für den bevorstehenden Wahlkampf zu nutzen. In diesem Rahmen müssen wohl auch die Anmerkungen zum Verhältnis zu den Grünen und gesehen werden. Eine Verständigung mit diesen lehnte man zwar nicht prinzipiell ab, machte aber deutlich, dass man ihnen eine vernünftige politische Einflussnahme kaum zutraute.

„Für Extratouren, und seien die Reiseziele noch so schön, ist keine Zeit. Das gilt auch für unser Verhalten gegenüber den Grünen und Alternativen. ... Die Grünen müssen sich entscheiden, und wir alle müssen sie weiter zur Entscheidung drängen, ob sie in der parlamentarischen Demokratie politische Mitverantwortung übernehmen oder aber weiter Fundamentalopposition betreiben wollen. Beides zugleich geht nicht. Bleiben sie eine Fundamentalopposition, die zur politisch-praktischen Bewältigung der Probleme unseres Landes nichts beitragen kann oder nichts beitragen will so müssen wir darum kämpfen, dass die Wähler sie wieder aus den Parlamenten abberufen“ (SPD, Plpr. 9/121, S. 7243).

Da man der neuen Regierung vorwarf, mit dem Verlassen der Oppositionsrolle in verschiedenen Punkten plötzlich die Meinung geändert zu haben (z.B. hinsichtlich der Arbeitszeitverkürzung), versuchte sich die SPD dagegen, als besonders verlässlich darzustellen.

„Wir Sozialdemokraten werden anders als Sie nicht unsere politische Meinung ändern, nur weil sich unsere politische Rolle geändert hat. ... Als parlamentarische Opposition werden wir vielmehr wie als Regierungspartei für die Ziele des Godesberger Programms und seine Grundwerte: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität, eintreten. Wir werden mit Ihnen für alles stimmen, was diesen Grundwerten dient - wir werden gegen alles stimmen, was sie schwächt“ (SPD, Plpr. 9/121, S.7235).

### *Das Regierungsprogramm nach den gewonnenen Neuwahlen*

Das von Helmut Kohl vorgestellte Programm im Mai 1983 knüpfte direkt an die erste Erklärung von 1982 an, da er die gleichen Schwerpunkte benannte und er damit zu demonstrieren schien, dass die Koalition der Mitte ihre Politik der Erneuerung nun konsequent weiterführen wollte. Nach kurzen Bemerkungen zu den ersten Erfolgen dieses Programms schon in der Übergangszeit – „Die Regierung, der Mitte hat einen Anfang gemacht, den Staatshaushalt in Ordnung zu bringen, die Systeme sozialer Sicherheit zu festigen, der Wirtschaft wieder Mut und den Menschen wieder Vertrauen zu geben. Meine Damen und Herren, es ist unübersehbar: der Aufschwung hat begonnen“ (BK Kohl, Plpr. 10/4, S. 56) – stellte Kohl sieben Leitgedanken vor, die die kommende Arbeit bestimmen sollten. Dazu gehörte, wie schon aus der Erklärung zur Übergangsregierung bekannt, eine erneute „Glorifizierung“<sup>131</sup> der sozialen Marktwirtschaft und die Rede von einer „Gesellschaft mit menschlichem Gesicht“.

„Erstens. Persönliche Freiheit und sinnerfüllte Arbeit, Wohlstand für alle und soziale Sicherheit sind mit Geist und Leistungskraft der Sozialen Marktwirtschaft zu erreichen. Nur mit dieser Ordnung sind die technologischen und ökologischen Aufgaben unserer Zeit in wahrhaft freiheitlichem Sinne zu lösen. Zweitens. Wir wollen die Gesellschaft mit menschlichem Gesicht. Mitmenschlichkeit ist praktizierter Bürgersinn. Das gehört zu der geistigen Erneuerung, die wir wollen. Deshalb ermutigen wir die Bürger, nicht nur zu fragen ‚Wer hilft mir?‘ sondern auch ‚Wem helfe ich?‘. Eine Gesellschaft, unsere Gesellschaft, beweist ihre Humanität wenn viele ihren Dienst am Nächsten leisten, wenn viele für andere da sind - nicht nur jeder für sich selbst“ (BK Kohl, Plpr. 10/4, S. 56).

In diesem Sinne stand auch der Rückbau des Sozialstaates auf seine Kernaufgaben in dem Programm der Koalition, was als notwendig angesehen wurde, um diese überhaupt noch zuverlässig erfüllen zu

<sup>131</sup> Vgl. „Die soziale Marktwirtschaft ist wie keine andere Ordnung geeignet, Gleichheit der Chancen, Eigentum, Wohlstand und sozialen Fortschritt zu verwirklichen. ... Die Soziale Marktwirtschaft ist nicht nur die erfolgreichste Wirtschaftsform, sie ist auch dem Menschen gemäß: Sie fordert den Bürger, aber sie verfügt nicht über ihn. ... Wir sind uns bewußt, wie sehr diese Wirtschaftsordnung Konflikte entspannen und Freiräume schaffen kann. Das Wort von Alfred Müller-Armack gilt noch heute: Die Soziale Marktwirtschaft ist ein Beitrag zum Frieden nach innen und außen“ (BK Kohl, Plpr. 10/4, S. 57, 61f.).

können, wobei damit wieder die Konzentration auf die „wirklich Bedürftigen“ und die Unterstützung der Familien gemeint war.<sup>132</sup>

Der Wille, das Leistungsprinzip in der Gesellschaft zu stärken bzw. wieder aufleben zu lassen, kam an mehreren Stellen von Kohls Rede zum Ausdruck. So betonte er, dass Ansprüche an den Staat nicht stärker wachsen könnten als die Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft der Bürger. Zudem bekannte er sich zu einer verantwortungsbewussten Leistungselite als Grundlage für die weitere wirtschaftliche Entwicklung und stellte die geplanten Steuerrechtsänderungen/-entlastungen auch als Maßnahme für mehr Leistungsbereitschaft dar (vgl. BK Kohl, Plpr. 10/4, S. 56, 58, 60).

„Für alle Bürger muß wieder gelten: Wer mehr wagt, und wer sich mehr plagt, der hat auch Anspruch auf Erfolg und Gewinn“ (BK Kohl, Plpr. 10/4, S. 58).

Wie seine Vorgänger, merkte nun auch Kohl an, dass die Möglichkeiten der Politik begrenzt seien, die komplexen Probleme des Landes alleine zu meistern, und verwies damit auf die Notwendigkeit des Wandels und der Reform.

„Meine Damen und Herren, wir wissen, daß der Staat und die Politik allein alle diese Probleme nicht lösen können. Der Staat soll dies auch gar nicht behaupten. Die Regierung, wir alle brauchen die Mitverantwortung aller Bürger. Zu viele sind zu lange dem Trugschluß erlegen, daß mehr verteilt werden kann als erarbeitet worden ist“ (BK Kohl, Plpr. 10/4, S. 60).

Für die Legislaturperiode kündigte er vier Arbeitsschwerpunkte an, wobei der Abbau der Arbeitslosigkeit an erster Stelle stand, gefolgt von der Wiedergewinnung eines angemessenen Wachstums, der weiteren Sanierung der öffentlichen Finanzen und schließlich der Sicherung der Renten.

„Aufgabe Nummer eins ist die Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit. Hier geht es für uns nicht nur um ein wirtschaftliches Problem, sondern vor allem um ein Gebot der Mitmenschlichkeit“ (BK Kohl, Plpr. 10/4, S. 57).

Bei der Problemintervention stand für die Koalition der Mitte ganz klar die Stärkung der Wirtschaft im Zusammenhang mit einer Erneuerung der sozialen Marktwirtschaft im Vordergrund. In der Zeit der sozial-liberalen Koalition hatte man diese, laut neuer Regierung, über Gebühr belastet und die gesunde wirtschaftliche Dynamik aufgrund staatlicher Eingriffe behindert (vgl. BK Kohl, Plpr. 10/4, S. 57). Gerade auch bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sollte die Schaffung wirtschaftsfreundlicher Rahmenbedingungen helfen, da die Vorgängerregierung mit ihren etatistischen Tendenzen hier als eindeutig gescheitert dargestellt wurde.

„Die Jahre der Krise haben gelehrt, daß administrative Gängelung nicht weiterhilft. Die Regierungen haben ihr Versprechen, Vollbeschäftigung zu garantieren, nicht halten können. Sogenannte Beschäftigungsprogramme haben Milliarden verschlungen, ohne die Lage am Arbeitsmarkt stabilisieren zu können. Wir werden nicht neue Versprechungen machen, sondern die Ursachen der Fehlentwicklungen bekämpfen“ (BK Kohl, Plpr. 10/4, S. 57).

Als konkrete arbeitsmarktpolitische Themen wurden die Arbeitszeitverkürzung und die Jugendarbeitslosigkeit angesprochen. Bei der Arbeitszeitverkürzung wurde von Kohl jetzt eindeutiger für eine Er-

---

<sup>132</sup> Die Familie spielt in der christdemokratischen Programmatik eine besondere Rolle, wie an diesem Zitat aus der Regierungserklärung im Mai 1983 ebenfalls zu sehen ist „Das Fundament für eine Gesellschaft der Mitmenschlichkeit ist die Familie. Hier lernen die Menschen Verhaltensweisen, die unsere Gesellschaft prägen: Liebe und Vertrauen, Toleranz und Rücksichtnahme, Opferbereitschaft und Mitverantwortung“ (BK Kohl, Plpr. 10/4, S. 62).

höhung der Teilzeitplätze gegenüber der Verkürzung der Lebensarbeitszeit in Sorge um die mögliche Belastung der Gesamtwirtschaft und der Finanzen votiert (vgl. BK Kohl, Plpr. 10/4, S. 58). Den ausbildungswilligen und ausbildungsfähigen (sic!) Jugendlichen versprach er, mit einer Initiative für Ausbildung dafür zu sorgen, dass jeder eine Lehrstelle erhalte (vgl. BK Kohl, Plpr. 10/4, S. 64). Damit war das Thema Arbeitsmarktpolitik abgehakt. Dafür kam der Konsolidierungspolitik noch ein großes Gewicht in Kohls Programm zu. Die auf den Bürger zukommenden Einschränkungen im Zuge der Sanierung der öffentlichen Finanzen wurden als unausweichlich angekündigt, wenn die Wirtschaft wieder angekurbelt, Arbeitsplätze geschaffen und die soziale Sicherheit garantiert werden sollte. So schien wirklich alles unter dem Primat zu stehen, der Wirtschaft zur Gesundung zu verhelfen oder wie Kohl es auch ausdrückte ihr zu einer robusteren Konstitution zu verhelfen, denn „[j]ede Überforderung der ökonomischen und finanziellen Grundlagen gefährdet die soziale Sicherheit“ (BK Kohl, Plpr. 10/4, S.61). Um den Kampf gegen die Wirtschaftskrise und die Arbeitslosigkeit zu gewinnen, sprach sich Kohl auch für eine Annäherung der Wirtschaftspolitik in den Mitgliedsstaaten der europäischen Gemeinschaft aus (vgl. BK Kohl, Plpr. 10/4, S. 68).

Zum Abschluss wurde vom Bundeskanzler darauf hingewiesen, dass man sich in der schwarz-gelben Regierung vor allem den Werten Freiheit, Verantwortung und Mitmenschlichkeit verpflichtet fühle und vor diesem Hintergrund die Vision einer Gesellschaft habe, in der „freie Entfaltung der Persönlichkeit in ihrer Verantwortung für den Nächsten“ zu einem stärkeren sozialen Miteinanders führe (vgl. BK Kohl, Plpr. 10/4, S. 74). Dies wurde vor allem als wünschenswert angesehen, weil man unterstellte, dass vor allem den Menschen in Not durch zwischenmenschliche Solidarität bzw. Nächstenhilfe besser geholfen werde als durch anonyme, materielle Hilfen des Staates.

„Die Menschen suchen nicht nur soziale Sicherheit und materiellen Wohlstand. ... Menschen in Not brauchen nicht nur staatliche Hilfe. Sie brauchen vor allem Menschen, die ihnen helfen, nicht nur Sach-Bearbeiter, die Fälle verwalten. Freiwillige soziale Dienste und ehrenamtliche Tätigkeit werden wir fördern, wo immer wir können“ (BK Kohl, Plpr. 10/4, S. 62).

Die Regierung wollte so offensichtlich zum Ausdruck bringen, dass sie eine an den Bedürfnissen der Menschen orientierte Politik verfolge. Indem sie unterstellte, dass das Bedürfnis nach immaterieller, informeller Unterstützung größer als das Bedürfnis nach materieller Absicherung sei, ließen sich die Einschränkungen staatlicher Unterstützungsleistungen, die angesichts der desolaten Haushaltssituation als notwendig erachtet wurden, in gewisser Weise rechtfertigen.

### *Die Stimmen der Opposition*

Von dem SPD-Fraktionsvorsitzenden Vogel wurde Kohls Regierungsprogramm dahingehend kritisiert, dass es für die neuen Probleme der 80er Jahre Lösungen der 50er und 60er Jahre empfehle und damit nicht mehr als eine nostalgische Illusion beinhalte (vgl. SPD, Plpr. 10/4, S. 75, 87). Erneut wurde auch der Vorwurf einer Rechtskoalition erhoben, die zwar eine Gesellschaft mit menschlichem Gesicht fordere, aber sich selbst in vielen Punkten unmenschlich zeige. Laut Vogel würde vor allem

die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in der einseitigen Vorstellung der Regierung auf Trennung und Desintegration hinauslaufen, in dem arbeitslose Jugendliche auf ihre angebliche Ausbildungsunwilligkeit/-unfähigkeit, die Frauen auf ein überholtes Rollenverständnis und die Ausländer auf ihren mangelnden Heimkehr- oder Integrationswillen zurückgeworfen würden (vgl. SPD, Plpr. 10/4, S. 79).

„Sie zitieren immer nur die eine Hälfte des Prinzips, daß nämlich die kleinere Gemeinschaft leisten soll, was sie ebensogut oder besser zu leisten vermag als die größeren Gemeinschaften. Das Prinzip hat jedoch auch eine Kehrseite, daß nämlich die größere Einheit - das ist dann letzten Endes der föderal gegliederte Gesamtstaat - eintreten muß, wenn die kleineren Einheiten der anderen Ebenen ihre Aufgabe nicht mehr sozial gerecht bewältigen können“ (SPD, Plpr. 10/4, S.79).

Man bekannte sich von Seiten der Sozialdemokraten auch zu Selbsthilfe, Eigeninitiative und Eigenverantwortung,

„...[a]ber diese Eigenverantwortung war für uns stets mit der Verantwortung für den anderen verbunden. Sie ist und war verbunden mit Solidarität, mit einer Solidarität, die den Schwachen oft genug überhaupt erst eine Chance zur Selbstbehauptung und zum Selbvertun gab“ (SPD, Plpr. 10/4, S. 79).

Es schien so, als ob die SPD sich nun aus der Opposition heraus wieder klarer zu den eigenen Grundsätzen und der ursprünglichen Klientel bekannte. So setzte Vogel der propagierten Hoffnung auf die Selbstheilungskräfte des Marktes als Wundermittel in der Krise ein Konzept aktiver und solidarischer Beschäftigungspolitik entgegen, in welchem die Verkürzung der Wochenarbeitszeit, der Einsatz staatlicher Mittel zur Modernisierung der Wirtschaft vor allem im Umweltschutz, der Energieeinsparung, behutsamer Stadterneuerung und Entwicklung intelligenter Technologien sowie die Bereitstellung zusätzlicher Ausbildungsplätze bei öffentlichen und gemeinnützigen Trägern und die Ausweitung der Beschäftigung von Dauerarbeitslosen unter Einsatz von Mitteln, die sonst für Arbeitslosengeld-/hilfe ausgegeben werden müssten, vorgesehen wurden (vgl. SPD, Plpr. 10/4, S. 89). Dem Marktvertrauen wurde von Seiten der SPD erwartungsgemäß eine klare Absage erteilt, genauso wie Kürzungen bei den Lohnersatzleistungen im Rahmen eines insgesamt ungerechten Umverteilungssystems, welches aus Sicht der SPD von der Regierung anvisiert wurde.

„Zum Thema Arbeit gehört das Thema soziale Sicherheit. Soziale Sicherheit ist nicht eine Erfindung von Leuten, die ohne Anstrengung gut leben wollen. Sie ist auf der Grundlage des Sozialstaatsprinzips ein Gebot mit Verfassungsrang. Sie ist ein - wenn nicht sogar das - Fundament unserer sozialen Stabilität. ... Und der Markt ist da, wo er nicht durch Kartelle und Multis außer Funktion gesetzt wird, effektiv in der Verarbeitung von Informationen und im Ausgleich von Bedarf und Nachfrage. Aber er ist blind für die sozialen und gesellschaftlichen Folgen seiner Funktion. Hier ist die Gemeinschaft, hier ist letzten Endes der Staat gefordert, und hier muß der Staat handeln“ (SPD, Plpr. 10/4, S 88/89).

Für die SPD stellte die Betonung des Leistungsprinzips im Zuge der Parole „Wir tun alles für die Entlastung der Wirtschaft“ nur eine vordergründige Rechtfertigung der Einschnitte bei den so genannten konsumtiven Ausgaben, den sozialstaatlichen Leistungen dar. Denn Entspannung auf dem Arbeitsmarkt erwartete sie keinesfalls mehr allein durch Wirtschaftswachstum und konjunkturelle Erholung erreichen zu können, da man auf das Phänomen des „jobless growth“ hinwies.

„Die Arbeitslosigkeit wird auch dann nicht oder nur geringfügig sinken, wenn sich die Konjunktur belebt. Im Gegenteil, eine steigende Konjunktur könnte durchaus mit weiter steigender Arbeitslosigkeit einhergehen. Dies deshalb, weil es sich überwiegend um eine strukturelle Arbeitslosigkeit handelt, um eine Arbeitslosigkeit, für die eben nicht mangelnder Leistungswille oder die Staatsschulden oder die Lohnkosten oder das Arbeitslosengeld, sondern in erster Linie der sich beschleunigende Produktivitätsfortschritt und die Veränderungen in der weltweiten Arbeitsteilung ursächlich sind“ (SPD, Plpr. 10/4, S. 88).

Die SPD bekannte sich ausdrücklich zu den Werten Solidarität und sozialer Gerechtigkeit sowie der Notwendigkeit staatlicher Verantwortung in allen Bereichen und versuchte so, die moralischen Schwächen des schwarz-gelben Regierungsprogramms herauszustellen, welches man schließlich auch wegen seiner Allgemeinplätze, unklaren Zukunftsversprechen sowie der Inkonsistenz gegenüber früheren Positionen (Mehrwertsteuererhöhung, Erhöhung der Arbeitslosenbeiträge, Schuldenaufnahme) grundlegend ablehnte (vgl. SPD, Plpr. 10/4, S. 76).

„Wir wollen mehr soziale Gerechtigkeit und mehr Solidarität, weil ein Gemeinwesen gerade in schwierigen Zeiten der Gerechtigkeit und der Solidarität in besonderer Weise bedarf. Sie reden von dem Zusammenhang zwischen Leistung und Gegenleistung in einem Sinne, der die Stärkeren dazu verführt, aus der Solidarität auszubrechen und immer wieder das eigene Wohlergehen für wichtiger zu halten als die Beachtung der Gebote der sozialen Gerechtigkeit“ (SPD, Plpr. 10/4, S. 92).

Von den Grünen wurde überwiegend die vorgestellte Umwelt- und Friedenspolitik diskutiert und für atomare Abrüstung und Gewaltfreiheit plädiert. Allerdings ließen sich in einem Beitrag auch Stellungnahmen zu den Bereichen Wirtschaft und Arbeitsmarkt finden. Dabei konnte man der vorgestellten angebotsorientierten Politik der Regierung von Seiten der Grünen erwartungsgemäß nichts abgewinnen. Ebenso wie die SPD zeigten sie sich skeptisch gegenüber dem versprochenen Aufschwung, den sie als herbeigeredet beurteilten (vgl. Die Grünen, Plpr. 10/4, S. 114). Es wurde im Zuge der vertretenen Wachstumskritik kritisiert, dass die geplante Wirtschaftspolitik nicht stärker hinterfragt und dabei erkannt würde, dass sie keinesfalls ein Konzept zum Abbau der Massenarbeitslosigkeit sei. Vielmehr befürchtete man auch von dieser Seite Investitionen in Großprojekte, die viel Kapital binden, aber wenig Arbeit für den Menschen bringen würden (vgl. Die Grünen, Plpr. 10/4, S. 115). Unter Hinweis auf die Prognosen der Wirtschaftsinstitute sowie die Erfahrungen im Ausland mit einem solchen Wirtschaftskurs wurde totales Unverständnis für die vorgestellten Konzepte ausgedrückt.

„Man sollte glauben, es gebe Ihnen zu denken, dass keiner der berufenen Prognostiker Wachstumsraten vorher sagt, die zu einer Beseitigung der Arbeitslosigkeit führen. Das haben Sie doch jetzt von den Wirtschaftsinstituten schriftlich. Man sollte glauben, es gebe Ihnen zu denken, wenn die Wirtschaftspropheten, unberührt von Ihrer Aufschwungseuphorie, ein im großen und ganzen stagnierendes Bruttosozialprodukt vorhersagen. Was Sie jetzt anbieten, ist eine hilflose Mischung aus neokonservativem Angebots- und keynesianistischen Nachfragekonzepten. Auch hier brauchen wir die Daten nicht zu bemühen. Wir alle wissen, daß die Ihnen geistesverwandte Maggie Thatcher und Ronald Reagan vor einem Heer von Arbeitslosen stehen und daß nicht wie früher Kaugummi in die Zone, sondern Butterkekse nach Detroit geschickt worden sind“ (Die Grünen, Plpr. 10/4, S. 115).

Anstatt Geld in unproduktive Wirtschaftskanäle zu stecken, die Ausländer zum Sündenbock zu machen und Frauen wieder an den Herd zu schicken, schlugen die Grünen daher als „machbare Utopie“ zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit die Umverteilung der Arbeit vor.

„Die Senkung der Arbeitszeit schafft Raum für die notwendige Aufteilung der Erziehungs- und Hausarbeit zwischen Mann und Frau. Sie schafft Raum für eine soziale Sicherheit, in der nicht alle Versorgung staatlich vermittelt und bürokratisiert ist“ (Die Grünen, Plpr. 10/4, S. 115).

### **4.6.3 Der Problembearbeitungsdiskurs in der 10. WP**

In der ersten Phase der christlich-liberalen Regierung wurden im Grunde drei aufeinander folgende Strategien verfolgt, die mehr oder weniger direkt zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit beitragen sollten. Die erste Strategie bestand mit den Haushaltsbegleitgesetzen 1983 und 1984 darin, die angekündigte Sanierung des sozialen Sicherungssystems und die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte voranzutreiben, um so Handlungsfähigkeit wie auch das Vertrauen der Wirtschaft zurückzugewinnen. Darauf folgte im Rahmen aktiver Beschäftigungspolitik die Diskussionen um Arbeitszeitverkürzung, von Seiten der Regierungsparteien konzentriert auf Vorruhestandsregelungen, und das Beschäftigungsförderungsgesetz 1985, wodurch man zum Abbau von Einstellungshemmnissen beitragen wollte. Schließlich kam es bei anhaltend hoher Arbeitslosigkeit aber ansonsten günstigen wirtschaftlichen Entwicklungen mit der 7. AFG-Novelle noch zu einem Ausbau arbeitsmarktpolitischer Instrumente, die durch gewonnene Überschüsse bei der BA finanziert wurden.

#### ***4.6.3.1 Arbeitslosigkeit und Haushaltsdebatten***

Der Fokus auf die Entlastung der Wirtschaft nebst Konsolidierungsabsichten zeigte sich bereits in der Übergangsphase der christlich-liberalen Regierung. Noch zum Jahresende 1982 hatte sie nämlich ein Gesetz zur Wiederbelebung der Wirtschaft und Beschäftigung und zur Entlastung des Bundeshaushalts (Haushaltsbegleitgesetz 1983) eingebracht. Begründet wurde dieses mit dem Hinweis, dass die im Zusammenhang mit dem bisherigen Bundeshaushalt eingeleiteten Maßnahmen von der vorherigen Regierung angesichts der verschlechterten wirtschaftlichen Entwicklung unzureichend wären, um eine Wiederbelebung der Wirtschaft und Beschäftigung sowie den Abbau der strukturellen Defizite zu befördern (vgl. Drks. 9/2074). Obwohl angemerkt wurde, dass ein quantitativ erheblicher Teil der Einsparungen auf den Sozialbereich (u.a. Kindergeld, Wohngeld, BaföG, Sozialhilfe) falle, wurde gleichermaßen konstatiert, dass der Gesetzentwurf eine möglichst gleichmäßige Verteilung der Lasten verfolge, da ebenfalls eine Investitionshilfeabgabe für Höherverdienende zur Förderung des Wohnungsbaus eingeführt würde. Man argumentierte, dass die Begrenzung konsumtiver Ausgaben notwendig sei, um den Rückgang der Steuereinnahmen und die Haushaltsmehrbelastungen durch eine höhere Arbeitslosenzahl zu kompensieren, was zur Belebung der Wirtschaft und damit auch zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit führen sollte. Da der BA-Haushalt nach wie vor durch die benötigten Zuschüsse des Bundes bei anhaltend hoher Arbeitslosigkeit ein Hauptverursacher des finanziellen Drucks war, wurden besonders hier Begrenzungen des Ausgabenanstiegs vorgesehen. Für den Bereich der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitsförderung bedeutete das Haushaltsbegleitgesetz 1983 eine Beitragserhöhung von 4 auf 4,6 %, wobei man unter Bezug auf die demografische und ökonomische Entwicklung der nächsten Jahre aber direkt eine Beitragssenkung zur Mitte der 1980er in Aussicht stellte (vgl. Drks. 9/2074, S. 113), da Beitragserhöhungen doch ein Rechtfertigungsproblem darstellten, vor allem weil man sie in der Oppositionszeit immer vehement abgelehnt hatte. Darüber hinaus sollten die Rentenversicherungsbeiträge für Leistungsempfänger nur noch nach der Höhe der Lohner-

satzleistung und nicht mehr nach der Höhe des vorherigen Bruttoeinkommens bemessen, die Zuschüsse der BA zur Rentenversicherung für Empfänger von Kurzarbeiter- und Schlechtwettergeld gekürzt, die Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld stärker als bisher nach der Dauer der Beitragsleistung gestaffelt sowie Reduzierungen beim Übergangsgeld in der beruflichen Rehabilitation und der Sprachförderung für Ausländer und Aussiedler vorgenommen werden (vgl. IAB – Chronik der Arbeitsmarktpolitik 1982). All dieses wurde als notwendig angesehen, um die steigenden Defizite der BA zu begrenzen und somit das „bewährte System der Arbeitsförderung funktionsfähig zu erhalten“ (Drks. 9/2074, S. 95). Diese Argumentation wurde auch in den Debatten um die Haushaltsbegleitgesetze 1983 sowie 1984 immer wieder aufgenommen. Nach Bestätigung der neuen Regierung durch die Wahlen im März 1983 wurde der anscheinend weitgehend in der Bevölkerung akzeptierte Konsolidierungskurs weiterverfolgt.

Mit dem Haushaltsbegleitgesetz 1984 („Gesetz über Maßnahmen zur Entlastung der öffentlichen Haushalte und zur Stabilisierung der Finanzentwicklung in der Rentenversicherung sowie über Verlängerung der Investitionshilfenabgabe“) wurden weitere Kürzungen umgesetzt, da man sich durch erste Erfolge bestätigt sah und nach dem Abfangen der wirtschaftlichen Talfahrt nun zur weiteren Stabilisierung beitragen wollte. Das Haushaltsbegleitgesetz 1984 sah zum 1.1. 1984 eine stärkere Einbeziehung von Einmalzahlungen (Weihnachts-, Urlaubsgeld) in die Beitragspflicht vor. Die Leistungssätze beim Arbeitslosen-, Kurzarbeiter- und Schlechtwettergeld sowie bei der Arbeitslosenhilfe wurden für Leistungsempfänger ohne Kinder gekürzt, Einarbeitungszuschüsse ebenfalls reduziert. Zudem wurden Einschränkungen bei den beruflichen Rehabilitationsleistungen im Rahmen des Übergangsgelds vorgenommen. Bei den Mobilitätshilfen zur Förderung der Arbeitsaufnahme wurden aufgrund der Anhebung der Bagatellgrenze Kleinbeträge nicht mehr übernommen und die Förderung einer zweckmäßigen Weiterbildung wurde in eine Kann-Leistung umgewandelt (vgl. IAB – Chronik der Arbeitsmarktpolitik 1984). Bei einer anhaltend hohen Arbeitslosigkeit von im Durchschnitt 9,1% (vgl. Anhang IV, Tab A4) im Jahre 1983 bedurfte es einer guten Rechtfertigung dieser Kürzungen, denn von Seiten der Opposition skandalisierte man die soziale Unausgewogenheit der Kürzungen und erhob den Vorwurf des Sozialstaatsabbaus.

„Und wir haben zu kritisieren, daß die Lasten der Einsparungen fast ausschließlich auf dem Buckel der Arbeitslosen, der Rentner, der Sozialhilfeempfänger, der Arbeitnehmer und ihrer Familien abgeladen werden, während andere verschont bleiben oder sogar entlastet werden“ (SPD, Plpr. 9/140, S. 8833).

„Diese Taten umfassen auf der einen Seite Steuerentlastungsgesetze für die Unternehmer und auf der anderen Seite Sozialabbaumaßnahmen zu Lasten all derjenigen, denen eine entsprechende Lobby im Parlament fehlt und die ohnehin schon zu den sozial schwach Gestellten in diesem Staate gehören. Denn die durch Ihre Steuerentlastungsgesetze verminderten Steuereinnahmen in Milliardenhöhe, verehrte Kolleginnen und Kollegen von den Koalitionsfraktionen, werden durch eine Art Sozialabbauextremismus, der seinesgleichen sucht, wieder hereingeholt“ (Die Grünen, Plpr. 10/44, S. 2175).

Von Seiten der SPD bekannte man sich zwar auch zur Notwendigkeit des Sparens, lehnte aber den eingeschlagenen Weg der angebotsorientierten Politik ab. Man verwies auf vorliegende alternative

Programme und Strategien, was günstig erschien, um sich gegenüber Schwarz-Gelb im Wahlkampf profilieren zu können.

„Meine sehr verehrten Damen und Herren, im Gegensatz zu Ihrer jahrelangen Oppositionsrolle der politischen Enthaltbarkeit haben wir konkrete Vorschläge zur Überwindung der Arbeitslosigkeit gemacht, - schauen Sie sich das mal genau an -, Vorschläge, die finanzpolitisch und haushaltspolitisch fundiert sind, und den Weg aus der Krise zeigen und nicht tiefer hineinführen“ (SPD, Plpr. 9/140, S. 8833).

Die SPD bekannte sich dazu, kein Patentrezept zu haben, wie es die Bundesregierung anscheinend mit dem Konzept „Konsolidierung der Haushalte + Sanierung der Sozialsysteme + mehr Anreize für die Wirtschaft = mehr Arbeitsplätze“ vorstellte, verwies aber auf konkrete Ansatzpunkte und Anträge, in denen Arbeitszeitverkürzung und Vorruhestandsregelung zusammen mit einem so genannten Beschäftigungshaushalt eine Rolle spielten (vgl. SPD, Plpr. 9/140, S.8836, S. 8844, 8854). Außerdem bekannte man sich in Kontrast zur Bundesregierung auch wieder eindeutig zur nachfrageorientierten Politik.

„Es entspricht unserer Finanzverfassung, wenn der Staat bei steigender Arbeitslosigkeit und fallenden Steuereinnahmen die Haushaltsmehrbelastungen durch Kreditaufnahme ausgleicht, wenn der Staat Kredite aufnimmt, um zu intervenieren und antizyklisch zu handeln. Die Schlagwortdiskussion über die Staatsverschuldung darf dies nicht verdunkeln“ (SPD, Plpr. 9/140, S. 8901).

Insgesamt stellte sich die SPD als Verfechter des Sozialstaates dar, der mit Blick auf den sozialen Frieden und die Verhinderung eines neuen Klassenkampfes nicht zur Disposition stehen dürfe. Man prognostizierte ein „Kaputtsparen“ des Sicherungssystems und glaubte auch bei den Debatten um das Haushaltsbegleitgesetz 1984 nicht an die Schaffung neuer Arbeitsplätze durch die Entlastung der Wirtschaft (vgl. SPD, Plpr. 10/44, S. 3167).<sup>133</sup> Man befürchtete eine Rückkehr zur „Armenpflege alter Prägung“ und kritisierte die selektive Einforderung von Leistungsbereitschaft sowie die prekäre Entwicklung, klare Rechtspositionen zugunsten von Ermessensentscheidungen im Sicherungssystem abzubauen (vgl. SPD, Plpr. 10/44, S. 3168). Die beiden Haushaltsbegleitgesetze wurden von der SPD abgelehnt, da man der Regierung vorwarf, die Wirtschaftskrise zu instrumentalisieren, um ideologisch begründeten Sozialstaatsabbau zu betreiben.

“Wir Sozialdemokraten befürchten, daß es Ihnen in Wirklichkeit nicht darum geht, meine Damen und Herren, mit Ihren Maßnahmen das soziale Netz in schwierigen Zeiten zu sichern und zu festigen, sondern daß bei Ihnen das Sparen am Sozialhaushalt zum Selbstzweck und zur Ideologie wird . . . Sie haben, so hat es den Anschein, den Sozialstaat oder, wie Sie das nennen, den Umverteilungsstaat - das ist ja Ihr Ausdruck für Sozialstaat - mit Ihren Maßnahmen grundsätzlich aufs Korn genommen. Sie machen Sozialstaatsabbau zum bewusst eingesetzten Instrument Ihrer Wirtschaftspolitik. Sie verkennen, daß die Finanzierungsprobleme in den einzelnen sozialen Sicherungssystemen lediglich die Folge der Wirtschaftskrise sind, und nicht umgekehrt. Sie verdrehen Ursache und Wirkung, machen den Sozialstaat und den Ausbau des Sozialstaates zum Sündenbock für die Wirtschaftskrise und geben den angeblich überzogenen Ansprüchen der Menschen die Schuld“ (SPD, Plpr. 9/140, S. 8840).

Disziplinierungsversuche sah die SPD in diesem Zusammenhang darin, dass unter Hinweis auf die zu teure Arbeit für neue Arbeitsplätze die Gewerkschaften immer wieder zu Zurückhaltung in Lohnforderungen ermahnt wurden (vgl. CDU/CSU, Plpr. 9/140, S. 8838; FDP S. 8855, 8858) und über die Einschränkung der Arbeitnehmerschutzrechte diskutiert wurde.

<sup>133</sup> Diese Annahme sah man unterstützt durch die Entwicklungen in den USA und Großbritannien, wo der wirtschaftsliberale Kurs eher zu einer Verschärfung statt dem Abbau von Arbeitslosigkeit geführt hatte (vgl. SPD, Plpr. 9/140, S. 8836).

„Aber es ist heute morgen schon davon gesprochen worden - der Arbeitsmarkt hat zwei Seiten: die Wiedereinstellungschance ist so wichtig wie der Kündigungsschutz. Wir müssen vor Entlassungen geschützt werden. Wer aber nur auf diesen Schutz achtet, baut möglicherweise diesen Schutz zur Sperre für diejenigen auf, die wieder eingegliedert werden wollen. In Zeiten der Vollbeschäftigung steht der Schutz vor Entlassungen im Vordergrund, in Zeiten angespannten Arbeitsmarktes geht es nicht nur um den Schutz für diejenigen, die Arbeit haben, sondern auch um die Chance, wieder Arbeit zu finden für diejenigen, die draußen sind“ (CDU/CSU, Plpr. 10/44, S. 3164).

„Und dann wollen Sie den Arbeitsschutz abbauen. Es ist sehr interessant für mich, wie Sie jetzt versuchen, an das Arbeitszeitrecht, an Arbeitsschutzrechte heranzugehen, wie sie sich im Grunde auch hier auf den Weg begeben, Arbeitnehmerrechte abzubauen. Graf Lambsdorff hat heute morgen gesagt, die Schutzwürdigkeit der arbeitenden Menschen an ihrem Arbeitsplatz dürfe nicht so groß sein, daß damit Einstellungen verhindert würden. Ich finde das eine eigenartige Philosophie. Wieso wird es, wenn einem arbeitenden Menschen, der einen Arbeitsplatz hat, der Kündigungsschutz genommen wird, für einen Arbeitslosen leichter, einen Arbeitsplatz zu finden? Ich habe das nie begriffen. Für mich ist das Ziel klar, das Sie damit verfolgen: Sie wollen die wirtschaftlichen Schwierigkeiten nutzen, um mühsam erreichte Arbeitnehmerrechte abzubauen“ (SPD, Plpr. 10/44, S. 3170).

Soziale Unausgewogenheit, gewollter Sozialstaatsabbau und die Nutzlosigkeit der Sparmaßnahmen für den Arbeitsmarkt sowie die verfehlte Sanierung der Sicherungssysteme angesichts eingebauter Verschiebebahnhöfe im Gesetz zwischen Arbeitslosen- und Rentenversicherung (vgl. SPD, Plpr. 9/140, S. 8842; Plpr. 10/44, S. 3167) blieben damit die Hauptkritikpunkte der Opposition. Letztlich sprach man sich von Seiten der SPD mit Blick auf die veränderten ökonomischen, finanziellen und demografischen Rahmenbedingungen für eine Reform der Arbeitslosenversicherung aus. Außerdem konstatierte man, dass nun mehr und mehr deutlich geworden war, dass Arbeitslosigkeit kein versicherbares Problem sei.

„Ich glaube, daß wir sogar die Arbeitslosenversicherung finanzieren können, wenn wir endlich begreifen, daß die Arbeitslosigkeit kein versicherbares Risiko ist, sondern ein gesamtgesellschaftliches Problem, das von der gesamten Gesellschaft getragen werden muß“ (SPD, Plpr. 9/140, S. 8855) – „Wir werden - das gilt für alle Parteien – noch intensiver in der Zukunft darüber nachzudenken haben, wie diese Systeme mittelfristig so umgebaut werden, daß sie auch unter ungünstigen Bedingungen finanzierbar bleiben und doch ihre Aufgabe erfüllen“ (SPD, Plpr. 9/140, S. 8903).

Von der Regierung wurde auf diese Reformdiskussion gar nicht eingegangen, sondern immer wieder die Überlegenheit des eingeschlagenen angebotsorientierten Kurses durch Hinweise auf erste Erfolge (vgl. CDU/CSU, Plpr. 10/44, S. 3155) und Beschreibung der schlimmen Konsequenzen bei einer Weiterführung des ideologisch verblendeten Weges der Vorgängerregierung (vgl. CDU/CSU, Plpr. 9/140, S. 3155) dargestellt. Außerdem wurde das Sparkonzept unter dem Hinweis auf die „Erblast“ der hohen Staatsverschuldung als unausweichlich hingestellt.

„Wir hatten also gar nicht die Wahl ‚Handeln oder nicht Handeln‘, ‚Sparen oder nicht Sparen‘. Wir hatten nur die Wahl ‚Wende oder Ende‘. Das war die einzige Wahl, die wir hatten (vgl. CDU/CSU, Plpr. 9/140, S. 8847).

Ohne strikte Konsolidierung und Sanierung sah man weder die Handlungsfähigkeit des Staates noch das benötigte neue Vertrauen der Wirtschaft gewährleistet. Sozial- und Wirtschaftspolitik wollte man als Einheit verstehen, die nur erfolgreich betrieben werden konnte, wenn beides Hand in Hand ging (vgl. CDU/CSU, Plpr. 10/44, S. 3154; FDP, Plpr. 9/140, S. 8855). Auf die Beschäftigungskrise wollte man nicht mehr wie vorher mit „Staatsgläubigkeit“ antworten (vgl. FDP, Plpr. 9/140, S. 8906), sondern mit dem Abbau des Interventions- und Umverteilungsstaates (vgl. FDP, Plpr. 9/140, S. 8856).

Umverteilung sollte nun im volkswirtschaftlichen Sinne in der Struktur der sozialen Sicherungssysteme zugunsten von Arbeitsplätzen und denen sie sichernden Investitionen stattfinden. Dabei bemerkte Bundesarbeitsminister Blüm schließlich auch noch:

„Ich bin ja für Verteilung, für gerechte Verteilung, aber Verteilung schafft noch nicht Verteilbares. Wir wollen mehr Arbeit und auch gerechte Verteilung, aber zwischen Ihnen und uns besteht ein Unterschied, der sich, wie ich finde, in das Bild bringen läßt: Sie sind an einer besseren Melkmaschine interessiert, wir an besseren Kühen. Das ist der Unterschied! (CDU/CSU, Plpr. 9/140, S. 8848).

Die Stärkung von Eigenverantwortung/-initiative, Leistung und Wettbewerb waren erneut die Hauptelemente der Philosophie der Politik, die, laut CDU/CSU, außerdem niemandem unzumutbare Belastungen bringen, eine Politik für den Mittelstand, aber auch für die kleinen Leute sein sollte.

„Meine Damen, und Herren, ich trage hier als Sozialpolitik eine Politik vor, von der ich sage: Sie ist eine Politik für die kleinen Leute. Und Sie können noch so viel schreien: Es ist eine Politik für die kleinen Leute, die wir betrieben haben. Ich weiß, Sie tun immer so, als hätten Sie den Dauerparkplatz bei den Armen. Das ist ein Irrtum, muß ich sagen. Das entspricht Ihrer Überheblichkeit, aber nicht der Realität. Meine Damen und Herren, wenn wir Schulden abbauen - ich habe es schon einmal gesagt, ich will es noch einmal wiederholen -, machen wir eine soziale Politik. Schulden sind immer auf dem Buckel der kleinen Leute bezahlt worden“ (CDU/CSU, Plpr. 10/44, S. 3158).

Dem Vorwurf der sozialen Unausgewogenheit bei den Einsparungen versuchte man im Weiteren mit dem Hinweis zu entgehen:

„Ich will das Thema soziale Balance anschneiden. Natürlich ist das ein Thema, die soziale Balance. Natürlich sind wir nicht am Ende dieser Aufgabenstellung. Wir haben Subventionen und Steuerprivilegien zu überprüfen. Nur, wer weniger als wir gemacht hat, eignet sich wenig dazu, uns Vorwürfe zu machen. Wenn einer überholt wird, kann er zum Überholer nicht sagen, er fahre zu langsam. Man kann sagen, wir hätten zu wenig getan. Aber die Sozialdemokraten, die in dieser Sache nichts getan haben, haben nun gar keinen Grund, uns Vorwürfe zu machen“ (CDU/CSU, Plpr. 10/44, S. 3160).

Von Seiten der FDP wurde, auch nicht unkritisch gegenüber dem jetzigen Koalitionspartner und früherer Opposition, dazu noch bemerkt:

„Es ist ein altes Spiel, fast schon eine ehrwürdige Tradition in diesem Hause, daß Sparpläne und notwendige Konsolidierungsmaßnahmen von der jeweiligen Opposition als unsozial und nicht beschäftigungswirksam bezeichnet werden. In dieser Kontinuität befinden wir uns offensichtlich auch heute“ (FDP, Plpr. 10/44, S. 3176).

Die Sozialpolitik der Regierung war schließlich, nach eigenen Angaben, stets menschenfreundlich, wenn sie auf Hilfe zur Selbsthilfe und eine Solidarität drängte, bei der Arbeit und Lohn geteilt würden und Generationensolidarität gegenüber Generationenkonkurrenz stehe:

„Es ist eine Sozialpolitik des mitverantwortlichen Bürgers. Nicht der eigensüchtige einzelne, der das Sozialsystem ausbeutet und auf Kosten des Nachbarn lebt, auch nicht das graue, entpersonalisierte Kollektiv ist die Leitfigur einer menschnahen Sozialpolitik. Unser Leitspruch heißt: Hilfe zur Selbsthilfe, Sie wissen, daß in einer dicht verflochtenen Massengesellschaft diese Hilfe zur Selbsthilfe in der Mehrzahl der Fälle solidarische Hilfe ist. Wir sind für eine menschenfreundliche Solidarität, die nicht der Anonymität der Computer ausgeliefert wird“ (CDU/CSU, Plpr. 9/140, S. 8853/54).

Insgesamt zeigten sich die Regierungsparteien sehr zuversichtlich mit der Orientierung „Wachstum durch Investitionen – Investitionen für neue Arbeitsplätze“ und damit dem Vertrauen auf die produktiven Kräfte der Wirtschaft, „den Karren aus dem Dreck zu ziehen“. Man appellierte an die Bürger,

wieder hart anzupacken, an Gewerkschaften und Arbeitgeber eine Verabredung der Verantwortlichen über den Kampf gegen Arbeitslosigkeit zu treffen (vgl. CDU/CSU, Plpr. 10/44, S. 3162) und verbreitete Optimismus, um ein neues „Vollbeschäftigungswunder“ zu schaffen (vgl. CDU/CSU, Plpr. 9/140, S. 8851). Auch in den Haushaltsdebatten wurde wiederum die Jugendarbeitslosigkeit als besonderes Problem angesprochen. Von Seiten der Regierung wollte man diesem Rechnung tragen, indem man für den Kampf gegen Jugendarbeitslosigkeit im Haushalt den nach eigenen Worten höchsten Mittelan-satz (200 Mio. DM), den ein Haushalt je für diesen Posten hatte, ansetzte, was von der Opposition, die im Juni 1983 ein Sofortprogramm zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit im Rahmen von 1,6 Mrd. DM (vgl. Drks. 10/189) allerdings als lachhaft dargestellt wurde. Von Seiten der Regierung sah man sich allerdings durch den Blick auf die vorliegenden Arbeitslosenstatistiken, die auf eine positive Entwicklung in diesem Bereich hinwiesen, bestätigt, genug zu tun (vgl. CDU/CSU, Plpr. 10/44, S. 3155; FDP, S. 3177).

Anzumerken ist noch, dass in diesen Haushaltsdebatten von allen Parteien auch Hinweise auf ihre sonstigen arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Konzepte gegeben wurden. Von der Regierung wurden beispielsweise vor allem die Rückkehrförderung für Ausländer und eine flexible Vorruhestandsregelung nebst Ausweitung von Teilzeitarbeitsplätzen (vgl. CDU/CSU, Plpr. 9/140, 3161/62) als Beweis angeführt, dass sie außer dem Sparen weitere Ziele verfolge. Die SPD sprach sich dagegen für eine striktere Arbeitszeitverkürzung aus, die auch eine Reduzierung der Wochenarbeitszeit vorsah. Von den Grünen, die ebenfalls für eine Arbeitszeitverkürzung waren, wurde außerdem im Zusammen-hang mit der Skandalisierung der Benachteiligung von Hausfrauen in der Rente darauf hingewiesen, dass es zu einer Neudefinition der Arbeit kommen müsse, in der der „Lebensarbeit“ der Frau endlich auch mehr Bedeutung beigemessen werden müsse (vgl. Die Grünen, Plpr. 10/44, S. 3175). Die neue Bundestagspartei hatte allerdings einen schweren Stand, denn die Regierungsparteien versuchten die Grünen von vornherein unter Hinweis auf die „hemmenden Kräfte der Kernkraftgegner, der Umwelt-freunde und Verkehrsgegner“ für die Wirtschaft abzuwerten und ein potentielles Bündnis der SPD mit diesen schlecht zu reden.

„Meine Damen und Herren, ich glaube allerdings, weder die SPD noch die Gewerkschaften werden es mit einem Bündnispartner schaffen, der sich grün angezogen hat und nur blauen Dunst verbreitet. Ich verstehe die Opposition nicht. Sie beschimpft die FDP und poussiert die Grünen; das ist doch für den Arbeitnehmer schizophoren. Das ist die Flucht in die Idylle. Das ist die Flucht ins Wolkenkuckucksheim. Nur, im Wolkenkuckucksheim entstehen keine Arbeitsplätze für Stahlarbeiter, Bergleute, Automobilarbeiter. Das Ruhrgebiet läßt sich nicht mit dem Brennglas heizen, und die Hoesch-Hochöfen nicht mit der Windmühle“ (CDU/CSU, Plpr. 9/140, S. 8852).

#### ***4.6.3.2 Diskussionen um die Verkürzung der Arbeitszeit und die Vorruhestandsregelung***

Im Juni 1983 hatte die SPD-Fraktion einen Gesetzentwurf zur Neuregelung der Arbeitszeit eingebracht. Ziel dieses Gesetzvorhabens sollte sein, das Arbeitszeitrecht an die gegenwärtigen Erfordernisse der Arbeitswelt anzupassen, da die bestehende Verordnung sich noch auf Regelungen von 1938 bezog und durch die technologische Entwicklung in der Arbeitswelt sich Belastungen verändert hätte. Die

Arbeitnehmer sollten vor Überforderung und Überbeanspruchung durch zu lange Arbeitszeiten oder zu kurze Ruhepausen und Ruhezeiten geschützt werden. Außerdem wollte man durch die Begrenzung von Überstunden den Arbeitsmarkt entlasten (vgl. Drks. 10/121). Die bisher im Vordergrund stehende Funktion des Gesundheitsschutzes durch Arbeitszeitregelungen wurde hier also ausgeweitet auf beschäftigungspolitische Fragen.

Die Arbeitszeitregelung zu einem Instrument der Arbeitsmarktpolitik zu machen hielt man von Seiten der CDU/CSU und der FDP für völlig unangemessen. Die beschäftigungspolitischen Effekte der Arbeitszeitverkürzung wurden zudem mit dem Hinweis auf das „bürokratisch-mechanistische Denken“ der Verfasser des Gesetzentwurfes klar in Zweifel gestellt (vgl. FDP, Plpr. 10/15, S. 957). Man erwartete sich von den stärkeren Reglementierungen vielmehr einen Zuwachs der Schwarzarbeit und eine Behinderung der Arbeits- und Betriebsabläufe. Außerdem sah man Kosten im Zuge einer Aufblähung staatlicher Bürokratie auf sich zukommen (vgl. Drks. 10/1177). Von den Grünen wurde die Intention des Gesetzes zwar als Schritt in die richtige Richtung begrüßt, der Entwurf aber ebenfalls abgelehnt, da er ihrer Ansicht nach Vorstellungen zur Flexibilisierung der Arbeitszeiten umfasste, die als Instrument der Rationalisierung genutzt werden konnten und stärker an unternehmerischen Produktionsbedürfnisse als an Bedürfnissen der Arbeitnehmer orientiert waren (vgl. Die Grünen, Plpr. 10/61, S. 4318).

Von Seiten der FDP rechtfertigte man die Ablehnung des Entwurfs durch eine Argumentation, in der Kostenfragen, der Leistungsgedanke und die Gefahren der Einschränkung betrieblicher Flexibilität verbunden wurden.

„Weil wir die Chance für mehr Arbeit verbessern und Arbeit nicht durch höhere Kosten und mehr Bürokratie verhindern wollen, stehen wir dem blindwütigen Kreuzzug für weniger Leistung kritisch gegenüber. Wer jedem einzelnen und jedem Betrieb Arbeit zuteilen will, Arbeit auf Bezugschein verteilen will, der kann nicht erwarten, daß mehr geleistet und mehr geschaffen wird und daß damit auch mehr zu verteilen ist. Wie schon gesagt: Wir brauchen mehr Einnahmen, um zugesagte Leistungen des Staates und der Sozialversicherung zu finanzieren, aber nicht die Verhinderung von Überstunden“ (FDP, Plpr. 10/15, S. 956/57).

„Aber wir kennen die betriebliche Realität, und wir wissen ganz genau, daß eine Arbeitszeitordnung die Flexibilität der Betriebe nicht so einschränken darf, daß kurzfristige Aufträge nicht mehr durchgeführt werden können (FDP, Plpr. 10/61, S. 4319).

Außerdem unterstellte man der SPD, das Gesetz insgeheim nur dafür nutzen zu wollen, generell rigore Arbeitszeitverkürzungen durchzusetzen (vgl. FDP, Plpr. 10/15, S. 956). Von der CDU/CSU wurden die Bemühungen um eine Arbeitszeitverkürzung als unausgegoren, widersprüchlich und kontraproduktiv, da die Ausgestaltung der Ziele von Arbeitsschutz und Beschäftigungseffekten als gegenläufig wahrgenommen wurden, bezeichnet und damit insgesamt als „beschäftigungspolitische Pseudoaktivitäten“ dargestellt (vgl. CDU/CSU, Plpr. 10/15, S. 952) .

„Meine Damen und Herren, mit zusätzlicher Bürokratie staatlicher Reglementierung der Arbeitszeiten, zusätzlicher Kostenbelastung und staatlichen Kontrollen können die Arbeitsmarktprobleme nicht gelöst werden. Aber Sie geben vor, daß es mit diesen Instrumenten zu machen ist, weil Sie keine anderen anzubieten haben“ (CDU/CSU, Plpr. 10/15, S. 953).

Die Regierung stellte dann eine bessere Lösung in Aussicht, in der angemessen zwischen Arbeitsschutz und Beschäftigungspolitik getrennt werde.

„Die Koalitionsparteien werden sich schon in naher Zukunft mit einem ganzen Maßnahmenbündel zur Verbesserung der Beschäftigungschancen befassen. Dabei gehen wir davon aus, daß Überstunden zur Erhaltung der notwendigen Flexibilität der Betriebe nicht generell zu vermeiden sind. Ob und wie wir sinnvollerweise - unter Berücksichtigung der betrieblichen Belange - zu vernünftigen Eingrenzungen von verzichtbaren Überstunden gelangen, soll den Beratungen dieses dann so zu nennenden Beschäftigungsförderungsgesetzes vorbehalten bleiben. Allerdings - und das ist der wesentliche Unterschied zu Ihrer Vorgehensweise - werden wir die Thematik dort beraten, wo sie hingehört, nämlich in einem abgestimmten Paket, um zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten zu eröffnen, und nicht in einem Arbeitsschutzgesetz“ (CDU/CSU, Plpr. 10/61, S.4316).

Man argumentierte schließlich auch unter Bezug auf die Tarifautonomie für die Beibehaltung von Flexibilität in der Arbeitszeitgestaltung und sprach den Tarifvertragspartnern das nötige Vertrauen aus, verantwortungsbewusst und vor allem realitätsnähere Regelungen zu finden, (vgl. CDU/CSU, Plpr. 10/61, S. 4317) als sie die „Kollektivisten“, wie Bundesarbeitsminister konstatierte, zu Stande gebracht hatten.

„Die Kollektivisten werden das nie begreifen. Sie werden immer glauben, nur im kollektiven Muster sei Fortschritt möglich“ (BM Blüm, Plpr. 10/61, S. 4325).

Die Ablehnung des SPD-Entwurfs<sup>134</sup>, wurde schließlich als Hinweis dafür gesehen, dass die Regierung kein wirkliches Interesse an der Senkung der Arbeitslosigkeit, sondern vielmehr Gefallen an einer „industriellen Reservearmee“ habe.

„Diese doppelte Schere Angst, Willkür in den Betrieben und die Hilflosigkeit, die Bereitschaft der Arbeitslosen, um jeden Preis Arbeit annehmen zu wollen, dient den Konservativen dazu, das Einkommensniveau abzubauen, erreichte sozialpolitische Leistungen abzubauen, und dient im Kern dazu, das erreichte Kräfteverhältnis zwischen Kapital und Arbeit, zwischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften nachdrücklich zu Lasten der Gewerkschaften zu schwächen“ (SPD, Plpr. 10/61, S. 4322).

Der Kritik an den Kosten ihres Entwurfes setzte man schließlich noch entgegen, dass es an der Zeit wäre, nicht mehr nur die Kosten für den Produktivfaktor Kapital, sondern auch „die unsäglichen menschlichen Kosten, die Humanleiden des Produktivfaktors Arbeit“ (SPD, Plpr. 10/61, S.4322) zu sehen.

Wenn auch die generelle Verkürzung der Arbeitszeit nicht als Maßnahme zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit anerkannt wurde, versprach man sich aber von einem „Gesetz zur Erleichterung des Übergangs vom Arbeitsleben in den Ruhestand“, das im Dezember 1984 eingebracht und zusammen mit einem alternativen Gesetzentwurf der SPD („Gesetz über Zuschüsse zum tariflichen Vorruhestandsgeld“, vgl. Drks. 10/122) beraten wurde, eine Entlastung des Arbeitsmarktes. Die Verkürzung der Lebensarbeitszeit wurde als eine flankierende Maßnahme neben der Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und der Förderung der Investitions- und Innovationstätigkeit der Wirtschaft zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit dargestellt (vgl. Drks. 10/1175). Im Entwurf der Regierung hieß

---

<sup>134</sup> Dass auch die Grünen ihre Zustimmung versagten, wurde von der SPD mit reinem Spott quittiert: „Es kann auch ein Grüner, wie wir heute erleben werden, unser Gesetz aus lauter Schusseligkeit ablehnen wollen, weil er sich ein noch viel schöneres Gesetz vorstellen möchte und könnte“ (SPD, Plpr. 10/61, S. 4314).

es, dass das Vorruhestandsgesetz die Solidarität zwischen den Generationen fördere und ein Angebot zu einem Beschäftigungspakt zwischen dem Staat und den Sozialpartnern darstelle. Ältere Arbeitnehmer, die unter den Folgen des 2. Weltkrieges besonders gelitten hätten, sollten die Möglichkeit bekommen, früher in den wohlverdienten Ruhestand zu gehen und damit gleichzeitig für die Jüngeren der geburtenstarken Jahrgänge Arbeitsplätze vorzeitig freizumachen (vgl. Drks. 10/1175). Nach der Regierung sollten vom Gesetz her nur grundlegende Rahmenbedingungen gesetzt werden, d.h. Einzelheiten über Beginn, Höhe und Voraussetzungen für den Eintritt in den Vorruhestand von den Tarifvertragsparteien oder zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern vereinbart werden. Als Anreiz war ein Zuschuss von 35% der Vorruhestandsleistungen durch die BA an den Arbeitgeber vorgesehen, der allerdings nur zugesprochen werden sollte, wenn das vom Arbeitgeber gezahlte Vorruhestandsgeld mindestens 65 % des innerhalb der tariflichen Arbeitszeit erzielten Bruttolohnes des ausgeschiedenen Arbeitnehmers betrug. Weiterhin war der Zuschuss an die Wiederbesetzung des freigewordenen Arbeitsplatzes mit einem gemeldeten Arbeitslosen oder einem arbeitssuchenden Jugendlichen gebunden, in besonderen Fällen sollte die Übernahme eines Auszubildenden einer Wiederbesetzung gleichgestellt sein. Mit Blick auf die demografische Entwicklung sollte die Zuschussregelung bis Ende 1988 befristet werden. Darüber, dass man Möglichkeiten für eine freiwillige Verkürzung der Lebensarbeitszeit eröffnen wollte, waren sich SPD und Regierung also einig. Allerdings sah der Entwurf der SPD-Fraktion ein stärkere Nachweispflicht der Wiederbesetzung von Stellen sowie eine höhere Mindest-Vorruhestandsleistung (75% des früheren Nettoarbeitseinkommens) vor, wobei der Staat zwei Drittel als Zuschuss leisten sollte (vgl. Drks. 10/1175, S. 24).

In der Debatte schien man aber weniger über die beiden Gesetzentwürfe an sich zu streiten, als über die sich ankündigenden Arbeitskämpfe in der Metall- und Druckindustrie zur Durchsetzung der 35-Stunden-Woche.<sup>135</sup> Eine solche Verkürzung der Arbeitszeiten wurde von der Regierung als schädlich für die internationale Wettbewerbsfähigkeit und Arbeitsplatz vernichtend dargestellt, während man in der Verkürzung der Lebensarbeitszeit durch die geplante Vorruhestandsregelung die einzig angemessene Alternative sah, zumal diese nach Ansicht der Regierung über sieben Vorteile verfüge: Freiwilligkeit als Prinzip, Wiederbesetzungsmechanismus, staatliche Finanzierungsbeteiligung, Flexibilität durch zeitliche Befristung, eingebaute Mittelstandskomponente durch vorgesehene besondere Bedingungen für Betriebe mit weniger als 20 Arbeitnehmern, Beförderung der Generationensolidarität, Beförderung eines Paktes zwischen Staat und Tarifparteien (vgl. BM Blüm Plpr. 10/48, S. 3453f.). Der SPD-Entwurf wurde wegen der höheren Kosten und des höheren Bürokratieaufwands zur Kontrolle der Wiederbesetzung als unangemessen angesehen.

---

<sup>135</sup> Nach Urabstimmungen in der Metallindustrie kam es im Mai 1984 im Tarifgebiet Nordwürttemberg / Nordbaden und in Hessen zu Streiks, worauf die Arbeitgeber mit Aussperrungen reagierten. Im Rahmen der Schlichtung wurde schließlich die 38,5 Stunden als durchschnittliche Wochenarbeitszeit ab 1.4. 1985 eingeführt (vgl. Baumann et al. 1999, S. 759f.).

„Der Gesetzentwurf nimmt - anders als der Gesetzentwurf der Sozialdemokraten - auf die begrenzten finanziellen Mittel der öffentlichen Hand Rücksicht. Er trägt auch der immer noch labilen Verfassung der deutschen Wirtschaft Rechnung, die vor den schädlichen Folgen einer drastischen Kostensteigerung bewahrt bleiben muß“ (CDU/CSU, Plpr. 10/48, S.3460).

„Selbstverständlich sollten mit dieser Kontrolle [der Wiederbesetzung, Anmrk. M.R.] die Mitarbeiter der Arbeitsämter belastet werden. Glaubt denn jemand, daß es zur Zeit dort freie Kapazitäten gibt? Ein Arbeitsbeschaffungsprogramm für die Beschäftigten der Arbeitsämter ist zur Zeit bedauerlicherweise wirklich nicht erforderlich. Worauf es ankommt, ist, daß die für die Gewährung des Zuschusses erforderliche Wiederbesetzung möglichst unbürokratisch und praxisnah gehandhabt werden kann“ (FDP, Plpr. 10/61, S. 4297).

Die Union apellierte dann vor allem an das Verantwortungsbewusstsein der Gewerkschaften, betonte die Chancen des Gesetzes für die Tarifpartner mit dem Staat gemeinsam für den sozialen Frieden zu sorgen (vgl. CDU/CSU, Plpr. 10/61, S.4285), während die FDP vor den Auswirkungen eines Arbeitskampfes für den noch „zarten, beginnenden Aufschwung“ warnte (vgl. FDP, Plpr. 10/48, S. 3466). Insgesamt sah man sich durch Expertenmeinungen bei dem Gesetzesvorhaben unterstützt und handelte nach eigenen Angaben auch im Interesse der Arbeitnehmer.

„Die Mehrheit der Wirtschafts- und Arbeitsmarktexperten rät zu einer Verkürzung der Lebensarbeitszeit, weil man sich von dieser Spielart der Arbeitszeitverkürzung den zahlenmäßig größten und dauerhaftesten arbeitsmarktpolitischen Entlastungseffekt erhofft. Diese Form der Arbeitszeitverkürzung kann überdies der Zustimmung der großen Mehrheit der Arbeitnehmer sicher sein“ (CDU/CSU, Plpr. 10/48. 3461).

Die Vorruhestandsregelung wurde schließlich als ein neuer Weg in der Beschäftigungspolitik beschrieben, da man zugab, dass eine solche vernünftige Arbeitszeitverkürzung bei den tiefgreifenden weltwirtschaftlichen und binnenwirtschaftlichen Bedingungen, die als Ursache dafür gesehen wurden, dass Wachstum alleine nicht mehr ausreiche, um alle Arbeitslosen mit einem Arbeitsplatz zu versorgen, als Maßnahme mit Hilfscharakter notwendig sei (vgl. CDU/CSU, Plpr. 10/48, S. 3460). Mit dem Gesetz folgte man nach eigenen Angaben vor allem auch dem Solidaritätsprinzip, da hierdurch einerseits Generationensolidarität wie auch die Solidarität zwischen Arbeitnehmern und Arbeitslosen befördert würde, von denen man auch erwartete, einzusehen, dass, wenn Arbeit geteilt werde, auch Lohn geteilt werden müsse (vgl. CDU/CSU, Plpr. 10/48, S. 3454f.).

Über den Wert der Arbeit wurde in diesem Zusammenhang ebenfalls kurz gesprochen, da der Bundesarbeitsminister von den Grünen zur Einführung eines Rechts auf Arbeit befragt wurde, worauf er antwortete:

„Das Recht auf Arbeit wird nicht dadurch verbessert, daß wir es in den Grundrechtskatalog aufnehmen. Ich halte es für ein angeborenes Naturrecht. Es kommt mehr auf die Verwirklichung durch die Gesetze an. Ich halte es für ein angeborenes Naturrecht. Ich fürchte, wenn wir es in den Katalog aufnahmen, würden wir eher Hoffnungen wecken, die wir durch Appelle nicht lösen können, sondern durch konkrete Politik. ... Deshalb wollen wir daran festhalten, daß Vollbeschäftigung eine Forderung nicht nur aus materiellen Gründen ist, sondern auch aus Gründen der Selbstverwirklichung des Menschen, auf die jeder Anspruch hat“ (CDU/CSU, Plpr10/61, S. 4284).

Man konstatierte also wieder, dass Arbeit mehr als nur Lohnerwerb bedeute und kam schließlich auch noch auf den Wert des älteren Menschen zu sprechen, der nach Austritt aus dem Erwerbsleben, immer noch als gesellschaftlich nützliches Mitglied angesehen werden sollte.

„Alter ist kein Zustand der Aufgabenlosigkeit und der passiven Ruhe. Arbeit ist nicht erst dann Arbeit, wenn sie für Lohn betrieben wird. Das Alter könnte ein Vehikel sein, über das die ehrenamtliche Arbeit wieder neues Prestige und neue Funktionen erhält. Die Alten könnten uns helfen, die Fixierungen einer Erwerbsgesellschaft aufzulösen, die alle Werte nur vom Geld abhängig macht“ (CDU/CSU, Plpr. 10/48, S. 3456).

Dies klang auf den ersten Blick fast nach einer Neubestimmung des Arbeitsbegriffs, wie ihn die Grünen forderten, sollte aber offensichtlich doch nur dazu dienen, zu verdeutlichen, dass man mit der Vorruhestandsregelung die Älteren nicht auf ein Abstellgleis stellen wollte und mehr gesellschaftliches Engagement anstatt der reinen Orientierung an individueller Wohlstandsmehrung gewünscht wurde.

Von Seiten der Grünen bekam der Gesetzentwurf der Regierung keine allzu große Zustimmung. Eine Vorruhestandsregelung sollte nach ihrer Ansicht vor allem der Humanisierung der Arbeitswelt dienen, da, wie man unter Verweis auf die Zahlen zu frühzeitig aus dem Arbeitsleben scheidenden Personen aufgrund von Invalidität bemerkte, die moderne Arbeitswelt vielfach enorme Belastungen mit sich bringe (vgl. Die Grünen, Plpr. 10/48, S. 3463). Unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten hielt man sowohl die gesetzliche Herabsetzung der flexiblen Altergrenze auf 58 Jahre als auch die 35-Stunden Woche für weitaus besser geeignete Maßnahmen. Die von der Regierung eingebrachte Vorruhestandsregelung wurde daher eher als symbolische Politik wahrgenommen, mit der man der Öffentlichkeit demonstrieren wollte, dass man etwas gegen die Arbeitslosigkeit tue und eine konkrete Verhandlungsalternative zur 35-Stunden-Woche habe (vgl. Die Grünen, Plpr. 10/48, S. 3464). Kritisiert wurden die „miesen materiellen Bedingungen des Gesetzes“ und der fehlende Rechtsanspruch auf Vorruhestandsleistungen (vgl. Die Grünen, Plpr. 10/48, S. 3463). Auch die SPD sah in dem Regierungsentwurf nur eine Mogelpackung, mit der man ein Gegengewicht zu den gewerkschaftlichen Forderungen zur Wochenarbeitszeitverkürzung konstruiert hatte.

„Die Erwartungen der Rechtsregierung an das Gesetz haben viele Vertreter von Ihnen, darunter auch Vertreter des Arbeitnehmerflügels, formuliert: ‚Entkrampfung erstarrter Fronten‘, ‚Lockerung festgefahrener Positionen‘, ‚Entkrampfung möglicher Tarifkonflikte‘. ... Mit dem Linsengericht der Vorruhestandsregelung will die Regierung als freundschaftlichen Beitrag für BDI und BDA als Partner den Gewerkschaften die lohnpolitische Zurückhaltung und den Verzicht auf Arbeitszeitverkürzung abhandeln“ (SPD, Plpr. 10/61, S. 4305).

Beschäftigungspolitisch hielt man das Gesetz angesichts der von der Regierung selbst nur erwarteten Wiederbesetzung von durch Vorruhestand frei gewordenen Stellen in 50 Prozent der Fälle, der geringen finanziellen Anreize und der Abhängigkeit von den Entscheidungen der Arbeitgeber für wirkungslos. Vielmehr erwartete man, dass hierdurch nun ältere Arbeitnehmer in den Vorruhestand „geprügelt“ würden und so lediglich ein Personalabbau in den Betrieben gefördert würde (vgl. SPD, Plpr. 10/48, S.3458). Letztlich bemerkte man, dass der Entwurf wohl stärker vom Finanz- als vom Arbeitsminister beeinflusst worden sei, was die Angebote zur Verkürzung der Arbeitszeit bis zur Lächerlichkeit deformiert habe (vgl. SPD, Plpr 10/48, S. 3468).

Mit der Stimmmehrheit von FDP und CDU/CSU konnte das Gesetz im März 1984 aber verabschiedet werden, wobei gleichzeitig auch eine Anpassung des Rechts der Arbeitsförderung und der gesetzlichen Rentenversicherung an die Einführungen von Vorruhestandsleistungen mit der so genannten 59er-

Regelung vorgenommen wurde. Hiernach sollten Arbeitslose, ab einem Lebensalter von 59 Jahren vorzeitig in den Ruhestand treten können, da deren Chancen auf Vermittlung eines neuen Arbeitsplatzes erfahrungsgemäß äußerst gering waren, und man ihnen damit „die deprimierende Suche nach einem neuen Arbeitsplatz“ ersparen wollte. Um zu verhindern, dass Betriebe diese Regelung ausnutzten, um auf Kosten der Arbeitslosen- und Rentenversicherung ihre Personalstruktur zu verjüngen, wurde nun festgelegt, dass der Arbeitgeber der BA das dem Arbeitnehmer für die Zeit nach Vollendung des 59. Lebensjahres zu zahlende Arbeitslosengeld und die darauf entfallenden Beiträge zur gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung bis zu einem Jahr lang erstatten musste (vgl. Drks. 10/965).

#### **4.6.3.3 Ansätze aktiver Beschäftigungspolitik**

Im Oktober 1984 brachte die Regierung laut eigenen Angaben als einen weiteren Teil der politischen Gesamtstrategie zur Verbesserung der Beschäftigungslage einen Entwurf für ein „Beschäftigungsförderungsgesetz 1985“ in die parlamentarische Beratung ein (vgl. Drks. 10/2102). Das Gesetz sah eine Vielzahl von Änderungen im Arbeits- und Sozialrecht sowie einige neue gesetzliche Regelungen vor, durch die man hoffte, die schwierige Beschäftigungslage zu verbessern. Wesentliche kontrovers debattierte Inhalte des Gesetzes waren die Erleichterung des Abschlusses von befristeten Arbeitsverträgen bei Neueinstellungen, die Verlängerung der Arbeitnehmerüberlassung, die Förderung der Teilzeitarbeit, die Änderung der Sozialplanregelung des Betriebsverfassungsgesetzes und die Ermöglichung der unentgeltlichen Ausbildungsstellenvermittlung im Auftrag der BA.<sup>136</sup> Von der Ausweitung der Möglichkeiten zur Befristung von Arbeitsverträgen erhoffte man sich, dass in den Betrieben bei Verbesserungen der Auftragslage eher auf Neueinstellungen als auf Überstunden und Sonderschichten zurückgegriffen würde. Man sah das bestehende Arbeitsrecht nämlich als in der gegenwärtigen wirtschaftlichen Lage zu unflexibel und daher beschäftigungshemmend an. Der Rechtfertigungszwang (Anführen eines sachlichen Grundes) für die Befristung und ihre Dauer sollte daher eingeschränkt werden, um Unternehmern die Ängste vor langwierigen und kostenträchtigen Gerichtsverhandlungen im Nachhinein zu nehmen. Basierend auf Erfahrungswissen stellte man zudem in Aussicht, dass aus befristeten Verträgen oftmals unbefristete Arbeitsverhältnisse würden (vgl. CDU/CSU, Plpr. 10/133, S. 9870). Aus Sicht der Regierung argumentierte man recht bildhaft, dass für Arbeitslose die Option einen befristeten Arbeitsplatz zu erhalten ohnehin besser als gar keinen zu haben sei, und man sich nun weniger mit den Arbeitsplatzinhabern als den Arbeitslosen solidarisieren müsse.

“Lieber befristete Arbeit als unbefristet arbeitslos. Das ist der zweite Grundsatz. Wir machen keine Politik für Burgbesatzungen, die sich in ihren Gemächern häuslich einrichten, derweil es draußen bei den Arbeitslosen stürmt und schneit. Die Festung Erwerbsgesellschaft muß die Zugbrücken herunterlassen, damit die Arbeitslosen einkehren können“(CDU/CSU, Plpr. 10/91, S. 6717).

---

<sup>136</sup> Weitere Punkte waren die Erweiterung des Ausgleichsverfahrens für kleinere Unternehmen bei der Lohnfortzahlung, die Erleichterung der Wiedereingliederung von Frauen in das Berufsleben, eine effizientere Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die schärfere Bestrafung bei illegaler Ausländerbeschäftigung, Erweiterung der beitragsrechtlichen Begünstigung des Alleinhandwerkers bei der Ausbildung von Lehrlingen, eine Klarstellung im Kündigungsschutzgesetz für Saisonbetriebe(Baugewerbe) und die Auflockerung der Dreijahresfrist bei Kassenkuren (vgl. Drks. 10/2102).

Die SPD insistierte im Zusammenhang mit der Befristung und der Zeitarbeit immer wieder auf die Notwendigkeit des Kündigungsschutzes, welches aber unter der vermeintlichen Prämisse der Regierung nun besonders für die Arbeitslosen einzustehen, unter dem Hinweis „abgebügelt“ wurde:

„Arbeitslosen, Frau Kollegin Fuchs, kann man den Kündigungsschutz nicht nehmen, weil sie keinen haben. Dieses Schutzrecht nutzt ihnen nichts, da sie keinen Arbeitsplatz haben“ (CDU/CSU, Plpr. 10/133, S. 9871).

Man vertrat die Ansicht, mit der Förderung der Teilzeitbeschäftigung durch besseren Schutz (Standardschutz), variablen Arbeitszeiten und Arbeitsplatzteilung vor allem den Interessen der Arbeitnehmer entgegenkommen.

„Wir wollen die Teilzeitarbeit sozial-, arbeitsrechtlich hoffähig machen. Sie soll kein Arbeitsverhältnis zweiter Klasse sein. Wir versehen sie zum erstmalig mit einem Mindeststandard von arbeitsrechtlichem Schutz. Den Tarifpartnern ist freie Bahn gegeben; flexibel wie sie sein können, diesen neuen Entwicklungen mit dem Tarifvertrag auf die Sprünge zu helfen. ... Ähnliches gilt auch für die variable Arbeitszeit. Kein Mensch will doch die variable Arbeitszeit jetzt als Normarbeitszeit! Wir wollen überhaupt keine Arbeitszeituniformen mehr. Wir wollen Arbeitszeiten, die sich jeder nach seinen Bedürfnissen aussuchen kann“ (CDU/CSU, Plpr. 10/91, S. 6718).

Die Leiharbeit wollte man aus dem „Zwielicht herausbringen“ und deren Nutzen „dem Lichte der Öffentlichkeit“ ausliefern sowie denjenigen Gruppen, die sich der Vermittlung von Ausbildungsplätzen widmeten, keine Bußgelder mehr, sondern vielmehr Anerkennung geben (vgl. CDU/CSU, Plpr. 10/91, S. 6718/19). Insgesamt rechtfertigte man die angestrebten Änderungen unter dem Hinweis auf die veralteten Regelungen der Arbeitsschutzbestimmungen, die mal gut gemeint gewesen waren, sich nun aber mehr als kontraproduktiv erwiesen, zumindest aus Sicht einer auf Flexibilisierung und Deregulierung zielenden Politik, zu der man sich moralisch verpflichtet sah (vgl. CDU/CSU, Plpr. 10/133, S. 9870).

„Die derzeitige Arbeitsschutzgesetzgebung, um sie einmal so zu bezeichnen, ist ja fast das System des Mittelalters. Da war derjenige, der innerhalb der Mauern wohnte, frei. Aber bis jemand hineinkam, hat er äußerst große Schwierigkeiten gehabt. Heute soll derjenige, der einen Arbeitsplatz hat, 200%ig gesichert werden und der, der draußen steht, hat null Rechte“ (CDU/CSU, Plpr. 10/91, S. 6724f.).

Man gab zu, dass neue, unkonventionelle Wege beschritten wurden, sah sich aber auch auf der sicheren Seite, da das Risiko neuer Wege gegenüber Tatenlosigkeit immer besser war. Außerdem hatte man mit einer Befristung der wichtigsten Maßnahmen bis 1991 auch keine unumstößlichen neuen „Burgmauern“ aufgebaut.

„Der Minister hat zu Recht gesagt: Wenn sich 1991 gezeigt hat, daß hier etwas besser geworden ist, werden wir es beibehalten. Wenn es nicht besser geworden ist, werden wir davon abrücken“ (CDU/CSU, Plpr. 10/91, S. 6725).

„Ich gebe zu, daß wir neue, unkonventionelle Wege gehen, aber die alten Wege haben in die Sackgasse geführt. Ich gebe auch zu, daß mit neuen Wegen Risiken verbunden sind, aber das größte Risiko ist die Tatenlosigkeit. Laßt uns neue Wege probieren, um aus dem Talkessel der Arbeitslosigkeit herauszukommen“ (CDU/CSU, Plpr. 10/133, S. 9883).

Die Interessen der Arbeitslosen wurden in den Debatten immer wieder gegen die Interessen der Arbeitnehmer „ausgespielt“. Außerdem merkte die CDU/CSU, wahrscheinlich mit Blick auf den Antrag der SPD zur Rücknahme der sozialen Kürzungen bei den Leistungen, erneut an, dass das „Recht, an

der Arbeit teilzuhaben“, was man mit dem Gesetz zu verwirklichen vorgab, immer dem Arbeitslosengeldbezug gegenüber vorzuziehen sei.

„Denn keine Unterstützung, auch keine Arbeitslosenunterstützung, kann die Zufriedenheit ersetzen, die aus dem Bewußtsein herrührt, sich seinen Lebensunterhalt selber zu verdienen. Deshalb hat jeder, ob alt ob jung, ob Mann ob Frau, ob gesund oder behindert, ein Recht, im Rahmen seiner Möglichkeiten an der Arbeit teilzuhaben“(CDU/CSU, Plpr. 10/133, S. 9882).

Das Beschäftigungsgesetz wurde gegen alle Bedenken aus der Opposition moralisch wie verfassungsrechtlich für richtig und gerechtfertigt angesehen.

„Wir sagen sogar darüber hinaus: Das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes verpflichtet den Gesetzgeber geradezu, auch für diejenigen zu sorgen, die keinen Arbeitsplatz haben und von ihrem Grundrecht auf freie Berufswahl Gebrauch machen wollen“ (CDU/CSU, Plpr. 10/133, S. 9871).

Der Koalitionspartner unterstützte diese Argumentationen eindeutig, wobei in den Debatten auch klar wurde, dass von dieser Seite noch weitere Einschnitte in bestehende Arbeitsschutzrechte zur Verhinderung weiterer Einstellungshemmnisse gewünscht worden waren. Auf die Vorwürfe, einen Zweiklassen-Arbeitsmarkt mit dem Gesetz zu forcieren, konterte man ebenfalls mit Hinweisen auf die prioritären Bedürfnisse der Arbeitslosen.

„Wer dies als Abbau sozialer Schutzrechte oder gar als soziale Demontage bezeichnet, muß sich den Vorwurf gefallen lassen, daß er an der Aufhebung der Zweiteilung unserer Gesellschaft hier Arbeitsbesitzende, dort Arbeitslose nicht interessiert und nicht bereit ist“ (FDP, Plpr. 19/133, S.9879).

Flexibilisierung wurde von den Liberalen als aktive Beschäftigungspolitik angesehen (vgl. FDP, Plpr. 10/133, S. 9877) und dafür appelliert, das Reagieren auf die Bedürfnisse der Wirtschaft als Weg zu wieder mehr Arbeitsplätzen anzuerkennen.

„Beide Tarifvertragsparteien möchte ich an dieser Stelle auffordern, in höchstmöglichem Umfang auf die Bedürfnisse und die Lage der einzelnen Unternehmen und der einzelnen Branchen Rücksicht zu nehmen. Das ist notwendig, das ist richtig und die beste Voraussetzung für mehr Einstellungen, die wir brauchen“ (FDP, Plpr. 10/133, S. 9877).

Von Seiten der Opposition wurde das Gesetzesvorhaben als „Entlassungserleichterungsgesetz“ bezeichnet (SPD, Plpr. 10/91, S. 6722). Man glaubte nicht an die Verbesserung der Beschäftigungslage durch diese Maßnahmen, sondern befürchtete vielmehr, mit dem Abbau sozialer Schutzrechte den Arbeitsmarkt zu spalten, einen Abbau von Stammebelegschaften und instabile Beschäftigungsverhältnisse zu befördern.

„Wenn in den nächsten Jahren nur 50% aller Arbeitsverträge zeitlich befristet werden, dann werden wir in wenigen Jahren einen total gespaltenen Arbeitsmarkt und damit gespaltene Belegschaften, Arbeitnehmer erster Klasse und zweiter Klasse haben“ (SPD, Plpr. 10/133, S. 9872).

Man sah das eigentlich vom Arbeitgeber zu tragende Wirtschafts- und Beschäftigungsrisiko nun einseitig zu Lasten der Arbeitnehmer verteilt.

„Die Ausweitung von Zeitarbeitsverträgen und Leiharbeit schafft nicht einen zusätzlichen Arbeitsplatz. Sie höhlt den Anspruch der Menschen auf einen einigermaßen gesicherten Arbeitsplatz aus und wälzt ein weiteres Unternehmerrisiko, das der Personalplanung, auf die Arbeitnehmer ab“ (SPD, Plpr. 10/91, S. 6721).

Mit der so genannten Abrufarbeit im Rahmen der kapazitätsorientierten variablen Arbeitszeit (KA-POVAZ) glaubte man, die Arbeitskraft nun dauerhaft verfügbar machen zu wollen. (vgl. Drks. 10/3206, S. 26/27). Der Auflockerung des Monopols der Ausbildungsstellenvermittlung stand man ebenfalls skeptisch gegenüber, da man hierin einen ersten Schritt zu Auflockerung des gesamten Vermittlungsmonopols sah und die mangelnde Versorgung von Jugendlichen mit Ausbildungsplätzen lieber mit Stellenausbau in der BA als der Integration Dritter begeben wollte.

„Trotzdem halten wir die Aufweichung des Vermittlungsmonopols der Arbeitsämter für Ausbildungsstellen für einen schwerwiegenden Fehler, zumal die erklärten Absichten der FDP vermuten lassen, daß es sich hier um eine Art Versuchsballon handelt, dem bald die weitere Zerfaserung des Vermittlungsmonopols der Bundesanstalt folgen kann. Wer die Not der Eltern von ausbildungsplatzsuchenden Jugendlichen kennt, der muß wissen, daß er einen widerwärtigen, aber höchst gewinnträchtigen Markt für die Lebenschancen junger Menschen eröffnet“ (SPD, Plpr. 10/91, S. 6721).

Weil man die Arbeitsämter nicht mit zusätzlichem Personal ausstatten wollte, unterstellte man der Regierung, sich die Argumente zur Privatisierung der Vermittlung selbst zu schaffen. Die Rechtfertigungen der Regierungsmaßnahmen hielt man für ungenügend, da die beschäftigungspolitischen Effekte nicht durch objektive Kriterien abgestützt zu sein schienen.

„Wo sind die Daten, wo die Fakten, wo die Prognosen, die eine so grundlegende Änderung des Arbeitslebens rechtfertigen? Was Sie und Ihre Freunde bisher als Rechtfertigung vorgetragen haben, waren Glaubensbekenntnisse, wobei ich Ihnen nicht einmal abnehme, daß Sie das, was Sie sagen, selber glauben“ (SPD, Plpr. 10/133, S. 9874).

Das Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 wurde schließlich als Teil einer unsozialen und ungerechten Gesamtstrategie der Regierung bezeichnet.

„Es ist wie beim Sozialabbau, wie im Ausländerrecht, wie beim Behinderten- und Rentenrecht: Immer derjenige, der in der schwächeren Position in dieser Gesellschaft ist, muß ganz allein die Lasten tragen, ohne daß er mitentscheiden und mitverantworten kann. Der jeweils Stärkere, Herr Blüm, wird ohne Gegenleistung von Ihnen noch stärker gemacht. Es ist in der Tat ein merkwürdiges Verständnis einer Leistungsgesellschaft“ (SPD, Plpr. 10/91, S. 6722).

Zusätzlich zur Ansicht, das Gesetz führe dazu, dass eine Phase von Arbeitslosigkeit nun damit bestraft würde, dauerhaft die Hoffnung auf einen Dauerarbeitsplatz in den Wind schreiben zu können (vgl. SPD, Plpr. 10/91, S. 6720), verwies man auch auf die Konsequenzen für die weitere soziale Absicherung der Arbeitnehmer.

„Wie stellen Sie sich eigentlich auf lange Sicht die Rentenfinanzierung, aber auch die Höhe der Renten vor, wenn Sie die Voraussetzungen für völlig unstete Arbeitsbiographien schaffen, die immer wieder von Arbeitslosigkeit unterbrochen werden? Was soll eigentlich aus der betrieblichen Altersversorgung werden, wenn wesentliche Teile der Belegschaften nur noch in zeitlich begrenzten Arbeitsverhältnissen stecken? Und weiter: Was ist eigentlich mit der viel gepriesenen Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand, mit Bausparen, Ausbildungsrücklagen für die Kinder, mit der Bildung von Wohneigentum?“ (SPD, Plpr. 10/133, S. 9876).

Die SPD prognostizierte im Zuge der Umsetzung des Gesetzes einen erhöhten Konkurrenzkampf in den Belegschaften, aus Angst den Arbeitsplatz zu verlieren und forderte, entsprechend ihrem Antrag zur Förderung der Beschäftigung<sup>137</sup>, abschließend:

„Sorgen Sie für mehr Dauerarbeitsplätze, sorgen Sie statt dessen für soziale Gerechtigkeit in diesem Lande, und hören Sie endlich auf, als treue Diener Ihrer Herren die soziale, wirtschaftliche und politische Stabilität dieses Landes aufs Spiel zu setzen“(SPD, Plpr. 10/133, S. 9877).

Von den Grünen wurde die Kritik der SPD vollends geteilt.

„Dieser Gesetzentwurf, von welchem die Bundesregierung gegenüber den Beschäftigten behauptet, er fördere die Beschäftigung, scheint mir nur die Spitze jenes Speeres zu sein, welchen diese Bundesregierung Zug um Zug den Millionen Kolleginnen und Kollegen in den Betrieben und insbesondere den betroffenen Frauen in das soziale Rückgrat rammt“ (Die Grünen, Plpr. 10/133, S.9880).

Sie bezeichneten das Gesetz als „Unternehmerförderungsgesetz“ (vgl. Die Grünen, Plpr. 10/133, S. 9882) und warfen der Regierung vor, mit der Ausweitung der Leiharbeit einen modernen Sklavenmarkt zu befördern. Die befristeten Arbeitsverträge sah man gerade auch für junge Arbeitnehmer nach der Ausbildung prekär an, da sie nun „...ungeachtet des Jugendschutzgesetzes erpreßbar und untereinander spaltbar sind“ (Die Grünen, Plpr. 10/133, S. 9880). Beide Fraktionen stimmten daher gegen das Beschäftigungsförderungsgesetz, welches aber wegen der Mehrheitsverhältnisse mit den Stimmen der CDU/CSU und der FDP trotzdem angenommen wurde.<sup>138</sup>

#### **4.6.3.4 Weitere Änderungen des AFG in der 10. WP**

Kurz nach dem Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 war von den Regierungsparteien im Oktober 1984 noch ein Arbeitsförderungs- und Rentenversicherungsgesetz in den Bundestagestag eingebracht worden (vgl. Drks. 10/2176). Hiermit sollte eine befristete Verbesserung des Arbeitslosenschutzes für ältere Menschen eingeführt werden, eine vom Arbeitnehmer schuldhaft herbeigeführte Arbeitslosigkeit, d.h. also eine eigene Kündigung des Arbeitsverhältnisses, durch Verlängerung der Sperrzeit beim Bezug von Leistungen von 8 auf bis zu 12 Wochen noch wirksamer verhütet werden und schließlich die Finanz- und Liquiditätslage der Rentenversicherung mittels einer Beitragserhöhung um 0,2 Pro-

<sup>137</sup> Die SPD hatte in diesem Zusammenhang einen Antrag auf Förderung der Beschäftigung eingebracht, in dem man gerade die Sicherung von Stammebelegschaften und Dauerarbeitsplätzen als Mittel zu Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit anpries sowie eine Reihe von Forderungen aufstellte, die der Deregulierung und dem Leistungsabbau genau entgegenstanden (vgl. Drks. 10/3206, S. 28). Außerdem schlugen sie ein ökologisch, orientiertes Wirtschafts- und Arbeitsplatzprogramm im Rahmen eines Sondervermögens „Arbeit und Umwelt“ vor, was aber mit dem Hinweis auf die bisher geringe Effektivität und Effizienz von Beschäftigungsprogrammen direkt abgelehnt wurde.

<sup>138</sup> Die SPD brachte im Dezember 1984 noch einen Gesetzentwurf zum Schutz der Teilzeitbeschäftigten ein, da man durch das Beschäftigungsförderungsgesetz der Regierung eine Legalisierung dubioser Teilzeitbeschäftigungsformen, und die Gefahr neuer Ausbeutungen und Diskriminierungen wahrnahm (vgl. Drks. 10/6591, S. 6). Um Benachteiligungen teilzeitbeschäftigter Personen zu verhindern, sollte unter anderem die Geringfügigkeitsgrenze in der Kranken- und Rentenversicherung wegfallen, auch hier die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall durchgesetzt, die Aufnahme in den Schutz der Arbeitslosenversicherung schon ab 17,5 Stunden und jede Benachteiligung insbesondere bei der Kündigung, der Teilhabe an betrieblichen Sozialleistungen, an Bildungsmaßnahmen und am beruflichen Aufstieg untersagt werden. KAPOVAZ-Verhältnisse und reine Abrufverträge sollten als missbräuchliche Arbeitsverhältnisse untersagt werden (vgl. Drks. 10/6591, S. 5). Das Gesetz wurde von der Regierungsparteien unter dem Hinweis abgelehnt, dass die SPD hiermit nur eine gegen Teilzeitarbeit gerichtete Diskriminierungskampagne führe, die den benötigten Ausbau von Teilzeitbeschäftigung durch neue bürokratische Hemmnisse und erneute Kosten für die Sozialversicherungsträger verhindere (vgl. Drks.10/6591, S. 7).

zentpunkte verbessert werden, während gleichzeitig der Beitragssatz zur BA von 4,6 auf 4,4 % in 1985 gesenkt wurde (vgl. Drks, 10/2569).

In diesem Gesetzesvorhaben kamen damit zwei grundlegende Aspekte zum Ausdruck. Einerseits wurde auf die weiter bestehende Problematik der Finanzierung sozialer Sicherheit verwiesen, bei der diesmal zwar nicht die Arbeitslosen-, sondern die Rentenversicherung im Fokus stand, welche aber wegen der grundlegenden Abhängigkeit von der Arbeitsmarktlage und der Regelungen zur Übernahme von Rentenversicherungsleistungen durch die BA für Arbeitslose eng miteinander verbunden waren. Gerade in den Anfängen der christlich-liberalen Koalition waren arbeitsmarktpolitische Vorhaben bzw. Reformen auch immer wieder mit Hinweis auf die Belastung der beiden Sozialversicherungszweige zurückgestellt oder ganz abgewiesen worden. Andererseits ließ sich neben dieser durch finanzielle Restriktionen quasi dauerhaft gerechtfertigten Zurückhaltung aber auch eine Begünstigung verschiedener Teilgruppen des Arbeitsmarktes erkennen. Hier wurden nun die älteren Arbeitslosen (nach Vollendung des 49. Lebensjahres) herausgegriffen, indem man ihnen befristet bis 1989 die Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld von 12 auf 18 Monate verlängern wollte (vgl. Drks. 10/2569). Dies wurde von Seiten der Regierung damit gerechtfertigt, dass dies der besonderen Problemlage älterer Arbeitsloser, die mehr Schwierigkeiten hätten, eine neue Anstellung zu finden, entspräche und zudem der Tatsache Rechnung trage, dass diese auch eine längere Beitragszeit aufwiesen.

„Meine Damen und Herren, eine der Folgen der hohen Arbeitslosigkeit ist die Zunahme der Arbeitslosen, die länger als zwölf Monate ohne Beschäftigung sind. Eine längere Arbeitslosigkeit trifft jeden, aber sie trifft im besonderen die älteren Arbeitnehmer, die den Aufbau unseres Staates maßgeblich mitgetragen haben....Die älteren Arbeitnehmer haben über Jahre hinweg regelmäßig Beiträge zur Arbeitslosenversicherung gezahlt und müssen jetzt gegen Ende ihres Arbeitslebens feststellen, daß sie offensichtlich zum alten Eisen gehören, daß sie nicht mehr gebraucht werden oder daß sie die Rationalisierungswelle hinweggefegt hat. Um diesen älteren Arbeitnehmern zu helfen, brauchen wir jetzt Solidarität, und diese wird durch dieses Gesetz herbeigeführt“ (CDU/CSU, Plpr. 10/108, S. 8105).

Auf die Einwände der SPD und der Grünen, dass es nicht nachvollziehbar sei, nur für diese Gruppe die Leistungen zu verlängern (vgl. Die Grünen, Plpr. 10/108, S. 8110), reagierte man schließlich wieder mit dem Hinweis auf mangelnde Finanzierbarkeit (vgl. Drks. 10/2569, S. 10). Da man mit Blick auf die Statistiken bei den 50-Jährigen im Durchschnitt eine doppelt so lange Arbeitslosigkeit wie bei den 20-Jährigen festgestellt hatte, hielt man es für gerechtfertigt, sich besonders der Dauerarbeitslosigkeit älterer Menschen zu widmen (vgl. BM Blüm, Plpr. 10/108, S. 8111). Auf der anderen Seite forderte man eine Verlängerung der Sperrzeiten bei Kündigungen, was angesichts des Solidaritätsprinzips für notwendig erachtete.

„Sie sehen, es ist ein Gebot der Solidarität derjenigen, die Arbeit haben, darauf Rücksicht zu nehmen, daß die Bundesanstalt für Arbeit ihr Geld für wichtigere Sachen braucht, als für die Arbeitsplatzsuche derjenigen, die schon Arbeit haben“ (CDU/CSU, Plpr. 10/108, S. 8112).

Hierauf folgte harsche Kritik von Seiten der Opposition, da man nur den Druck für Arbeitnehmer steigen sah, auch widrige Arbeitverhältnisse, wie zum Beispiel sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz erdulden zu müssen (vgl. Die Grünen, Plpr. 10/108, S. 8110),.

„Die Verlängerung der Sperrzeit, meine Damen und Herren, ist nichts anderes als ein Finanzierungsinstrument. Sie greifen den Arbeitslosen zusätzlich in die Tasche. Das Argument der Notwendigkeit des Schutzes vor Mißbrauch ist an den Haaren herbeigezogen, ist reine Koalitionsideologie. Die Verschärfung der Sperrzeiten ist lediglich ein Instrument, um Druck auf Arbeitnehmer und Arbeitslose auszuüben, schlechtere Arbeitsbedingungen zu akzeptieren“ (SPD, Plpr. 10/108, S. 8108).

Während Bundesarbeitsminister Blüm das Gesetz als sozialpolitisch vernünftig und solide finanziert thematisierte, kritisierte die Opposition erwartungsgemäß den Verschiebepbahnhof zwischen Arbeitslosen- und Rentenversicherung. Man meinte allenfalls Lückenfüllerei durch die beschriebenen Maßnahmen zu erkennen, während man von Seiten der SPD eine langfristig angelegte Strukturreform zur Rettung der Rentenversicherung vorschlug (vgl. SPD, Plpr. 10/108, S. 8107). Zur Verhütung der Ausweitung neuer Armut im Sinne des immer häufiger zu beobachtenden Angewiesenseins auf Sozialhilfe wegen Dauerarbeitslosigkeit forderte man eine stärkere Beteiligung des Bundes an den auftretenden Kosten, da man Arbeitslosigkeit als gesamtgesellschaftliches Problem ansah und dementsprechend auch durch gesamtgesellschaftliche Verantwortung bzw. Kostenübernahme bekämpfen wollte. Das Stichwort „neue Armut“ sah man von der CDU/CSU allerdings nur als unangemessenen Dramatisierungsversuch an.

„Lassen Sie mich auch etwas in aller Kürze zur neuen Armut sagen. Sicherlich, Arbeitslosigkeit ist Mangel. Das Schicksal der Arbeitslosigkeit bedeutet nicht nur materielle Einbuße - das weiß ich auch. Aber ein Horrorgemälde vom Elend zu entwerfen, das Katastrophenbild einer Massenarmut zu zeigen, das läßt Ihre eigenen Früchte, nämlich am Ausbau des Sozialstaates mitgewirkt zu haben, verfaulen. Damit demontieren Sie sich selber. Gott sei Dank haben wir einen Sozialstaat, der das Elend, das in der Dritten Welt herrscht, bei uns vermeidet. Deshalb sollten Sie mit dem Wort sparsam umgehen. Wer das so inflationär verwendet, der handelt zynisch gegenüber denjenigen, denen es in der Dritten Welt wirklich elend geht“ (BM Blüm, Plpr. 8/108, S. 8112).

Von der Ausgewogenheit des angebotenen Konzepts ließ sich die Regierung, wenn auch mit etwas fragwürdiger Logik begründet, also nicht abbringen.

„Die Bundesanstalt hat Geld übrig. Also senken wir dort die Beiträge. Der Rentenversicherung fehlt Geld. Also erhöhen wir dort die Beiträge. Was ist eigentlich besser, offener und ehrlicher, als das Geld immer dort einzusetzen, wo es gebraucht wird, und den Beitrag dort zu senken, wo Überschuß ist. ... Unser Konzept ist meiner Ansicht nach ein Konzept der sozialen Ausgewogenheit: Beitragserhöhungen auf der einen Seite, Beitragssenkungen auf der anderen Seite - also ein Gleichgewicht -,Leistungsverbesserungen für ältere Arbeitslose auf der einen Seite, Einsparungen - bei Sperrzeiten - auf der anderen Seite und ein Beitrag für sichere Renten“(CDU/CSU, Plpr. 10/108, S. 8113).

Die FDP gab zwar auch zu, damit nur zu einer kurzfristigen Beseitigung der Liquiditätsprobleme in der Rentenversicherung beizutragen. Kritik daran, wies man aber mit dem Hinweis von sich, dass schließlich die Lohnerhöhungen und Arbeitszeitverkürzung, die von der SPD unterstützt worden waren, zu den Lücken geführt hätten (vgl. FDP, Plpr. 10/108, S. 8109).

Anzumerken ist, dass sich die hier bemerkte selektive Begünstigung bestimmter Gruppen durch die ganze WP zog. So war im April 1984 ein Gesetz über die Gewährung von Bildungsbeihilfen für arbeitslose Jugendliche verabschiedet worden. Hiermit wurden die Bildungsbeihilfen auf arbeitslose Jugendliche, die bisher noch nicht vier Monate beitragspflichtig beschäftigt waren, ausgeweitet, um Jugendliche ohne abgeschlossene Berufsausbildung oder ohne Hauptschulabschluss zu unterstützen

(vgl. Drks. 10/1268, S. 6). Außerdem wurde ermöglicht, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen mit Bildungsmaßnahmen zu kombinieren, da man sich aus der Verbindung von Arbeit und Lernen gute Eingliederungschancen versprach. Angesichts des Drucks auf den Arbeitsmarkt durch weitere geburtenstarker Jahrgänge war man sich in allen Parteien einig, dass Jugendliche auch in den nächsten Jahren noch mit besonderen Eintrittschwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt konfrontiert würden, womit eine besondere Förderung dieser als notwendig erachtet wurde (vgl. Drks. 10/1268, S. 7).

Im Oktober wurde außerdem eine Änderung des Bundesvertriebenengesetzes durchgesetzt. Übersiedler aus der DDR und Aussiedler, die aus politischen Gründen und von ihnen nicht zu vertretenden Gründen an der Ausübung einer Beschäftigung gehindert worden waren, sollten Ansprüche auf Arbeitslosengeld bzw. Arbeitslosenhilfe bekommen. Es sollte so der Verlust der Existenzgrundlage durch das Schicksal der Aussiedlung oder der Übersiedlung berücksichtigt und der Tatsache Rechnung getragen werden, dass die Betroffenen sich eine völlig neue Existenzgrundlage aufbauen mussten (vgl. Drks. 10/3407, S. 6). Somit schien man für einzelne Gruppen eine besondere Verantwortung zum Ausdruck bringen zu wollen, auch wenn dadurch der Haushalt der BA wieder belastet wurde, was allerdings angesichts der seit langem erstmals wieder erzielten Überschüsse (vgl. Anhang IV, Tab. A5/Abb. A4) durchsetzbar schien. So wurde 1985 und 1986 auch erstmals der Beitragssatz für die Arbeitslosenversicherung wieder gesenkt.

Mit dem 7. *Gesetz zur Änderung des AFG*, welches im Oktober 1985 eingebracht und im Dezember 1985 verabschiedet wurde, kam es zu einem Ausbau der arbeitsmarktpolitischen Instrumente<sup>139</sup>, was angesichts der 1985 durchschnittlichen Arbeitslosenquote von 9,3 Prozent, mit der eine neue Höchstmarke erreicht worden war (vgl. Anhang IV, Tab. A4), und der zur Verfügung stehenden Mittel auch angezeigt erschien. Insgesamt wurden drei Ziele mit dieser Novelle verfolgt: 1) Förderung der Beschäftigung durch Ergänzung und Verbesserung der Instrumente der beruflichen Bildung, durch die Erleichterung des Zugangs zu ABM für ältere Arbeitnehmer sowie durch Förderung der Existenzgründung Arbeitsloser in Form eines Überbrückungsgeldes in den ersten drei Monaten<sup>140</sup>; 2) Erhalt der sozialen Sicherungsfunktion der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitslosenhilfe durch Verlängerung der Höchstanspruchsdauer für Arbeitslose ab 45 Jahren, Erhöhung der Ehegattenfreibeträge bei der Arbeitslosenhilfe und Einschränkungen bei der Herabbemessung der Arbeitslosenhilfe; 3) Sen-

---

<sup>139</sup> Dies wird vor allem dem Einfluss des Arbeitnehmerflügels der CDU (CDA) zugesprochen, da dieser darauf drängte, die Überschüsse der BA nicht nur, wie vor allem von der FDP gefordert, zur Reduzierung der Sozialversicherungsbeiträge, sondern auch zum Ausbau der aktiven wie passiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu nutzen (vgl. Zohlnhöfer 2001, S. 21).

<sup>140</sup> Hierzu gehörten die Erhöhung des Unterhaltsgeldes bei Teilnahme an Bildungsmaßnahmen wie auch die Ausweitung des Kreises der Anspruchsberechtigten, Verbesserungen bei der Berufsausbildungsbeihilfe, die Verlängerung der Eingliederungsbeihilfen bei schwer vermittelbaren Arbeitslosen, Erhöhung des Übergangsgeldes für Behinderte und Rehabilitanden mit besonderen Familienpflichten, die Gewährung eines Einarbeitungszuschusses auch bei befristeten Beschäftigungsverhältnissen und die Eröffnung des Zugangs zu besonderen ABM für Ältere bereits ab 50 Jahren (vgl. IAB- Chronik der Arbeitsmarktpolitik 1985). Dabei wurde einzelne Regelungen mit Blick auf die „demographische Entwicklung“ bis 1989 befristet (vgl. Drks. 104211, S.15).

kung der Lohnnebenkosten durch Ermäßigung des Beitragssatzes zur BA auf 4,0 Prozent (vgl. IAB-Chronik der Arbeitsmarktpolitik 1985).

Die 7. Novelle wurde schließlich zusammen mit einem Gesetzentwurf der SPD („Gesetz zur Förderung der Eingliederung Arbeitsloser in das Arbeitsleben und zur Wiederherstellung eines ausreichenden Schutzes bei Arbeitslosigkeit“) beraten.<sup>141</sup>

Die 7. AFG-Novelle wurde von der Regierung als Konsequenz des Erfolges ihrer Spar- und Stabilisierungspolitik dargestellt, zu der man sich wegen der „Misswirtschaft“ der Vorgängerregierung gezwungen gesehen hatte.

„Dieses Wunder ist möglich geworden durch die erstmals seit vielen Jahren steigenden Beschäftigungszahlen und vor allem durch die Sparopfer - dies sei gar nicht unterschlagen -, die die Arbeitslosen ohne familiäre Verpflichtungen sowie andere Leistungsempfänger bei der Bundesanstalt für Arbeit in den vergangenen Jahren erbracht haben. ... Wir stehen zu diesen Sparmaßnahmen, denn es gab in den Haushalten von 1983 und 1984 keine Alternative zu dieser Sparpolitik, als das Schuldengebirge im Bereich des Bundeshaushaltes und die gigantischen Strudel der Defizite bei der Arbeitslosen- und bei der Rentenversicherung die Politik nahezu handlungsunfähig machten und die Konjunktur mit eisernen Ketten am Boden festgebunden war“ (BM Blüm, Plpr. 10/163, S. 12197f.).

Dementsprechend zufrieden zeigte man sich und bezeichnete die Novelle als Beitrag zum sozialen Fortschritt, zum sozialen Frieden (vgl. FDP, Plpr. 10/182, S. 1388) und als Ausdruck solider Sozialpolitik, für die man erst sparen müsse, um dann wieder verteilen zu können (vgl. CDU/CSU, Plpr. 10/182, S. 13886). Es wurde darauf hingewiesen, dass natürlich nicht zu erwarten sei, mit diesem Gesetz allein die Arbeitslosigkeit abzubauen, aber dadurch ein wichtiger Beitrag im Rahmen einer differenzierten Gesamtstrategie geleistet werde.

„Dieses Gesetz ist Ausdruck einer differenzierten Politik vieler, vieler Einzelmaßnahmen, vieler Hilfen, die nicht immer Hunderttausende betreffen. Aber ich glaube, wenn man lebensnah helfen will, muß man auch zu kleinen Schritten bereit sein. Aus der Summe vieler kleiner Schritte ergibt sich die Lösung. Wer Patentrezepte beansprucht, begibt sich auf den Weg einer politischen Hochstapelei“ (CDU/CSU, Plpr. 10/182, S. 13886).

Die drei Säulen des Gesetzes – Verbesserung des Arbeitslosenbezugs älterer Arbeitsloser, Senkung von Lohnnebenkosten durch Beitragssenkung und Maßnahmen zur Verbesserung der Qualifizierung von Arbeitslosen – wurden dabei unterschiedlich gerechtfertigt. Die besondere Behandlung der älteren Arbeitnehmer wurde wie schon bei der vorangegangenen AFG-Änderung unter dem Hinweis der (Leistungs-)Gerechtigkeit in Bezug auf die meist auch längere Beitragszahlung legitimiert – sowie als Akt der Solidarität gesehen (vgl. FDP, Plpr. 10/163, S. 12202). Man wollte somit eine realitätsgerechte,

<sup>141</sup> Von der SPD wurde kritisiert, dass von der Regierung weit weniger als die Hälfte der Überschüsse der BA, die man nach Ansicht der Opposition vor allem zu Lasten der Arbeitslosen angespart hatte, wieder an diese zurückgegeben würden. Im Gesetzentwurf wurde daher gefordert, die Voraussetzung für den Leistungsbezug nach dem AFG sowie die Höhe und Dauer der Leistungen wieder stärker den Bedürfnissen der Arbeitslosen entsprechend zu bemessen. Dadurch sollte vor allem verhindert werden, dass Arbeitslose zur Existenzsicherung zunehmend auf Sozialhilfeleistungen oder die Unterstützung durch Eltern und Kinder angewiesen waren. Ebenso sollten die operativen Maßnahmen der BA gestärkt und insbesondere der Umfang der Bildungsmaßnahmen erhöht werden. Die Forderungen deckten sich teilweise mit dem Regierungsentwurf gingen aber in einigen Aspekten auch darüber hinaus. So wurde die Rücknahme der „unsozialen“ Kürzungen der Leistungssätze des Arbeitslosen-, Kurzarbeiter- und Schlechtwettergeldes sowie der Arbeitslosenhilfe, die Wiederherstellung des Verhältnisses von Beschäftigungszeit zur Anspruchsdauer beim Arbeitslosengeld von 2:1 und die Verkürzung der Sperrzeiten gefordert (vgl. Drks. 10/4451, S. 3ff.).

differenzierte Sozialpolitik und keine „Gießkannenpolitik“ verfolgen (vgl. CDU/CSU, Plpr. 10/163, S. 12206), die zudem die Kommunen von erhöhten Sozialhilfekosten für Langzeitarbeitslose entlasten helfen sollte.

„Wer 30 Jahre Beitrag bezahlt hat, hat nach meinem Gerechtigkeitsverständnis einen längeren Anspruch auf Arbeitslosengeld als einer, der nur drei Jahre gezahlt hat - so einfach ist das....Ich weise auch darauf hin, daß diese Verlängerung [des Bezugs von Arbeitslosengeld, Anmerk. M.R.] auch den Kommunen hilft, und zwar gerade den Kommunen, die durch Arbeitslosigkeit in hohe Bedrängnis geraten sind - das wird sie von Sozialhilfe entlasten“ (BM Blüm, Plpr. 10/163, S. 12206).

Ältere Arbeitslose wollte man zudem dadurch schonen, dass man den Bezug der Leistungen ab 58 Jahren nicht mehr von der Verfügbarkeit für eine Vermittlung abhängig machen wollte. Während die Regierung darin Beweise für ihre „menschliche Politik“ sah, da man diese Menschen nun nicht mehr zu einer „Lebenslüge“ angesichts der schlechten Vermittlungsaussichten zwang, unterstellte die Opposition, damit letztlich nur einen Trick zur Bereinigung der Statistik gefunden zu haben (vgl. SPD, Plpr. 19/163, S. 12201).

Die Beitragssenkung rechtfertigte man als wichtiges Signal in Richtung Senkung der Lohnnebenkosten (vgl. FPD, Plpr. 10/163, S. 12203), wodurch man sich wieder Spielräume für arbeitsplatzschaffende Investitionen versprach (vgl. CDU/CSU, Plpr. 10/182, S.13873). Dieses wurde von der SPD wieder scharf kritisiert, da man es als Umverteilungspolitik von unten nach oben ansah, wenn die durch Einschnitte bei den Arbeitslosen zu Stande gekommenen Mittel nun auch dem Arbeitgeber zu Gute kommen sollten (vgl. SPD, Plpr. 10/163, S. 12199). Besonderes Gewicht wurde aber schließlich auf den dritten Aspekt gelegt, der als große Qualifizierungsoffensive zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit vorgestellt wurde.

„Im Vordergrund steht die Qualifizierung der Arbeitslosen. Laßt uns, wenn wir von Modernisierung der Wirtschaft sprechen, nicht nur davon reden, die maschinelle Ausstattung zu verbessern. Viel wichtiger, viel kostbarer als jede Maschine sind die Menschen. Deshalb geht es nicht nur um eine Erneuerung der Maschinen - es geht auch um die Qualifizierung der Arbeitnehmer“ (CDU/CSU, Plpr. 10/182, S. 13887).

Von Seiten der FDP wurde dies unterstützt durch den Hinweis auf die Bedeutung der Ressource „geistige Fähigkeiten“ in einem sonst eher rohstoffarmen Land.

„Das heißt, wir sind besonders darauf angewiesen, die geistigen Fähigkeiten der Menschen in unserem Land einzusetzen“ (FDP, Plpr. 10/182, S. 13879).

Nachdem man also bisher keinerlei besonderes Interesse für Qualifizierungsbestrebungen hatte finden können, schien nun mit den Überschüssen der BA wieder diese Grundlegung aktiver Arbeitsmarktpolitik möglich zu werden. Dabei konstatierte man interessanterweise anfangs aber auch, dass Qualifizierungsmaßnahmen bisher bei einem angespanntem Arbeitsmarkt nicht viel hätten ausrichten können, nun aber glaubte, diese Situation hinter sich gelassen zu haben (vgl. CDU/CSU, Plpr. 10/163, S. 12198). Damit schien man die vorherige Untätigkeit in diesem Bereich rückwirkend noch einmal legitimieren zu wollen.

Qualifizierung sollte nun wieder zum entscheidenden arbeitsmarktpolitischen Instrument werden, vor allem auch, um die Entwicklung zu einem „gespaltenen Arbeitsmarkt“, hiermit war die Diskrepanz zwischen Facharbeiterlücke und gleichzeitig hoher Arbeitslosigkeit gemeint, zu verhindern. Der Begriff des lebenslangen Lernens tauchte nun häufig auf – „Eine einmal genossene Ausbildung wird in der Zukunft nicht mehr für das ganze Leben reichen. Berufliche Ausbildung wird zunehmend ein lebenslanger Prozeß“ (CDU/CSSU, Plpr. 10/182, S. 19873) – und dieses wollte man nun mit der Novelle auch unterstützen, woraufhin man zu dem Schluss kam:

„Niemals zuvor wurde eine aktivere Arbeitsmarktpolitik betrieben als unter dieser Regierung“ (CDU/CSU, Plpr. 10/182, S. 13873)

Auf die Vorwürfe, hierdurch aber auch keine Dauerarbeitsplätze zu schaffen und weiterhin anormale Beschäftigungsverhältnisse zu fördern, zum Beispiel durch noch mehr Anreize für Unternehmer befristeter Arbeitsverhältnisse, argumentierte man mit der Regel „alles ist besser als nichts“.

„Wir gehen neue, unkonventionelle Wege, beispielsweise daß man Teilzeit mit Bildung kombinieren kann. ... Wenn nicht alle Ausgebildeten übernommen werden können, weil in manchen Betrieben über Bedarf ausgebildet wurde, dann übernehmen Sie sie doch wenigstens mit halben Arbeitsplätzen und die andere Hälfte mit Bildung! Halbe-halbe ist immer noch besser, als ganz arbeitslos zu sein. ... Ich habe befristete Arbeitsverträge nie als das Normalverhältnis betrachtet. In ungewöhnlichen Zeiten muß man ungewöhnliche Schritte unternehmen. Befristete Arbeit ist immer noch besser, als unbefristet arbeitslos zu sein“ (CDU/CSU, Plpr. 10/163, S. 12207).

Die CDU/CSU betonte daher immer wieder, dass sie hier ein Gesetz für die Arbeitslosen mit neuen unkonventionellen Wegen, wie beispielsweise der Existenzgründungsförderung, vorlege, was Erfolge zeige, wenn nun auch alle anderen gesellschaftlichen Gruppen Aktivitäten und Verantwortung zeigten.

„Ich bleibe dabei: Dieses Gesetz ist ein Gesetz für die Arbeitslosen, ein Gesetz, das Brücken zurück in die Erwerbsarbeit baut, ein Beitrag des Staates. Wir können Vollbeschäftigung nicht allein schaffen. Jeder muß seine Pflicht erfüllen. Ich appelliere in dieser Stunde: Arbeitgeber stellt ein, je früher, um so besser! Wenn Arbeitgeber, Gewerkschaften und Bundesregierung dasselbe Ziel verfolgen, werden wir im Kampf gegen Arbeitslosigkeit und im Bemühen um Beschäftigung für alle vorwärts kommen“ (CDU/CSU, Plpr. 10/182, S.13888).

Die Opposition ließ sich allerdings nicht so recht überzeugen, da man es neben den schon genannten Streitpunkten insgesamt beschämend fand, dass sich die Regierung mit den geplanten Verbesserungen brüstete, wobei man diese doch nur finanzieren konnte, weil man doch zuvor bei den Arbeitslosen diese Mittel durch Kürzungen eingespart habe, so dass quasi ein Nullsummenspiel dabei herauskam.

„Diese Regierung hat brutal in das Leistungsrecht der Bundesanstalt hineingeschnitten, hat das Arbeitslosengeld, hat die Arbeitslosenhilfe, hat das Unterhaltsgeld unter die Sätze von 1982 gesenkt - und das bei steigenden Preisen -, und sie hat viele Arbeitslose aus dem Leistungsbezug ausgeschlossen und diese Personengruppe der Sozialhilfe ausgeliefert“ (SPD, Plpr. 10/182, S. 13875).

In diesem Zusammenhang kritisierte die SPD schließlich wieder die Ignoranz des Phänomens „neuer Armut“, d.h. die Armut der Arbeitslosen, welche man als Folge der Wirtschaftspolitik der Regierung ansah (vgl. SPD; Plpr 10/163, S. 12210). Ein weiterer Kritikpunkt war die „Familien- bzw. Kinderkomponente“ in Bezug auf die Ausweitung der Leistungen, da man hier wieder eine nicht nachvollziehbare selektive Begünstigung sah, die man nicht aus Mitteln der BA finanziert, sondern eher über den Familienlastenausgleich geregelt sehen wollte (vgl. SPD, Plpr. 10/182, S. 13876).

In ähnlicher Weise argumentierten die Grünen schließlich gegen die Existenzgründungsförderung aus den Mitteln der BA, die man zwar ohnehin als zu gering für reale Gründungsmöglichkeiten ansah, aber insgesamt auch im Budget der Wirtschaftsförderung verortet sehen wollte (vgl. Die Grünen, Plpr. 10/182, S. 13881 und 10/163, S. 12204). Die Grünen warfen der Regierung insgesamt eine Schummelpolitik vor, da die vorangegangenen Kürzungen bei dem jetzt so hoch gelobten Ausbau letztlich doch nur teilweise wieder zurückgenommen worden waren (vgl. Die Grünen, Plpr. 10/163, S. 12206). Außerdem sprachen sie sich in Kontinuität zur Kritik am Beschäftigungsförderungsgesetz gegen frauen- und familienfeindliche Subventionierung befristeter Arbeitsverhältnisse aus, prangerten ebenfalls die vermeintliche Manipulation der Arbeitsmarktdaten an und forderten schließlich mehr Bemühungen zur Schaffung sicherer und dauerhafter Arbeitsplätze sowie die Diskussion um die Einführung einer Mindestsicherung für Arbeitslose (vgl. Die Grünen, Plpr. 10/163, S. 12206; Plpr. 10/182, S. 13880). Die SPD stimmte mit einigen Enthaltungen dem Gesetz schließlich unter dem Hinweis zu, besser minimale als gar keine Verbesserungen zu erreichen (vgl. SPD, Plpr. 10/182, S. 13875), wobei man, wie üblich für jede Opposition, die Maßnahmen eben nicht für weitgehend genug erachtete und überhaupt nur sinnvoll, wenn neben der Förderung des Einzelnen gleichzeitig eine aktive Beschäftigungspolitik betrieben würde (vgl. SPD, Plpr. 10/182, S. 13877).

#### **4.6.4 Zusammenfassung: Das kulturelle Milieu von Arbeitslosigkeit in der 10. WP**

##### **4.6.4.1 Differenzierungen**

Trotz des in der Regierungserklärung angekündigten historischen Neubeginns, kam es anfangs mit der christlich-liberalen Regierung nicht wirklich zu einer Wende, auch nicht in der Arbeitsmarktpolitik (vgl. hierzu auch Webber 1987). Schon zum Ende der sozial-liberalen Koalition waren finanzpolitische Konsolidierungskonzepte mit besonderen Sparmaßnahmen im Haushalt der BA und hier vor allem den Instrumenten aktiver Arbeitsmarktpolitik durchgesetzt worden. Mit den Haushaltbegleitgesetzen 1983 und 1984 wurde dieser Kurs allenfalls noch konsequenter durchgesetzt. Dies ließ sich anscheinend von der konservativ-liberalen Regierung zu Beginn auch relativ gut rechtfertigen, da man zunächst die Notwendigkeit zur Beseitigung der „Altlasten“ der Vorgängerregierung zum Rückgewinn von Handlungsfähigkeit anbringen konnte. Sparmaßnahmen sowie der Abbau von Einstellungshemmnissen fügten sich natürlich auch besser in das Konzept einer Regierung, die konkret angetreten war, im Sinne angebotsorientierter Politik die Wirtschaft wieder mehr zu fördern. Die Leitlinie von „mehr Markt anstatt mehr Staat“ wollte man im Politikfeld Arbeit und Beschäftigung auch durchhalten, obwohl man in dieser Legislaturperiode nur mit Blick auf die Entwicklung der Arbeitslosigkeit an dem Erfolg dieses Kurses durchaus hätte zweifeln können. Stattdessen schienen die positiven Trends in Bezug auf Wachstum, Inflation und Verschuldung höher bewertet zu werden, da sie neue Handlungsfähigkeit signalisierten und dem Ziel der Schaffung wirtschaftsförderlicher Rahmenbedingungen zu entsprechen schienen. In der konservativ-liberalen Regierung wurde das Problemmuster um Arbeitslo-

sigkeit insofern verändert, als zu den bereits bekannten Ursachen (weltwirtschaftliche Zusammenhänge und Krisen, Strukturwandel der Wirtschaft, geburtenstarke Jahrgänge) nun besonders auch der Aspekt der bisherigen Arbeitszeit- und Arbeitsschutzbestimmungen hervorgehoben wurde. Dementsprechend liefen die Interventionen zuerst auf eine, im Vergleich zu den noch folgenden Maßnahmen gemäßigte Liberalisierung und Flexibilisierung am Arbeitsmarkt hinaus. Insgesamt wollte man auch nicht mehr mit teuren Beschäftigungs- und Qualifizierungsprogrammen auf die Herausforderungen am Arbeitsmarkt, sondern mit Anreizen für die Wirtschaft, um wieder mehr Vertrauen und Möglichkeiten zu Investitionen zu geben und so das Konzept sozialer Marktwirtschaft wiederzubeleben, antworten. Erst im Zuge des Rückgewinns von finanziellem Handlungsspielraum bei der BA leistete man sich durch Wiederausbau der arbeitsmarktpolitischen Instrumente im Rahmen des AFG auch eine „Qualifizierungsoffensive“, um das Arbeitskräfteangebot attraktiver zu gestalten, nachdem man wieder die mangelnde Qualifikation als besonderes Einstellungshindernis entdeckt hatte.

Durch eine „Atempause in der Sozialpolitik“, das hieß vor allem auch konsumtive Mittel zugunsten investiver Mittel umzuschichten, sollten neue Arbeitsplätze geschaffen und Neueinstellungen befördert werden. Diese Atempause schloss aber, wie gezeigt, nicht aus, dass schließlich doch für bestimmte Gruppen, wie jugendliche Arbeitslose, Aus- und Übersiedler sowie vor allem ältere Arbeitslose, wieder mehr Mittel eingesetzt wurden. Deren Situation am Arbeitsmarkt wurde hierfür als besonders schwierig definiert, und Leistungsverbesserungen unter dem Hinweis auf eine besondere Verantwortung gegenüber diesen Gruppen gerechtfertigt. Bei den älteren Arbeitslosen bezog man sich zudem auf den Aspekt der Leistungsgerechtigkeit. Einerseits sollte deren Leistung beim Aufbau der Gesellschaft in den Nachkriegsjahren anerkannt und andererseits auch deren längere Beitragszahlung berücksichtigt werden. In Ansätzen ließ sich daher in dieser Legislaturperiode eine differenzierte Problemgruppenpolitik finden, da man bei der Jugendarbeitslosigkeit nun vor allem Zielspezifizierungen in Zusammenhang mit Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen vorgenommen hatte, den älteren Arbeitslosen den vorzeitigen Austritt aus dem Arbeitsmarkt erleichterte und im Rahmen der Förderung von Teilzeitbeschäftigung und Rückkehrhilfen nach Erziehungszeiten besonders auch Frauen die Re-Integration erleichtern wollte, wobei man die Opposition der Ansicht war, dass dem Problem der Frauenarbeitslosigkeit damit noch nicht die nötige Aufmerksamkeit geschenkt würde, da weniger die Gruppe der Frauen an sich, als vielmehr die Familie als besonders förderungsbedürftiges soziales System berücksichtigt wurde.

Insgesamt wurden die Maßnahmen der Regierung als Teile eines komplexen Gesamtkonzepts zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit dargestellt, zu der eben auch eine differenzierte Sozialpolitik und mitunter Politik der kleinen Schritte unter der grundlegenden Prämisse, den Bedürfnissen der Wirtschaft wieder gerechter zu werden, gehörte:

1. die Sanierung und Konsolidierung zum Erhalt der Funktionsfähigkeit der sozialen Sicherung und ihrer Kernaufgaben neben steuerlichen Entlastungen für die Wirtschaft als Grundlage für neues Vertrauen und Handlungsfähigkeit;
2. Vorruhestandsregelung zur Entlastung des Arbeitsmarktes neben Veränderungen von Arbeitszeit- und Arbeitsschutzbestimmungen zum Abbau von Einstellungs Hindernissen;
3. „Qualifizierungsoffensive“ und materielle Leistungsverbesserungen bei bestimmten Gruppen als originäre Maßnahmen der Arbeitsförderung auch mit sozialpolitischem Hintergrund.

Es ließ sich so eine Spezifizierung des Problemmusters hinsichtlich Zielvorstellungen und Realisierungsalternativen im Bereich der Politikfelder Haushalt/Finanzen, Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik feststellen. Stellten diese zwar auch vorher schon die relevanten Politikfelder dar, wurden nach dem Regierungswechsel doch zunächst vor allem die ersten beiden Felder hervorgehoben, da der Sanierung des Haushalts und dem Aufbrechen „verkrusteter Strukturen“ am Arbeitsmarkt Priorität zugesprochen wurde und man sich hiervon den Gewinn von Handlungsspielräumen versprach. Erst vor diesem Hintergrund wurde auch wieder aktive Arbeitsmarktpolitik als ein relevanter Ansatzpunkt definiert. Vor allem im Rahmen der Spezifizierung auf die Entlastung des Arbeitsmarktes durch die Vorruhestandsregelung und die beginnende De-Regulierung des Arbeitsmarktes schien die Regierung wieder mehr Handlungsflexibilität zu erlangen, d.h. jenseits des Hoffens auf eine stärkere konjunkturelle Belebung auch aktiv Maßnahmen entwickeln und somit Handlungsfähigkeit unter Beweis stellen.

Bei der Adressierung der Problemlösung fand man, wie auch bei den Vorgängerregierungen, Appelle an Arbeitgeber, Gewerkschaften, Arbeitnehmer und generell alle Bürger, hier im Sinne der Hoffnung auf eine Gesellschaft mit menschlichem Gesicht, Verantwortung zu übernehmen. Auffällig dürfte aber in dieser Phase gewesen sein, dass mit der relativ offenen gesetzlichen Gestaltung der Rahmenbedingungen (vgl. Vorruhestand und auch Beschäftigungsförderungsgesetz) den Tarifpartnern wirklich mehr Einflussnahme auf die Ausgestaltung der Gesetze und damit auch mehr Verantwortung für das Gelingen übertragen wurde. Die Arbeitgeber/Unternehmer wurden vor allem angehalten, die neuen Rahmenbedingungen auch effektiv zu nutzen und Investitionen zu tätigen, während die Gewerkschaften vor allem zu Mäßigung in den Lohnforderungen und vor allem im Zusammenhang mit der Arbeitszeitverkürzung angerufen wurden. Insgesamt sprach man in den späteren Debatten immer von einem Pakt zwischen Staat, Arbeitgebern und Gewerkschaften zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, wobei ein wirkliches Bündnis im Sinne einer konzertierten Aktion aber nicht vorgesehen war.

Hinweise auf kulturelle Ausdehnung ließen sich in den Gesetzgebungsdebatten dieser Periode nicht finden. Allenfalls aus der Regierungserklärung Kohls ließe sich ein Ansatzpunkt in der Aussage zur Annäherung der Wirtschaftspolitiken in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft finden, die aber in keiner der betrachteten Gesetzgebungsdebatten wieder zum Ausdruck kam. Daher ist anzu-

nehmen, dass die parlamentarische Arena in dieser Zeit für die Lösung des Problems Arbeitslosigkeit unter Bezugnahme auf die Einflussnahme von Gewerkschaften und Arbeitgebern doch maßgeblich zu sein schien.

#### **4.6.4.2 *Moralisches Milieu***

Während in der Regierungserklärung noch ein recht differenzierter, in sich aber kohärenter Wertekanon vorgestellt wurde (Subsidiarität, Solidarität, Eigenverantwortung, Leistung gegen Gegenleistung, Gemeinsinn), wurde in den Gesetzgebungsdebatten interessanterweise aber vor allem doch wieder die Norm der Solidarität bemüht. Ein wichtiges Thema war die Generationensolidarität zur Rechtfertigung der Verlängerung der Bezugsdauer der Leistungen für Ältere, was aber auch als Leistungsgerechtigkeit wegen der längeren Beitragszahlung thematisiert wurde. Im Zuge der Vorruhestandsregelung sprach man dann auch von Generationengerechtigkeit, wenn Ältere den Arbeitsplatz für Jüngere vorzeitig freimachten. Interessant ist, dass die Regierung sich besonders beim Beschäftigungsförderungsgesetz zur Solidarität gegenüber den Arbeitslosen zu bekennen schien, denn man warf der Opposition mit ihrer Ablehnung der Flexibilisierungsmaßnahmen am Arbeitsmarkt vor, damit die Arbeitslosen „im Regen stehen zu lassen“, weil man befürchtete, die Besitzstände der in Arbeit befindlichen Personen angreifen zu müssen. Mit den Aussagen aus den Debatten „Teilzeit ist besser als gar keine Beschäftigung“, und „befristete Verhältnisse sind besser als arbeitslos zu bleiben“ ließ sich in Hinsicht auf die Arbeitsplatzsicherheit und die Arbeitszeitgestaltung immer häufiger nun schon die Bewertung „jede Arbeit ist besser als keine“ finden. Es wurde zwar in diesem Zusammenhang in dieser Legislaturperiode nicht mehr über Zumutbarkeitskriterien gesprochen<sup>142</sup>, wobei aber zu bemerken ist, dass die CDU/CSU trotz ihrer damaligen Proteste gegen die Verschärfung der Zumutbarkeitsregelungen im Rahmen des AFKG die Situation so beließ, wie sie war, und mit den Forderungen nach Flexibilisierung der Arbeitsplatzstrukturen nun im Grunde weitere Einschränkungen der individuellen Ansprüche an Arbeit einführte. Nur von den Grünen wurde eigentlich der Wert der Arbeit durch Forderung seiner Neudefinition qualitativ gestärkt. Von dieser Seite wurde nämlich die Gewährleistung einer Existenzsicherung nebst einer Arbeitszeitgestaltung gefordert, die es ermögliche, andere ehrenamtliche gesellschaftliche und kulturelle Aufgaben wahrzunehmen und damit zur Entwicklung der Gesellschaft beizutragen, zu der auch eine geschlechtsgerechtere Umverteilung der Arbeit gehören sollte.

Dem Wert der Vollbeschäftigung wurde nicht mehr ganz so häufig explizit Ausdruck gegeben. Er verlor aber nicht gänzlich an Bedeutung, denn nach wie vor sollten Versuche angestellt werden, alle Arbeitswilligen an Erwerbsarbeit zu beteiligen und so doch ausdrücklich das Ziel der Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung mit vereinten Kräften verfolgt werden. Allerdings definierte man mit der Förderung von Teilzeitarbeit, Abrufarbeit, befristeten Verträgen und Leiharbeit Vollbeschäftigung

<sup>142</sup> Diskussionen um Missbrauch oder Faulheit unter den Arbeitslosen gab es so gut wie gar nicht in dieser Legislaturperiode. Den Arbeitslosen wurde in den Debatten keine Mitschuld an ihrer Situation gegeben. Nur bei der Erhöhung der Sperrzeiten im Rahmen des AFG- und Rentenversicherungsänderungsgesetzes kam der Vorwurf auf, sich bei einer vorschnellen Kündigung des Arbeitsverhältnisses der unsolidarischen Kostenverursachung schuldig zu machen.

nicht mehr unbedingt auch durch Vollzeitbeschäftigung. Außerdem versuchte man gezielt, den Arbeitsmarkt von bestimmten Gruppen zu entlasten (Rückkehrhilfen für Ausländer, Frühverrentung). Es war also festzustellen, dass der Wert Vollzeitbeschäftigung hier in Ansätzen neu definiert und das moralische Milieu um den Wert Arbeit weiter gelockert wurde. Arbeitsmarktpolitik sollte den Erklärungen der Regierung nach noch stärker an den Werten Solidarität, Subsidiarität, Leistung und Eigenverantwortung orientiert sein, wobei in den betrachteten Gesetzgebungsdebatten auf Letztgenannte aber noch kaum Bezug genommen wurde. Zentraler schien vielmehr die Frage, wer sich unter den gegebenen Bedingungen eigentlich mit wem solidarisch zeigen müsse. Mit dem Hinweis auf die Notwendigkeit der Flexibilisierung der Strukturen am Arbeitsmarkt schien nicht mehr die Solidarität gegenüber der Versicherungsgemeinschaft im Vordergrund zu stehen, sondern die Solidarität der Arbeitsplatzinhaber mit den Arbeitslosen eingefordert zu werden. So konnte sich die Regierung nun auch als „Anwalt der Arbeitslosen“ darstellen, die den Arbeitslosen, entgegen der SPD, die auf Schutzbestimmungen für Arbeitnehmer beharrte, neue Chancen eröffnete, einen Fuß in die Tür zum Arbeitsmarkt zu bekommen.

#### ***4.6.4.4 Ergebnisse der WLI-Analyse für die 10. WP***

Nach dem Regierungswechsel von der sozial-liberalen zur konservativ-liberalen Koalition fiel zunächst auf, dass in der Rede des neuen Bundeskanzlers Helmut Kohl zum Regierungsprogramm (Oktober 1982) nach dem Misstrauensvotum gegen Schmidt eine vergleichsweise hohe Nutzungsintensität und ein erhöhter WLI-Grad [0,43 N/S; Anteil erhöhter WLI von 57,1 %] festgestellt werden konnte. Dies ist nachvollziehbar, da die neue Regierung sich noch nicht für die gegenwärtige Situation zu verantworten hatte. Schließlich rechtfertigte man den Machtwechsel besonders über eine Dramatisierung der Arbeitsmarktlage (vgl. Kohl, Plpr. 9/121, S. 7213, 7226). So konnte man auch auf die weit verbreitete Angst und Verunsicherung als Hinterlassenschaft der alten Regierung hinweisen.

„Wir stecken, meine Damen und Herren, nicht nur in einer wirtschaftlichen Krise. Es besteht eine tiefe Unsicherheit, gespeist aus Angst und Ratlosigkeit, Angst vor wirtschaftlichem Niedergang, Sorge um den Arbeitsplatz, Angst vor Umweltzerstörung, vor Rüstungswetlauf, Angst vieler junger Menschen vor ihrer Zukunft“ (BK Kohl, Plpr. 9/121, S. 7215).

Nachdem die Kohl-Regierung im März 1983 durch die Wahlen bestätigt wurde und der Kanzler erneut im Mai 1983 eine Rede zur politischen Agenda der schwarz-gelben Koalition abgeben musste, gingen die Nutzungsintensitäten und die Anteile erhöhter WLI aber schon wieder zurück [0,16 N/S; Anteil von 33,3 % erhöhter WLI]. Vor dem Hintergrund der bereits siebenmonatigen Regierungsarbeit der neuen Koalition und zunächst weiterhin gestiegener Arbeitslosigkeit (vgl. Anfang des Jahres 1983 war erstmals eine Arbeitslosenquote von 10 Prozent überschritten worden) war die Zurückhaltung bei der Emotionalisierung des Problemthemas nachvollziehbar. So verwies Kohl nur noch einmal auf den „Skandal der Massenarbeitslosigkeit“ als Folge der sozial-liberalen Koalition, während er sich im Weiteren nur noch sachlich zum Kampf für den Abbau der Arbeitslosigkeit als Schwerpunkt der Arbeit bekannte (vgl. BK Kohl, Plpr. 10/4, S. 57f.).

Bei der Betrachtung der Ergebnisse der WLI-Analyse für die arbeitsmarktpolitisch relevanten Debatten fiel zunächst auf, dass vorher beschriebene typische Muster hinsichtlich Nutzungsintensitäten und erhöhte WLI diesmal nicht ganz so eindeutig zu finden war. So lagen schon die Nutzungsintensitäten vom Niveau her teilweise recht nahe beieinander, manchmal bei den Regierungsparteien sogar höher (vgl. besonders Beschäftigungsförderungsgesetz 1985, Gesetz zur neuen Vorruhestandsregelung, HH-Begleitgesetz 1982). Die Anteile erhöhter WLI lagen bei den beiden Haushaltsbegleitgesetzen und bei der neuen Vorruhestandsregelung höher als bei der Opposition, und auch beim Beschäftigungsförderungsgesetz waren immerhin noch Anteile von über 20 Prozent erhöhter WLI zu verzeichnen gewesen.

Abb. 11: Nutzungsintensitäten der Problembegrifflichkeiten in den Debatten der 10. WP

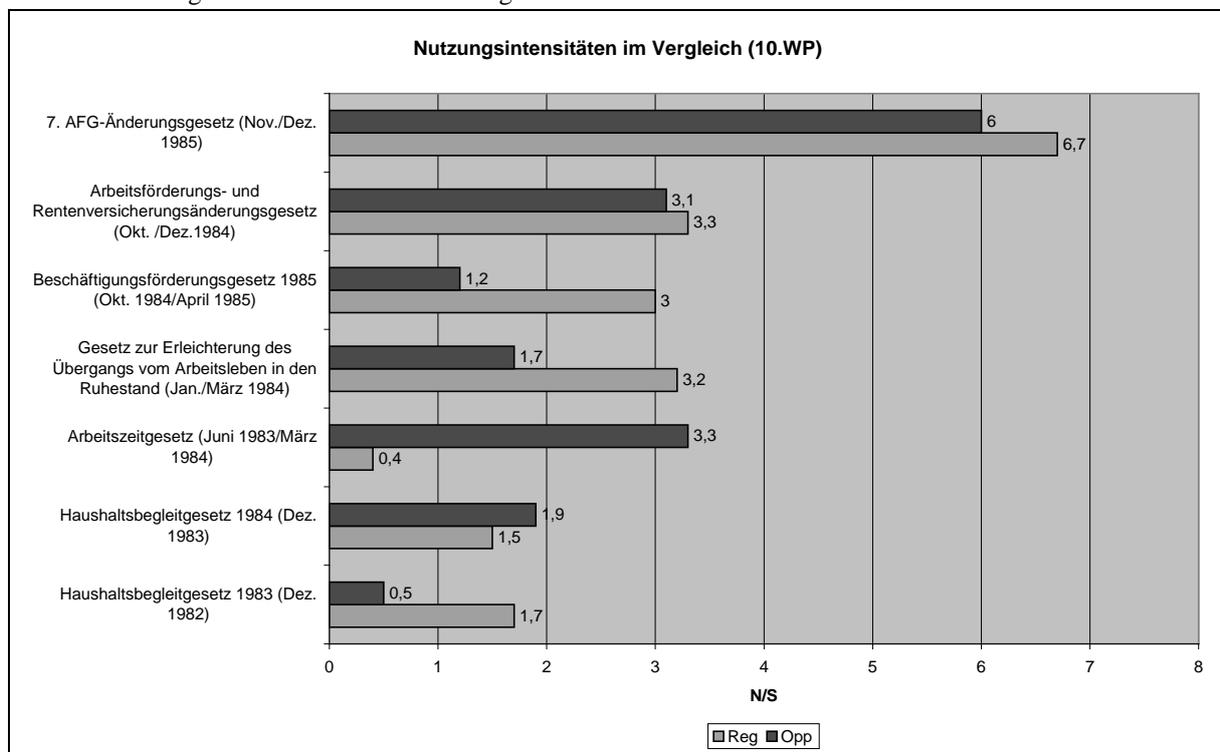
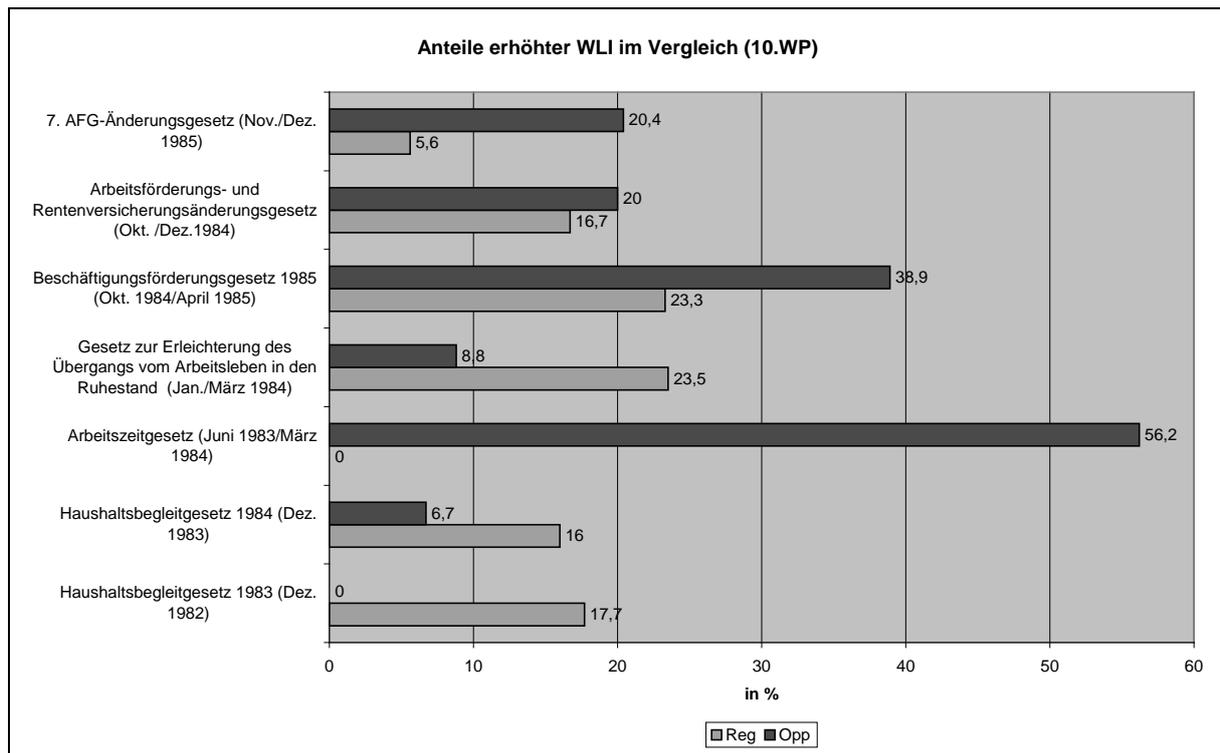


Abb. 12: Anteile erhöhter WLI in den Debatten der 10. WP



Die durchschnittlichen Nutzungsintensitäten bei Regierung und Opposition in dieser Periode lagen bei 2,8 N/S für die Regierung und 2,5 N/S bei der Opposition. Bei den Anteilen erhöhter WLI lag die Opposition hypothesenkonform mit einem durchschnittlichen Anteil erhöhter WLI von 21,7 Prozent gegenüber 14,7 Prozent bei der Regierung wieder vorne.

Hohe Nutzungsintensitäten der Problembegrifflichkeiten fielen auf Regierungsseite vor allem bei den letzten vier Gesetzgebungsdebatten auf. Vor allem beim 7. AFG-Änderungsgesetz wurden die Problembegrifflichkeiten intensiv eingebracht, sogar mehr als in der Opposition, aber der Anteil erhöhter WLI war hier, nach der Debatte um das Arbeitszeitgesetz, gleichzeitig am geringsten.

Bei den Debatten zum AFG- und Rentenversicherungsänderungsgesetz im Oktober/Dezember 1984, dem Beschäftigungsförderungsgesetz, welches Ende 1984 und Anfang 1985 debattiert wurde, sowie vor allem dem Gesetz zur neuen Vorruhestandsregelung fielen hohe Nutzungsintensitäten und vergleichsweise hohe Anteile erhöhter WLI zusammen. Diese waren vor allem auf selektive Emotionalisierungen und/oder Personalisierungen für eine ganz bestimmte Gruppe am Arbeitsmarkt zurückzuführen. So wurde öfters das besondere Schicksal älterer Arbeitnehmer/Arbeitslosen betont, augenscheinlich um die Verbesserungen beim Arbeitslosengeld für diese Gruppe zu rechtfertigen.

„Wie weltfern, wie dogmatisch, wie parteiegoistisch behandeln Sie die älteren Arbeitslosen!“ (CDU/CSU, Plpr. 10/182, S. 13887).

Es wurde also auch von der neuen Regierung die Strategie genutzt, für eine gewisse Gruppe oder ein Teilproblem „Stimmung zu machen“, für das man mit den entsprechenden Gesetzen auch gleich eine

Lösung parat hatte. Die emotionale Aufladung der Themen der Frauen- und Jugendarbeitslosigkeit seitens der Opposition versuchte die Regierung dagegen vor allem durch Bezug auf die Statistiken, die ihrer Ansicht nach keine besondere Handlungsnotwendigkeiten zeigten, und die Absage an die Partikularisierung des Problems Arbeitslosigkeit auch in Hinsicht auf diese Teilgruppen abzuschwächen.

Beim Beschäftigungsförderungsgesetz und der Debatte zur neuen Vorruhestandsregelung waren die erhöhten Anteile erhöhter WLI neben der weiteren Emotionalisierung der Situation der älteren Arbeitslosen auf die Thematisierung der Sorgen, Ängste und der Gefahr sozialen Ausschlusses aller Arbeitslosen zurückzuführen. Die Arbeitslosigkeit lag mit den üblichen saisonalen Ausschlägen seit 1983 bei um die neun Prozent, von einer Entspannung am Arbeitsmarkt war also nicht zu reden. Von der Regierung wurde dies auch nicht, wie vielleicht erwartet, verschwiegen oder verharmlost, sondern das Problem der Massenarbeitslosigkeit sogar relativ häufig explizit angesprochen. Damit schien man vor allem zum Ausdruck bringen zu wollen, dass die Regierung den öffentlichen Erwartungen gemäß, die Dringlichkeit des Problems erkannte und anders als die Opposition, die die Maßnahmen der Regierung meist ablehnte, aktiv zu seiner Bekämpfung beitrage.

„Für die Fraktion der CDU/CSU ist die Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit die zentrale Aufgabe der Sozial- und Gesellschaftspolitik der 80er Jahre. Im Einklang mit dieser auch von Bundeskanzler Helmut Kohl vorrangig verfolgten Zielsetzung sehen, wir in der Arbeitslosigkeit nicht nur ein wirtschaftliches Problem, wir erkennen sie als eine umfassende Herausforderung für die humanitäre Qualität unserer Industriegesellschaft ... Wer unter Hinweis auf diese Entwicklung zum Nichtstun rät, offenbart vor allem Gleichgültigkeit gegenüber Millionen betroffener Arbeitnehmer, denen die Arbeitslosigkeit eine schwere finanzielle und psychische Last aufbürdet“ (CDU/CSU, Plpr. 10/48, S. 3460/61).

Emotionalisierung setzten die Regierungsverantwortlichen schließlich auch vor allem ein, um auf die Notwendigkeit der Solidarität gegenüber den Arbeitslosen hinzuweisen. Diese sollte sich vor allem darin zeigen, dass man der Flexibilisierung des Arbeitsmarktes zustimmte.

„Dieses Gesetz richtet sich gegen niemanden, aber es hilft denen, die unter den wirtschaftlichen Problemen besonders zu leiden haben und zur Untätigkeit verurteilt sind. Wir setzen damit ein Zeichen der Solidarität mit den Arbeitslosen... Ich meine, eine Partei, die in 13 Regierungsjahren die Arbeitslosigkeit um 1 700 % hochgetrieben hat, sollte wenigstens jetzt in der Opposition mehr Herz für die Arbeitslosen zeigen“ (CDU/CSU, Plpr. 10/133, S. 9869)

„Wir machen keine Politik für Burgbesetzungen, die sich in ihren Gemächern häuslich einrichten, derweil es draußen bei den Arbeitslosen stürmt und schneit. Die Festung Erwerbsgesellschaft muß die Zugbrücken herunterlassen, damit die Arbeitslosen einkehren können“ (CDU/CSU, Plpr. 10/91, S. 6717).

Mit dem Wechsel der SPD in die Opposition nahmen die Emotionalisierungen im Vergleich zur Zeit in der Regierungsrolle erwartungsgemäß zu. Besonders auffällig waren diese in den Debatten zum Arbeitszeitgesetz und Beschäftigungsförderungsgesetz. Die besonders hohen Anteile erhöhter WLI beim Arbeitszeitgesetz ließen sich damit erklären, dass das Gesetz von der SPD-Fraktion selbst eingebracht worden war und gegen den Widerstand der Regierung durchgesetzt werden sollte. Daher sprach man besonders häufig von der schrecklichen Massenarbeitslosigkeit oder „Arbeitslosenheeren“ und benutzte die „Dramatik der großen Zahl“, um von dem Nutzen der Arbeitszeitverkürzung zu überzeugen.

„Dieses Argument ist geradezu absurd vor dem Hintergrund der Tatsache von 2,5 Millionen registrierten Arbeitslosen, 1 Million Dunkelziffer, vielen hunderttausend Kurzarbeitern, absurd vor dem Hintergrund der Prognosen für den Rest dieses Jahrzehnts, 1 Million Überhang von jungen Leuten, die auf den Arbeitsmarkt strömen, im Verhältnis zu den kriegsgeschwächten Jahrgängen, die den Arbeitsmarkt verlassen, absurd vor dem weiteren Auseinandergehen der Schere zwischen Wachstum und Produktivitätsfortschritt, ebenfalls ein Grund für Massenarbeitslosigkeit. Wenn vor diesem Hintergrund gesagt wird, der Staat habe keine Verantwortung im Bereich des Arbeitszeitschutzes für die Arbeitslosenheere zu tragen, dann bedeutet dies im Ergebnis, daß der Staat jegliche Verantwortung auf der Arbeitszeitebene zur Reduzierung von Massenarbeitslosigkeit ablehnt“ (SPD, Plpr. 10/61, S. 4320; vgl. ähnlich Die Grünen, Plpr. 10/15, S. 955).

Von Seiten der SPD ließ sich nach gut zwei Jahren Regierungszeit von Schwarz-Gelb in den Debatten um die AFG-Änderungen das Problem der Arbeitslosigkeit unter Hinweis auf die aktuellen Statistiken, auch wieder genereller dramatisieren. Dabei prangerte man vor allem das den Arbeitslosen zugefügte Unrecht und die vielen leeren Versprechungen der Regierung an (vgl. SPD, Plpr. 10/163, S. 12199, 12201).

„Herr Kollege Müller, was ist denn mit dem Silberstreif am Horizont, wenn es vielleicht einige Tausend weniger Arbeitslose bei heute 2,2 Millionen geben mag? Dies ist möglicherweise ein Silberstreif für alle anderen, aber auf keinen Fall für die Arbeitslosen. Was hätten Sie eigentlich zu uns gesagt, wenn wir es geschafft hätten, in zwei Jahren 400 000 Arbeitslose mehr und 100 000 Beschäftigte weniger zu haben? (SPD, Plpr. 10/108, S. 8106).

Zu bemerken ist, dass aber vor allem die Bundestagsneulinge, Die Grünen, zu einer stärker emotionalisierten Debatte beitrugen, da deren Abgeordnete doch deutlich häufiger als SPD-Abgeordnete Gebrauch von emotionalisierter Sprache, Dramatisierungen und Personalisierung machten. Die aus einer neuen sozialen Bewegung hervorgegangene Partei schien sich zu dieser Zeit noch nicht sonderlich an die Regeln der Parlamentsdebatte zu halten, wie man zum Beispiel auch an den Diskussionen um den teilweise legeren Kleidungsstil sah. Ein Abgeordneter der Grünen scheute sich im Rahmen der Debatte um das Beschäftigungsförderungsgesetz daher auch nicht, die eigene Erfahrung von Arbeitslosigkeit zu thematisieren, um zu beweisen, dass man im Gegensatz zu den Regierungsvertretern wirklich wisse, worüber man spreche.

„In meiner heutigen sogenannten Jungfernrede habe ich im Interesse der Fraktion DIE GRÜNEN und der zahlreich betroffenen Beschäftigten dieses Gesetzentwurfes der Bundesregierung die Aufgabe, eine Stellungnahme aus der Perspektive eines einfachen Industriearbeiters aus Ulm abzugeben dessen Vergangenheit nicht in den Universitäten oder Hochschulen geprägt wurde, sondern dessen Vergangenheit im erbitterten Kampf um den Erhalt der Arbeitsplätze als Streiksprecher einer dreiwöchigen Betriebsbesetzung mit 1 700 Kollegen bei der Firma Videocolor in Ulm und in einer anschließenden Arbeitslosigkeit zu finden ist. Ich war durch diese Betriebsschließung anderthalb Jahre arbeitslos“ (Die Grünen, Plpr. 10/133, S. 9879/80).

Im Rahmen der Diskussion um die 7. AFG-Novelle versuchte man von Seiten der Grünen besonders nachdrücklich, die Anhäufung von Überschüssen in der BA durch die vorgenommenen Leistungskürzungen zu skandalisieren, wobei auch die SPD hier im Nachhinein noch Kritik erntete.

„An diesen Milliardenüberschüssen der Bundesanstalt für Arbeit kleben jedoch die Not und das Elend unverschuldeter Arbeitsloser, Not und Elend, welche nicht erst die jetzige Rechtskoalition eingeleitet hat, es sind die Not und das Elend, die die sozialliberale Koalition 1982 unter ihrem SPD-Bundeskanzler Helmut Schmidt mit der Haushaltsoperation '82 gezielt und bewußt ins Kalkül nahm, indem sie die Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit gegenüber ihren Versicherten unsozial und skandalös beschneit“ (Die Grünen, Plpr. 10/163, S. 12205).

Beurteilt man die Ergebnisse der WLI-Analyse insgesamt, ist festzustellen, dass die schwarz-gelbe Regierung die affektive Aufladung des Problemthemas anscheinend nicht direkt zu verringern versuchte, obwohl der wahrgenommene Problemdruck augenscheinlich hoch war. Da man diesen aber eine gewisse Zeit vor allem noch als schwerwiegendes Erbe der Vorgängerregierung darstellen konnte und vor dem Hintergrund der so betonten Dringlichkeit des Problems auch einschneidende Maßnahmen besser rechtfertigen konnte, schien dies sogar dienlich. Als aber im Weiteren auch keine wirklich bedeutsame Erholung am Arbeitsmarkt erreicht werden konnte, 1985 sogar ein neuer Höchststand registriert wurde, ließen sich auch wieder Hinweise auf Versuche zur Begrenzung der affektiven Aufladung finden. So wurde schließlich betont, dass es mit der neuen Regierung wieder Grund zum Mut gebe, da sie schließlich selbst mit mutigen Entscheidungen neue Chancen für die Arbeitslosen geschaffen habe.

„Ich kann Ihnen nur sagen: Wir haben uns aufgemacht, Mut zu zeigen, Mut zu belohnen, und wir wollen weg von der Situation, die Sie immer beherrscht: Angst zu machen. Wir sagen, wir haben die Chance, wenn wir wollen, den Jungen, die einen Arbeitsplatz suchen, ihn zu geben. Wir haben hier die Chance geboten, daß die Älteren, wenn sie wollen, in den Vorruhestand gehen. (CDU/CSU, Plpr. 10/61, S. 4304).

Außerdem versuchte man auch das Öfteren, den wahrgenommenen Problemdruck über Vergleiche zur Zeit der Vorgängerregierung zu relativieren, z.B. indem man auf die im Vergleich geringeren Zuwachsraten oder gar Stabilisierung bei der Arbeitslosigkeit hinwies, was vor dem Hintergrund der vorherigen kontinuierlichen Zunahme schon als beachtenswerter Erfolg gesehen werden sollte.

Insgesamt ist aber festzuhalten, dass sich vor dem Hintergrund des gerade erst erfolgten Wechsels der SPD in die Oppositions- und der CDU/CSU in die Regierungsrolle, weder die SPD sofort versuchte, das Problemthema affektiv aufzuladen, noch die CDU/CSU direkt auf einen Entemotionalisierungskurs einschwenkte.<sup>143</sup> Vielmehr wurde von beiden eher gezielt Gebrauch von Emotionalisierungen gemacht, wenn es zur Rechtfertigung eigener Positionen und Vorhaben, der Fokussierung auf bestimmte Problemgruppen oder Ähnlichem dienlich schien.

Die Beeinflussung der WLI des Problems schien von der neuen Regierung letztlich vor allem in Zusammenhang mit der von Nedelmann angesprochenen Wechselwirkung mit den anderen beiden Dimensionen des kulturellen Milieus betrieben zu werden. Mit der Spezifizierung von Lösungsansätzen unter der Betonung einer Gesamtstrategie, schien man vor allem signalisieren zu können, dass man sich auf verschiedenen Wegen des Problems umfassend annehme. Vor diesem Hintergrund war die Gefahr geringer, dass sich affektive Aufladungen konzentrieren konnten. Mit der Betonung der ge-

<sup>143</sup> Die FDP trug generell wenig zu einer affektiven Aufladung der Debatten bei, da deren Redebeiträge überwiegend durch nüchterne Beschreibungen der Situation sowie der Handlungsnotwendigkeiten gekennzeichnet waren. Dies war auch schon bei den WLI-Analysen für die Regierungszeit der sozial-liberalen Koalition aufgefallen. Auf Oppositionsseite beförderten vor allem auch die Grünen in dieser WP eine Emotionalisierung des Problemthemas. Dies ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass sich diese als „Bundestagsneuling“ und aufgrund ihrer Wurzeln in einer neuen sozialen Bewegung noch weniger an die parlamentarische Diskussionskultur anpassten, dadurch emotional engagierter debattierten, wie einige der oben angeführten Zitate zeigen, und außerdem, anders als die SPD, auch (noch) nicht befürchten mussten, für die Krise am Arbeitsmarkt mit verantwortlich gemacht zu werden.

meinsamen Problemlösungsverantwortung im Rahmen des so genannten Pakts zwischen Gewerkschaften, Arbeitgebern und Staat ließen sich Unzufriedenheiten auch nicht mehr nur an die Regierung adressieren. Auch von den sich abzeichnenden Veränderungen des moralischen Milieus im Sinne einer beginnenden Entkopplung des Wertes der Vollbeschäftigung vom Leitbild des Normalarbeitsverhältnisses waren Effekte auf die WLI anzunehmen. Die bestehende Diskrepanz zwischen Geltung und Realisierung des Wertes der Vollbeschäftigung schien hierdurch gemildert werden zu können, denn schließlich wurde bei Akzeptanz von auch atypischen Beschäftigungsformen in Aussicht gestellt, Vollbeschäftigung wieder erreichen zu können. Die Abkehr vom Normalarbeitsverhältnis und das Einfordern von Opfern bzw. Zugeständnissen von Arbeitslosen wie Beschäftigten schien zudem unter dem Hinweis auf die Dringlichkeit des Problems und der daraus abgeleiteten Notwendigkeit, auch neue Wege mutig zu beschreiten, sowie der Betonung des Solidaritätsprinzips legitimierbar. Zu bedenken ist allerdings, dass von Seiten der Opposition gleichzeitig auch immer wieder versucht wurde, der „Beruhigung der Gemüter“ entgegenzuwirken, vor allem indem man der Regierung soziale Ungerechtigkeiten vorwarf.

#### **4.7 Kontinuität in der Arbeitsmarktpolitik in der zweiten Phase der konservativ-liberalen Koalition (11. WP: Februar 1987 - Dezember 1990)**

##### **4.7.1 Politische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen**

Die konservativ-liberale Regierung wurde durch die Bundestagswahl am 25. Januar 1987 bestätigt, wobei die CDU/CSU mit 44,3 Prozent gegenüber 1983 (48,8 %) deutlich Stimmen einbüßen musste, während die FDP sich dafür wieder steigern konnte. Für eine Koalition aus FDP mit 9,1 Prozent und SPD mit einem Stimmenanteil von 37 Prozent reichte es nicht aus, wobei dies wohl auch gar nicht mehr anvisiert worden war. Helmut Kohl hatte sich gegen den SPD-Kanzlerkandidaten Johannes Rau durchgesetzt, der nach seinem Wahlsieg als NRW-Ministerpräsident 1985 aufgestellt worden war. Am 11.3.1987 wurde Kohl erneut zum Kanzler einer schwarz-gelben Koalition gewählt, in der Martin Bangemann von der FDP nun das Amt des Wirtschaftsministers bekleidete (im Dezember 1988 von Helmut Haussmann abgelöst) und Norbert Blüm weiterhin Minister für Arbeit und Sozialordnung blieb. (vgl. Baumann et al. 1999, S. 815f.). Die Rolle der Grünen als Bundestagspartei schien aufgrund eines Stimmengewinns von 2,7 Prozentpunkten auf 8,3 Prozent gestärkt worden zu sein, was auf ein gesteigertes Umweltbewusstsein der Bevölkerung zurückzuführen war und sicherlich auch mit der Erfahrung der Reaktorkatastrophe in Tschernobyl im April 1986 zusammenhing.

Die CDU hatte sich im Wahlkampf als Garant für stabile Preise, sichere Renten und mehr Arbeitsplätze dargestellt und bekannte sich in ihrem Wahlprogramm zu einem modernen, leistungsfähigen und humanen Industriestaat auf der Grundlage sozialer Marktwirtschaft, wobei man weiterhin einen flexiblen, familienfreundlich und beschäftigungswirksam gestalteten Arbeitsmarkt zum Ziel hatte. Mit dem Slogan „Zukunft durch Leistung“ hatte sich die FDP im Wahlkampf gegen die „leistungsfeindlichen Bestrebungen“ von rot-grüner Seite zu positionieren versucht. Die SPD hatte dagegen vor allem auf

die Werte soziale Gerechtigkeit, sozialen Frieden und Liberalität gesetzt und in ihrem Wahlprogramm eine mit öffentlichen Investitionen geförderte Beschäftigungspolitik und gerechtere Verteilung der Arbeit in Aussicht gestellt <sup>144</sup>.

Die 11. WP wurde im Weiteren vor allem von den Entwicklungen, die am 3.10.1990 zur deutschen Wiedervereinigung führen sollten, geprägt. Denn nach langjährigen internationalen Entspannungsmaßnahmen und vorsichtigen vertrauensbildenden Maßnahmen, wie z.B. Abrüstungsvereinbarungen, beschleunigte schließlich die seit Mitte der 80er Jahre vom sowjetischen Präsidenten Gorbatschow geforderte „Glasnost“ (Transparenz, Öffentlichkeit) im Zusammenhang mit seiner Politik der „Perestroika“, d.h. der Umbau und die Modernisierung des gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Systems der Sowjetunion, den deutschen Vereinigungsprozess. Die Auflösung des Ostblocks und die damit verbundene Isolierung der DDR, in der sich eine Bürgerrechtsbewegung formiert hatte, die nach der Absetzung von Honecker zunächst nur eine Demokratisierung des sozialistischen Staates forderte, ebneten schließlich den Weg zum Mauerfall. <sup>145</sup>

Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen waren in der zweiten Phase der Ära Kohl günstiger als zuvor, wurden die optimistischen, aber doch eher vorsichtigen Prognosen des Sachverständigenrates zur Begutachtung der wirtschaftlichen Gesamtsituation letztlich noch übertroffen (vgl. Heilemann et al. 2003, S. 239 ff.). Bis zur Wiedervereinigung wurden nach Überwindung des noch mäßigen Wachstums 1987 nach und nach wieder solide Wachstumsraten bis zu 5,7 Prozent erzielt. Dazu blieb die Preissteigerung in den ersten beiden Jahren ebenfalls moderat. Sie nahm zwar wieder bis auf 3,6 Prozent zu, aber erreichte damit keinesfalls mehr Werte wie in den vergangenen Krisenphasen. Auch beim Abbau der Arbeitslosigkeit zeigten sich nun endlich Erfolge. Die Arbeitslosenquote sank bis 1990 kontinuierlich bis auf 7,2 Prozent im Jahresdurchschnitt ab, so dass erstmals ein Wert erreicht wurde, der geringer als zur Zeit des Regierungswechsels war (vgl. Anhang IV, Tab. A4). Der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit wurde bis zur überraschenden Wiedervereinigung von der Regierung weiterhin politische Priorität zugesprochen, was den Erwartungen in der Bevölkerung entsprach. Im September 1988 benannten 85 Prozent der Bevölkerung den Rückgang der Arbeitslosigkeit als besonders wichtiges Ziel, dagegen nur 33 Prozent das Ziel der Wiedervereinigung (vgl. Noelle-Neumann/Köcher 1993, S. 645f.). Zudem hatten im Juli 1986 immerhin 74 Prozent der Befragten angegeben, dass die Bundesregierung mehr zum Abbau der Arbeitslosigkeit hätte tun können (vgl. ebd., S. 889).

---

<sup>144</sup> vgl. BpB, Wahlplakate im Spiegel der Zeit; SPD, Wahlprogramm 1987; CDU/CSU, Wahlprogramm 1987.

<sup>145</sup> Nachdem am 9.11.1989 die ersten Grenzübergänge zur BRD und nach West-Berlin geöffnet wurden und Kohl und der DDR-Ministerratpräsident Hans Modrow am 19.12.1989 eine Vertragsgemeinschaft zwischen beiden deutschen Staaten beschlossen hatten, konstituierte sich im Mai 1990 ein Bundestagsausschuss zur parlamentarischen Begleitung des deutsch-deutschen Einigungsprozesses. Bereits zum 1. Juli 1990 trat angesichts des unmittelbar bevorstehenden Bankrotts der DDR-Wirtschaft die Wirtschafts-, Währungsunion in Kraft. Erst am 20.9.1990 wurde schließlich der Einigungsvertrag verabschiedet, der den Beitritt der DDR sowie die rechtlichen und sozialen Fragen des vereinigten Deutschlands regeln sollte (vgl. Baumann et al. 1999, S. 855/856 u. 893/894, Schmuhl, 2003, S. 533 ff.).

#### 4.7.2 Politische Leitlinien und Schwerpunkte der 11. WP

Das Regierungsprogramm, welches Bundeskanzler Kohl am 18. März 1987 im Bundestag vorstellte, brachte gegenüber der vorherigen Legislaturperiode in den hier interessierenden Bereichen keine wesentlichen Veränderungen. Vielmehr schien man hohe Kontinuität in den bisherigen Schwerpunktsetzungen vorweisen zu wollen. Als bereits bekannte „Koalition der Mitte“ wollte man sich in der kommenden Legislaturperiode zur Bewahrung der Schöpfung und damit der Sicherung der Zukunft bekennen (vgl. BK Kohl, Plpr. 11/4, S. 51), womit keinesfalls nur Umweltschutz gemeint war, sondern auch auf die Notwendigkeit der Einhaltung bestimmter ethischer und demokratischer Werte in der Ausgestaltung der inneren wie äußeren Politik verwiesen wurde (vgl. Dettling, Geske 2002, S. 226f.). Man wollte den Sinn für den Zusammenhang von Freiheit und Verantwortung (für den Nächsten) schärfen und Leistungswillen sowie Kreativität fördern (vgl. BK Kohl, Plpr. 11/4, S. 51f.). Alle gesellschaftlichen Gruppen wurden aufgerufen, ihren Beitrag zu liefern, wobei wieder besonders die Tarifpartner an ihre Verantwortung erinnert wurden.

„Die Tarifpartner entscheiden über so zentrale Eckdaten wie Löhne, Arbeitszeit und damit den größeren Teil der Lohnnebenkosten. Sie tragen deshalb hohe Verantwortung für mehr Beschäftigung. ... Die Tarifpartner sollten stärker zu einer partnerschaftlichen Allianz für Investitionen, Arbeitsplätze und mehr Verteilungsgerechtigkeit zusammenfinden“ (BK Kohl, Plpr. 11/4, S. 55f.,57).

Als essentiell für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit wurde die verstärkte Förderung von Eigenleistung/-verantwortung und Selbstständigkeit dargestellt.

„Wir schaffen neue Freiräume für persönliche Leistung und eigenverantwortliches Handeln. Das Beste, was wir für mehr Beschäftigung tun können, ist die Förderung von Eigeninitiative, Selbständigkeit und Unternehmungsgeist“ (BK Kohl, Plpr. 11/4, S. 56).

Daher wollte die Regierung dem Subsidiaritätsprinzip wieder mehr Geltung verschaffen, auf die Solidarität der Bürger untereinander, ihren Ideenreichtum und ihre Entscheidungskraft setzen. Soziale Sicherheit sollte dabei zwar weiterhin durch ein „reißfestes soziales Netz“ gewährleistet werden, genau wichtig wie diese sozialstaatlich garantierte Solidarität aber „mitmenschliche Solidarität“ angesehen werden (vgl. BK Kohl, Plpr. 11/4, S. 63f.) , wobei durch den Hinweis auf die eigentlichen Quellen sozialen Wohlbefindens und individuellen Glücks sie sogar für wichtiger befunden werden sollte.

„Wir sind stolz auf unseren Sozialstaat - vorbildlich in der Welt -, und doch wissen wir, daß das soziale Wohlbefinden der Menschen aus Quellen fließt, die nicht der Staat und die Politik speisen: aus menschlicher Zuwendung, aus Geborgenheit und Verlässlichkeit in der Familie, im Kreis der Freunde, in der Nachbarschaft. Ich weiß sehr wohl: Politik oder Staat können letztlich menschliches Glück nicht bewirken. Doch politische Entscheidungen können Lasten aufbürden und sie abnehmen. Politik - das ist unsere Überzeugung- muß dem Menschen den nötigen Freiraum lassen, damit er selbst seinen persönlichen Weg zum Glück finden kann“ (BK Kohl, Plpr. 11/4, S. 60).

Vor diesem Hintergrund stellte Kohl die Hilfe zur Selbsthilfe als zentrale Aufgabe des Staates dar und propagierte schließlich ein „neues soziales Klima, eine Kultur der Nachbarschaft“, wofür insbesondere auch ehrenamtliche Betätigung stehen sollte (vgl. BK Kohl, Plpr. 11/4, S. 64).

Um die Familien wollte man sich aber doch besonders kümmern, da sie als das Fundament des Staates bezeichnet wurden. Dazu wollte man auch die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Frauen weiter verbessern bzw. die Rückkehr in den Beruf nach Kindererziehungszeiten durch Förderprogramme unterstützen (vgl. BK Kohl, Plpr. 11/4, S. 61). Wie hier zeigte sich Kontinuität auch in der Hervorhebung der älteren Arbeitnehmer, der Behinderten und der Jugendlichen mit den bereits bekannten unterschiedlichen Akzentsetzungen. Für die Jugendlichen wurde eine Qualifizierungsoffensive, für die Älteren die längere materielle Absicherung bei Arbeitslosigkeit und für die Behinderten die berufliche Rehabilitation und Förderung von mehr Aufgeschlossenheit in den Betrieben wieder in Aussicht gestellt (vgl. BK Kohl, Plpr. 11/4, S. 55, 69, 61).

Kohl sprach auch wieder von den bestehenden Herausforderungen durch den Strukturwandel der Wirtschaft im Zuge internationalen Wettbewerbs und technischen Fortschritts und stellte in Aussicht, dass man diese in Orientierung an den Grundsätzen sozialer Marktwirtschaft meistern werde.

„Eine leistungsfähige Wirtschaft ermöglicht sozialen Halt und praktische Solidarität nützt den Schwächeren in unserer Gesellschaft. Für sozialen Ausgleich, meine Damen und Herren, steht nur bereit, was zuvor erarbeitet und erwirtschaftet worden ist. Das ‚ganzheitliche Denken‘ in wirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftspolitischen Zusammenhängen gehört zu den Grundlagen der Sozialen Marktwirtschaft“ (BK Kohl, Plpr. 11/4, S.59).

Die soziale Marktwirtschaft wurde insgesamt wieder als einzige vernünftige und „segensreiche“ Ordnung angepriesen, die zu einer menschengerechten Modernisierung verhelfe, da ihr neben der optimalen Entfaltung der Wirtschaftskraft auch Wirkungen in Hinsicht auf sozialen Halt, Schutz und Geborgenheit zugesprochen wurden.

„Wir halten an der Sozialen Marktwirtschaft fest; denn in dieser Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung können Freiheit und Selbstverantwortung in Solidarität mit dem Nächsten und in Übereinstimmung mit dem Gemeinwohl gelebt werden. Wie keine andere Ordnung ist die Soziale Marktwirtschaft geeignet, Gleichheit der Chancen, Wohlstand, Schutz der Umwelt und sozialen Fortschritt zu verwirklichen und damit die Zukunft zu sichern“ (BK Kohl, Plpr. 11/4, S.54f.).

Dementsprechend blieb auch der Kurs im Kampf gegen Arbeitslosigkeit gleich.

„Wir werden den erfolgreichen Kurs der Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen fortsetzen. Eine offensive Strategie zur Stärkung der Wachstumskräfte führt auch zu mehr Beschäftigung. Am Markt vorbei können dauerhafte Arbeitsplätze weder geschaffen noch gesichert werden. Staatliche Planung - das haben wir ja erlebt - kann den Markt nicht ersetzen. Der Staat ist und bleibt aber gefordert, bei schwierigen strukturpolitischen Anpassungsprozessen Hilfe zu leisten“ (BK Kohl, Plpr. 11/4, S. 55).

Mit der unverschuldeten (sic!) Arbeitslosigkeit wollte man sich keinesfalls abfinden, auch wenn hierzu ein „langer Atem“ sowie „die Bereitschaft aller Beteiligten und Betroffenen zu eigenen Anstrengungen“ (vgl. BK Kohl, Plpr. 11/4, S. 55) als Voraussetzung angesehen wurde. Kohl kündigte eine offensive Arbeitsmarktpolitik mit Schwerpunkt auf beruflichen Qualifizierungs-, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Aus- und Weiterbildung an, wobei man dafür die Verantwortung nicht allein tragen wollte.

„Der wirkungsvollste Beitrag zur Qualifizierungsoffensive ist aber von den Betrieben selbst und von den Tarifparteien zu erbringen. Sie dürfen in ihren Anstrengungen nicht nachlassen“ (BK Kohl, Plpr. 11/4, S. 55).

Als flankierende Maßnahmen benannte Kohl in seiner Rede auch noch den Ausbau der Teilzeitbeschäftigung, die Bekämpfung von Schwarzarbeit und erneute Bestrebungen zur Vorruhestandsregelung. Neu war lediglich die Ankündigung einer großen Steuerreform, die für eine „gerechtere Steuerstruktur“ durch weniger Steuerregelungen und Steuersubventionen sorgen sollte, als sozial ausgewogen, mittelstandsfreundlich und leistungsgerecht beschrieben wurde und vor allem für untere und mittlere Einkommen sowie die Familien Entlastung bringen sollte. Dass man dafür auch eine Erhöhung der Neuverschuldung in Kauf nehmen müsste, rechtfertigte man in Hinblick auf die „weitreichenden, positiven Wirkungen“ dieser Reform.

„Meine Damen und Herren, diese Entlastungen erweitern nicht nur den Spielraum für eigenverantwortliches Handeln. Mit der dringend gebotenen Verbesserung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen stärken wir zugleich die Chancen für Wachstum und Arbeitsplätze. ...Meine Damen und Herren, eine vorübergehende Erhöhung der Neuverschuldung ist in Verbindung mit einer so anspruchsvollen Reform vertretbar“ (BK Kohl, Plpr. 11/4, S.57).

Zur Kompensation verpflichtete man sich zu einer strengen Ausgabendisziplin und bemerkte dazu auch:

„Deshalb wird die Koalition der Mitte über weitere notwendige Leistungsgesetze erst Mitte dieser Legislaturperiode entscheiden“ (BK Kohl, Plpr. 11/4, S. 57).

Ein umfassender Ausbau arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen schien also keinesfalls geplant zu sein. Mit der Gewährleistung einer leistungsfähigen Wirtschaft versprach man wieder, die Hauptprobleme der Gesellschaft lösen zu können. Eine „humane Industriegesellschaft“ wurde als Zielvorstellung heraufbeschworen beschworen, die sich durch menschliche Geborgenheit, Umweltschutz und vermehrte Chancen auf Freiheit auszeichnete (vgl. BK Kohl, Plpr. 4/11, S. 60). Zum Schluss der Rede betonte Kohl noch, dass mit diesem Programm besonders die Zukunft für die junge Generation gesichert werde, die trotz gestiegener Herausforderungen und neu entdeckter Probleme mit etwas Eigeninitiative genügend Grund zur Zuversicht hätten.

„Unser Regierungsprogramm ist getragen von der Verantwortung für die Generationen, die nach uns kommen. Doch die junge Generation muß dabei mitmachen. Sie muß ihre eigene Verantwortung erkennen. So wie wir die Weisheit und Erfahrung der Älteren brauchen, so brauchen wir den Idealismus, den Mut und die Tatkraft der jungen Generation. ... Jungen Menschen bieten sich - bei allen Problemen und Fragen - vielfältige Lebenschancen. Mit Lernfreude, mit Fleiß, mit Phantasie und mit Mühen können sie weit vorankommen, wenn sie neben den Rechten auch die Pflichten akzeptieren. ... Mit der jungen Generation - und für sie - wollen wir die Zukunft gewinnen. Ich bitte alle unsere Mitbürgerinnen und Mitbürger um ihre Mithilfe. Mit Tatkraft, mit Mut und mit Zuversicht wollen wir Deutschland, unserem Vaterland, dienen“ (BK Kohl, Plpr. 11/4, S. 72f.).

Wahrscheinlich wollte man damit der bisherigen gesetzgeberischen „Vernachlässigung“ dieser Gruppe zumindest rhetorisch etwas entgegensetzen, denn auch in dieser WP fielen die Bemühungen um diese Gruppe im Bereich der Arbeitsmarktpolitik eher gering aus. Aber man wollte sich auch vielmehr auf die Eigeninitiative, „Lernfreude und Fleiß“ verlassen, so dass sich hiermit fast schon eine neue „Faulheitsdebatte“ ankündigte.

Von Seiten der Opposition wurde die Rede als „weitschweifige Sammlung von allgemeinen Sätzen und zahllosen, mitunter sehr beliebig anmutenden Details“, „mit vielen Formelkompromissen und allgemeinen Redewendungen“ und damit insgesamt als „Zukunftsentwurf ohne Inspiration“ bezeichnet (SPD, Plpr. 11/4, S. 77f.). Nachdem man auf die innere Schwäche der Koalition, die man auch anhand der Stimmenthaltungen bei der Kanzlerwahl festmachte, hingewiesen sowie eine kurze Wahlanalyse vorgenommen hatte (vgl. SPD, Plpr.11/4, S. 74f.), verwies man, wie üblich, auf die in ideologischen Grundsätzen beruhenden Mängel des Programms. Aus Sicht der Opposition war der Kurs eines „weiter-so“ entgegen der Darstellung der Regierung nicht zu rechtfertigen. Das Vertrauen auf die Heilkräfte des Marktes wurde wiederum stark kritisiert, da man dies bei einer Arbeitslosenquote von 10 Prozent Anfang 1987 (vgl. Anhang IV, Tab. A7) nicht nachvollziehen konnte. Die Opposition warf der Regierung vor, die Augen vor der Wirklichkeit zu verschließen und dabei auch Expertenwissen zu ignorieren.

„Sie haben vor der Wahl, Herr Bundeskanzler, große Probleme, die offen zutage lagen oder sich schon deutlich abzeichneten, verdrängt. Sie haben alle Fakten, die nicht in Ihr strahlendes Zukunftsbild paßten, tabuisiert und diese Manipulation dann Optimismus, ja sogar Zuversicht genannt. Mehr noch: Sie haben jeden, der diesen Manövern, der diesem stupiden ‚Weiter so‘ widersprach, als Miesmacher, als Katastrophenpropheten denunziert. ... Vor der Wahl haben Sie unaufhörlich vom stabilen Aufschwung und der ungebrochenen Konjunktur gesprochen, die noch lange andauern werde. Jetzt räumen selbst Ihre engsten Parteigänger in den wissenschaftlichen Instituten, in den Banken, in den Verbänden ein, daß sich die Konjunktur abflacht und die Anzeichen für einen näher rückenden möglichen Abschwung nicht mehr zu übersehen sind“ (SPD, Plpr. 11/4, S. 76).

Nach Ansicht der SPD blendete die Regierung Tatsachen, die nicht zu den eigenen Annahmen passten, bewusst aus und versuchte, diejenigen, die sich nicht in ihre Leistungskonzepte integrieren ließen, auszugrenzen, um an altbewährten Strukturen und Konzepten festhalten zu können, womit Lagerdenken und die Entsolidarisierung der Gesellschaft befördert werde (vgl. SPD, Plpr. 11/4, S. 87). Skandalisiert wurde außerdem, dass die Massenarbeitslosigkeit verharmlost – festgemacht an den geringen Nutzungsintensitäten der Problembegrifflichkeiten ganz im Sinne der Hypothesen zur Beeinflussung der WLI – und staatliche Problemlösungszuständigkeit trotz offensichtlichen Problemdrucks abgewiesen werde.

„Ist die Regierungserklärung auf solchen Gebieten unklar, aber redselig, so ist sie auf anderen Gebieten auffallend schweigsam, so insbesondere dort, wo es um die Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit geht. Das Wort Massenarbeitslosigkeit kommt in Ihrer Regierungserklärung überhaupt nicht vor. Den Begriff der Arbeitslosigkeit verwenden Sie immerhin an drei Stellen. Eine staatliche Verantwortung lehnen Sie im Ergebnis selbst da ab, wo ganze Regionen in Arbeitslosigkeit zu versinken drohen“ (SPD, Plpr. 11/4, S. 79).

Laut SPD deutete bzw. adressierte die konservativ-liberale Regierung das Problem der Arbeitslosigkeit völlig falsch und nahm damit schwerwiegende gesamtgesellschaftliche Folgen in Kauf.

„Massenarbeitslosigkeit - und hier liegt ein ganz wesentlicher Unterschied zwischen Ihnen und uns - ist für uns nicht nur ein privates Problem der Betroffenen oder ein Problem der Wirtschaft. Massenarbeitslosigkeit ist vielmehr auch eine politische und gesellschaftliche Herausforderung ersten Ranges, die unsere ganze Gemeinschaft auf längere Sicht geradezu vergiften kann“ (SPD, Plpr. 4/11, S. 80).

Man rechtfertigte staatliche Eingriffe nach bekanntem Muster und sah sich zudem darin bestärkt, dass sich die Welle der „Reaganomics“, der man anscheinend immer noch nacheiferte, in ihrem Ursprungsland schließlich auch schon wieder gelegt hatte (vgl. SPD, Plpr.4/11, S. 87).

„Wir bejahen den Markt als Instrument der Informationsverarbeitung, des wirtschaftlichen Einsatzes der vorhandenen Mittel, des Wettbewerbs und der Steuerung von Angebot und Nachfrage. Aber wir erheben den Markt nicht zum Götzen, dem beliebige Opfer darzubringen sind. Wir kennen die Grenzen der Leistungsfähigkeit des Marktes. Wir wissen und haben es in der Erfahrung beobachten können: Der Markt ist blind für die sozialen und regionalen Folgen seiner Entscheidungen. Deshalb bedarf er fester Rahmenbedingungen und auch korrigierender Eingriffe, wann und wo Schäden nicht anders abzuwenden sind“ (SPD, Plpr. 11/4, S. 81).

Einzelne Maßnahme wie die Weiterführung der Qualifizierungsoffensive wurden zwar unterstützt, aber entweder nicht auf originäre Regierungsanstrengungen zurückgehend angesehen oder mit Hinweis auf die besseren Alternativen eines sozialdemokratischen Gesamtprogramms abgewertet. Die SPD schien mit dem Verweis auf konkrete Alternativen ihre Oppositionsrolle weiterhin verantwortungsvoll wahrzunehmen. Die hohe Arbeitslosigkeit, eine Steuersenkungspolitik zugunsten der Besserverdiener und Unternehmen, die Vertagung von Leistungsverbesserungen auf das Ende der Legislaturperiode (vgl. SPD, Plpr. 11/4, S. 78), sowie die Weigerung, nachhaltig etwas gegen die Arbeitslosigkeit zu unternehmen, wurden als Beschädigung des sozialen Friedens und der Gerechtigkeit dargestellt (vgl. SPD, Plpr.7/11, S. 81). Von Seiten der Grünen wurde das Regierungsprogramm insgesamt abgelehnt, da sich in ihm eine Haltung widerspiegeln, die vor dem Hintergrund einer bloß industrialistisch verstandenen Moderne, nur Folgeprobleme finanzieren, verwalten und letztendlich herunterspielen könne (vgl. Die Grünen, Plpr. 11/4, S. 98/99). Man wies von dieser Seite auf das Potenzial der sozialen Bewegungen hin, wirklich neues Problemlösungswissen zu schaffen, da diese eben nicht unter dem Zwang ständen, ständig die eigene Macht legitimieren zu müssen – laut Nedelmanns Theorie Systemflexibilität und -legitimität zu sichern.

„Die Moderne, verstanden nur als verselbständigte Technik und verantwortungslose Ökonomie, verwandelt sich für uns alle mit Ihrer Politik in eine Fortschrittsfalle. Weil die Menschen unter den Segnungen des Fortschritts - wie Sie das nennen - leiden, suchen sie nach Auswegen, Umwegen und neuen gesellschaftlichen Visionen. Die sozialen Bewegungen haben sich das Wissen über diese Ursachen der Krisen des Industrialismus selbst angeeignet. Mit diesem Wissen suchen sie die Antworten auf die drängenden Fragen nach einer anderen, menschenwürdigen Gesellschaft. In diesen Bewegungen, wo kein Zwang besteht, Politik als erfolgreich verkaufen zu müssen, werden die Bilder, Umrisse und Strukturen einer anderen politischen Kultur und Gesellschaft entwickelt“ (Die Grünen, Plpr. 11/4, S. 99).

Anzumerken ist, dass sich in dieser Debatte die Annäherung der SPD und der Grünen abzeichnete, da sich beide Parteien explizit auch zu den Bedingungen einer möglichen Partnerschaft äußerten.

„Meine Damen und Herren von der SPD, vor allem an Ihnen wird es liegen, ob es gelingt, eine Alternative zum Kohlschen Immobilismus in Regierungshandeln umzusetzen. Sie müssen sich bereit finden, sich aus der starren Logik Ihrer Menschheitsbeglückungspolitik von oben zu lösen. Sie können so den Weg mit freimachen für massenhafte Kritik und eine nicht länger nur beunruhigende Idee des Fortschritts, in dessen Zentrum dann der sich selbst verwirklichende einzelne stehen kann. Auf einer solchen Grundlage wäre eine Zusammenarbeit möglich“ (Die Grünen, Plpr. 11/4, S. 101).

„Die Grünen werden sich entscheiden müssen, ob sie eine Protestbewegung, eine Bewegung des fundamentalen Nein, bleiben oder durch Übernahme von politischer Verantwortung, durch die Bereitschaft, auch Kompromisse

einzugehen, und durch berechenbares Verhalten zur Durchsetzung umfassender Reformkonzepte beitragen wollen“ (SPD, Plpr. 11/4, S. 76).

Das setzte die Regierungskoalition nach der gerade gewonnenen Wahl zwar noch nicht unter besonderen Handlungsdruck, stellte aber für die Zukunft doch eine Bedrohung der sicher geglaubten Machtverhältnisse dar, weil eine mögliche Machtübernahme nun nicht mehr allein von der FDP abzuhängen schien.

#### **4.7.3 Der Problembearbeitungsdiskurs in der 11. WP**

Nur zwei Monate nach der Vorstellung des Regierungsprogramms wurden im Bundestag zwei Gesetzesentwürfe – ein Entwurf der SPD und ein Entwurf der Regierung (vgl. Drks. 11/132; 11/198) – zur Verbesserung des Versicherungsschutzes bei (Langzeit-)Arbeitslosigkeit diskutiert, wobei der SPD-Entwurf umfassender angelegt war. Die vorherigen Kürzungen beim Arbeitslosengeld, der Arbeitslosenhilfe, bei Schlechtwetter- und Kurzarbeitergeld sollten zurückgenommen, die Anspruchsdauer ohne Altersbegrenzung verlängert, die Arbeitslosenhilfe für mehr Arbeitslose geöffnet und Transferzahlungen für Berufsanfänger erhöht werden. Neben weiteren Maßnahmen<sup>146</sup> wollte man so wieder einen ausreichenden Schutz bei Arbeitslosigkeit für alle herstellen, weil man eine um sich greifende Verarmung (Stichwort „Neue Armut“) wahrnahm und zudem die Abwälzung der finanziellen Folgen der Massenarbeitslosigkeit auf die Arbeitslosen selbst, ihre Familien und die Sozialhilfeträger als unverantwortlich ansah; vor allem da im Haushalt der BA immer noch Überschüsse vorhanden waren (vgl. Drks. 11/132).

Der Regierungsentwurf sah dagegen nur eine weitere Herabsetzung der Vorbeschäftigungszeiten für den Anspruch auf Arbeitslosengeld sowie eine weitere, nach beitragspflichtiger Beschäftigungszeit und Alter gestaffelte Verlängerung der Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld vor. Für die in der Krise befindliche Stahlindustrie wollte man die Bezugsfrist für das Kurzarbeitergeld bis auf 36 Monate verlängern (vgl. Drks. 11/198). Der SPD-Entwurf wurde mit der Begründung abgelehnt, dass die Maßnahmen zu undifferenziert seien und die finanziellen Möglichkeiten des Bundes und der BA weit überschritten (vgl. Drks. 11/435, S. 2).

Da die Thematik im Rahmen 7. Novelle des AFG in der 10. WP schon mal diskutiert wurde, verwundert es nicht, dass auch die Argumentationsfiguren bei Opposition und Regierung gleich blieben. So pries die Regierung das Gesetz als Gesetz aus Solidarität für die Arbeitslosen an, das zudem sozial treffsicher, ökonomisch sinnvoll und solide finanziert sei (vgl. CDU/CSU, Plpr. 11/11, S. 661). Man

---

<sup>146</sup> Wiederherstellung des Verhältnisses von Beschäftigungszeit zur Anspruchsdauer Arbeitslosengeld von 2 : 1; Sicherung des Arbeitslosengeldanspruchs nach kurzzeitiger Beschäftigung; Verkürzung der Sperrzeiten; Berücksichtigung einmaliger und wiederkehrender Zuwendungen bei der Berechnung des Arbeitslosengeldes; Verbesserung des Zugangs zu Maßnahmen zur Fortbildung und Umschulung; Erweiterung der Regelung über Lohnkostenzuschüsse für besonders benachteiligte Gruppen; Förderung der Eingliederung von Frauen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt; Nichtberücksichtigung von Verwandten-einkommen bei der Arbeitslosenhilfe; Ausschluss der „Herabbemessung“ der Arbeitslosenhilfe; Sicherung des Anspruchs auf Arbeitslosenhilfe für Teilzeitarbeitssuchende; Förderung von lokalen Beschäftigungsinitiativen und Arbeitslosenzentren (vgl. Drks. 11/132).

bekannte sich wieder zu einer differenzierten anstatt einer „Gießkannenpolitik“ und verwies auch auf den Wert der Gerechtigkeit, dem im Gesetz mit der Begünstigung der Älteren laut Regierung wieder Ausdruck gegeben würde, da diese laut Statistiken länger arbeitslos seien, schwerer zu vermitteln waren und schließlich auch länger eingezahlt hatten, was als wesentlicher Punkt dargestellt wurde (vgl. CDU/CSU, Plpr. 11/17, S. 1075; FDP, Plpr. 11/11, S. 656). Obwohl man so die selektive Begünstigung rechtfertigen zu können glaubte, verwies man auch darauf, dass das Gesetz entgegen den Vorwürfen der Opposition durch die Herabsetzung der Beitragszeit im Verhältnis zur Anspruchsberechtigung (von 3:1 zu jetzt wieder 2:1) doch allen Arbeitslosen nützen würde.

„Insofern machen wir auch keine Politik, die die Jungen gegen die Alten ausspielt, die Männer gegen die Frauen, die Frauen gegen die Männer. Lassen Sie uns doch eine Politik für alle machen (CDU/CSU, Plpr. 11/17, S. 1075).

Hervorgehoben wurde aber doch eine Politik für die Älteren, indem man die Situation älterer Arbeitsloser versuchte zu emotionalisieren. Die Union sprach sich gegen einen „Jugendwahn“ aus, verurteilte das Abschreiben älterer Arbeitnehmer und hielt die Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit demgegenüber für weniger dringlich (vgl. CDU/CSU, Plpr. 11/11, S. 650).

Es wurde klar formuliert, dass die Hauptaufgabe bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit nach wie vor darin lag, neue Arbeitsplätze zu schaffen, so dass die Ausweitung des Kurzarbeitergeldes für die Stahlarbeiter daher auch nicht die strukturellen Probleme der Branche lösen könne.<sup>147</sup> Die erlangten finanziellen Spielräume bei der BA und die Notwendigkeit, auch auf die Proteste aus den Kommunen angesichts der zunehmenden Belastung mit Sozialhilfekosten als Ausfallbürge für die Sozialversicherung zu reagieren, schienen diese sozialpolitischen Maßnahmen möglich zu machen. Außerdem hatte man sich auch immer dazu bekannt, die Sozialversicherung in ihrer Funktionsfähigkeit zu stärken.

Man gab zu, dass man mit diesem Gesetz keinesfalls die Ursachen der Arbeitslosigkeit angreife, was allerdings nötig sei, um langfristig Erfolge zu erzielen.

„Wir sind uns alle darüber im klaren, daß es sich nur um ein Kurieren an Symptomen handelt. Wir müssen die Ursachen beseitigen, aber wir müssen nicht nur die Ursachen, sondern auch die Arbeitslosigkeit selbst beseitigen. ... Wichtig ist vielmehr, daß wir versuchen, die Ursachen für die strukturellen und die internationalen Probleme an der Wurzel zu packen“ (CDU/CSU, Plpr. 11/11, S. 654).

Kernaussage blieb, dass man sich Sozialpolitik nur insoweit leisten könne, wie sie finanzpolitisch vertretbar war und man dementsprechend differenziert vorgehen müsse. Anstoß sollte daran keiner nehmen können, da ein weiterer Ausbau der Leistungen, wie ihn SPD forderte, einer beschäftigungspolitisch schädlichen „Sozialpolitik auf Pump“ gleichkäme (vgl. FDP, Plpr. 11/17, S. 1073). Außerdem wurde betont, dass neue Spielräume für sozialpolitische Leistungen erst wieder durch die von ihnen vorgenommenen, durchaus „schmerzhaften“ Einsparungen entstanden seien (vgl. BM Blüm, Plpr.

---

<sup>147</sup> Hierbei wurde aber auch wieder auf die Verantwortung von Gewerkschaft, Industrie und Bundesregierung gemeinsam verwiesen „Ich plädiere dafür, daß alle drei ihre Zusammenarbeit, ihre Kooperation fortsetzen: IG Metall, Stahlindustrie und Bundesregierung. Einer allein schafft es nicht, weder die Bundesregierung allein noch die IG Metall allein noch die Stahlindustrie. Drei müssen vor den Wagen gespannt werden, drei müssen den Stahlkochern helfen“ (CDU/CSU, Plpr. 11/11, S.651).

11/11, S. 649) und der von der SPD verursachten Finanz- und Arbeitsmarktkrise durch die schwarzgelbe Konsolidierungs- und aktiver Beschäftigungspolitik überhaupt erst Einhalt geboten worden sei.

„Im Gegensatz zur SPD haben wir nämlich die Millionenarbeitslosigkeit nicht verursacht, sondern gestoppt. Und im Gegensatz zur SPD, die Tausende von Arbeitsplätzen verspielt hat, wurden unter unserer Verantwortung erstmals wieder neue Arbeitsplätze geschaffen. Auf diesem Weg, meine Damen und Herren, werden wir fortfahren“ (CDU/CSU, Plpr. 11/17, S. 1071).

Die FDP unterstützte das Gesetzesvorhaben, wenn sie die Überschüsse auch lieber zur Senkung der Sozialversicherungsbeiträge für eine aktive Beschäftigungspolitik eingesetzt hätte (vgl. FDP, Plpr.10/17, S. 1074). Von dieser Seite verwies man daher auch immer wieder auf die Beachtung eines größeren Gesamtkonzepts zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.

„Arbeitsmarktpolitik bedarf einer hohen Phantasie und Flexibilität aller Beteiligten. Erstens. Die Arbeitnehmer müssen mobiler und in stärkerem Maße zur Umschulung bereit sein. Zweitens. Die Gewerkschaften müssen endlich akzeptieren, daß sich betriebliche Arbeitszeiten nicht nach Einheitstarifverträgen richten können. Drittens. Die Arbeitgeber müssen endlich die Teilzeitarbeit fördern. Viertens. Wir brauchen endlich neue Berufsbilder für einfachere Tätigkeiten. Letzter Punkt - darauf wird die FDP verstärkt Gewicht legen -: Wir brauchen endlich eine betriebliche und überbetriebliche Fortbildung, die verstärkt in die Tarifverträge einbezogen wird“ (FDP, Plpr. 11/11, S. 657).

Um den eigenen eingebrachten Gesetzentwurf zu verteidigen, konzeptionierte die SPD Arbeitslosigkeit als Lebenslage, in der grundlegende soziale Rechte vorenthalten würden, was durch Armut noch verstärkt würde.

„Das Recht auf Arbeit gehört für uns zu den sozialen Grundrechten. Arbeit heißt nach unserem Verständnis auch Selbstverwirklichung, heißt Teilhabe an der gesellschaftlichen und sozialen Entwicklung. Arbeitslosigkeit ist genau das Gegenteil. Wir wollen, daß zur Arbeitslosigkeit nicht auch noch materielle Not hinzukommt. Deswegen wiederholen wir seit Jahren, daß die Wiederherstellung eines ausreichenden Schutzes bei Arbeitslosigkeit dringend erforderlich ist“ (SPD, Plpr. 11/11, S. 653).

Man wertete die Ablehnung umfassenderer Leistungsverbesserungen angesichts des zunehmenden sozialen Abstiegs der Arbeitslosen, den man mit verschiedenen Zahlen zu belegen wusste, daher als Hinweis auf „soziale Kälte“ (vgl. SPD, Plpr. 11/1, S. 652; Plpr, 11/17, S. 1068). SPD und Grüne warfen der Regierung vor, die Realität neuer Armut zu verdrängen, auf Gewöhnungseffekte zu spekulieren (vgl. SPD, Plpr. 11/11, S. 658) und zu einer weiteren Spaltung der Gesellschaft beizutragen, wobei die Staffelung nach dem Alter in der Bezugsdauer nur als ein neues willkürliches Ausgrenzungskriterium angesehen wurde.

„Es geht nicht an, daß Sie bestimmte Gruppen ausnehmen. ... Ich will Ihnen zwei Punkte nennen: Erstens schaffen Sie künstlich und willkürlich neue Kriterien für die Ausgabe von Geldern für Leute, die arbeitslos geworden sind. Sie schaffen das Kriterium des Alters: Sie machen heute einen 42jährigen Arbeitnehmer zu einem ‚alten‘ Arbeitnehmer, der über einen längeren Zeitraum Arbeitslosengeld bekommt als derjenige, der 41 Jahre alt ist. ... Sie sind nicht mehr nur damit zufrieden und stellen sich darauf ein, daß wir eine Teilung in unserer Gesellschaft haben zwischen solchen, die in Lohn und Gehalt stehen, und solchen, die keine Arbeit haben; Sie schaffen jetzt auch noch eine Polarisierung unter den Arbeitslosen, indem Sie Arbeitslose zweier Kategorien schaffen, nämlich solche, die längere Zeiten, und solche, die geringere Zeiten der Arbeitslosigkeit durchlaufen haben“ (Die Grünen, Plpr. 11/11, S. 655).

Der Meinung mit der so genannten differenzierten Sozialpolitik der Gerechtigkeit genüge zu tun, konnte man sich nicht anschließen, da man hier eindeutig Argumentationsfehler nachweisen zu können glaubte.

„Ich wollte einen Punkt noch besonders herausstellen, der, wie ich denke, es wert ist, daß man einige Sätze dazu sagt, weil der Bundesarbeitsminister in seiner ideologischen Blindheit soeben hier darauf hinwies, daß es ja wohl angemessen sei, daß jemand, der längere Zeit Beiträge zahlt, auch für längere Zeit in den Genuß von Lohnersatzleistungen kommt. Sie biegen sich Ihre Argumente so zusammen, wie Sie sie gerade brauchen. Wenn dieses Argument im Grundsatz richtig wäre, gäbe es überhaupt keinen Grund, die Junggesellen anders zu behandeln als die Verheirateten, bei gleicher Beitragszahlung und bei gleicher Beitragslänge. Genau das haben Sie gemacht. Das heißt: Sie machen immer das hier vorne, was Ihnen gerade in den Kram passt“ (SPD, Plpr. 11/11, S. 660).

Insgesamt hielt man das Gesetz daher für eine „Mogelpackung“ unter dem Motiv „finanzpolitischen Geschiebes“, da man unterstellte, über die Einsparung der Arbeitslosenhilfe nur den Bund weiter entlasten zu wollen und Spielräume für andere Vorhaben (z.B. das Kindererziehungsgeld) zu erwerben (vgl. SPD, Plpr. 11/11, S. 652, 658). Ebenso kritisierte man wieder die wahrgenommene „Umverteilung von unten nach oben“ angesichts vergangener und in Planung befindlicher weiterer Steuervergünstigungen für Unternehmer und Besserverdiener (vgl. Die Grünen Plpr. 11/17, S. 1073). Während sich die Grünen bei der Abstimmung mit dem Hinweis auf die einzig wirkliche Alternative eines ökologischen Umbaus der Industriegesellschaft mit Grundsicherung enthielten, stimmte die SPD schließlich dem Regierungsentwurf, trotz der Forderung nach einem völligen anderen Kurs, doch noch zu.

„Wir Sozialdemokraten setzen uns mit Nachdruck dafür ein, daß insbesondere mit den Instrumenten der Wirtschafts-, der Finanz- und der Arbeitszeitpolitik die Massenarbeitslosigkeit wirksam bekämpft wird. In diesem notwendigen Zusammenhang sind die Kosten der Wiederherstellung eines ausreichenden Schutzes bei Arbeitslosigkeit auf jeden Fall zu tragen. Aber Sie verweigern sich noch unseren Forderungen nach einem Programm „Arbeit und Umwelt“. Sie verweigern sich unserer Forderung nach einer Stärkung der kommunalen Finanzen. Sie verweigern sich unserer Forderung nach einer wesentlichen Reduzierung der Überstunden. Sie betreiben keine aktive Beschäftigungspolitik, sondern wollen alles den Markt regeln lassen. Ich sage Ihnen: Das geht zu Lasten der Leute, die Sie als Restgröße behandeln, nämlich zu Lasten der sozial Schwachen, der Arbeitslosen in unserer Bundesrepublik“ (SPD, Plpr. 11/17, S. 1069).

Anzumerken ist noch, dass von der Regierung einem „umfassendem Schutz und sozialer Absicherung“ bei Arbeitslosigkeit, wie es die SPD gefordert hatte, unter dem Hinweis auf die dadurch erhöhten Missbrauchsanreize eine Absage erteilt, schließlich sollte ehrliche Arbeit immer attraktiver als Arbeitslosigkeit bleiben.

„Ich bin der Auffassung - und ich weiß, daß diese Meinung von vielen Kollegen geteilt wird -, daß man eventuelle Missbrauchstatbestände nach Möglichkeit innerhalb eines Gesetzes, das möglicherweise auch dem Missbrauch Türen öffnet, regeln sollte. Lohnersatzleistungen, meine Damen und Herren, dürfen niemals so attraktiv sein, daß die Motivation zur Arbeitsaufnahme dadurch möglicherweise geschwächt wird“ (CDU/CSU, Plpr. 11/11, S. 654).

„Die Herabsetzung der Beschäftigungszeit sowie die Verkürzung der Sperrzeiten - auch Forderungen in Ihrem Gesetzentwurf [der SPD; Anmerk. M.R.] - können schon im Interesse einer wirksamen Bekämpfung von Leistungsmissbrauch nicht in Betracht kommen. Im übrigen ist diese Aufgabe, die Bekämpfung des Leistungsmissbrauchs, nicht nur im Zusammenhang mit der Arbeitslosengeldverlängerung, sondern auch im gesamten Bereich des Arbeitsförderungsgesetzes eine Aufgabe, die uns in den nächsten Monaten verstärkt beschäftigen muß“ (CDU/CSU, Plpr. 11/11, S. 1071).

#### 4.7.3.1 Die 8. AFG - Novelle

Nur fünf Monate später wurde mit dem „Gesetz zur Ergänzung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente und zum Schutz der Solidargemeinschaft vor Leistungsmissbrauch“ eine 8. Novelle des AFG verabschiedet. Hiermit wollte man das Instrumentarium der aktiven Arbeitsmarktpolitik ergänzen und verstärkt auf Zielgruppen (benachteiligte Jugendliche, ältere Arbeitnehmer und Aussiedler) hin orientieren.<sup>148</sup> Ebenso sollten die Arbeitsvermittlungsmöglichkeiten verbessert und das Arbeitsrecht vereinfacht werden, was eine Entlastung für die Arbeitsverwaltung mit sich bringen sollte. Und schließlich ging es auch um die bereits angekündigte Verhinderung der missbräuchlichen Inanspruchnahme von Leistungen der BA.<sup>149</sup>

Im Zuge des Gesetzes sollte es auch zu einer Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und BA kommen, „um auf diese Weise den Sozialhaushalt zu entlasten und die Finanzierung der Einbeziehung der älteren Frauen in die Kindererziehungsleistungen zu ermöglichen“ (Drks. 11/1160). Die Lastenverschiebung auf die Solidargemeinschaft bei einigen Aufgaben sah man als gerechtfertigt an, da der Arbeitsmarktbezug dieser Leistungen (Benachteiligten-Programm, Bildungsbeihilfe, Sprachförderung, vgl. Fußnote oben) deutlich gesehen wurde und zudem angesichts der Rücklagen der BA auch finanzierbar galt (vgl. Drks. 11/1161, S. 5).

„Was die Bundesanstalt übernimmt, Benachteiligtenprogramm, Sprachförderung, ein Teil der ABM, das hat sie bisher schon organisiert. Also muß es doch etwas mit der Bundesanstalt zu tun haben“ (BM Blüm, Plpr. 11/27, S.1744).

„Die werden jetzt in Nürnberg finanziert, so wie sie bisher in Nürnberg organisiert waren. Es kann doch niemand sagen, diese Maßnahmen hätten mit Nürnberg und der Bundesanstalt nichts zu tun, wenn das dort bisher schon organisatorisch abgewickelt wird. Das wäre dann ja gegen den Sinn der Bundesanstalt. Wenn sie Aufgaben organisatorisch abwickelt, dann liegt es, finde ich, doch nahe, daß sie sie auch finanziert“ (BM Blüm, Plpr. 11/39, S. 2565).

Die Oppositionsparteien vermuteten als Hauptziel des Gesetzes aber eher die finanzielle Entlastung des Bundes und prangerten die Verlagerung, ihrer Meinung nach, systemfremder Leistungen auf die BA an. So wurde in der Debatte von der „Ausplünderung der BA“ und einem „milliardenschweren Verschiebepbahnhof“ gesprochen (vgl. SPD, Plpr. 11/27, S. 1742 und Plpr. 11/39, S. 2560). Indem sich der Bund bei Massenarbeitslosigkeit aus der Finanzierung zurückziehe, so die Ansicht, würden die

<sup>148</sup> Die Förderung der Berufsausbildung von benachteiligten Jugendlichen sollte dazu in das Arbeitsförderungsgesetz übernommen und damit auf eine gesetzliche Grundlage gestellt, Förderungsmöglichkeiten des Bildungsbeihilfengesetzes ebenfalls in das AFG übernommen und für ältere langfristig arbeitslose Arbeitnehmer der Lohnkostenzuschuss bis auf 75 % des Arbeitsentgelts erhöht werden, was als Ergänzung zur Ausweitung der passiven Leistungen durch die Gesetze in der 10. WP angesehen wurde. Außerdem wollte man Existenzgründungen durch Erhöhung des Überbrückungsgelds fördern, für die Restfinanzierung von ABM weitere Fördermittel bereitstellen und die Höchstförderungsdauer der Sprachförderung von Aussiedlern, Asylanten und Kontingentflüchtlingen ausdehnen, wobei diese Maßnahmen nun zu den Aufgaben der BA gezählt werden sollten (vgl. Drks. 11/890, S.1/2). Insgesamt wollte man so auch zu einer „Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und BA“ kommen, „um auf diese Weise den Sozialhaushalt zu entlasten und die Finanzierung der Einbeziehung der älteren Frauen in die Kindererziehungsleistungen zu ermöglichen“ (Drks. 11/1160). Die Lastenverschiebung auf die Solidargemeinschaft bei diesen Aufgaben sah man wegen ihres Arbeitsmarktbezugs als gerechtfertigt an (vgl. Drks. 11/1161, S.5).

<sup>149</sup> Bei außergewöhnlichen Erhöhungen des Arbeitsentgeltes im letzten Jahr der Beschäftigung sollte der Bemessungszeitraum des Arbeitslosengeldes von drei Monaten auf ein Jahr verlängert werden, um einen „Abkauf des Kündigungsschutzes“ zu verhindern, zur Feststellung der Richtigkeit von Arbeitsbescheinigungen sollten die Prüfungsrechte gegenüber Betrieben erweitert und einer missbräuchlichen Verlängerung der Dauer des Konkursausfallgeldbezugs durch Verschleppung des Konkurses entgegengewirkt werden (vgl. Drks. 11/890, S. 2)

Kosten der Arbeitslosigkeit damit ungerechtfertigterweise auf die Solidargemeinschaft, die Träger der Sozialhilfe und die Familien der Arbeitslosen abgewälzt, wohingegen die Arbeitslosigkeit als gesamtgesellschaftlich zu verantwortendes Problem angesehen werden müsse. Außerdem befürchtete die Opposition, dass die BA durch die Mehrbelastung in nächster Zukunft wieder in eine Defizitlage komme, was in der Folge wieder zu Beitragserhöhungen und/oder Einschränkungen der Leistungen führe. Dies wollte man von Seiten der SPD, übrigens auch der FDP, keinesfalls mittragen.

„Sie treiben mit dieser Novelle die Bundesanstalt für Arbeit tief ins Defizit. Wer konkret nachrechnet, wird bereits im nächsten Jahr, ganz vorsichtig gesagt, ein Defizit feststellen und 1989 ein Minus von mindestens 2,5 Milliarden DM. Nun haben im Ausschuß die FDP-Fraktion und die Sozialdemokraten erklärt, daß beide Parteien eine Abdeckung dieses Defizits durch Beitragsanhebungen oder durch Leistungsverschlechterungen nicht mitmachen werden“ (SPD, Plpr. 11/39, S. 2561).

Außerdem erwartete man, dass, die vorgesehene Finanzierung des Gesetzes zu einer zurückhaltenden Bewilligungspraxis bei beruflicher Bildung beitrage, womit dem erklärten Ziel der Förderung von Qualifizierung widersprochen würde.

„Ich muß Sie darauf hinweisen, daß schon heute die mit großem Aufwand propagierte Qualifizierungsoffensive dem Geldmangel der Arbeitsverwaltung zum Opfer gefallen ist. Auch im Bereich von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und bei der Betreuung von Ausländern sind bereits Einschränkungen angeordnet worden“ (SPD, Plpr. 11/11, S.1743).

Neben der Finanzierung wurden natürlich auch die vorgesehenen Änderungen an sich kritisiert. Unter anderem war nämlich noch eine dreimonatige Meldepflicht für Arbeitslose, die keine Unterstützungsleistungen der BA erhielten, eingeführt. Dies wurde ganz eindeutig als Versuch gesehen, die Statistik zu bereinigen und so Erfolge in der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit vorzutäuschen.

„Ein weiterer Gesichtspunkt ist die in der Novelle vorgesehene Verschärfung der Meldepflicht. Herr Blüm, jetzt können Sie Ihre Lieblingsvorstellung endlich realisieren, denn jetzt können Sie endlich die vielen Frauen, die, ohne Leistungen zu beziehen, beim Arbeitsamt arbeitslos gemeldet sind, aus der Statistik herauskriegen. Das ist der Anspruch, den Sie damit verwirklichen. Hier wird nämlich damit spekuliert, daß die Menschen der Vermittlung müde sind und daß sie nicht mehr zum Arbeitsamt gehen. Damit ist das Problem nach dem Motto gelöst: Der Arbeitslose, aber nicht die Arbeitslosigkeit wurde bekämpft. ... Sie dünnen die Statistik aus. Sie tun nichts zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit. Sie werfen die Leute aus der Statistik heraus, und dazu soll dann optisch der Eindruck entstehen, als sei der Herr Blüm besonders leistungsfähig“ (SPD, Plpr. 11/27, S.1749).

Laut Regierung sollte dies nur zu einer „genaueren Statistik“ führen, mit der sich auch eine zielgenauere Politik betreiben lasse.

„Wenn wir in der Statistik Anforderungen an die Genauigkeit stellen, dann muß das dann doch auch in Ihrem Sinne sein. Es kann doch nicht sein: einmal in der Statistik, immer in der Statistik. Eine solche Statistik wird doch wertlos. Insofern müssen wir doch überprüfen, ob der, der sich arbeitslos gemeldet hat, auch nach einem halben Jahr tatsächlich noch arbeitslos ist. Wenn er sich nicht meldet, dann gehe ich davon aus, daß er nicht arbeitslos ist, sonst würde er sich melden. ... Der Kampf gegen Arbeitslosigkeit wird nicht mit der Statistik geführt. Wenn aber Statistiken einen Sinn haben sollen, müssen sie stimmen, sonst brauche ich sie nicht“ (BM Blüm, Plpr. 11/39, S. 2567).

Ein weiterer Streitpunkt war die vorgesehene Verbesserung der Vermittlung durch uneigennützig und unentgeltliche Arbeitsvermittlung Dritter sowie Veröffentlichungen von Stellenanzeigen in Rundfunk und Fernsehen. Während man diese von Seiten der Regierung als notwendige Flexibilisierung ansah –

„Wenn einer helfen will, soll er helfen, je mehr, desto besser“ (BM Blüm, Plpr. 11/39, S. 2567)<sup>150</sup> –, wollte die SPD die Vermittlung weiterhin „in den Händen der Profis“ sehen (vgl. SPD, Plpr. 11/39, S. 2561). In diesem Zusammenhang verlangte man eine personelle Aufstockung in den Arbeitsämtern und die Gewährleistung von fachlicher Beratungskompetenz (vgl. SPD, Plpr. 11/27, S.1748).

Über die konkreten Maßnahmen zur Verhinderung des Missbrauchs stritt man sich zwar nicht, aber von Seiten der Opposition zeigte man sich doch etwas skeptisch, da es keine aktuellen Hinweise auf verstärkten Missbrauch gegeben hatte und man die zukünftigen Entwicklungen in Zusammenhang mit der Finanzlage der BA schlecht einschätzen konnte.

„Ich frage auch, Herr Bundesarbeitsminister, warum den Arbeitslosen immer wieder in besonderer Weise der Hang zum Mißbrauch unterstellt wird, obwohl die Untersuchungen der Bundesanstalt für Arbeit und des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung entgegenstehendes sagen und wir bereits ausreichende Vorkehrungen gegen Mißbrauch im AFG haben“ (SPD, Plpr 11/39, S. 2561).

„Herr Blüm, wie wollen Sie eigentlich das wachsende Defizit bei der Bundesanstalt für Arbeit finanzieren? Was wird da schon vorbereitet? Werden da schon Karenztage vorbereitet, d. h. eine Nichtzahlung von Arbeitslosengeld für die ersten Tage der Arbeitslosigkeit? Ist die Vorbereitung solcher Dinge der Grund, weshalb in der Bundesrepublik erneut eine Mißbrauchsdebatte auf Stammtischniveau vom Zaum gebrochen wird?“ (SPD, Plpr. 11/27, S. 1743; ähnlich Die Grünen, Plpr. 11/39, S. 2564).

Aus den Reihen der Regierung sah man sich aber eindeutig auf Seiten der Gerechtigkeit, da man meinte, die rechtschaffenen Arbeitslosen und Arbeitnehmer so zu schützen.

„Mißbräuchliche Inanspruchnahme - darüber müssen wir doch einmal reden - von Sozialleistungen gefährdet das Gesamtsystem vor allen Dingen bei dem hohen Niveau, auf dem unser gesamtes Sozialsystem steht. Für uns alle, auch für die gesellschaftspolitischen Kräfte, die nach dem Kriege an diesem Sozialsystem mitgebaut und die Voraussetzungen geschaffen haben, ist es ein Schlag ins Gesicht, wenn dem Mißbrauch weiter Vorschub geleistet wird. ... Es bedeutet auch ein Stück Gerechtigkeit, wenn wir bei einem hohen Niveau des Angebots an sozialen Leistungen Mißbrauch verhindern, weil der Mißbrauch immer den trifft, der wirklich der Stützung der Gesellschaft bedarf und letztlich bei trotz einer so sehr beanspruchten Volkswirtschaft auf Hilfe rechnen darf“(CDU/CSU, Plpr. 11/27, S. 1741).

Ein Hauptkritikpunkt blieb bei der Opposition, dass die zu Lasten der Arbeitslosen erwirtschafteten Überschüsse erneut nicht auch an diese Gruppe zurückgegeben, sondern zur Entlastung des Bundeshaushalts und darüber vermittelt zur Finanzierung nicht direkt arbeitsmarktpolitisch relevanter Vorhaben genutzt wurden (vgl. Drks. 11/1161, S.6f.). Dagegen sah man von Seiten der CDU/CSU kein Problem darin, die Finanzierung der Anerkennung der Kindererziehungszeiten älterer Frauen zu ermöglichen, da auch dies als gerechte Maßnahme, wenn auch mit Wirkung im Bereich der Rentenpolitik, angesehen wurde.

---

<sup>150</sup> Die FDP hielt ohnehin nicht viel vom Alleinvermittlungsrecht der BA: „Es steht doch außer Frage, meine Damen und Herren, daß wir alle privaten Initiativen, die dazu dienen, Arbeitslosen Arbeit zu beschaffen, zu unterstützen haben und nicht zulassen dürfen, daß diesen Initiativen noch weitere Steine in den Weg gelegt werden. Wir sehen in diesen vorgesehenen Erleichterungen für Arbeitsvermittlung durch Dritte natürlich einen ersten Einstieg zur Auflockerung des Arbeitsvermittlungsmonopols“(FDP, Plpr. 11/27, S. 1746).

„Diese achte Novelle bringt vor allen Dingen in der Regelung der Kindererziehungszeiten endlich eine wegweisende Konzeption. Auch hier stelle ich fest, daß wir vieles nachholen, was in den 70er Jahren versprochen wurde. Die Neuregelung der Finanzierung zwischen Bund und Bundesanstalt für Arbeit ist damit sichergestellt. Es ist nicht der Verschiebepbahnhof, wie Kritiker aus Oppositionskreisen uns dies in diffamierender Weise anzudichten versuchen. Es handelt sich vielmehr um eine notwendige und endlich einmal auf Gerechtigkeitsmaßstab ausgerichtete Rentenpolitik“ (CDU/CSU, Plpr. 11/27, S. 1740).

Daß hier eine selektive Begünstigung im Zuge des vor allem familienpolitisch orientierten Programms der CDU/CSU durchgeführt wurde, war also nicht mehr zu übersehen. Aber diese besondere Zielgruppenpolitik wurde ohnehin nicht mehr verschwiegen, sondern im Rahmen eines Konzepts überlegter und schrittweise vorgehender Sozialpolitik – dazu wurde auch gerne immer wieder auf die „Errungenschaften“ der schon vergangenen AFG-Novellen hingewiesen (vgl. CDU/CSU, Plpr.11/39, S. 2558, 2565) – „verkauft“.

„Wir machen Politik in wohlüberlegten aufeinander folgenden Schritten. ... Wir bauen darüber hinaus die arbeitsmarktpolitischen Leistungen des AFG zielgruppenorientiert aus. Das ist wichtig; nicht mit dem Rasenmäher oder mit der Gießkanne“ (CDU/CSU, Plpr. 11/27, S. 1740f.).

In diesem Zusammenhang kam es schließlich bei dem besonders hervorgehobenen Aspekt der Qualifizierung auf den ersten Blick zu nicht mehr ganz nachvollziehbaren Argumentationen bei der Regierung.

„Einerseits brauchen wir höher qualifizierte Arbeitnehmer. Der technologische Fortschritt führt nicht zur Abqualifikation der Arbeitnehmer, sondern die Anforderungen werden höher. Deshalb ist die eine Antwort darauf Qualifikation. ... Jetzt komme ich zu dem zweiten Teil, zur Qualifizierung der Arbeitnehmer. Ich bekenne mich dazu, daß jetzt eine Phase eintreten muß, in der wir auf diesem hohen Niveau eine Konsolidierung brauchen. Das entspricht auch der Lebenserfahrung: Wenn eine Sache gepuscht wird, ist die Gefahr groß, daß die Treffsicherheit solcher Maßnahmen nicht immer die beste ist. Daß man nach einer Zeit rasanten Aufbaus eine Phase der Konsolidierung braucht, liegt im Interesse der beruflichen Qualifikation. ... Meine Damen und Herren, ich plädiere jetzt für eine Konsolidierungsphase und füge hinzu, daß nach unserer Auffassung berufliche Weiterbildung und Fortbildung nicht ausschließlich Aufgabe der Bundesanstalt, sondern vornehmlich der Betriebe selber ist. Deshalb dürfen die hohen Zahlen nicht zum Alibi werden, in den Betrieben Anstrengungen zu unterlassen“ (BM Blüm, Plpr. 11/39, S. 2565f.).

Letztlich zeigte sich hierin, dass man, wohl vor allem auch wieder unter finanzpolitischen Bedenken, die bisherigen Maßnahmen der Regierung als ausreichend ansehen wollte, sogar auf ein „Zuviel des Guten“ hinwies, und so den Betrieben die Verantwortung zuschieben konnte.

Das Gesetz wurde von der Regierung wieder als differenzierte Sozialpolitik vor dem Hintergrund einer sich ständig wandelnden Situation auf dem Arbeitsmarkt dargestellt, womit man schließlich wieder darauf verwies, dass man nicht mit „Patentrezepten“ an die schwierigen Herausforderungen herangehe, sondern sich an dem orientiere, was gerade nötig sei.

„Wir legen heute einen Gesetzentwurf vor, von dem ich nicht behaupte, daß er das Problem der Arbeitslosigkeit löst. Solche Alleslöser gibt es nämlich nicht. Er leistet aber einen wichtigen Beitrag für eine lebensnahe, für eine praktische, für eine hilfreiche Sozialpolitik“ (CDU/CSU, Plpr. 11/39, S. 2567f.).

Da man diese Vorstellung von Seiten der Opposition nicht teilte, lehnten die Grünen das Gesetz „von A bis Z“ ab (vgl. Die Grünen, Plpr. 11/39, S. 2564), und auch die SPD zeigte sich diesmal konsequent

in ihrer Ablehnung, da man trotz minimaler Verbesserungen für einige Arbeitslose doch deutlich auch die schon eingebauten „finanzpolitischen Bremsen“ im Gesetz zu erkennen glaubte.

„Dies ist ein Gesetz, meine Damen und Herren, das die totale Unterwerfung der Sozialpolitik und damit des Norbert Blüm unter die unsozialen Forderungen der Finanzpolitik des Herrn Stoltenberg kennzeichnet. Wir lehnen diese Novelle ab“ (SPD Plpr. 11/39, S. 2562).

Die 8. Novelle konnte mit der Stimmenmehrheit der CDU/CSU und FDP natürlich trotzdem verabschiedet werden und trat zum 1. 1. 1988 in Kraft.

#### **4.7.3.2 Die 9. AFG - Novelle**

Nur neun Monate nach In-Kraft-Treten der 8. Novelle wurde bereits die nächste Novelle des AFG in den Bundestag eingebracht, die, wie von der Opposition schon vorhergesehen, vor dem Hintergrund des gestiegenen Haushaltsdefizits der BA als notwendig angesehen wurde.<sup>151</sup> Außerdem sollte die bisherige Vorruhestandsregelung, die zum 31.12.1988 auslief, durch die Förderung eines gleitenden Übergangs älterer Arbeitnehmer in den Ruhestand (Altersteilszeit) abgelöst werden, da dies den Bedürfnissen älterer Arbeitnehmer mehr entsprechen würde. Auch hier wurde wieder eine Befristung bis 1992 vorgesehen, da man so flexibel auf die demografischen Entwicklungen, so zumindest die Aussage, reagieren können wollte. Gleichzeitig versprach man sich davon, auch weiterhin einen Beitrag zur Verbesserung der Beschäftigungslage<sup>152</sup>, wobei mit der Teilzeitregelung aber auch nicht ganz auf qualifizierte erfahrene Fachkräfte verzichtet werden müsse. Dies war neben der geringeren Kostenbelastung, die allerdings nicht so direkt thematisiert wurde, auch das Hauptargument gegen eine Verlängerung der bisherigen Vorruhestandsregelung, wie sie von der SPD gefordert wurde.

“Mit dem Gesetz zur Förderung eines gleitenden Übergangs ältere Arbeitnehmer in den Ruhestand bekommen wir eine Altersteilszeitregelung, die Vorteile gegenüber dem bisherigen Vorruhestandsgesetz in folgenden Punkten bringt: Erstens. Kein abrupter Übergang von der Arbeit in den Ruhestand. Zweitens. Der Wechsel der Lebenssituation kann damit humaner gestaltet werden. Drittens. Wertvolle Erfahrungen, gerade älterer Arbeitnehmer, im Wirtschafts- und Erwerbsprozeß bleibendem Betrieb länger erhalten. Dies ist besonders für mittelständische Betriebe wichtig. Denn Erfahrung ist dort zum überwiegenden Teil unverzichtbar“ (vgl. CDU/CSU, Plpr. 11/114, S. 8248).

Wie bei der Vorruhestandsregelung zuvor wollte die Regierung auch diesmal nur einen „gesetzlichen Rahmen“ zur Verfügung stellen, der durch Vereinbarungen zwischen den Tarifvertragsparteien weiter ausgefüllt werden sollte (vgl. Drks. 11/2990, S. 1- 3). So würden mehr Freiheit und Wahlmöglichkei-

<sup>151</sup> Bereits im Juni 1988 war von der SPD eine Aktuelle Stunde beantragt worden, um die Bundesregierung zur einer Stellungnahme in Bezug auf die Haushaltsdefizite der BA zu zwingen (vgl. Plpr. 11/82). Da sich die Regierung noch nicht öffentlich dazu geäußert hatte, befürchtete man, dass erneut Kürzungen im Bereich der Arbeitsförderung und/oder Beitragserhöhungen vorbereitet wurden, während von der SPD ein Nachtragshaushalt für unausweichlich gehalten wurde. Von der Regierung wurde auf die Frage wie man das Defizit kompensieren wolle, darauf hingewiesen, dass es vor allem notwendig sei, die BA auf die Effektivität ihrer Arbeit hin zu überprüfen, um dafür zu sorgen, dass in Zukunft mit weniger Geld eine bessere Arbeit gemacht würde (vgl. CDU/CSU, Plpr. 11/82, S.5510). Vor diesem Hintergrund wurde schließlich die neunte Novelle des AFG ausgearbeitet.

<sup>152</sup> Dass man die Arbeitslosigkeit noch nicht in dem Maße wie gewünscht reduziert hatte, wurde von Arbeitsminister Blüm unter Hinweis auf die immer noch bestehenden Effekte der geburtenstarken Jahrgänge, den erhöhten Anteil erwerbstätiger Frauen sowie dann auch die hohe Anzahl von Aus- und Übersiedlern relativiert (vgl. schon Plpr. 11/82, S. 5515).

ten gewährleistet, was gegenüber den Plänen der „Kollektivist“ eindeutig näher an den Bedürfnissen der Menschen sei.

„Die Kollektivist [...] -ich kann auch sagen die Sozialdemokraten - denken bevorzugt in der Alternative: immer oder nie, rein in die Erwerbsarbeit oder raus, ganz rein oder ganz raus. Wir sind da etwas bescheidener. Wir arbeiten teils-teils, weil das den Bedürfnissen, den höchst unterschiedlichen Bedürfnissen der Menschen entspricht. Wir bevorzugen eine Welt, in der die Individuen entscheiden und nicht die Kollektive, nicht die Kolonnen, nicht die ideologischen Vorarbeiter, die hier zuhauf sitzen, die Oberlehrer der Nation, die den Arbeitnehmern vorschreiben, wie sie ihr Leben einrichten sollen“ (BM Blüm, Plpr, 11/97, S. 6639).

Eine Verlängerung der Vorruhestandsregelung, die man nur als außergewöhnliche Maßnahme in außergewöhnlichen Zeiten hatte sehen wollen, wurde daher abgelehnt. Kritik daran seitens der Opposition wurde von der Regierung mit dem Hinweis abgewiesen, dass es unglaublich sei, wenn sie nun etwas erhalten wolle, was sie zuvor bereits abgelehnt habe (vgl. CDU/CSU, Plpr. 11/97, S. 6638).<sup>153</sup>

Insgesamt spielten die Änderungen des AFG in der Debatte aber eine größere Rolle. Ausgangspunkt bildete hier das schon bei der 8. Novelle von der Opposition prophezeite Haushaltsdefizit der BA. Die Ursachen dafür wurden aber von der Regierung nicht (nur) in der Verlagerung von Bundesaufgaben auf die BA im Zuge dieser gesehen, sondern vor allem in der stark gestiegenen Inanspruchnahme der Qualifizierungsmaßnahmen und damit auf die Verbesserungen der Leistungen für die Arbeitslosen zurückgeführt (vgl. CDU/CSU, Plpr. 11/97, S. 6625). Zudem wurden die über alle Erwartungen hinaus gestiegenen Aussiedlerzahlen mitverantwortlich gemacht, da hierdurch höhere Unterstützungsleistungen aufgekommen waren, die man übernehmen musste, weil man sich zu besonderer Solidarität den Aussiedlern gegenüber bekannt hatte (vgl. CDU/CSU, Plpr. 11/114, S. 8263). Durch die vorangegangenen Debatten war klar geworden, dass die Defizite der BA, vor allem wegen der FDP<sup>154</sup>, nicht über Beitragserhöhungen ausgeglichen werden konnten. Höhere Bundeszuschüsse wurden ausgeschlossen, weil sie „der Politik der Begrenzung der Staatsverschuldung zuwiderlaufen würden“. Daher lag es nahe, eine Konsolidierung der Leistungen des AFG<sup>155</sup> durchzuführen, um, wie es paradoxerweise hieß, „einen hohen Stand der Arbeits- und Bildungsförderung zu halten“ (vgl. Drks. 11/2290, S. 1) und zur Verstetigung und Stabilität der Arbeitsmarktpolitik beizutragen.

<sup>153</sup> Die Kritikpunkte der Opposition bezogen sich ansonsten auf befürchtete Rentenverluste und die damit verbundene höhere Armutsgefährdung sowie die wieder als zu gering angesehenen Zuschüsse des Staates als Anreiz.

<sup>154</sup> Die FDP unterstützte das Vorhaben des Gesetzes generell und vertrat dabei folgende Positionen: Fokus auf Herstellung von internationaler Wettbewerbsfähigkeit, Abbau der ABM zur Verhütung der Aushöhlung des ersten Arbeitsmarktes, Abbau von Subventionen aus Gründen der Verhütung von Missbrauch (vgl. FDP, Plpr. 11/97, S. 6629f.; 11/114, S. 8252ff.). Außerdem forderte man immer wieder die Anspruchsdauer der passiven Leistungen grundsätzlich in Abhängigkeit der Beitragsdauer umzugestalten.

<sup>155</sup> Die Konsolidierung sollte durch Änderungen in folgenden Bereichen erzielt werden: Zeiten der Leistungsfortzahlung im Krankheitsfall wurden nunmehr auf die Anspruchsdauer des Arbeitslosengeldes angerechnet, Berufsausbildungsbeihilfen für Auszubildende, die im Elternhaus wohnten, gestrichen und der Rechtsanspruch auf Kostenerstattung bei der Teilnahme an beruflichen Bildungsmaßnahmen in eine Ermessensleistung umgestaltet. Bestimmte berufliche Bildungsmaßnahmen sollten ganz aus der Förderung nach dem Arbeitsförderungsgesetz ausgeklammert werden. Bei ABM wurde der Höchstförderungssatz zurückgesetzt und Vollförderungsmöglichkeiten stark eingeschränkt. Einarbeitungszuschüsse und Eingliederungsbeihilfen wurden ebenfalls gesenkt, Überbückungsbeihilfen nur in Härtefällen gezahlt und für Bezieher von Kurzarbeitergeld der Zuschuss der BA an die Krankenversicherung gestrichen. Investitions- und Mehrkostenzuschüsse der produktiven Winterbauförderung wurden um weitere drei Jahre ausgesetzt. Außerdem wurden bislang nicht der Beitragspflicht unterliegende Arbeitnehmer im Alter von 63 bis unter 65 Jahren nun in diese einbezogen. Die Forderung die Anspruchsdauer beim Arbeitslosengeld von Arbeitnehmern unter 20 Jahren auf 6 Monate und für Arbeitnehmer zwischen 20 und 25 Jahren auf 9 Monate zu begrenzen ließ sich nicht durchsetzen (vgl. Drks. 11/2990, 11/3693, S. 5).

„Meine Damen und Herren, die Entscheidungen im Rahmen der neunten Novelle fallen in eine Zeit, in der es zunehmend notwendig ist, das umfangreiche und auch vielfältige arbeitsmarktpolitische Instrumentarium auf seine Effizienz zu überprüfen und dann eben auch Schwerpunkte zu setzen. Wir wollen mit den Beiträgen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber sorgsam und zielgerichtet umgehen, denn die Wirksamkeit der Sozialpolitik und im besonderen der Arbeitsmarktpolitik ist nicht daran zu messen, wieviel Geld man ausgibt, sondern daran, ob das vorhandene Geld auch sinnvoll eingesetzt wird“ (CDU/CSU, Plpr 11/97, S. 6627).

Gewisse Leistungen hielt man angesichts arbeitsmarktpolitischer Entwicklungen, welche genau das waren, wurde nicht gesagt, für gar nicht mehr erforderlich. Im Bericht des Ausschusses hieß es dazu, dass man sich „auf die Leistungen konzentriert habe, die entweder wegen ihres offensiven Einsatzes in den letzten Jahren an eine finanz- und arbeitsmarktpolitische Obergrenze gestoßen oder in der augenblicklichen Arbeitsmarktsituation nicht von vorrangiger Bedeutung seien“ (vgl. Drks. 11/3603, S. 4).

„Wir bleiben auch bei der Aufgabe der Qualifizierung. Wir sind auf ein Level gekommen, wie wir uns das nie haben vorstellen können. Auch im ersten Halbjahr dieses Jahres steigen die Zahlen noch. Es wird immer von Kürzungen geredet. Die Zahlen steigen noch. Wenn wir jetzt einen Gleichstand erreichen, so ist das aus meiner Sicht unter qualitativen Gesichtspunkten auch erwünscht: denn wenn etwas so gepuscht wurde, wie es geschehen ist, dann ist doch die Gefahr groß, daß nicht alles dort ankommt, wo es tatsächlich hinkommen sollte. Wir brauchen jetzt eine Phase der qualitativen Vertiefung. Es geht doch nicht um eine reine Beschäftigungstherapie“ (BM Blüm, Plpr. 11/97, S. 6641).

Insgesamt sollte mit dem Gesetz wieder zum Ausdruck gebracht werden, dass die BA ihre Mittel stärker auf die „eigentlichen Zielgruppen aktiver Arbeitsmarktpolitik“, die „echten Problemgruppen“ (vgl. FDP 11/97, S. 6629) beschränken müsse, während für die aus der Beschäftigung heraus in berufliche Weiterbildungsmaßnahmen eintretenden Arbeitnehmer mehr und mehr die Betriebe, Verwaltungen und die Tarifvertragsparteien Verantwortung übernehmen müssten (vgl. Drks. 11/3603, S. 4).

„Auch die Wirtschaft und die Tarifparteien - bitte hören Sie mal gut zu - müssen die Weiterbildung als eine wichtige Aufgabe annehmen und, wie ich meine, auch in ihre Aufgabenbereiche einbeziehen. Wer nicht erkennt - das sage ich auch einmal an den DGB ganz deutlich, auch im Hinblick auf Europa, dass Weiterbildung, wenn überhaupt, nur über große Bildungsanstrengungen finanziert werden kann und dass die Wirtschaft hier entscheidendes leisten muß, der macht eben eine Arbeitspolitik der 60er Jahre und begeht damit wieder den gleichen Fehler. ... Wir müssen also eine Entwicklung stoppen, die so aussieht, daß sich die Arbeitgeber sozusagen die Ausflucht suchen, das, was eigentlich ihre Aufgabe ist, auf Kosten der Bundesanstalt zu befördern“ (CDU/CSU, Plpr 11/97, S. 6632; 6641).

Die Regierung fand noch weitere „Schuldige“, die sich scheinbar auf Kosten des Staates ihrer Aufgaben entledigt und somit das Haushaltsdefizit mit verursacht hatten. So waren es bei den AB-Maßnahmen die Kommunen, denen man nachsagte, hierdurch ihren eigenen Stellenplan und Haushalt entlastet zu haben.

„Deshalb glaube ich - zusammen mit der ÖTV -, daß man das zurückdrängen muß, nicht gegen die Arbeitslosen, aber um keine Hängematte für die Kommunen zu schaffen, die ihren Haushalt auf Kosten der Beitragszahler entlasten“ (vgl. CDU/CSU, Plpr. 11/97, S. 6640).

Die hohen Kosten für die Qualifizierung führte man auch auf Mitnahmeeffekte bei Bildungsträgern zurück, die zudem auch nicht immer eine „verwendbare Bildung“ vermittelten (vgl. CDU/CSU, Plpr. 11/97, S. 6641).

„Nur müssen wir sehen, daß die Prioritäten richtig gesetzt werden. Wir wollen deshalb an der Fortsetzung der Qualifizierungsmaßnahmen festhalten. Wir wollen auch die notwendigen Mittel dafür bereitstellen. Aber, meine Damen und Herren, eines muß auch klar sein: Diese Mittel dienen der beschäftigungsorientierten Qualifizierung der Arbeitnehmer. Sie sind kein Garantiefonds für die Kapazitätsausstattung eines am Markt tätigen oder neu erscheinenden Bildungsträgers“ (CDU/CSU, Plpr. 11/97, S. 6626).

Insgesamt versuchte die Regierung sich des Vorwurfes des Sozialabbaus während der ganzen Debatte mittels verschiedener Zahlen zu erwehren, die nachweisen sollten, dass sie im Bereich der Qualifizierung und der ABM wesentlich mehr als die SPD in ihrer Regierungszeit getan hatte (vgl. CDU/CSU, Plpr. 11/114, S. 8247f, 8263).<sup>156</sup> Da nun aber eine wie auch immer definierte „Höchstgrenze“ erreicht worden war, hielt man es für gerechtfertigt, auf „Fehlentwicklungen“ zu reagieren, Konzentrationen der Mittel vorzunehmen und vor allem, die Verantwortung anderer gesellschaftlicher Gruppen einzufordern.

„In den Ausgaben für Qualifizierung und berufliche Bildung hat die Bundesanstalt mittlerweile einen Grad der Leistungshöhe erreicht, der nun wirklich nicht mehr gesteigert werden kann, es sei denn, die Bundesanstalt sollte künftig der alleinige Reparaturbetrieb für Bildungsdefizite sein“ (CDU/CSU, Plpr. 11/114, S. 8246).

Angesichts der Vorwürfe der Opposition, durch die Begrenzung der Förderung von ABM sinnvolle soziale Initiativen in ihrer Existenz zu bedrohen, wurden auch noch die Länder und sogar die Kirchen ob ihrer bisherigen finanziellen Knauserigkeit kritisiert. Man erwartete auch hier mehr „Kreativität und Phantasie“ – d.h. aber wohl vor allem finanzielle Mittel –, um Bildung, Arbeitsmaßnahmen und davon getragene soziale Initiativen zu gewährleisten.

„Natürlich können die Länder den Selbsthilfegruppen und den Selbsthilfeinstitutionen helfen, indem denen ein Zuschuß gezahlt wird. Natürlich können die katholische wie die evangelischen Kirchen ihren Werken, dem Diakonischen Werk und der Caritas, helfen und einen Zuschuß zahlen, so daß beide Institute die gleichen Maßnahmen durchführen können. Wir haben diese Diskussion schon öfter gehabt, auch beim Thema Kirchensteuer. Da reagieren die Kirchen genauso wie jeder andere Subventionsempfänger und wollen nicht, daß aus ihrer Kasse etwas zugezahlt werden soll. Das muß ich hier deutlich kritisieren“ (CDU/CSU, Plpr. 11/114, S. 8274f.).

Mit den Änderungen, d.h. Einsparungen im AFG, wollte man sich auch den „Herausforderungen der 90er Jahre“ stellen, wobei einige Personengruppen weiterhin einer besonderen Aufmerksamkeit als würdig empfunden wurden.

„Wir möchten mit dieser Fortschreibung des AFG, mit den Finanzmitteln, die verfügbar sind - dies, das darf ich noch einmal ausdrücklich feststellen, auf hohem Niveau -, sicherstellen, daß wir uns den Herausforderungen des Arbeitsmarktes der 90er Jahre stellen können. Dies tun wir, indem wir den Schwerpunkt auf die Qualifizierung insbesondere von Arbeitslosen, von Ungelernten legen. Dies tun wir weiter, indem wir den Frauen, die nach Kindererziehungszeiten in das Erwerbsleben zurückkehren wollen, eine besondere Chance eröffnen. Damit bauen wir auch den hohen Anteil der Frauenarbeitslosigkeit an den 2 Millionen - das sind mehr als 1,1 Millionen arbeitslose Frauen - ab“ (CDU/CSU, Plpr. 11/114, S.8248).

Neben den Frauen wurden als besonders zu beachtende Problemgruppen auch wieder die Behinderten erwähnt (vgl. CDU/CSU, Plpr. S. 8246ff.). Auf die Älteren legte man natürlich im Rahmen der Alters-

---

<sup>156</sup> Bundesarbeitsminister Blüm sprach davon mit den Zahlen, die Wahrheit zu befördern (vgl. Plpr. 11/114, S. 8263), wobei aber nicht allen Zahlen dieser „Wahrheitsgehalt“ zugesprochen wurde „Wir lassen uns hier nicht auf zusätzliche und nachgeschobene Zahlen ein, sondern wir lassen uns auf die Zahlen ein, die uns durch den Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit exakt vorgelegt werden (CDU/CSU, Plpr. 11/97, S. 6628).

teilzeit wieder einen Fokus, wohingegen man der Ansicht war, dem Thema Jugendarbeitslosigkeit etwas weniger Aufmerksamkeit schenken zu können.

„Die Chancen der Jugendlichen nehmen deutlich zu. Die Arbeitslosigkeit nimmt in diesem Bereich spürbar ab, allerdings - das geben wir zu - zu Lasten der älteren Arbeitslosen. Arbeitslose über 50 Jahre sind im Schnitt zehn Monate und länger arbeitslos“ (CDU/CSU, Plpr. 11/114, S. 8246).

Noch stärker gefördert werden sollte allerdings die „Mobilität“ der Jugendlichen, etwa durch eine kürzere Anspruchsdauer beim Arbeitslosengeld, was aber nicht durchgesetzt werden konnte.<sup>157</sup>

In den Debatten wurde deutlich, dass das ganze Gesetzesvorhaben auf großen Widerstand gestoßen war. So war im Ausschussbericht schon die Ablehnung der angehörten Sachverständigen aus der Gruppe der Gewerkschaften, der Wohlfahrtsverbänden, der Kirchen etc. vermerkt worden, was von der Opposition in den Debatten aufgegriffen wurde. So wurde darauf hingewiesen, dass von 27 angehörten Sachverständigen nicht ein einziger die 9. Novelle verteidigt habe (vgl. SPD, Plpr. 11/114, S. 8248) und sogar der Präsident der BA durch die Kürzungen eine Beförderung der Massenarbeitslosigkeit sehe (vgl. SPD, Plpr. 11/97, S. 6636). Nach wie vor wurde von der Opposition kritisiert, dass sich der Bund, wie schon in der 8. Novelle, immer mehr aus der finanziellen Verantwortung für die Arbeitsmarktpolitik zurückziehe, mit dem Abbau der Qualifizierungsinstrumente dem eigentlichen Ziel der Arbeitsförderung völlig widerspreche und eine bloße Verwaltung der Arbeitslosigkeit befördere (vgl. Drks. 11/3603, S. 5). Der Regierung wurde vorgeworfen, bewusst bestimmte Gruppen von der Förderung und dem Arbeitsmarkt auszugrenzen, die Arbeitslosigkeit dieser in Kauf zu nehmen und so den Sozialstaat zu einem Sozialhilfestaat verkommen zu lassen (vgl. SPD, Plpr. 11/114, S. 8249, 8252). Es wurde zudem darauf hingewiesen, dass man im Grunde auch keine Einspareffekte erkennen könne, da die Einsparungen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik bei den passiven Leistungen wieder aufgebracht werden müssten und zudem die enormen sozialen Folgekosten gar nicht berücksichtigt würden.

„Es ist geradezu abenteuerlich, absurd, daß die gleichen Gelder, die an der einen Ecke eingespart werden aus anderen öffentlichen Kassen wieder aufgebracht werden müssen. Dabei sind nicht die humanen und sozialen Folgekosten berücksichtigt. Ich will an den Vertreter der Caritas erinnern, der in der Anhörung des Ausschusses darauf hingewiesen hat, daß höhere Arbeitslosigkeit nicht selten zu Alkoholabhängigkeit, Drogenmißbrauch, Kriminalität, zerrütteten Familienverhältnissen, entwicklungsstörungen Kindern führt. Das sind die Humankosten. Die nehmen Sie billigend in Kauf. Diese humanen Kosten haben auch soziale Folgekosten; denn da muß ja repariert werden. Und damit schließt sich der Teufelskreis“ (SPD, Plpr. 11/114, S. 8250).

Nach Ansicht der SPD war die 9. AFG-Novelle darauf ausgerichtet,

„... Arbeitslosigkeit als Dauerzustand zu akzeptieren, die Last der Arbeitslosigkeit auf die Betroffenen selbst zu verlagern und dem Arbeitsmarkt ‚entferntere‘ Personengruppen überwiegend oder endgültig aus dem Leistungsanspruch und der dauerhaften Integration in den Arbeitsmarkt auszugliedern und somit eine beliebig verfügbare Manövriermasse für die Deregulierungs- und Flexibilisierungsstrategie der Bundesregierung zur Hand zu haben“ (SPD, Plpr. 11/114, S. 8249).

<sup>157</sup> Von einigen CDU-Abgeordneten war zuvor auf eine zunehmende „Verwahrlosung“ Jugendlicher problematisiert worden (vgl. Plpr. 11/82, S. 5510), so dass die vermeintliche Faulheit der Jugendlichen als Ursache ihrer Arbeitslosigkeit definiert werden konnte, was dann zu rechtfertigen schien, die „Anreize zur Arbeit“ erhöhen zu müssen, womit sich auch hier wieder eine typische Argumentationsfigur in Zusammenhang mit Leistungskürzungen finden ließ.

Die Grünen sahen die Novelle als Teil eines umfassenden Sozialabbaus an (vgl. Die Grünen, Plpr. 11/114, S. 8255). Sie bezeichneten es als zynisch, bei verfestigter Erwerbslosigkeit und Not in der Bevölkerung von mehr Freiheit, Phantasie und Selbstbestimmung zu sprechen (vgl. Die Grünen, Plpr. 11/114, S. 8257). Die Politik der Regierung hielten die Grünen bildungspolitisch für eine Katastrophe, aber vor allem auch für nicht mehr menschengerecht.

„Ich frage mich, wie eigentlich der Idealmensch aussieht, für den Sie hier Ihre sogenannte freiheitliche marktwirtschaftliche Politik betreiben. Am besten wäre er wohl geschlechtsneutral, nicht mehr jung, aber auch nicht alt, bei Geburt schon richtig qualifiziert und auf keinen Fall krank“ (Die Grünen, Plpr. 11/97, S. 6631).

Angesichts der geringen Aussichten, das Gesetz zu verhindern, versuchte die SPD zumindest noch, die ihres Zeichens christliche Partei mit einem moralischen Appell zu beschämen.

„Ich will Ihnen sagen, daß es wohl keinen Sinn macht, gewissermaßen in letzter Minute an die Koalitionstraktionen zu appellieren, von diesem Gesetz Abstand zu nehmen. Ich weiß, daß dies illusorisch ist. Aber vielleicht macht es einen Sinn, an Sie zu appellieren, in den nächsten Wochen - die Zeit bietet sich an - einmal in Ruhe darüber nachzudenken, was Sie ohne Not anrichten, und einmal in Ruhe darüber nachzudenken, inwieweit es wirklich mit dem christlichen Menschenbild vereinbar ist, daß Sie Zehntausende von Menschen auf Grund dieser Novelle zusätzlich in Arbeitslosigkeit bringen, zusätzlich in existentielle Nöte bringen, im Dezember einmal darüber nachdenken, ob das wirklich noch mit dem Anspruch einer Partei vereinbar ist, eine christliche Partei sein zu wollen“ (SPD, Plpr. 11/114, S. 8252).

Das Gesetz wurde gegen die Stimmen der SPD und der Grünen angenommen und trat zum 1. Januar 1989 in Kraft.

*Regierungserklärungen zur Lage auf dem Arbeitsmarkt und zur Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik (Juni und September 1989)*

Kurz vor Einbringung eines letzten arbeits- und beschäftigungspolitischen Vorhabens für diese WP gab Bundesarbeitsminister Blüm noch zwei Regierungserklärungen – zur Lage auf dem Arbeitsmarkt und zur Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik – ab, in denen man anscheinend mit Blick auf die bevorstehenden Kommunalwahlen in NRW sowie die Europawahlen die positive Zwischenbilanz der Regierungspolitik in diesen wichtigen Politikfeldern darstellen wollte. Bundesarbeitsminister Blüm begann daher in beiden Regierungserklärungen damit, die bisherigen Erfolge, z.B. in Hinsicht auf die Lehrstellensituation, die höheren Investitionsneigungen und neue Arbeitsplätze, die Beschäftigtenrate, gerade auch bei Frauen, und die Förderung aktiver Arbeitsmarktpolitik sowie die allgemeinen wirtschaftlichen Rahmendaten zu verkünden (vgl. BM Blüm, Plpr. 11/147, S. 12925f.; Plpr. 11/161, S.13164f.). Auch zum Abbau von Arbeitslosigkeit, der allerdings im Vergleich eher geringer ins Gewicht zu fallen schien, konnte man Erfolgsmeldungen anbringen, da seit langer Zeit die Zahlen erstmals wieder unter die 2-Millionen-Grenze gesunken waren, was als Durchbruch bezeichnet wurde (vgl. BM Blüm, CDU/CSU, Plpr. 11/147, S.10925). Man bemerkte außerdem, dass man weltweit um die „exzellente wirtschaftliche Situation der BRD“ beneidet würde (vgl. FDP, Plpr. 11/161, S. 12174).

Die schwarz-gelbe Regierung versuchte wieder, die „Errungenschaften“ ihrer Politik durch Vergleiche zur Situation in der SPD-Regierungszeit herauszustellen. Hierzu wurde zum Beispiel auf die höheren

Summen für aktive Arbeitsmarktpolitik verwiesen, was die SPD aber nicht als relevanten Vergleichsmaßstab anerkannte und dagegen die gestiegene Zahl der Sozialhilfeempfänger, der Dauerarbeitslosen und den gesunkenen Anteil der Arbeitnehmer am gesamten Nettovolkseinkommen ins Feld führte (vgl. SPD, Plpr. 11/161, S.12176f.). Laut den Grünen waren als prekäre Folgen der Regierungspolitik, insbesondere der zwei vergangenen AFG-Novellen, eine Zunahme der verdeckten und der Langzeitarbeitslosigkeit, der materiellen Existenz- sowie der Arbeitsplatzunsicherheit festzustellen (vgl. Die Grünen, Plpr. 11/161, S.12182). Schließlich stritt man auch wieder über die Motive der Bereinigung der Arbeitslosenstatistik. Der Arbeitsminister bezeichnete sie als Mittel zum Gewinn von „neuer Klarheit“ und stellte fest, dass die neue Datengrundlage der Volkszählung zu „sensationellen Absenkungen“ bei den regionalen Arbeitslosenquoten geführt habe (vgl. BM Blüm, Plpr. 11/147, S.10926)<sup>158</sup>, was von der Opposition nicht als überzeugende Argumentation, geschweige denn Erfolg der Regierungspolitik angesehen wurde.

Der Arbeitsminister merkte schließlich an, dass der Kampf gegen die Arbeitslosigkeit, vor allem gegen die Langzeitarbeitslosigkeit natürlich weitergehen müsse, wofür er ein „Bündnis der Verantwortung“ und eine „Bündelung von Initiativen“ (vgl. Plpr. 11/147, S.10925) einforderte. Damit war vor allem auch wieder die Verantwortung der Unternehmen zur Qualifizierung sowie der Gewerkschaften zu zurückhaltender Lohnpolitik und Abstand von weiteren Arbeitszeitverkürzungen gemeint. Neben einem Programm für Langzeitarbeitslose<sup>159</sup>, welches von der Opposition aber wegen der ihrer Meinung nach zu gering veranschlagten Mittel nur „Schaumschlägerei“ darstellte (vgl. SPD, Plpr. 11/147, S. 10931; Die Grünen, Plpr. 11/161, S. 10937)<sup>160</sup>, wurden Qualifizierung und die kontinuierliche Flexibilisierung von Arbeitszeiten als die Dreh- und Angelpunkte der weiteren Politik vorgestellt (vgl. BM Blüm, Plpr. 11/147, S. 10928f.) Den wirklich nicht mehr Qualifizierungsfähigen – wen er genau damit meinte, blieb unklar – wollte Blüm im Rahmen der „Nachbarschaftshilfe und freier Wohltätigkeit“ den „Anspruch auf Mitarbeit“ ermöglichen, um so letztlich eine Infrastruktur für den „subsidiären Sozialstaat“ zu schaffen (vgl. Blüm, CDU/CSU, Plpr. 11/147, S. 10930). Mit dem Blick auf den europäischen Binnenmarkt 1992 versprach der Minister weitere Arbeitsplatzgewinne, so dass man sich insgesamt optimistisch bei dem zwar zugegebenermaßen nur schrittweisen, aber kontinuierlichen Abbau der Arbeitslosigkeit zeigen konnte (vgl. BM Blüm, Plpr. 11/147, S. 10930f.).

<sup>158</sup> Ab April 1989 wurden die Raten auf Basis der Volkszählung von 1987 angegeben, wodurch sich erklären lässt, wie sich von März auf April 1989 die Arbeitslosenquote von 8,4 auf 7,9 Prozent reduzieren konnte (vgl. Anhang IV, Tab. A7).

<sup>159</sup> Das Programm „Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose“ wurde mit 1,5 Mrd. DM für Lohnkostenzuschüsse, die von der Arbeitsverwaltung bei der Einstellung Langzeitarbeitsloser gezahlt wurden, ausgestattet. Zusätzlich wurden mit dem Programm „Förderung von Maßnahmen für besonders beeinträchtigte Langzeitarbeitslose und weitere schwerstvermittelbare Arbeitslose“ 250 Millionen DM zur Förderung von Trägerorganisationen, die schwerstvermittelbare Arbeitslose beschäftigen, beruflich qualifizieren und sozial betreuen sollten, eingesetzt (vgl. IAB-Chronik der Arbeitsmarktpolitik 1989).

<sup>160</sup> Die SPD pries daher ein Alternativprogramm an, mit dem man durch öffentliche Investitionen in den Bereichen Bildung, Nahverkehr, sozialer Wohnungsbau und soziale Dienstleistungen Wachstum anregen und neue Arbeitsplätze schaffen wollte (vgl. SPD, Plpr. 11/147, S. 10931f.). Die Grünen schlossen diesen Forderungen weitgehend an und forderten statt im Schlepptau des quantitativen, weitgehend exportabhängigen und unökologischen Wachstums der Privatwirtschaft hinterherzuhecheln“, die Erschließung neuer Tätigkeitsfelder in ökologischen und sozialen Bereichen (vgl. Die Grünen, Plpr. 10/147, S. 10936).

Von der FDP wurde in der Aussprache das hartnäckige Problem der Arbeitslosigkeit dann auch nicht verschwiegen. Aber eine alleinige Verantwortung der Regierung hierfür wollte man nicht zugestehen. Unter dem Hinweis auf die Notwendigkeit einer „differenzierten Betrachtung“, mit der wirklich Arbeitswillige aber durch verschiedene Umstände problembehaftete Gruppen von denjenigen unterschieden wurden, die sich in den Nischen des Sozialversicherungssystems ohne Not eingerichtet hätten, plädierte man daher auch wieder für eine konsequentere Einhaltung der Zumutbarkeitsanordnungen (vgl. FDP, Plpr. 11/147, S. 10939).<sup>161</sup> Auch die CDU/CSU beteiligte sich an dieser neuen „Faulheitsdebatte“:

„Meine Damen und Herren, Kampf gegen Arbeitslosigkeit heißt auch Kampf gegen die, die es sich in der Arbeitslosigkeit gemütlich gemacht haben und unsere Arbeitslosenversicherung ausnutzen. Wer den wirklich Arbeitslosen helfen will - und wir wollen ihnen helfen -, muß sie vor der Verwechslung mit Faulenzern schützen. Wer sie vor der Verwechslung mit Faulenzern schützen will, muß dem Missbrauch und den Ausnutzern den Kampf androhen und den Kampf im Interesse der wirklich Arbeitslosen führen, denn die werden sonst mit denjenigen verwechselt, die sich häuslich in der Arbeitslosigkeit eingerichtet haben“ (CDU/CSU, Plpr. 11/161, S. 12168).

Unterstützend verwies man von Seiten der Regierung auch noch auf die hochmotivierten und arbeitswilligen Aus- und Übersiedler, die als wichtiger Impuls für eine in einigen Bereichen träge gewordene Gesellschaft angeführt wurden.

„Die Aus- und Übersiedler kommen mit nichts außer dem ungestillten Hunger auf Freiheit. Sie haben genug Sozialismus erfahren. Sie haben den Sozialismus satt. Sie kommen mit Tatendrang und Vertrauen in uns und in unsere Gesellschaftsordnung. Deshalb stützen sie eine freiheitliche Gesellschaftsordnung. Sie sind geradezu eine Mentalitätshilfe. Sie bringen die Mentalität, seine Lebensgeschicke selber in die Hand zu nehmen, mit. Das könnte auch ein Schub gegen die Gesinnung einer Hängemattengesellschaft werden“ (CDU/CSU, Plpr. 11/161, S. 12168).

Insgesamt wünschte sich Bundesarbeitsminister Blüm eine Gesellschaft mit Selbstvertrauen, in der staatliche Hilfe vor allem Hilfe zu Selbsthilfe sein sollte, die Menschen sich nicht am Gängelband des Staates befänden, sondern „eine nachbarschaftliche Kultur, einen neuen familiären Aufbruch für Selbstverantwortung und Selbstvertrauen“ verwirklichten (vgl. BM Blüm, Plpr. 11/161, S. 12170).

Den „schönen Worten“ konnte die Opposition natürlich nichts abgewinnen, sondern skandalisierte insgesamt, dass von der Regierung ein „Zerrbild der Realität“ durch „Statistik-Trickserei“ und Auslassungen der prekären Nebenwirkungen ihrer Deregulierungspolitik vorgestellt worden war. Dass man die Aus- und Übersiedler gegen die einheimische Arbeitsbevölkerung zu instrumentalisieren versuchte sowie Massenarbeitslosigkeit und zunehmende Armut nicht sehen wollte, wurde als unverantwortlich und sogar als Nährboden für rechtsradikale Strömungen gesehen.

<sup>161</sup> Ansonsten lautete ihr Weg zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit nach wie vor „Verbesserungen der Arbeits- und Rahmenbedingungen für kleinere und mittlere Unternehmen“. Angesichts des europäischen Binnenmarktes mahnte man zudem an, nicht zu vergessen, dass Lohn(neben)kosten und die Arbeitszeit großen Einfluss im internationalen Standortwettbewerb hätten, womit die Forderungen der Gewerkschaften nach mehr Lohn und Arbeitszeitverkürzung als Gefahr für die weitere wirtschaftliche Entwicklung sowie als kontraproduktiv für die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit, indem man von einer „Sockellohnarbeitslosigkeit“ sprach dargestellt wurden (vgl. FDP, Plpr. 11/161, S. 12176).

„Es ist bezeichnend für das gesellschaftliche Klima in der Bundesrepublik, daß diese neue Armut und die anhaltende Massenerwerbslosigkeit nicht angeprangert werden. Herr Blüm, diese Zahlen der ansteigenden Massenarmut und Massenerwerbslosigkeit sind nicht der ausschließliche, aber ein ganz wesentlicher Nährboden für das Ansteigen des Rechtsradikalismus (Die Grünen, Plpr. 11/161, S. 12182).

#### **4.7.3.3 Das Beschäftigungsförderungsgesetz 1990**

Ende 1989 wurde schließlich noch das Gesetz zur Verlängerung beschäftigungsfördernder Vorschriften (Beschäftigungsförderungsgesetz 1990) vor dem Hintergrund des Auslaufens verschiedener befristeter Vorschriften<sup>162</sup>, verabschiedet, mit dem diese bis 1995 verlängert werden sollten. Die damals schon geführten Diskussionen lebten damit erneut auf, zum Beispiel in Bezug auf die Aufweichung des Vermittlungsmonopols der BA und die Verschärfung der Sperrzeitenregelung oder auch in Hinblick auf die Verlängerung der Zulassung befristeter Arbeitsverträge und die Ausweitung der Arbeitnehmerüberlassung im Sinne der so genannten „Kollegenhilfe“, mit der man Entlassungen und Kurzarbeit verhindern zu können glaubte (vgl. Ausschussbericht, Drks. 11/5654, S. 13). Die Möglichkeit der Befristung von Arbeitsverhältnissen ohne sachlichen Grund bis zu 18 Monate hatte sich aus Sicht der Regierung bewährt, wie man unter Hinweis auf wissenschaftliche Berichte nachweisen zu können glaubte, wobei die hierin zu findenden Aussagen von Regierung und Opposition recht unterschiedlich interpretiert wurden. So wurden die vermeintlich positiven Untersuchungsergebnisse des Wissenschaftszentrums Berlin angesichts der auffallend selektiven Zitation der Ergebnisse von der Opposition stark in Frage gestellt. Von der Regierung war beispielsweise nicht angeführt worden, dass nur geringe Nettobeschäftigungseffekte vom WZB festgestellt worden waren.<sup>163</sup>

„Mit 1,9 Millionen Arbeitslosen verzeichnen wir den niedrigsten Stand seit Oktober 1981. Und die Zahl der offenen Stellen hat mit über 300 000 den höchsten Stand seit 1979 erreicht, die Zahl der Kurzarbeiter mit knapp 50 000 den niedrigsten Wert seit 1972. Positive Ergebnisse können wir bei der Jugendarbeitslosigkeit und auch bei älteren Arbeitslosen über 59 Jahren verzeichnen. Meine Damen und Herren von der SPD, nehmen Sie doch einmal zur Kenntnis, in welcher Richtung Sie hier in einer statischen Art und Weise diskutieren, die einfach den Bedürfnissen der Arbeitsmarktsituation nicht gerecht wird“ (FDP, Plpr. 11/175, S. 13264).

Man sah sich von Seiten der Regierung auch durch die günstigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen bestätigt, die man auf die konsequente Konsolidierung im Zusammenhang mit einer abgestimmten Haushalts-, Finanz- und Wirtschaftspolitik zurückführte (vgl. FDP, Plpr. 11/158, S.11992/11993). Dementsprechend stellte man das BeschFG 1990 auch wieder als einen Baustein eines Gesamtkonzepts mit „behutsamer und insgesamt erfolgreicher Arbeitsmarktpolitik“ dar.

<sup>162</sup> Dazu gehörten der Abschluss befristeter Arbeitsverträge ohne sachlichen Grund für die Dauer bis zu 18 Monaten, die unentgeltliche Vermittlung in berufliche Ausbildungsstellen im Auftrag der BA, die Förderung verschiedener spezifischer Fördermaßnahmen im Bereich Ausbildung bzw. beruflicher Bildung, die Senkung des Mindestalters bei ABM für ältere Arbeitnehmer auf 50 Jahre, der erleichterte Bezug von Arbeitslosengeld für Arbeitslose, die das 58. Lebensjahr vollendet hatten und sich verpflichteten, zum frühestmöglichen Zeitpunkt Altersruhegeld zu beantragen, die Verlängerung der Sperrzeit wegen Arbeitsaufgabe und die Verlängerung der zulässigen Höchstdauer für die Arbeitnehmerüberlassung auf sechs Monate (vgl. Drks.11/5654).

<sup>163</sup> Die Regierung relativierte diesen „Schwachpunkt“ unter Hinweis auf die Tatsache, dass „gering“ ja immerhin doch ein Effekt von mehreren „zigtausend“ Verträgen sei sowie der Bericht nur das Saldo betrachte, was als zu undifferenziert dargestellt wurde (vgl. CDU/CSU, Plpr. 11/175, S. 13269, vgl. FDP, Plpr. 11/158, S. 11993f.).

„Aber wir wissen inzwischen alle, es gibt kein Patentrezept zur Lösung des Gesamtproblems. Wir brauchen viele Maßnahmen, wir brauchen aufeinander abgestimmte Maßnahmen. Eine wichtige, wirksame Regelung bietet dieses Gesetz. Es ist ein Baustein im Gesamtkonzept“ (CDU/CSU, Plpr. 11/114, S. 13259).

„Die Verlängerung des Beschäftigungsförderungsgesetzes, das wir heute in zweiter und dritter Lesung beraten, ist ein weiterer Mosaikstein auf dem Weg dorthin. Er fügt sich nahtlos in unsere marktwirtschaftliche Gesamtkonzeption von Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ein“ (FDP, Plpr. 11/175, S.13265).

Man zeigte sich siegesgewiss gegenüber der nur „ständig meckernden und ideologisch verblendeten“ Opposition und betonte, dass man durch die Regelungen des Beschäftigungsförderungsgesetzes gesunden Menschenverstand wie auch Verantwortung gegenüber den Arbeitslosen bewiesen habe“ (vgl. CDU/CSU, Plpr. 11/158, S. 11989). Dagegen unterstellte die SPD nach wie vor, dass die Regierung hiermit vor allem den Deregulierungswünschen der Unternehmer nachkomme und das Normalarbeitsverhältnis Stück für Stück zugrunde richte, was keinesfalls den Bedürfnissen der Arbeitnehmer entspreche.

„Meine Damen und Herren, Sie haben mit der Befristung von Arbeitsverträgen ohne sachlichen Grund, mit der Ausweitung des menschenunwürdigen Verleihens von Beschäftigten die Arbeitswelt konkret verschlechtert. Sie haben dem Normalarbeitsverhältnis den Kampf angesagt“ (SPD, Plpr. 11/158, S. 11990).

Man verband mit dem Gesetz das Motto „Heuern und Feuern“, da die Arbeitgeber mit der verlängerten Möglichkeit zur Befristung nun auch weiterhin ein gut einsetzbares Druckmittel zur Hand hätten (vgl. SPD, Plpr. 11/1858, S.11990). Außerdem befürchtete man, mit dem Gesetz einer Aushebelung des Kündigungsschutzes besonderer Gruppen wie Schwerbehinderter, Schwangerer und Wehrpflichtiger Vorschub zu leisten (vgl. SPD, Plpr. 11/158, S. 11991). Den Einwand von Seiten der Regierung, vor allem auch der großen Zahl von Aus- und Übersiedlern so bessere Chancen am Arbeitsmarkt zu eröffnen, tat man als reine Heuchelei ab (vgl. SPD, Plpr. 11/175, S.13262).<sup>164</sup> Aus Sicht der Grünen war das Gesetz außerdem auch wieder durch „Frauenfeindlichkeit“ gekennzeichnet (vgl. Die Grünen, Plpr. 11/175, S. 13266). Insgesamt ging die Opposition davon aus, dass von dem Gesetz außer der Verschlechterung arbeitsrechtlicher Bedingungen („Entlassungsförderungsgesetz“) keinerlei Wirkung zu erwarten sei.

„In Zeiten guter Konjunktur hat das Gesetz – ich sage es einmal neutral - beschäftigungspolitisch weder genutzt noch geschadet“ (SPD, Plpr. 11/175, S. 13261).

<sup>164</sup> So war etwa zur gleichen Zeit auch ein Gesetz zur Anpassung der Eingliederungsleistungen für Aus- und Übersiedler diskutiert worden (vgl. Drks. 11/5110), mit dem angesichts der deutlich gestiegenen Aufnahmezahlen dieser Gruppen seit 1987 eine Anpassung des bestehenden Instrumentariums der Arbeitsförderung umgesetzt werden sollte. Zwar wollte man nach wie vor, die Eingliederung dieser Gruppen in den Arbeitsmarkt erleichtern, aber als Problem wurde nun auch gesehen, dass die bisherigen Begünstigungen dieser Gruppen zu Neid und Missgunst sowie sozialen Konkurrenzkämpfen geführt hatten (vgl. SPD, Plpr. 11/117, S., 13429, s. auch die GRÜNEN vgl. 11/117, S. 13431), so dass diese Begünstigungen sich nur noch schwer rechtfertigen ließen. Es sollte daher ein pauschaliertes Eingliederungsgeld statt des bisher gewährten individuell bemessenen Arbeitslosengeldes eingeführt werden, die Freibeträge bei der Errechnung des Wohngeldes und des Einkommens für den Wohnrechtsberechtigten gesenkt, bestehende Steuervergünstigungen auf zehn Jahre begrenzt und der weitere Familienzuzug zu nicht-deutschen Ehegatten eingeschränkt werden (vgl. Plpr. 11/117, S. 13428). So zeigte sich hier wieder, wie einst als angemessen angesehene Unterstützungen unter Kostendruck und zudem sinkender Akzeptanz in der einheimischen Bevölkerung zu einem „zuviel des Guten“ umdefiniert wurden. Nicht mehr eine Ungleichbehandlung wegen besonderer Umstände, sondern die Gleichbehandlung von Einheimischen und der Gruppe der Aus- und Übersiedler sollte nun als sozial gerecht angesehen werden.

Konkrete Bemühungen bei der Regierung, sich wirklich um die Eingliederung der (Dauer-) Arbeitslosen in den Arbeitsprozess zu kümmern, sah man nicht.

Allerdings schien die Regierung der Opposition doch noch etwas „den Wind aus den Segeln nehmen zu können“. Denn es wurde schließlich darauf hingewiesen, dass gerade in sozialdemokratisch geführten Kommunen sowie auch bei Stellenausschreibungen von den Grünen von der kritisierten Befristungsmöglichkeit selbst rege Gebrauch gemacht worden war (vgl. Plpr. 11/175, S. 13268). Damit wurde die Glaubwürdigkeit der Opposition natürlich erschüttert, da man sie in der Anwendung einer „ansonsten verteufelten Praxis“ nun einer „doppelten Moral“ überführen konnte.

#### **4.7.4 Zusammenfassung: Das kulturelle Milieu von Arbeitslosigkeit in der 11. WP**

##### ***4.7.4.1 Differenzierungen***

Da sich die christlich-liberale Koalition in der 11. Legislaturperiode überwiegend an den nach dem Regierungswechsel eingeschlagenen Kurs hielt, änderte sich das kulturelle Milieu in dieser WP nicht grundlegend. In Kontinuität zur vorangegangenen Phase betonte man weiterhin ein Gesamtkonzept zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit, in dem als wesentlicher Baustein die Herstellung günstiger Rahmenbedingungen für die Wirtschaft, z.B. im Zuge einer großen Steuerreform, aber eben auch der weiteren Flexibilisierung der Arbeitsbedingungen stand. Ursachen für die Arbeitslosigkeit wurden damit weiterhin in „verkrusteten Arbeitsmarktstrukturen“ wie starren Arbeitszeitregelungen und Arbeitsplatzschutzrechten gesehen. Als problematisch war auch thematisiert worden, dass sich auf dem Arbeitsmarkt ein erhöhtes Arbeitskräfteangebot durch geburtenstarke Jahrgänge, die erhöhte Erwerbstätigkeit der Frauen und nun vor allem auch die zahlreichen Aus- und Übersiedler ergab, so dass sich laut Regierung die Arbeitslosigkeit trotz der verbesserten wirtschaftlichen Situation nur langsam reduzieren ließ. Da man im Zuge der Diskussionen um die Arbeitsbereitschaft von Jugendlichen und den Hinweis auf die im Vergleich zu den Deutschen anscheinend höher motivierten Zuwanderer immer auch wieder das Thema „mangelnden Arbeitswillen“ als eine mögliche Ursache für den nicht gelingenden Abbau der Arbeitslosigkeit angemerkt hatte, enthielt das Problemmuster von Arbeitslosigkeit damit weiterhin vor allem die Aspekte individuelles Fehlverhalten, unflexible Arbeitsmarktstrukturen und Absorptionsprobleme des erhöhten Arbeitskräfteangebots. Wirklich neue Spezifizierungen des Problemmusters waren nicht hinzugekommen, was insofern auch nicht zu erwarten war, als in dieser Legislaturperiode keine neue Arbeitsmarktkrise wahrgenommen wurde, auf die auch mit weiteren Transformationen hätte reagiert werden müssen. Die zentrale Herausforderung für die Regierung schien in dieser Zeit zu sein, die günstigen wirtschaftlichen Bedingungen für einen Abbau der Arbeitslosigkeit nutzbar zu machen.

Neben der global ausgerichteten Beschäftigungspolitik, wurde daher auch die bereits bekannte Strategie „einer differenzierten Sozialpolitik“ weitergeführt, was wiederum an der Zielgruppenspezifizierung auf die Langzeitarbeitslosen, die man meist mit den älteren Arbeitslosen gleichsetzte, zu erkennen war. Insgesamt sollten dieser Problemgruppe natürlich auch im Zuge der Maßnahmen der Deregulierung am Arbeitsmarkt und der Wirtschaftsförderung geholfen werden, aber zusätzlich verbesserte man für diese auch weiterhin die finanzielle Absicherung bei Arbeitslosigkeit. Frauen, Behinderte und Jugendliche wurden zwar ab und zu auch wieder als Problemgruppen benannt, aber nicht zur Zielgruppe spezifischer Maßnahmen gemacht, so dass wieder eine eher geringe Zielgruppendifferenzierung festgestellt werden konnte, zumal auch Ansätze der Berücksichtigung der Notlagen spezifischer Branchen (vgl. Stahlindustrie) eher dem aufgebautem öffentlichen Druck als dem politischen Willen zur Differenzierung von Zielgruppen geschuldet zu sein schienen.

In Hinsicht auf die Problemlösungsansätze ließen sich neben den geschilderten Deregulierungs und Flexibilisierungsmaßnahmen am Arbeitsmarkt noch weitere Ansätze ausmachen, wobei auffallend war, dass viele Maßnahmen zunächst nur befristet umgesetzt wurden, womit man sich anscheinend Flexibilität erhalten wollte; sowohl in finanzieller Hinsicht, die eine wesentliche Rolle auch in dieser Periode spielte, als auch in Hinsicht auf die noch ungewisse zukünftige wirtschaftliche Entwicklung.

Es wurde weiterhin versucht das Arbeitskräfteangebot zu reduzieren, jetzt in Form von Altersteilzeitregelungen und man fand in der Statistikbereinigung (vgl. im Rahmen der 8. AFG-Novelle), die laut Regierung „zur Unterstützung einer zielgenauen Politik“ erforderlich war, aber auch in ihrer Wirkung zur Absenkung der Arbeitslosenzahlen angeführt wurde, eine „originelle“ Möglichkeit der „Problembekämpfung“. Es wurde als gerechtfertigt angesehen, nun noch genauer zwischen Arbeitswilligen und vermeintlich Arbeitsunwilligen zu unterscheiden. Letztere sollten eben nicht mehr zum potentiellen Arbeitskräftepotential dazugezählt werden, womit man, wie die Opposition mehrfach in den Debatten kritisiert hatte, augenscheinlich eine unbekannte Größe von Menschen aus arbeitsmarktpolitischen Überlegungen ausgrenzte, ohne nach den Ursachen ihres Rückzugs vom Arbeitsmarkt zu fragen. Wer sich nicht regelmäßig beim Arbeitsamt arbeitslos meldete, egal ob aus mangelndem Arbeitswillen, Resignation, aus Unwissenheit oder begründet in einer besonderen Lebenssituation (z.B. Alleinerziehende, nicht arbeitende Ehefrauen), sollte eben nicht mehr „zum Problem werden“. Allein die bereinigte Statistik sollte also zum zentralen Orientierungspunkt für die Einschätzung des Problemausmaßes werden. Massenarbeitslosigkeit sowie im Weiteren auch die „neue Armut“ von Arbeitslosen als brisantes Thema schienen so relativiert, wenn nicht sogar ignoriert werden zu können. Schließlich rechtfertigte man trotz Massenarbeitslosigkeit selektive Sozialpolitik und stellte breit angelegte Unterstützungsprogramme als kontraproduktive „Gießkannenpolitik“ dar.

Maßgeblich dafür war sicherlich die Tatsache, dass eigentlich der Haushalt der BA bzw. in Zusammenhang damit auch der Bundeshaushalt immer mehr den Möglichkeitsspielraum für Arbeitsmarktpolitik bestimmte. Was bei Überschüssen als zielführend angesehen wurde, wurde bei wachsenden Defi-

ziten zu einem „Zuviel des Guten“ umdefiniert (vgl. v.a. 9.AFG-Novelle) und in das Ziel einer „Konsolidierung auf hohem Niveau“ transferiert.

Zu bemerken ist, dass „Fehlentwicklungen“ und „Missbrauch“ in dieser WP nicht unbedingt bei den Arbeitslosen, sondern vor allem bei Kommunen und Bildungsträgern angemahnt wurden. Dies hielt aber dennoch nicht davon ab, die sozialen Leistungen letztendlich auch zu Lasten der Arbeits- und Bildungswilligen zu kürzen. Der Qualifizierung der Arbeitskräfte sprach man in den Debatten zwar weiterhin einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu, aber wie gesehen, sollte diese im Rahmen der Ausweitung der Problemlösungsverantwortung nicht mehr nur durch den Staat gewährleistet, sondern vor allem auch von Betrieben und Gewerkschaften übernommen werden.

Hinsichtlich der Dimension der Differenzierung ist somit festzuhalten, dass der Differenzierungsgrad gegenüber der vorangegangenen Periode nicht weiter gesteigert wurde, bestimmte Aspekte nur noch mal verstärkt oder hervorgehoben wurden. Neu war lediglich die Auseinandersetzung mit den Aus- und Übersiedlern, die schnell als Problem eines weiterhin zu integrierenden Arbeitskräftepotentials und zusätzlicher Kostenfaktor wahrgenommen wurden, wobei man an deren Arbeitswillen aber erst mal nicht zweifelte.

#### **4.7.4.2 *Moralisches Milieu***

Die relevanten Werte, an denen sich die Politik der Regierung bei der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit orientieren wollte, hatten sich gegenüber der vorangegangenen Phase auch nicht wesentlich geändert. Ganz klar waren die Maximen wieder „Eigeninitiative und Leistungswille fordern“, auf Subsidiarität bestehen, „menschliche Solidarität“ fördern und damit vor allem Hilfe zur Selbsthilfe schaffen. Die Verantwortung, die der Gesetzgeber abgab, wollte man also vermehrt bei den Bürgern sehen. Mit „Phantasie und Kreativität“ sollten sie die geschaffenen Freiräume nutzen. Dass sie dabei nur mit „Fleiß und Lernfreude“ erfolgreich sein würden, empfand man als gerecht. Soziale Gerechtigkeit schien überhaupt zum zentralen Rechtfertigungsgrund jedweder Maßnahme zu werden. Dies wurde möglich, weil in den Debatten keine konkrete inhaltliche Bestimmung dieses Wertes vorgenommen sondern vielmehr Alltagsvorstellungen von Gerechtigkeit bzw. ein diffuses Gerechtigkeitsempfinden angesprochen wurden. Daher ließ sich unter Hinweis auf soziale Gerechtigkeit „flexibel“ argumentieren bzw. eine Vielzahl von Maßnahmen legitimieren, wie zum Beispiel die Staffelung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes nach Beitragsjahren unter dem Aspekt von Beitrags-/Leistungsgerechtigkeit, selektive Begünstigungen für bestimmte Gruppen wegen eines besonderen Schicksals (Kindererziehungsgeld für Trümmerfrauen, Aus- und Übersiedler) oder auch die Missbrauchsbekämpfung. All dies wurde innerhalb des Konzepts der sozialen Marktwirtschaft verortet, die nach wie vor als einzige vernünftige und menschengerechte Ordnung dargestellt wurde, was vor dem Hintergrund des „gescheiterten Experiment Realsozialismus“<sup>165</sup> bekräftigt zu werden schien.

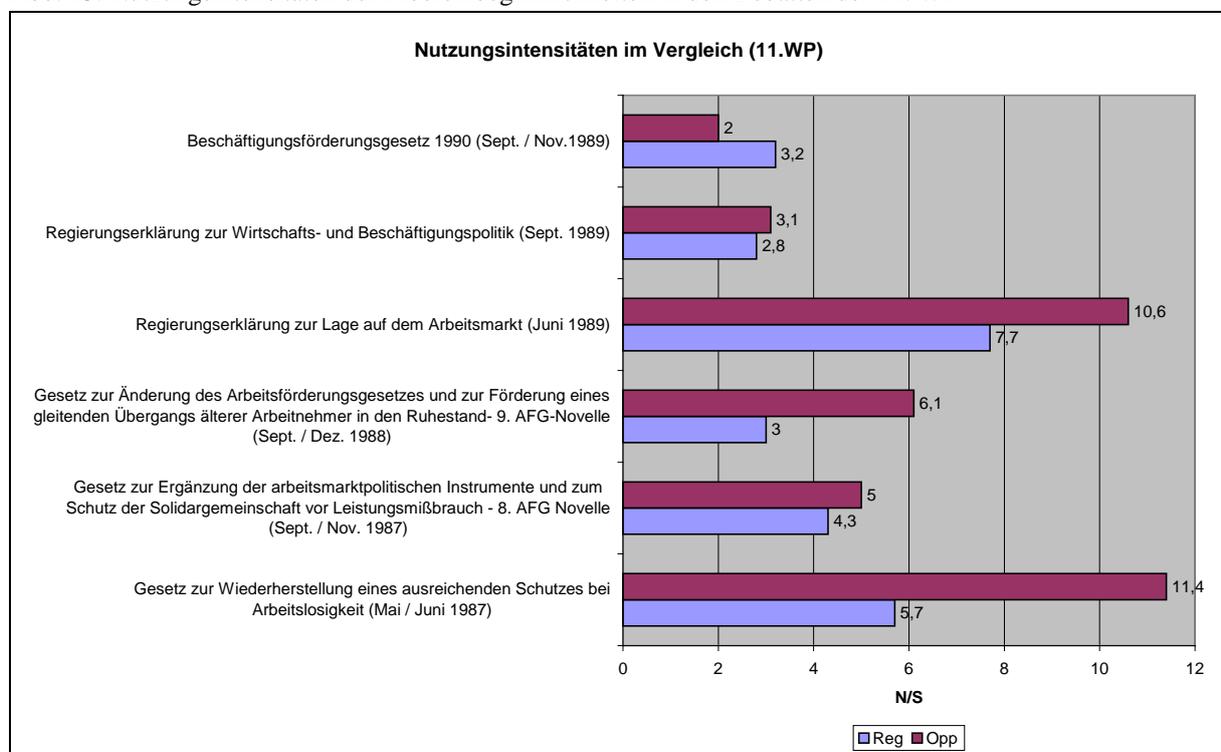
<sup>165</sup> Dass die Menschen im Sozialismus keine Chancen für sich sahen, bezeugten laut Regierung die hohen Zahlen der Aus- und Übersiedler (vgl. BM Blüm, Plpr. 11/161, S. 12168).

Zum moralischen Milieu um den Wert der Arbeit an sich ist anzumerken, dass das Normalarbeitsverhältnis nun gar nicht mehr im Fokus der Arbeitsmarktpolitik stand, wobei die Sicherungssysteme natürlich nach wie vor darauf ausgerichtet waren, so dass sich daraus Spannungen ergeben mussten. Vollbeschäftigung wurde in keiner der Debatten mehr explizit als Ziel benannt, man sprach eigentlich immer nur unspezifisch vom Abbau der Arbeitslosigkeit. Über Ansprüche an eine sinnvolle und erfüllende Arbeit wurde in dieser Zeit auch nicht mehr gesprochen. Da es keine Rücknahme der bisherigen Zumutbarkeitsverordnungen gab, galt nach wie vor die Forderung, auch unterwertige Beschäftigung anzunehmen, dabei möglichst mobil zu sein und eben auch immer häufiger mit Befristung und Teilzeitbeschäftigung zufrieden zu sein. Der Weg bis zur Parole „jede Arbeit ist besser als keine“ schien damit vorgezeichnet.

#### 4.7.4.3 Ergebnisse der WLI-Analyse für die 11. WP

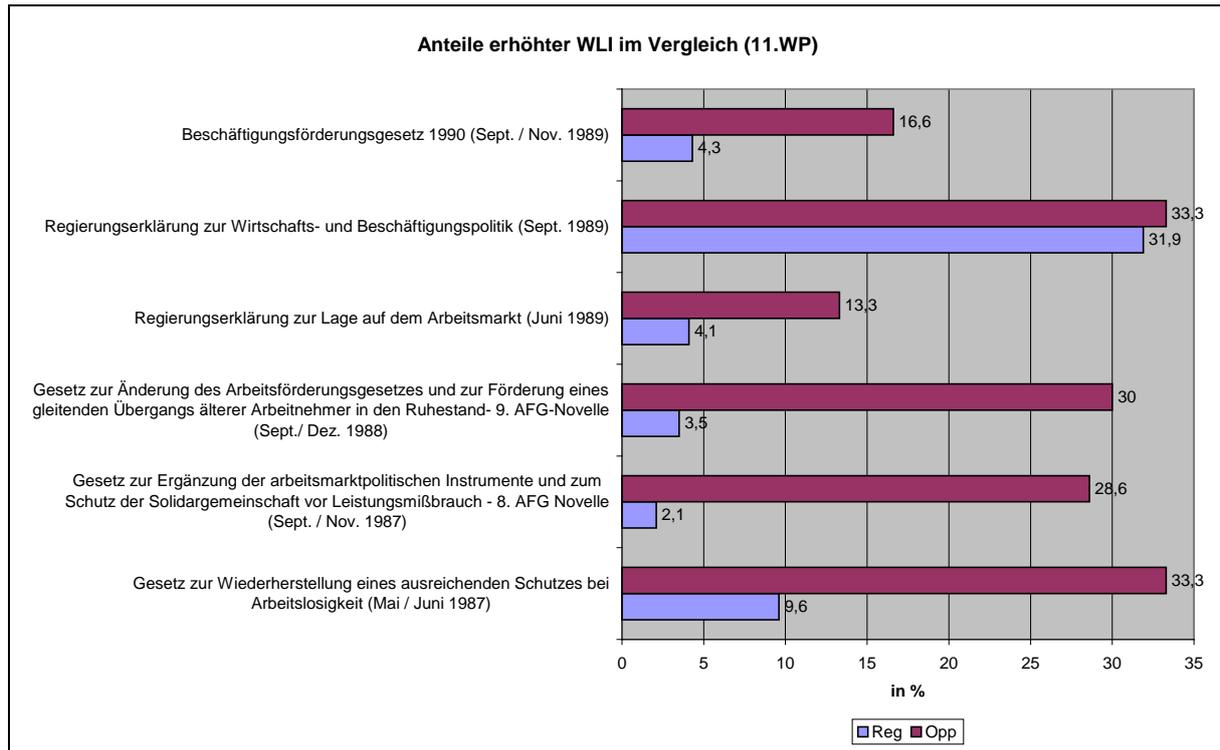
Die Ergebnisse der WLI-Analyse zeigen im Vergleich zur vorangegangenen Legislaturperiode wieder deutlicher, dass die Oppositionsparteien erwartungskonform, mit Ausnahme der Debatte zum Beschäftigungsförderungsgesetz 1990, wesentlich intensiver in ihren Redebeiträgen von den Problembegrifflichkeiten Gebrauch machten. Auch die wieder stärkeren Differenzen zwischen Opposition und Regierung bei den Anteilen erhöhter WLI waren auf den ersten Blick zu erkennen.<sup>166</sup>

Abb. 13. Nutzungsintensitäten der Problembegrifflichkeiten in den Debatten der 11. WP



<sup>166</sup> In der Rede des Bundeskanzlers zum Regierungsprogramm im März 1987 lag die Nutzungsintensität bei 0,39 N/S und der Anteil erhöhter WLI bei 0 Prozent, die Arbeitslosenquote lag zu dieser Zeit bei 9,6 Prozent mit sinkender Tendenz.

Abb.14: Anteile erhöhter WLI in den Debatten der 11. WP



Dies war besonders auffällig in den ersten drei betrachteten Debatten dieser WP. Bei der Debatte um das von der SPD-Fraktion auch selbst eingebrachte Gesetz zur Wiederherstellung eines ausreichenden Schutzes bei Arbeitslosigkeit im Mai/Juni 1987 wurde zusammen mit der Regierungserklärung zur Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik im September 1989 der höchste Anteil erhöhter WLI verzeichnet. Dies ließ sich gut damit erklären, dass die SPD hier schließlich in besonderer Weise die prekäre Lage der Arbeitslosen dramatisieren und emotionalisieren musste, um von der Notwendigkeit, die Leistungen für Arbeitslose zu erhöhen, zu überzeugen.

„Neue Armut unter den Arbeitslosen, lieber Herr Kolb, ist bittere Realität. Immer mehr Arbeitslose müssen Sozialhilfe in Anspruch nehmen. Immer mehr Arbeitslose werden vom Leistungsbezug ausgegrenzt. Wenn die Bezugszeit von Arbeitslosengeld zu Ende ist, wird heute beim 50-jährigen Arbeitslosenhilfeempfänger die 80jährige Mutter von ihren 1 500 DM Rente etwas abgeben; sie muß es abgeben, damit ihr 50-jähriger Sohn Arbeitslosenhilfe bekommt“ (SPD, Plpr. 11/11, S. 652).

Häufiger als von der Regierung wurde daher auch von der „Massenarbeitslosigkeit“ gesprochen, der die Sozialdemokraten bei weiterer Ignoranz durch die Regierung schwerwiegende gesellschaftliche Folgen zusprachen.

„Das legt den Schluß nahe, Herr Arbeitsminister, dass sich die Bundesregierung mit dem Problem der Massenarbeitslosigkeit nicht mehr beschäftigen will, dass die Bundesregierung auf gesellschaftliche Gewöhnungseffekte, auf gesellschaftliche Verdrängungsprozesse spekuliert, mit einem hohen Sockel von Millionen arbeitslosen Mitbürgerinnen und Mitbürgern zu leben: weit über 2 Millionen, stille Reserve über 1 Million, insgesamt 3 Millionen. ... Ich prophezeie Ihnen eines: Der zweite deutsche Demokratieversuch wird in schwere Wasser geraten, wenn das Problem Massenarbeitslosigkeit für die Regierung nicht stattfindet....Ich prophezeie Ihnen keine Wiederholung der 30er Jahre, aber ich sage Ihnen, daß sich die Arbeitslosen das nicht auf Dauer bieten lassen werden. Ich sage Ihnen dazu, daß die arbeitslosen Mitbürgerinnen und Mitbürger an dieser Demokratie verzweifeln, wenn wir als Land nicht in der Lage sind, denen, die arbeiten wollen, auch wirklich die Möglichkeit zu geben, selbständig auf die eigenen Füße zu kommen“ (SPD, Plpr 11/11, S. 658).

Zur weiteren Rechtfertigung des Gesetzes skandalisierten die Grünen und die SPD vor allem immer wieder die von der Regierung scheinbar in Kauf genommenen Spaltungs- und Ausgrenzungsprozesse, zunehmende Langzeitarbeitslosigkeit und besonders auch das Schicksal der jugendlichen Arbeitslosen (vgl. SPD, Plpr. 11/11, S. 660; Die Grünen, SPD, Plpr. 11/17, S. 1068f., 1072f.), um auf die einseitige Fokussierung der Regierung auf die Älteren hinzuweisen. Die wenigen Passagen mit erhöhter WLI bei der Regierung bezogen sich nämlich fast immer auf diese Problemgruppe, deren besonders schwierige Lage und deren Nöte man immer besonders betont wissen wollte (vgl. CDU/CSU, Plpr. 11/11, S. 649f., 654; FDP, Plpr. 11/17, S. 1074).

Die Regierungserklärung zur Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik im September 1989 fiel vor allen Dingen wegen der ähnlich hohen Nutzungsintensitäten [Reg.: 2,8 N/S; Opp: 3,1 N/S] und Anteile erhöhter WLI [Reg: 31,9 %; Opp.: 33,3%] auf. Dabei ist zu bemerken, dass die Arbeitslosenquote zu diesem Zeitpunkt seit langer Zeit erstmals wieder auf einem Jahrestiefstand von 7,3 Prozent lag. Dies wurde von der Opposition aber nicht so positiv aufgegriffen, da die Sozialdemokraten zum Beispiel mehrfach skandalisierten, dass die Regierung eben nicht die Arbeitslosigkeit bekämpfe, sondern nur die Statistik mit Tricks manipulierte und trotz einer siebenjährigen guten Weltwirtschaftskonjunktur die BRD in die „schlimmste Massenarbeitslosigkeit“ ihrer Geschichte hatte rutschen lassen (vgl. SPD, Plpr. 11/161, S. 12170). Insgesamt zog man eine negative Bilanz der Regierungspolitik in Hinsicht auf die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit (vgl. hierzu auch Die Grünen, Plpr. 11/116, S. 12182), wobei man als Vergleichsjahr 1982 heranzog. Es wurde weiterhin skandalisiert, dass die Regierung einheimische Arbeitslose jetzt gegen DDR-Flüchtlinge ausspiele, insgesamt für sie zu wenig tue und sie damit „im Abseits der Arbeitslosigkeit allein [lasse]“ (vgl. SPD, Plpr. 11/161, S.12172). Schließlich unterstellte die Opposition, dass es der Regierung am politischen Wille fehle, Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, da sie es auch in der Zeit der Hochkonjunktur nicht schaffe, Massenarbeitslosigkeit und Armut abzubauen, während eine gutes Drittel der Gesellschaft im Geld schwimme und die Gewinne der Unternehmer explosionsartig stiegen (vgl. Die Grünen, Plpr. 11/116, S.12182).

Die vergleichsweise ebenfalls hohen Anteile erhöhter WLI auch bei der Regierung rührten zum Beispiel daher, dass man nun mit der mittlerweile guten Entwicklung am Arbeitsmarkt plötzlich wieder begann, an die schlechte Arbeitsmarktlage bei der Ablösung der sozial-liberalen Koalition Anfang der 80er zu erinnern.

„Wenden wir auch den Blick auf den Arbeitsmarkt: Zu Beginn dieses Jahrzehntes, 1980, stieg die Arbeitslosigkeit dramatisch an, zwischen 1980 und 1983 um rund 1,37 Millionen Arbeitnehmer, die arbeitslos wurden. Das war ein Anstieg der Arbeitslosigkeit um 154 %. Die Zahl der Kurzarbeiter - Kurzarbeit ist ja eine Teilarbeitslosigkeit - stieg um 539 000, also um knapp 400 %. Die Zahl der Arbeitsplätze - das ist, glaube ich, das wichtigste Datum - sank in der gleichen Zeit um rund 1 Million“ (CDU/CSU, Plpr. 11/116, S.12165).

Außerdem emotionalisierte man in den Debatten nun häufiger für die „wahren und arbeitswilligen“ Arbeitslosen, denen man helfen wollte, wieder Selbstvertrauen auf- und Resignation abzubauen (vgl.

CDU/CSU, Plpr. 11/116, S.12167). Dahingegen sagte man denjenigen, die es sich nach Ansicht der Regierung „in der Arbeitslosigkeit gemütlich machten“, den Kampf ganz im Sinne des typischen Deutungsmusters von würdigen und unwürdigen Armen an.<sup>167</sup>

„Meine Damen und Herren, Kampf gegen Arbeitslosigkeit heißt auch Kampf gegen die, die es sich in der Arbeitslosigkeit gemütlich gemacht haben und unsere Arbeitslosenversicherung ausnutzen. Wer den wirklich Arbeitslosen helfen will - und wir wollen ihnen helfen -, muß sie vor der Verwechslung mit Faulenzern schützen“ (CDU/CSU, Plpr. 11/116, S.12168).

Bis auf das Beschäftigungsförderungsgesetz blieben auf Regierungsseite die Anteile erhöhter WLI ansonsten aber sehr gering, im Durchschnitt über alle betrachteten Debatten hinweg bei 9,2 Prozent vs. 25,4 Prozent bei der Opposition. Die durchschnittlichen Nutzungsintensitäten lagen mit 6,4 N/S für die Opposition und 4,5 N/S für die Regierung insgesamt deutlicher höher als in der vorangegangenen 10. WP, was interessant ist, da sich mit dem nun allmählichen Abbau der Arbeitslosigkeit der Problemdruck doch etwas abschwächte.

Anscheinend konnte man das Problem aus Sicht der Regierung gerade unter Hinweis auf Erfolge wieder stärker thematisieren, ohne sich dabei besonders rechtfertigen zu müssen. Aus Sicht der Opposition schien es vor allem darum zu gehen, dafür Sorge zu tragen, dass das Problem Arbeitslosigkeit auch bei den ersten Anzeichen abnehmenden Problemdrucks nicht seine Brisanz und damit Aufmerksamkeit verlor.

Besonders auffallend waren schließlich noch die Ergebnisse der WLI-Analyse für die 9. AFG-Novelle (September/Dezember 1988). Aus den Plenarprotokollen war insgesamt herauszulesen gewesen, dass es sich um eine besonders hitzige Debatte handelte, da der Bundestagspräsident mehrfach Ordnungsrufe wegen Zwischenrufen der Parlamentarier und der hohen Lautstärke der Debatte abgegeben hatte. In der Opposition hatte man sich vor allem über die aus dem Haushaltsdefizit der BA folgenden neuerlichen Kürzungen beim AFG aufgeregt. Von Seiten der Regierung ließ man sich im Gegenzug aber nicht zu besonderen Emotionalisierungen hinreißen, sondern schien, wie aus der spezifischen Debatteanalyse zu erkennen, vor allem durch Differenzierungen (vgl. die Hinweise auf eine „zielgenaue, differenzierte Sozialpolitik“ bei „Konsolidierung der Leistungen auf hohem Niveau“) auf eine Entschärfung hinwirken zu wollen.

Grundsätzlich ist für die Regierungsparteien festzuhalten, dass vor allem wieder die Beiträge der FDP durch ihre Sachlichkeit auffielen, die Redner also weiterhin fast nie zu affektiven Aufladungen beitrugen. In den Beiträgen der CDU/CSU konnten neben den wieder klaren Emotionalisierungen für die (älteren) Langzeitarbeitslosen, die besonders in der Regierungserklärung zur Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik zu dem vergleichsweise hohen WLI-Grad führten, Dramatisierungen nur noch im Zusammenhang mit Vergleichen zur SPD-Regierungszeit festgestellt werden (vgl. CDU/CSU, Plpr.

---

<sup>167</sup> Scheinbar glaubte man, vor dem Hintergrund wirtschaftlicher Erholung und abnehmenden Problemdrucks der Individualisierung von Arbeitslosigkeit mehr Ausdruck verleihen zu können; ein Mechanismus, wie ihn Leisering (1993) auch für die Latenzzeit der Armut in den 1960ern festgestellt hat.

11/161, S. 12161). So schilderte die CDU/CSU die damalige Lage immer wieder besonders düster, um die gegenwärtige Situation als eindeutig besser darstellen zu können.

„Zu Beginn dieses Jahrzehntes, 1980, stieg die Arbeitslosigkeit dramatisch an, zwischen 1980 und 1983 um rund 1,37 Millionen Arbeitnehmer, die arbeitslos wurden. Das war ein Anstieg der Arbeitslosigkeit um 154 %. Die Zahl der Kurzarbeiter - Kurzarbeit ist ja eine Teilarbeitslosigkeit - stieg um 539 000, also um knapp 400 %. Die Zahl der Arbeitsplätze - das ist, glaube ich, das wichtigste Datum - sank in der gleichen Zeit um rund 1 Million“ (CDU/CSU, Plpr. 11/161, S. 12165).

Neben dem typischen Muster von Seiten der Regierung, das Problemthema eher sachlich und nüchtern anzugehen und so den affektiven Aufladungen der Opposition die Demonstration von Handlungssicherheit gegenüberzustellen, wurden wieder keine direkten Aufrufe gegen Angst oder Panikmache der Opposition gefunden. Vielmehr schien man durch sachliches und selbstbewusstes Vertreten der eigenen Vorhaben und die Kontinuität in der Politikgestaltung überzeugen zu wollen. Dazu meldete man immer wieder (Teil-)Erfolge in der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, auch wenn diese von der Opposition als Scheinerfolge dargestellt wurden. Anzumerken ist zudem, dass man die Verantwortung für die Massenarbeitslosigkeit gar nicht übernahm, sondern auch in der zweiten Phase der konservativ-liberalen Koalition nach wie vor der SPD zuwies.

„Im Gegensatz zur SPD haben wir nämlich die Millionenarbeitslosigkeit nicht verursacht, sondern gestoppt“ (CDU/CSU, Plpr. 11/17, S.1071).

Die Strategie zur Senkung von affektiven Aufladungen des Themas schien auch das Verschweigen parteiinterner Konfliktpunkte, die es „hinter den Kulissen“ durchaus gab, zu sein. Auffällig ist auch, dass von den Regierungsparteien der aktuelle Stand der Arbeitslosigkeit, also konkrete Arbeitslosenzahlen und -raten in den öffentlichen Debatten fast nie thematisiert wurden. Stattdessen wurde von Beschäftigungszuwächsen gesprochen und die Zahlen angeführt, um die sich die Arbeitslosigkeit, z.B. bei Teilgruppen wie Frauen und Jugendlichen, verringert hatte.

Zur abschließenden Beurteilung ist auch wieder an die Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Dimensionen des kulturellen Milieus zu denken. Vor allem die Betonung der Werte von „Selbsthilfe“, „Eigeninitiative“ und „Subsidiarität“ in Zusammenhang mit der wieder festgestellten Ausweitung der Adressierung bei der Problemlösung waren mit Sicherheit hilfreich, eine affektive Aufladung wenn auch nicht vollends zu verhindern, so aber deren Entladung auf verschiedene Verantwortliche verteilen zu können. Außerdem wurde auch das moralische Milieu um das Normalarbeitsverhältnis gelockert, von dem Ziel Vollbeschäftigung gar nicht mehr gesprochen und so die Diskrepanz zwischen vormals bestehenden Werten und der gegenwärtigen Lage noch stärker reduziert. In diesem Sinne ließen sich daher auch für diese Periode weitere (indirekte) Versuche der Senkung der WLI auf Seiten der Regierung finden.

## **4.8 Massenarbeitslosigkeit und Standortpolitik im wiedervereinigten Deutschland (12. WP: Dezember 1990 - November 1994)**

### **4.8.1 Politische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen**

Angesichts der deutschen Wiedervereinigung wurden bereits am 2. Dezember 1990 die ersten gesamtdeutschen Wahlen durchgeführt. Dabei ging die amtierende Regierungskoalition klar als Sieger mit insgesamt auf 54,8 Prozent der Stimmen hervor. Vor allem die FDP hatte Gewinne zu verzeichnen gehabt - sie war im Osten sogar auf 12,9 Prozent (insgesamt 11% gegenüber 9,1% bei den vorangegangenen Wahlen) gekommen - während die SPD weiter Stimmen einbüßte und im Westen nur noch auf 33,5 Prozent der Stimmen kam (Osten: 24,3%, Westen 35,7%). Die Grünen verfehlten im Westen den Einzug ins Parlament, zogen angesichts einer Sonderregelung für die Parteien im Osten, nach der es reichte, lediglich im Osten die 5-Prozent-Hürde zu schaffen, mit Bündnis90/Die Grünen noch in den Bundestag ein. Über diese Regelung schaffte es auch die PDS mit 11%-Stimmenanteil im Osten. Damit war die Oppositionsseite nun noch facettenreicher geworden.

Helmut Kohl wurde am 17. 1. 1991 zum vierten Mal zum Kanzler einer schwarz-gelben Koalition gewählt, Norbert Blüm blieb weiterhin Arbeitsminister, Theo Waigel, der Stoltenberg schon im April 1989 als Finanzminister abgelöst hatte, blieb auch in seinem Amt, während das Wirtschaftsministerium nun von dem FDP-Politiker Möllemann angeführt wurde, bis er im Januar 1993 nach der so genannten „Briefbogen-Affäre“ von Günter Rexrodt abgelöst wurde. (vgl. Baumann et al.1999, S. 903f.). Kohl war als „Vereinigungskanzler“ mit dem Versprechen von Freiheit, Sicherheit und Wohlstand angetreten und hatte damit eine bessere Ausgangsposition als die SPD mit ihrem Kanzlerkandidaten Oskar Lafontaine im Wahlkampf gehabt, der angesichts der Kosten der Vereinigung auch schon auf die Notwendigkeit von unpopulären Steuererhöhungen hingewiesen hatte. Die SPD hatte sich vor allem wieder als Arbeitnehmerpartei für soziale Gerechtigkeit positioniert, während die FDP mit den Versprechen von Freiheit und Erfolg für Deutschland anscheinend gepunktet hatte.<sup>168</sup>

Schon vor der Wiedervereinigung hatte sich die miserable wirtschaftliche Lage der DDR nach einem Expertengutachten vom Oktober 1989 offenbart. Hierin waren beispielsweise die geringe Arbeitsproduktivität, die zukünftige Zahlungsunfähigkeit angesichts hoher Auslandsverbindlichkeiten, eine versteckte hohe Binnenverschuldung sowie der Investitionsstau angesichts technisch veralteter Industrie bescheinigt worden, so dass ein Kollaps der ostdeutschen Wirtschaft kurz bevorstand (vgl. Baumann et al.1999, S.890f.). Trotz hoher Bedenken wurde die Wirtschafts- und Währungsunion aber frühzeitig durchgesetzt, was vor allem zu enormen Aufwertungseffekten führte. Preissteigerungen und die Abwendung der Konsumenten von den Ostprodukten sowie schließlich das völlige Wegbrechen von Abnehmern dieser Produkte neben den meist erfolglosen Privatisierungsbemühungen der Treuhandan-

---

<sup>168</sup> vgl. BpB, Wahlplakate im Spiegel der Zeit.

stalt, die die volkseigenen Betriebe übernommen hatte, bedeuteten für die meisten ostdeutschen Unternehmen schließlich das Ende.

Da also die meisten Unternehmen nicht ohne Unterstützung überlebensfähig waren und zahlreiche Betriebsstillegungen erfolgten, war auch ein enormer Anstieg der Arbeitslosigkeit zu erwarten. So stieg die Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern bis Dezember 1990 auf 642.000 (7,3 %) an, erreichte im Jahresdurchschnitt 1991 schon 913.000 (10,3 %) und überschritt 1992 schließlich die Millionengrenze (14,4 %), wobei zudem die Kurzarbeit erheblich ausfiel. (vgl. Baumann et al. 1999, S. 932f., Schmuhl 2003, S.536ff.)

Im Vergleich dazu ging die Arbeitslosigkeit in Westdeutschland in Folge eines kurzen Vereinigungsbooms zunächst etwas zurück und erreichte mit 6,2 Prozent 1991 eine bis dato nicht mehr erreichte Tiefmarke (vgl. Anhang IV, Tab.A6). Ab 1992 setzte aber eine erneute Rezession ein, so dass auch im Westen die Arbeitslosigkeit wieder kontinuierlich anstieg. Da man anscheinend schnell erkannte, dass sich im Osten nicht, wie zuerst gehofft, durch eine bloße Anschubfinanzierung eine sich selbst tragende Wirtschaft entwickeln würde, stieg auch die Staatsverschuldung, auf die man vorher so sorgsam achten wollte, wieder erheblich an (vgl. Anhang IV, Tab.A1, A2, A9).<sup>169</sup> Damit schien eine erneute Krise auf die Politik zuzukommen, die sich auf der einen Seite einer großen Erwartungshaltung an die Politik, besonders in den neuen Bundesländern, und auf der anderen Seite steigenden Problemen in Hinsicht auf Arbeitslosigkeit, Wirtschaftsaufbau im Osten und finanziellen Spielräumen ausgesetzt sah. Der prekäre Zusammenhang von hoher Arbeitslosigkeit und finanziellen Spielräumen, speziell der BA, zeigte sich an der wieder zunehmenden Verschuldung und damit auch der benötigten Zuschüsse des Bundes an die BA (vgl. ein Defizit von 12,5 Mrd. bei der BA im Jahr 1993, Anhang IV, Tab. A5/Abb. A4).

#### **4.8.2 Politische Leitlinien und Schwerpunkte der 12. WP**

Die Regierungserklärung vom 30. Januar 1991 stand in einem besonderen zeitgeschichtlichen Kontext, der den Inhalt der Rede eindeutig prägte. Zuerst stellte natürlich die Wiedervereinigung für die kommende Regierungsarbeit unter dem erklärten Anspruch, gleiche Lebenschancen in Ost und West herzustellen (vgl. BK Kohl, Plpr. 12/5, S. 69/70), nicht nur angesichts der maroden wirtschaftlichen Situation im Osten eine erhebliche Herausforderung dar. Zudem hatte am 17. Januar 1991 nach der Besetzung Kuwaits durch den Irak im August 1990 der zweite Golfkrieg begonnen, da das vom UN-Sicherheitsrat gesetzte Ultimatum zum Rückzug abgelaufen war und damit nun auch der Einsatz von Militärgewalt zur „Befreiung des Iraks“ möglich wurde (vgl. UN-Resolution 678). Deutschland unter-

<sup>169</sup> Noch im März 1990 hatte man einen Nachtragshaushalt im Zuge der wirtschaftlichen und humanitären Soforthilfen für die DDR von rund 5,8 Mrd. DM verabschiedet. Es folgte ein zweiter Nachtragshaushalt im Mai wegen der Ausgaben für die Anschubfinanzierung der Renten- und Arbeitslosenversicherung in der DDR. Über einen Fonds „Deutsche Einheit“ sollten die entstehenden Defizite beim Übergangsprozess der DDR von der Plan- zur Marktwirtschaft ausgeglichen werden. Die Lasten der Finanzierung von 115 Mrd. DM wurden Bund und Ländern zugewiesen. Im November 1991 legte ein Eckwertebeschluss zum Bundeshaushalt 1991 und der Finanzplanung bis 1994 schließlich fest, dass der Ausgabenanstieg des Bundes auf 2 % je Jahr begrenzt, die Nettokreditaufnahme 1991 den Betrag von 70 Mrd. DM nicht überschreiten und bis 1994 stufenweise zurückgeführt werden sollte. Für Haushaltsentlastungen sollten sämtliche Sparpotentiale ausgeschöpft werden, wofür auch eine Beitragserhöhung in der Arbeitslosenversicherung vorgesehen war (vgl. Heilemann et al. 2003, S. 258ff.).

stützte die Kriegshandlungen durch finanzielle Mittel und Bereitstellung von militärischem Material, was im Rahmen der zahlreichen Demonstrationen gegen den Golfkrieg sowie im Parlament, besonders von den Grünen und der PDS, scharf kritisiert wurde (vgl. Baumann et al. 1999, S. 909, 943). Kohl stellte das Thema Golfkrieg (vgl. BK Kohl, Plpr. 12/5, S. 67ff.) dann auch an den Anfang seiner Rede. Er bekannte sich hier eindeutig zur Notwendigkeit der Unterstützung der USA und rechtfertigte dies unter dem Hinweis auf die besondere Pflicht und Verantwortung eines nun wiedervereinigten Deutschlands auch für die Gewährleistung von Freiheit über die eigenen Grenzen hinaus - „Frieden um jeden Preis kann und darf es nicht geben“ (BK Kohl, Plpr.12/5, S. 69).

Der Verbesserung der Lage in den neuen Bundesländern wurde innenpolitisch unbedingte Priorität eingeräumt (vgl. BK Kohl, Plpr. 12/5, S. 70, 73), da eine Erblast von 40 Jahren Kommunismus im Sinne fehlender Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und Produkte, hoher Arbeitslosigkeit, der Zerstörung der Umwelt, des Verfalls der Bausubstanz und einer verbrauchten Infrastruktur angegangen werden sollte. Dass dies ein langer und beschwerlicher Weg werden würde, für den es zudem noch kein vergleichbares Vorbild gab, verschwieg Kohl nicht (vgl. BK Kohl, Plpr. 12/5, S. 69, 71). Man zeigte sich aber natürlich optimistisch, da man auf ein gutes Fundament im Sinne unterstellter Leistungsbereitschaft unter dem Dach sozialer Marktwirtschaft aufbauen zu können glaubte.

„Dem [gemeint: der schlechten Ausgangslage im Osten; M.R.] stehen auf der anderen Seite der Wille der Menschen zu Neubeginn und Wiederaufbau sowie die Wirtschaftskraft des Vereinten Deutschlands gegenüber. Ich bin sicher, dies ist ein Fundament, auf dem wir die gewaltigen Anstrengungen unternehmen können und dabei auch bestehen werden. Die Soziale Marktwirtschaft bietet dafür beste Voraussetzungen - Voraussetzungen, die wir auch in den kommenden Jahren bewahren und fortentwickeln wollen“ (BK Kohl, Plpr. 12/5, S. 70).

Dafür schien auch die nun gute wirtschaftliche und soziale Lage in den alten Bundesländern zu sprechen, die Kohl in seiner Rede überaus positiv darstellte.

„In den alten Bundesländern erleben wir eine Hochkonjunktur. ... Die Wachstumskräfte sind gestärkt, die Investitionsbereitschaft der Unternehmen ist hoch, die Zukunftserwartungen sind günstig. ... Unsere Währung ist stabil und weltweit anerkannt: Löhne und Renten sind in den vergangenen Jahren kräftig gestiegen. Ganz besonders erfreulich ist in der bisherigen Bundesrepublik der Rückgang der Arbeitslosigkeit - verbunden mit einer Beschäftigungsdynamik, wie wir sie seit der Aufbauzeit der 50er Jahre nicht mehr erlebt haben“ (BK Kohl, Plpr 12/5, S. 71).

Man bemerkte, dass hierzu auch die Wiedervereinigung beigetragen habe, so dass es nun ein „Gebot der Solidarität“ sei, erhebliche Mittel in die neuen Bundesländern zurückzuleiten, um „die innere Einheit auf wirtschaftlichem, sozialem und ökologischem Gebiet zu verwirklichen“ (vgl. BK Kohl, Plpr. 12/5, S.71). Kohl musste zugeben, dass die hierfür benötigten finanziellen Mittel den bestehenden Finanzrahmen doch weit überstiegen, so dass „Einnahmeverbesserungen“ als unumgänglich beschrieben wurden, wobei auch die Möglichkeit von Steuererhöhungen nicht mehr ausgeschlossen wurde (vgl. BK Kohl, Plpr. 12/5, S. 72). In diesem Zusammenhang wurde wieder eine „solide und auf das Wesentliche konzentrierte Finanzpolitik“ als Grundvoraussetzung dargestellt, wobei nicht deutlich wurde, was im Weiteren genau darunter zu verstehen war.

„Vor allem die Finanzpolitik muß sich in dieser Situation in besonderer Weise bewähren. Zum einen gilt es, Verlässlichkeit und Berechenbarkeit der Finanzpolitik zu gewährleisten. Das ist die beste Investitionsförderung und damit zugleich Voraussetzung für zusätzliche, neue und für sichere Arbeitsplätze. Zum anderen gilt es, die knappen öffentlichen Mittel verstärkt dorthin zu leiten, wo der Bedarf besonders dringlich und wo die Wirkung am größten ist“ (BK Kohl, Plpr. 12/5, S. 71).

Flankiert werden sollte dies durch die Weiterführung einer „gerechten“ Steuerpolitik, mit der man glaubte, auch die Leistungsbereitschaft zu erhöhen, private Initiative zu fördern und die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft zu stärken.

„Meine Damen und Herren, über zehn Jahre hinweg wird damit Schritt für Schritt ein in sich geschlossenes steuerpolitisches Gesamtkonzept verwirklicht, ein Konzept, das Wachstum und Beschäftigung für jedermann erkennbar fördert und das zusätzliche Chancen für die Bewältigung kommender Herausforderungen eröffnet“ (BK Kohl, Plpr. 12/5, S. 72).

Um den Strukturwandel im Osten voranzutreiben, wollte die Regierungskoalition vor allem auf den Aufbau eines leistungsfähigen Mittelstandes setzen und die Treuhand bei der Privatisierung der Staatesbetriebe unterstützen. Wie schon nach dem Regierungswechsel 1982 sollte die Wirtschaftspolitik für die neuen Bundesländer auch wieder vor allem über Anreize für Investitionen laufen. Alle Anstrengungen sollten für eine „Investitionswelle“ aufgewendet werden,

„...denn nur Investitionen schaffen Arbeitsplätze und Einkommen. Investitionen bringen moderne - auch umweltschonende - Technologien in die neuen Bundesländer, und zunehmende Investitionen sind der sichtbarste Beweis dafür, daß diesen Regionen die Zukunft gehört. Wir brauchen Unternehmensinvestitionen, und wir brauchen Infrastrukturinvestitionen in den Bereichen Verkehr, Telekommunikation, Städtebau und Umwelt“ (BK Kohl, Plpr. 12/5, S. 72; vgl. ähnl. FDP, Plpr. 12/6, S. 115).

Neben diesem Dreiklang aus Finanz-, Steuer- und Wirtschaftspolitik erwähnte Kohl schließlich auch noch die Bedeutung der Qualifizierung als Element einer vorausschauenden Politik.

„Qualifizierung ist - dies gilt vor allem auch für die Arbeitnehmer in den neuen Bundesländern - der beste Weg zu einem sicheren Arbeitsplatz und damit zu einem steigenden Einkommen“ (BK Kohl, Plpr. 12/5, S. 75).

So wollte der Bund sich an dem Aufbau von Weiterbildungseinrichtungen beteiligen und sah auch besondere Bedingungen für Kurzarbeit und ABM in den neuen Bundesländern vor. Allerdings wurden hierbei auch wieder die Unternehmer und Tarifpartner, Gemeinden, Kirchen und freien Träger in die Pflicht genommen, noch stärkeres Engagement zu zeigen. Aber auch an die Arbeitnehmer selbst appellierte Kohl schließlich, jede Gelegenheit zur beruflichen Weiterbildung zu ergreifen (vgl. BK Kohl, Plpr. 12/5, S. 75f.). Die Gewerkschaften wurden auch jetzt wieder an ihre Verantwortung bei Lohnabschlüssen erinnert, um das gemeinsame Ziel der Angleichung von Ost und West nicht zu behindern. Ein „falsche Verteilung“ der knappen Mittel wollte man verhindern (vgl. BK Kohl, Plpr. 12/5, S. 75). Insgesamt sprach Kohl auch im Zuge der weiter zu befördernden Wiedervereinigung die Notwendigkeit von Bürgersinn, einer Kultur der Nachbarschaft und des Helfens sowie „gelebter Subsidiarität“ als Orientierungspunkte an.

„Frau Präsidentin, meine Damen und Herren, die Menschen suchen Geborgenheit in einer vertrauten Lebensumwelt. Deshalb hat die kommunale Selbstverwaltung, die auf Eigenverantwortung und Bürgersinn beruht, wegen ihrer Geschichte und Tradition für unser Land eine so große Bedeutung. Was die kleinere Einheit in eigener Verantwortung wirksam entscheiden kann, soll der Staat nicht an sich ziehen“ (BK Kohl, Plpr. 12/5, S. 78).

„Zur Förderung von Eigenverantwortung und Bürgersinn gilt es jetzt auch in den neuen Bundesländern, den Aufbau eines vielfältigen und unabhängigen Vereins- und Verbandslebens zu unterstützen. Selbstverantwortung und ehrenamtliche Mitarbeit müssen dabei die tragenden Prinzipien bilden“ (BK Kohl, Plpr. 12/5, S. 78).

Kohl zeigte sich überzeugt davon, dass man trotz noch bevorstehender schwieriger Aufgaben bereits „entscheidende Weichen“ gestellt habe und konstatierte auch schon erste Signale des Aufbruchs (vgl. BK Kohl, Plpr. 12/5, S. 73). Alles Weitere sollte mit Geduld und Solidarität auf allen Ebenen erreicht werden.

„Der Aufholprozeß in den neuen Bundesländern erfordert Geduld und ein hohes Maß an praktischer Solidarität. Es ist aber nicht nur die Solidarität des Staates gefordert, sondern auch die des einzelnen“ (BK Kohl, Plpr. 12/5, S. 75).

Besonders auch die Versichertengemeinschaft wurde gefordert, denn

„...[e]s ist ein selbstverständliches Gebot der Solidarität, in dieser schwierigen Umbruchsituation füreinander einzustehen, auch im Rahmen der Arbeitslosenversicherung. Die Bundesregierung hat deshalb eine Erhöhung der Beiträge um 2,5 Prozentpunkte für das Jahr 1991 ab 1. April vorgesehen“ (BK Kohl, Plpr. 12/5, S. 72).<sup>170</sup>

In den nur kurzen Passagen, die sich auf die Situation in den alten Bundesländern bezogen, wurde wie oben schon angemerkt, eigentlich nur darauf verwiesen, dass zurzeit eigentlich kaum Anlass zur Sorge bestehe, auch bei der Arbeitslosigkeit, weswegen man es erneut für gerechtfertigt hielt, die Arbeitsmarktpolitik weiter auf die wirklich Bedürftigen zu konzentrieren.

„Meine Damen und Herren, im Unterschied zu den neuen Bundesländern ist die Lage im bisherigen Bundesgebiet von Rekordbeschäftigung einerseits und Rückgang der Arbeitslosigkeit andererseits gekennzeichnet. Kurzarbeit und Jugendarbeitslosigkeit sind hier nahezu bedeutungslos geworden. Die Arbeitsmarktpolitik werden wir deshalb noch stärker auf benachteiligte Gruppen ausrichten“ (BK Kohl, Plpr. 12/5, S. 76).

Als besonders förderungsbedürftige Gruppen, nicht nur bezogen auf die Arbeitsmarktpolitik, wurden wie eh und je zunächst die Familie, aber auch die Mütter mit Rückkehrwillen in die Erwerbsarbeit, Ältere und Behinderte genannt. Man bekannte sich zwar auch noch kurz zur Verbesserung der Chancen für die jungen Menschen, aber dies wurde im Grund vor allem wieder auf die neuen Bundesländer bezogen, da man im Westen anscheinend keinen besonderen Problemdruck mehr wahrnahm.

„Für Mütter, die nach einer Familienphase erneut einen Arbeitsplatz anstreben, werden wir die Rückkehr in den Beruf durch verbesserte Qualifizierungshilfen erleichtern. ... Frau Präsidentin, meine Damen und Herren, unter den Institutionen, die Halt geben, steht die Familie an erster Stelle. ... Es war und bleibt das Ziel unserer Politik, die Familie zu stärken. ... Unsere Politik wird deshalb in besonderem Maße auch auf die Bedürfnisse der älteren Generation ausgerichtet sein. Unsere Gesellschaft muß den Älteren ein Leben in Selbständigkeit und Sicherheit, ein Leben in Würde ermöglichen. ... Die Eingliederung Behinderter in Beruf und Gesellschaft ist umso erfolgreicher, je besser die Leistungen der medizinischen, der beruflichen und der sozialen Rehabilitation aufeinander abgestimmt sind. Wir wollen es den behinderten Menschen erleichtern, ihre Rechte in Anspruch zu nehmen. ... Frau Präsidentin, meine Damen und Herren, wir werden alles daransetzen, um die Chancen junger Menschen in ganz Deutschland weiter zu verbessern. Im Westen Deutschlands hat die Zahl der jugendlichen Arbeitslosen den niedrigsten Stand seit 14 Jahren erreicht. Ein vergleichbares Ergebnis muß uns bald auch in den neuen Ländern gelingen“ (BK Kohl, Plpr. 12/5, S. 76, S. 81ff.).

<sup>170</sup> Der Beitragssatz wurde von 4,3 auf 6,8 % erhöht und eine erneute Senkung auf 6,3 % ab Januar 1992 vorgesehen. Damit wurden die Kosten der Wiedervereinigung, hohe Transferleistungen in den Osten zur Finanzierung der Renten, des Arbeitslosengeldes und zur Eindämmung der Massenarbeitslosigkeit über eine stark expandierende aktive Arbeitsmarktpolitik nicht vom Steuerzahler, sondern vor allem der Solidargemeinschaften der Versicherten aufgebürdet (vgl. Ritter 2006).

Die Probleme der neuen Bundesländer nach der Wiedervereinigung und damit besonders auch die hohe Arbeitslosigkeit, oftmals als so genannte „Transformationsarbeitslosigkeit“ bezeichnet, standen also klar im Fokus der kommenden Regierungsarbeit.

#### *Die Stimmen der Opposition zum Regierungsprogramm*

Von Seiten der Grünen<sup>171</sup> wurde in der Aussprache zunächst auf eine gesplante Bewusstseinslage der deutschen Bevölkerung hingewiesen, da man in Westdeutschland den Golfkrieg als Aufmerksamkeits-thema Nummer 1 ansah, während im Osten nachvollziehbarerweise die eigenen wirtschaftlichen Schwierigkeiten im Fokus standen (vgl. Die Grünen, Plpr. 12/6, S. 123).

Dies verweise auch auf einen „westdeutschen Egoismus“, den man auch aus der Regierungserklärung herausgelesen habe. Trotz Kenntnis der dramatischen Lage im Osten lasse die Regierung nämlich ein wirkliches Aufbau- und Zukunftsprogramm für die neuen Bundesländer vermissen (vgl. Die Grünen Plpr. 12/6, S. 123). Der Regierung wurde somit vorgeworfen, die Lage entweder völlig zu unterschätzen oder böswillig zu verschweigen, da schon früh bekannt gewesen sei, dass die Versprechen an die DDR-Bürger nicht einzuhalten seien.

„Schon im vergangenen Sommer war für Kurt Biedenkopf klar - ich zitiere -: Wir haben den Deutschen in der DDR zuviel versprochen. Wir haben gesagt, es gebe ein Wirtschaftswunder. Wir haben gesagt, die Einheit koste nichts. Wir haben hohe Wachstumsraten vorausgesagt. Namhafte Bonner Politiker gingen sogar so weit, die DDR-Bürger zur Dankbarkeit darüber aufzufordern, daß wir ihnen die D-Mark als das Kostbarste, das wir haben, auf dem Silbertablett präsentieren. Mit solchen Reden haben wir unerfüllbare Erwartungen geweckt.- Dem ist nichts hinzuzufügen. Die Regierungserklärung verstärkt die Ernüchterung“(Die Grünen, Plpr. 12/6, S. 124).

Die PDS war in ihrer Kritik erwartungsgemäß noch schärfer. Bereits im Einigungsvertrag habe man den sozialen und ökonomischen Niedergang des Ostens vorprogrammiert, so die Abgeordneten, und mit dem Regierungsprogramm sah man lediglich die Förderung der Reichen verwirklicht (vgl. PDS; Plpr. 12/6, S. 118/119). Man vermisste konkrete Maßnahmenprogramme zur Beschleunigung des wirtschaftlichen Wachstums und Strukturwandels im Osten. Der „Boom“ im Westen wurde in diesem Zusammenhang auch kritisch betrachtet, da sich so eine weitere Spaltungslinie in der Gesellschaft ankündige.

„Nach der Herausbildung einer Zweidrittelgesellschaft in den alten Bundesländern ist die Politik der Bundesregierung auf dem besten Wege, in den ostdeutschen Bundesländern sogar eine Eindrittelgesellschaft zu ungunsten von zwei Dritteln der Bevölkerung zustande zu bringen, was natürlich seine negativen Rückwirkungen auf die anderen Bundesländer hätte“ (PDS, Plpr. 12/6, S. 118).

Die PDS merkte an, dass eine bloße Finanzierung der Arbeitslosigkeit schließlich auch der Steuerzahler im Westen zu spüren bekomme (vgl. PDS, Plpr. 12/6, S. 120). Gefordert wurde daher neben anhaltenden Finanztransfers in den Osten eine durchdachte Strukturpolitik und ein beschäftigungsorientiertes Förderprogramm (vgl. PDS, Plpr. 12/6, S. 121). Insgesamt kritisierte man von dieser Seite die ungerechte Gewinn- und Lastenverteilung der Einigung sowie die undifferenzierte „Tabula-rasa-Politik“ bei der Beseitigung der so genannten Erblasten der DDR.

<sup>171</sup> Im Folgenden sind hiermit genauer Bündnis 90/Die Grünen gemeint.

„Die einen verdienen, die anderen verlieren. Alles, was aus der ehemaligen DDR stammt, ob schlecht oder gut, alles, was an sie erinnert, soll gründlich beseitigt werden ... Die Gewinne der Einheit Deutschlands werden privatisiert, und ihre Kosten werden auf die Bevölkerung abgewälzt. Der Innere Frieden wird damit auf das höchste belastet“ (PDS, Plpr. 12/6, S. 118, 120/121).

Von Seiten der SPD wurde zunächst wieder auf bestehende Koalitionsstreitigkeiten sowie die Aufblähung der Staatsapparates und damit der Kosten bei gleichzeitiger Forderung von Einsparungen angesichts knapper Mittel verwiesen (vgl. SPD, Plpr. 12/6, S. 100/101). Das bekannte Zitat Kohls „Keiner wird nach der Vereinigung auf etwas verzichten müssen“ wurde angesichts der wahrgenommenen gegenwärtigen Lage und der Regierungserklärung als Wählerbetrug dargestellt.

„Wie wäre es eigentlich gewesen, wenn Sie vor der Wahl im Herbst folgendes gesagt hätten: Wir sind dankbar, daß die staatliche Einheit gelungen ist und die Zustimmung unserer Nachbarn, Verbündeten und Partner gefunden hat. Aber - so hätte man fortfahren können - ihre gesellschaftliche Vollendung wird noch große Anstrengungen erfordern. Jede und jeder in der ehemaligen DDR wird den Übergang von dem bisherigen System und seiner schlimmen Hinterlassenschaft zur neuen Ordnung spüren, und vielen wird zunächst an Umstellung und an Veränderung der Lebensgewohnheiten sowie an existentiellen Unsicherheiten eine ganze Menge zugemutet werden, bevor es dann wirklich aufwärts geht. ... Die Menschen in den alten Bundesländern – so hätte man weiter sagen können - werden Verzichte leisten müssen, denn die Teilung kann nun einmal nur durch Teilen überwunden werden. Dafür – so hätte man fortfahren können - sind große Summen erforderlich. Wir werden sie in sozial gerechter Weise nicht nur durch Einsparungen, sondern auch durch Steuererhöhungen aufbringen. Zu diesem Zweck wird zunächst die im Grundgesetz vorgesehene Ergänzungsabgabe erhoben“ (SPD, Plpr. 12/6, S. 102).

Man konstatierte, dass die Wirklichkeit die Regierung nun doch eingeholt habe und man erkennen müsse, dass sich unter den desillusionierten Bürgern nun auch „Nebenwirkungen“ zeigten, wie eine gewisse Empfänglichkeit für „schlimme Parolen“, womit vor allem der Anstieg an Fremdenfeindlichkeit angesprochen wurde (vgl. SPD, Plpr. 12/6, S. 102). Dass mit der Beitragserhöhung bei der Arbeitslosenversicherung die Arbeitnehmer und Arbeitgeber allein belastet würden, anstatt die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu einer gesamtgesellschaftlichen Aufgabe zu machen, wurde ebenfalls erneut angebracht; vor allem war man erstaunt ob der ausbleibenden Kritik von Seiten der FDP hinsichtlich der sonst so gemiedenen Beitragserhöhungen (vgl. SPD, Plpr. 12/6, S. 103). Dass man Steuererhöhungen auch im Rahmen der gewollten Kriegsunterstützung angekündigt hatte, sah die SPD als klare Vernebelungstaktik, da man vermutete, unter diesem Etikett nur noch mehr Mittel für den Anpassungsprozess im Osten erlangen zu können (vgl. SPD, Plpr. 12/6, S.103).

Mit zahlreichen Zitaten aus der Presse wurde der neuen, alten Regierung schließlich ein extrem schlechtes Zeugnis für ihr Programm ausgestellt.

„Die Koalitionsvereinbarungen und der Start der Bundesregierung sind auf breite Kritik gestoßen, und zwar bis hin zu Zeitungen, in denen wir das üblicherweise nicht feststellen können: ‚Niederschmetternd mittelmäßig‘, ‚Der Start ist mißglückt‘, ‚Mit Geburtsfehlern - Kabinett ohne Glanz‘, ‚Ohne Phantasie und Mut‘, ‚Auf langer Talfahrt‘ - gehören dabei noch zu den mildereren Urteilen“ (SPD, Plpr. 12/6, S.106).

Da man sich wieder als Partei mit konkreten Alternativprogrammen zeigen wollte, forderte die SPD schließlich im Rahmen eines 8-Punkte-Programms u.a. die Auflegung umfassender Programme zur Qualifizierung, Fortbildung und Umschulung sowie weitere Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.

„Wir können doch wohl übereinstimmen, wenn ich sage: Jede Mark, die hier eingesetzt wird, bewahrt Menschen vor Hoffnungslosigkeit und steigert auch bereits kurzfristig die Produktivität“ (SPD, Plpr. 12/6, S. 105).

Durch bessere Alternativen wollte man sich der Verantwortung in der Opposition stellen, um Gerechtigkeit, Freiheit und Solidarität als die zentralen Grundwerte des Gemeinwesens zu erhalten (vgl. SPD, Plpr. 12/6, S. 107).

#### 4.8.3 Der Problembearbeitungsdiskurs in der 12.WP

Schon im März 1991 wurde ein Gesetzentwurf der Regierung zur *Änderung arbeitsförderungsrechtlicher und anderer sozialrechtlicher Vorschriften* beraten und schließlich im Mai 1991 verabschiedet. Anlass war die Erkenntnis, dass zur Konsolidierung des Arbeitsmarktes in den neuen Bundesländern weiterhin arbeitsmarktpolitische Sonderregelungen benötigt würden. Dazu gehörten die Sonderregelungen für das Kurzarbeitergeld und ABM<sup>172</sup>, die nun im ersten Fall bis Dezember 1991 und im zweiten Fall bis Dezember 1992 verlängert werden sollten, um weitere Beschäftigungseinbrüche zu verhindern (vgl. Drks. 12/496). Ebenso sollte der seit Januar 1982 geltende § 128 AFG aufgehoben werden, in dem bisher geregelt war, dass Arbeitgeber bei Entlassung älterer Arbeitnehmer der BA das Arbeitslosengeld, die Arbeitslosenhilfe und die zugehörigen Sozialbeiträge zu erstatten hätten, da man so darauf hinwirken wollte, dass langjährige Mitarbeiter wirklich bis zum 63. Lebensjahr beschäftigt und nicht in die Arbeitslosigkeit bzw. die mittlerweile wieder unerwünschte Frühverrentung entlassen würden. Begründet wurde die Streichung mit den praktischen Umsetzungsschwierigkeiten der Regelung angesichts weit auslegbarer Befreiungstatbestände (vgl. Drks. 12/222, S. 6). Schließlich wollte man die Altersgrenze für das Altersübergangsgeld auf 55 Jahre (bisher 57) senken, was neben der Entlastung des Arbeitsmarktes eine Entlastung bei der BA für Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe bringen sollte, aber ansonsten keinesfalls kostenneutral blieb (vgl. Drks. 12/496, S.2ff.), sowie eine Kürzung der Förderungsdauer bei Sprachkursen für Aussiedler, Asylanten und Flüchtlinge durchsetzen. In Anbetracht der finanziellen Belastungen der BA und aufgrund von „Erfahrungen aus Modellversuchen“ wurde dies als gerechtfertigt angesehen (vgl. Drks. 12/413; 12/22, S. 6).<sup>173</sup>

Die Regierung rechtfertigte die Verlängerung der angesprochenen Maßnahmen sowie die anderen Veränderungen als Notwendigkeit angesichts der „sozialen Altlasten“ am Arbeitsmarkt, die das sozialistische Regime hinterlassen hatte und nun eine der „schwierigsten Phasen des Umbauprozesses“ begründete (vgl. BM Blüm, Plpr. 12/25, S. 1775). Wie man mit verschiedenen Zahlen nachwies, war die Situation im Osten äußerst prekär, wobei man auch bemerkte, dass Experten den Tiefpunkt der Entwicklungen auch noch nicht als erreicht ansahen. Die wahrgenommene Lage wurde also keinesfalls verharmlost, sondern vielmehr als wahre „Herkulesaufgabe für die BA“ dargestellt (vgl. FDP, Plpr.

<sup>172</sup> Bei ABM wurde die Zulassung eines 90 - 100-prozentigen Lohnkostenzuschusses ausgeweitet und sowie die Förderungsfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts als ABM-Träger. Beim Kurzarbeitergeld wurde die Bezugsdauer verlängert und der Bezug mit beruflichen Bildungsmaßnahmen verbunden. Arbeitgebern sollten die Beiträge zur Kranken- und Rentenversicherung für Kurzarbeitergeldbezieher von der BA erstattet werden (vgl. IAB-Chronik der Arbeitsmarktpolitik 1991).

<sup>173</sup> Im Rahmen der Ausschusssitzungen wurde schließlich noch beschlossen die Wartezeit für Asylbewerber aufzuheben, um ihnen in gewissen Wirtschaftsbereichen während des ganzen Asylverfahren Beschäftigungsmöglichkeiten zu geben, was die Sozialhilfekassen entlasten sollte (vgl. Drks. 12/496, S.2ff.).

12/25, S. 1778). Man sah sich vor diesem Hintergrund zu schnellem Handeln gedrängt, so dass auch das Gesetzgebungsverfahren äußerst schnell abgewickelt wurde, wie von der Opposition auch immer wieder kritisiert (vgl. SPD, Plpr. 12./25, S. 1776). Angesichts der zunehmend lauter werdenden Stimmen aus der ostdeutschen Bevölkerung nach schneller und wirksamer Hilfe im Umbauprozess schien die Regierung wirklich unter Handlungsdruck zu stehen.

„Die sozialen Unruhen, die sich in den großen Demonstrationen in Leipzig ankündigen, fordern rasches und entschlossenes Handeln von uns. Sie fordern Großzügigkeit, viel Geld, Umsetzen einer Fülle von Maßnahmen vor Ort - sofort, alles begleitet von Hoffnungen und Erwartungen, daß nun auch die Wirkungen spürbar einsetzen“ (FDP, Plpr 12/15, S.993).

Großzügigkeit und Handlungsaktivität wollte man anscheinend auch durch die Nennung der konkreten Summen für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen nachweisen. Man betonte immer wieder, dass die hier aufgewendeten Summen und damit der Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente beispiellos sei.

„Damit kommen die klassischen Instrumente der Arbeitsmarktpolitik in einem Maße zum Einsatz, wie wir das in der ehemaligen Bundesrepublik selbst in größten Krisenzeiten und in den am stärksten betroffenen Problemregionen nicht kannten“ (FDP, Plpr. 12/25, S. 1178).

„Wir nutzen die Instrumente des Arbeitsmarkts, wie keine Regierung vor uns, und zwar was die Zahl der Instrumente wie die Ausstattung anlangt. Nie gab es mehr Geld und Instrumente im Arbeitsförderungsgesetz als durch dieses Gesetz“ (BM Blüm, Plpr. 12/25, S. 1780).<sup>174</sup>

Man sprach zwar bei den Maßnahmen auch immer von dem Motiv der sozialen Absicherung der Arbeitnehmer – so wurde von der CDU/CSU auch auf die „soziale Abfederung“ durch Altersruheübergangsgeld und Sondermaßnahmen im ABM-Bereich hingewiesen (vgl. CDU/CSU, Plpr. 12/15, S. 1775f.) –, aber da an das Kurzarbeitergeld nun auch eine Qualifizierungspflicht gebunden wurde, sollte es auch als Strategie eines Motivierungsprozesses und stärker arbeits- denn sozialpolitische Maßnahme verstanden werden.

„Das Kurzarbeitergeld soll bis zum Jahresende weiter gezahlt werden, richtiger- und notwendigerweise aber jetzt verknüpft mit der Auflage, Bildungsmaßnahmen wahrzunehmen. Diese Vorschrift soll Druck ausüben in der Erkenntnis, daß die hinter Kurzarbeit versteckte Arbeitslosigkeit nur dann wirksam bekämpft werden kann, wenn die Arbeitnehmer die freie Zeit nutzen, um sich umschulen und qualifizieren zu lassen“ (FDP, Plpr. 12/15, S. 993).

„Es geht darum, daß wir Anreize zur Flexibilisierung schaffen und daß das, was man in der Anhörung die Nestwärme der Betriebe genannt hat, aufbricht, um bei allen Beteiligten das Bewußtsein zu wecken und zu fördern, daß man sich um neue Existenzen wirklich bemühen muß“ (FDP, Plpr. 12/25, S. 1778).

Während die Opposition der Regierung eine Teilschuld für die prekäre Situation am ostdeutschen Arbeitsmarkt zusprach (vgl. SPD, Plpr 12/15, S. 989), war auf Regierungsseite ganz klar, dass der „Sozialismus“ die Arbeitsplätze vernichtet hatte und nun eine lange Zeit verdeckte Arbeitslosigkeit eben erst zum Vorschein komme. Auf einen kritischen Zwischenruf aus der PDS reagierte Bundesminister Blüm dementsprechend:

<sup>174</sup> Besonders aus der PDS kam dazu allerdings kein Beifall: „Die Reden der Regierungsmitglieder erinnern mich fatal an Reden a la Honecker. Das Selbstlob ist unerträglich“ (PDS; Plpr. 12/15, S.992)

„Die Arbeitsplätze hat der Sozialismus vernichtet, nicht diese Bundesregierung. Es wird ja immer schöner! Wir räumen die Trümmer weg, und die Trümmersgesellschaft beschwert sich über unsere Arbeit“(CDU/CSU, Plpr. 12/25, S. 1780).

Die Strategie der zur Stabilisierung des ostdeutschen Arbeitsmarktes basierte damit einerseits auf der Förderung eines subventionierten zweiten Arbeitsmarktes, was man für den Westen zuvor immer wieder als kontraproduktiv dargestellt hatte, Versuchen der Entlastung durch die Schaffung von Altersruheübergangszeiträumen für mehr Menschen und der Kombination von Kurzarbeitergeld und Qualifizierungsmaßnahmen, um die Betriebe zu entlasten, Massenentlassungen zu verhindern und gleichzeitig, die Menschen zur Suche nach „neuen Existenzen“ zu motivieren. Vor diesem Hintergrund hatte die Regierung zumindest Hoffnung die „Beschäftigungskatastrophe“ im Osten zu verhindern.

„Die FDP hofft, daß die erwünschten sozialen Folgen eintreten, nämlich, daß Arbeitslosigkeit, wo sie unvermeidlich ist, abgemildert wird und daß den Arbeitnehmern, die betroffen sind, mit den Angeboten der Qualifizierung weitergeholfen werden kann. Sie hofft auch, daß die notwendige Anpassung und Umstrukturierung zur freien Marktwirtschaft nicht behindert, sondern ermöglicht und gefördert werden“(FDP, Plpr. 12/15, S. 994)

#### *Stimmen der Opposition:*

Bei der Opposition stieß der Gesetzesentwurf bis auf einzelne Ausgestaltungspunkte Punkte (wie die Einführung einer Sperrzeit, Streichung des §128 AFG, Dauer der Verlängerung, Begrenzung der Ausweitung der Vorruhestandsregelung auf zwei Jahrgänge) in der Sache selbst auf keinen großen Widerstand. Ihm wurde daher bis auf einige Enthaltungen von Seiten der PDS zugestimmt, auch wenn die obligatorischen Bemerkungen hinsichtlich der zu späten Intervention und einer zu geringen Reichweite der Maßnahmen – „Tropfen auf den heißen Stein“, „Reparaturgesetz“ – natürlich nicht ausblieben. Außerdem versuchte man, die ohnehin schon dramatische Lage noch zusätzlich affektiv aufzuladen, indem man vor den zukünftigen Entwicklungen bei anhaltender Untätigkeit warnte.

„Wie werden denn die Menschen Ende des Jahres 1991 und 1992 reagieren, wenn die Arbeitslosenzahl auf mehr als 5 Millionen gestiegen ist, wenn in neuen Bundesländern oder ganzen Landstrichen jede oder jeder zweite keine Beschäftigung hat? Die sozialen Spannungen werden sich vermutlich in Massendemonstrationen entladen. Das sieht sogar die FDP - und das sagt sie auch - ähnlich. Die psychologischen Belastungen werden zahllose Familien gefährden und besonders bei Kindern tiefe Spuren hinterlassen. Die politischen Folgen können für das demokratische Bewußtsein und die demokratische Entwicklung - nicht nur in den neuen Ländern – verheerend sein. ... Nimmt man die millionenfache Angst der Beschäftigten und der schon arbeitslos Gewordenen in den neuen Ländern ernst, dann ist vor allen Dingen ein arbeitsmarktpolitisches Sofortprogramm notwendig. Das von der Bundesregierung vorgelegte, mit großen Worten vorgestellte ist kleinmütig und kommt auch spät“ (SPD, Plpr. 12/15, S. 995).

Insgesamt wollte man das Gesetz von Seiten der Opposition als akute Krisenintervention und Notprogramm verstehen, so dass man ihm zustimmen konnte, auch wenn man weiterhin eine konsequente Strukturpolitik, konkrete Beschäftigungsprogramme und die Etablierung von Beschäftigungsgesellschaften im Osten vermisste (vgl. PDS, Plpr. 12/25, S. 1779/1780; SPD, Plpr. 12/25, S. 1777f.). Anzumerken ist, dass zumindest ein Abgeordneter darauf verwies, auch die alten Bundesländer nicht völlig aus den Augen zu verlieren.

„Hier kann ich mir die Anmerkung nicht verkneifen, daß es auch bei uns noch Gemeinden mit hoher Arbeitslosigkeit gibt und daß es auch hier angebracht wäre, wieder darüber nachzudenken, ob man von der 70%igen Förderung wieder abgeht, auf die 90- bzw. 100%ige Förderung [bezogen auf ABM; Anmerk.M.R.], um den schwachen Gebieten auch in den alten Ländern Rechnung zu tragen“ (SPD, Plpr. 12/15. S. 991).

„Warum diskutieren wir nicht ganz ernsthaft über die Frage, ob eine neue Vorruhestandsregelung nicht auch für Arbeitsmarktproblemregionen des Westens in Betracht kommt? Ist im Westen alles so paletti, dass er zurückstehen kann?“ (SPD, Plpr. 12/25, S. 1778).

#### **4.8.3.1 Die 10. AFG-Novelle**

Mit dem „Gesetz zur Änderung von Förderungsvoraussetzungen im Arbeitsförderungsgesetz und anderen Gesetzen“ wurde im September 1992 die 10. Novelle des AFG in den Bundestag eingebracht. Sie wurde als Notwendigkeit vor dem Hintergrund der BA-Defizite in Zusammenhang mit der anhaltend schlechten Arbeitsmarktlage im Osten gesehen und sollte auch, laut Gesetzentwurf, die Beitragszahler entlasten. Dazu hielt man Leistungskürzungen und Lastenverschiebungen für erforderlich, auch um die Zielgerichtetheit bei den Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik zu verbessern. Die bereits bekannte Formel „Konsolidierung auf hohem Niveau“ und „Konzentration auf die wirklich Bedürftigen“ sollte also auch hier wieder überzeugen. Außerdem wollte man mit der Novelle dem Problem Rechnung tragen, dass Großunternehmen im Westen immer häufiger ältere Arbeitnehmer im Zuge von einvernehmlichen Vertragsaufhebungen in eine mit betrieblicher Abfindung unterstützte Arbeitslosigkeit entließen und sich damit auf Kosten der Solidargemeinschaft verjüngten – die Erstattungspflicht nach § 128 AFG war zuvor abgeschafft worden. Dies widersprach schließlich dem in der 9. Novelle erklärten Ziel, lieber einen gleitenden Übergang in die Altersrente zu befördern (vgl. Gesetzentwurf Drks.12/3211).

Zur „Stabilisierung der Ausgaben“ bei der BA sowie zur „Weiterentwicklung der Instrumente“ des AFG sollten folgende Maßnahmen erfolgen: Entlastung der Beitragszahler zur BA von den Eingliederungsleistungen für Aussiedler, Ausklammerung bestimmter beruflicher Bildungsmaßnahmen aus der Förderung, Überprüfung der Qualität und arbeitsmarktpolitischen Zweckmäßigkeit von beruflichen Bildungsmaßnahmen vor Beginn einer Förderung, Einschränkung der Förderungshöhe und -dauer beim Einarbeitungszuschuss, Angleichung der Förderkonditionen bei allgemeinen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in den neuen Bundesländern an die Regelungen in den alten Bundesländern nach einer Übergangszeit, Präzisierung des Auftrags der beruflichen Rehabilitation im Bereich der Bundesanstalt für Arbeit, Aussetzung der Förderung durch Investitions- und Mehrkostenzuschüsse der produktiven Winterbauförderung bis 1994, Neuabgrenzung der Finanzverantwortung für Altersübergangsgeldempfänger und die Einführung eines neuen Instrumentes der Arbeitsförderung zur Förderung der Beschäftigung in Zusammenhang mit Umweltsanierung in den neuen Bundesländern (Arbeitsförderung „Umwelt Ost“). Um die Arbeitslosenversicherung von Belastungen durch Frühverrentungsregelungen zu befreien, sollte die Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld bei Sperrzeit wegen Arbeitsaufgabe bei älteren Arbeitnehmern verkürzt, Abfindungen bei Arbeitsaufgabe ohne wichtigen Grund teilweise auf das Arbeitslosengeld angerechnet und auch wieder eine Erstattungspflicht der

Arbeitgeber eingeführt werden (vgl. Drks. 12/3423). Die bisherigen Maßnahmen wurden also weiter spezifiziert, wobei neben den Einsparungen einige Maßnahmeansätze, als Reaktion auf „wahrgenommene Fehlentwicklungen“, zurückgefahren, aber auch neue Leistungen eingeführt wurden (vgl. ABM-Ost).

In die Beratungen der 10. Novelle floss auch ein Antrag der SPD-Fraktion unter dem Titel „Zukunftsorientierte Arbeitsmarktpolitik – Arbeit statt Arbeitslosigkeit“ ein. Die SPD lehnte die Kürzung von Leistungen der BA ab und wollte die Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern von den Vorgaben des AFG lösen. Dazu sollten zwei Förderprogramme aufgelegt, die Entscheidungen über Förder Voraussetzungen und -konditionen dezentralisiert und der Anteil der Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik unterstützt durch die Festsetzung von Mindestquoten erhöht werden. Die Finanzierung sollte durch die schon lange gewünschte Einführung von Arbeitsmarktbeiträgen auch bei Selbständigen, Beamten und sonstigen bisher nicht beitragszahlenden Einkommensteuerpflichtigen gewährleistet werden (vgl. Drks. 12/2666). Der Antrag wurde erwartungsgemäß abgelehnt, da die Regierung sich „im Rahmen des bewährten Instrumentariums des AFG“ bewegen wollte (vgl. Drks. 12/3423, S. 3).

Von der FDP wurde die vorliegende Novelle überraschenderweise relativ unbeschönigt als klares Spargesetz dargestellt, was aber unter Hinweis auf die komplexen Zusammenhänge in den Politikfeldern Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik keinesfalls als unsoziale Maßnahme aufgenommen werden sollte.

„Wir kommen heute zur Schlussberatung und Entscheidung über ein ausgesprochen schwieriges, politisch höchst strittiges Gesetz. Es geht um Änderungen der Fördervoraussetzungen im Arbeitsförderungsgesetz. Es geht um Streichungen, es geht ums Sparen, und zwar bei sozialen Leistungen, bei Förderinstrumenten, die im Einsatz waren, um Schwachen, Arbeitslosen, Gescheiterten, um solchen, die dem Arbeitsmarkt nicht gewachsen sind, wieder auf die Beine zu helfen. ... Wer aber diese Zusammenhänge verkennt, [...] verkennt auch die Wirkungsmechanismen zwischen Finanz-, Arbeits- und Sozialpolitik. Daß ein Sparhaushalt, der uns in allen Bereichen, also auch bei der Sozialpolitik und der Arbeitspolitik, zum Beschneiden von Leistungen zwingt, nicht unsozial ist, begreifen nur diejenigen, die das ganze Gefüge betrachten“ (FDP, Plpr. 12/113, S. 9615).

Angesichts der schwierigen Lage auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt hielt man es auch für gerechtfertigt, eher bei der Arbeitsmarktpolitik Abstriche zu machen als in der Wirtschaftsförderung, die aus liberaler Sicht nach wie vor Vorrang haben sollte.

„Diese Streichung ist in Einzelfällen sicher hart, aber vor dem Hintergrund des zusammengebrochenen, nur ganz mühsam aufzubauenden Arbeitsmarkts im Osten und der ungeheuren finanziellen Probleme erscheint es mir viel wichtiger, alle Anstrengungen auf Erhalt und Neuschaffung von Arbeitsplätzen zu konzentrieren, die auch für einen Bewerber, der sich so mühsam qualifiziert hat, erst einmal vorhanden sein müssen“ (FDP, Plpr. 12/113, S.9616).

Im Fokus sollte der erste und nicht ein zweiter Arbeitsmarkt stehen, der nur durch investitionsförderliche soziale und wirtschaftliche Rahmenbedingungen gestützt werden könne, so dass also auch darauf zu achten sei, dass Arbeitsmarktpolitik durch ABM und Qualifizierungsmaßnahmen die Entstehung von echten Arbeitsplätzen nicht behindere (vgl. FDP, Plpr. 12/113, S. 9617).

Gegen die Vorwürfe eines sozialen Kahlschlages führte die CDU/CSU vor allem wieder die Anzahl geförderter Maßnahmen und aufgewendeter Summen an und stellte diese in Vergleich zur SPD-Regierungszeit, um die weiterhin hohe sozialpolitische Aktivität unter Beweis zu stellen (vgl. CDU/CSU, Plpr. 12/113, S. 9601, 9629).

Erstaunlich war bei dieser Debatte, wie sich die Argumentation der CDU/CSU gegenüber der 8. und 9. Novelle völlig umdrehte, so dass sie eher an die damalige Kritik aus den Oppositionsreihen erinnerte. Man rechtfertigte nämlich nun plötzlich ungeniert die Ausgliederung der Eingliederungsleistungen für Aussiedler aus dem BA-Haushalt sowie der Leistungen zum Nachholen eines Hauptschulabschlusses vor dem Hintergrund der Systemfremdheit dieser Leistungen, nachdem man sie gegen solche Vorwürfe damals durchgesetzt hatte. Die Beitragszahler sollten nicht mehr mit der Finanzierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben und vor allem nicht mit Kosten, die durch Versäumnisse in der Schulpolitik durch die Ländern entstanden, belastet werden.

„Wir sind ja dem Ziel schon seit langem auf der Spur, in unserem Sozialsystem genauer zu untersuchen: Was soll denn mit dem Geld der Beitragszahler finanziert werden, und was ist eigentlich Aufgabe der Allgemeinheit und damit die Last der Steuerzahler? Dazu haben wir auch in dieser Novelle unseren Beitrag geleistet. ... Wieso ist denn der Beitragszahler - das sind Millionen von Arbeitnehmern, darunter auch Handwerksmeister, verpflichtet, mit seinem Beitrag das Versagen von Schulpolitik zu bezahlen? Das sollen die bezahlen, die die Verantwortung dafür tragen, daß der Hauptschulabschluß nicht von allen erreicht wird. ...Dritter Punkt. Eine Neuordnung ist die Finanzierung der Aufgabe ‚Integration der Aussiedler‘. Wir alle sind in der Pflicht, unseren Mitbürgern, die als Aussiedler zu uns kommen, zu helfen, in der sprachlichen Förderung, in der Eingliederung insgesamt. Aber auch hier gilt die Frage: Ist das Aufgabe der Beitragszahler, oder ist das Aufgabe der Steuerzahler?“ (BM Blüm, Plpr. 12/113, S.9602).

Die Novellierungen wurden überwiegend als notwendige Reaktion auf Fehlentwicklungen dargestellt, wie zum Beispiel auch bei der Einführung der Qualitätsüberprüfung bei beruflichen Bildungsmaßnahmen oder die Wieder-Einführung (sic!) des gerade zuvor abgeschafften §128 AFG zur Regelung der Erstattungspflichten des Arbeitgebers bei Entlassungen älterer Arbeitnehmer.

„Ich habe ja schon vorhin davon gesprochen, welch großen Erfolg Fortbildung und Umschulung haben. Dennoch muß man selbstkritisch fragen, ob alle Bildungsträger wirklich für den Arbeitsmarkt fortgebildet haben. ... In der Not muß schnell gehandelt werden, und deswegen haben wir schnell gehandelt. Aber das entbindet uns doch nicht von der Pflicht, zu überprüfen, ob alle Bildungsmaßnahmen wirklich zielgerichtet auf Verwertung im Arbeitsmarkt hin angelegt sind und ob sie den Qualitätsstandard erreichen, der für eine Fortbildungsmaßnahme notwendig ist. ... Ich komme sodann zu dem heißdiskutierten § 128 des Arbeitsförderungsgesetzes. Auch dazu möchte ich zunächst einmal grundsätzlich etwas sagen. Es hat sich so eingeschlichen, daß die Bundesanstalt auch betriebliche Personalpolitik bezahlt. Viele, gerade die Großkonzerne, haben sich ihre betriebliche Personalpolitik von allen Arbeitnehmern und allen Arbeitgebern bezahlen lassen, selbst von den Arbeitnehmern, die in Kleinbetrieben gearbeitet haben und nie in den Genuß eines solchen Zuschusses gekommen sind, selbst von den Arbeitgebern, die gar nicht das Geld hatten, in ihren Betrieben solche Sozialpläne anzubieten. Das kann doch nicht solidarisch sein. Die Sozialkasse ist doch nicht die Abholerkasse für die Starken“ (CDU/CSU, Plpr. 12/113, S. 9602).

Beim § 128 AFG emotionalisierte man das Thema, indem das „menschliche Problem“ dieser Fehlentwicklung betont wurde, nämlich die Gefahr, der Vorstellung Vorschub zu leisten, 50-Jährige gehörten schon zum alten Eisen. Einen „Jugendtick“ wollte man ausdrücklich nicht finanzieren (vgl. BM Blüm, Plpr. 12/113, S. 9603).

Die Novelle umfasste laut Bundesarbeitsminister Blüm eine gerechte Neuordnung der Finanzierungsverantwortung, die Aufgabe der Qualitätssicherung und trug mit dem hoch gelobten neuen Instrument „Arbeitsförderung Umwelt-Ost“ auch noch zu der gewünschten Verschiebung von rein konsumtiven zu produktiven Kosten bei (vgl. Blüm, Plpr. 12/113, S. 9601, 9605). Alternativen zum „Zusammenstreichen“ beim AFG, wie höhere Bundeszuschüsse an die BA und eine Finanzierung über Steuererhöhungen und/oder Neuverschuldung, sah man nicht, denn einerseits hielt man Steuererhöhungen für unzumutbar und andererseits nahm man schon eine „gefährliche Stimmung“ im Volk wahr, die man nicht in Zusammenhang mit den sozialen Problemen Arbeitslosigkeit und Armut sehen wollte, sondern vor allem als Angst vor weiterer finanzieller Belastung und steigender Verschuldung des Staates interpretierte.

„Wollen Sie die Beiträge erhöhen? Wollen Sie die Belastung der Arbeitnehmer und Arbeitgeber weiter steigern? Wir halten dies in der augenblicklichen Situation nicht für vertretbar. Wollen Sie den Bundeshaushalt weiter belasten, müssen Sie die Steuern erhöhen. Auch dies können wir den Bürgern augenblicklich nicht zumuten. ... Wir stellen fest, daß die Akzeptanz der Bürger, auch was die Frage einer möglichen Neuverschuldung angeht, gering ist. Denn eine Neuverschuldung bedeutet eine Belastung in der Zukunft und beeinträchtigt den Handlungsspielraum gerade von uns Sozialpolitikern. Wir könnten in Zukunft weniger Sozialpolitik machen, wenn wir im Haushalt durch eine Neuverschuldung noch mehr eingeengt würden. Daß die Akzeptanz bei den Bürgern nicht mehr vorhanden ist, zeigt sich daran, daß sie sich von den traditionellen demokratischen Parteien entfernen. Dies ist so, und es hat nicht allein mit der Arbeitslosigkeit zu tun. Auch die Ausländerfeindlichkeit hat nicht nur mit der Arbeitslosigkeit zu tun; es ist ein völlig anderes Phänomen auch in der Asylproblematik. Sie wissen sehr wohl, daß sich gerade dort, wo Bürger in Arbeit sind, die Ausländerfeindlichkeit breit macht. Wir müssen da an die Wurzeln“ (CDU/CSU, Plpr. 12/113, S.9610).

Wie das gelingen sollte bzw. was genau die Wurzeln der Probleme waren, blieb man allerdings in der Debatte zu erklären schuldig.

Abschließend machte man von Seiten der Regierung ganz klar, dass man in der gegebenen Situation nicht mehr „aus dem Vollen schöpfen“ könne, sondern vielmehr weitere Finanzquellen und damit Finanzierungsverantwortliche in die Pflicht nehmen wollte. Dazu wurden der Bund, die Länder, die Treuhand und die Summe der Steuerzahler gezählt (vgl. CDU/CSU, Plpr. 12/113, S. 9601, 9611). Man war sich jetzt sicher, dass der Beitragszahler allein den Arbeitsmarkt Ost nicht sanieren könne (vgl. CDU/CSU, Plpr. 12/113, S. 9610, 9611, 9612). Dass die Opposition dies schon viel früher immer wieder angeführt hatte, wurde natürlich nicht erwähnt. Die für notwendig befunde Entlastung der Beitragszahler sollte allerdings nicht so weit gehen, dass man dem Vorschlag einer Arbeitsmarktabgabe des SPD-Entwurfes zur Finanzierung der Lohnersatzleistungen für ausgeschiedene ältere Arbeitnehmer zustimmen konnte. Hier schien die Entlastung der Arbeitgeber doch wieder deutliche höhere Priorität zu haben, wobei man dies nicht wirklich überzeugend rechtfertigen konnte.

„Sie haben von der Belastung der Beitragszahler gesprochen und gefragt, wieso ich in dem einen Fall von der Belastung der Beitragzahler rede und im anderen Fall von denselben Beitragszahlern. ... Wenn die Arbeitgeber ihr Personal verjüngen wollen, dann dürfen sie das nicht zu Lasten der Solidargemeinschaft aus Arbeitgebern und Arbeitnehmern tun. Das ist der Punkt. ... Im übrigen halten wir auch die Vorstellung, daß nur die Arbeitgeber diese Solidargemeinschaft bilden sollen, für bedenklich; denn immerhin haben ja auch die Arbeitnehmer Vorteile aus dem Ganzen, denn die Arbeitnehmer gehen immer nur mit ihrer eigenen Zustimmung, und sie gehen in einen wohlverdienten Vorruhestand, der offenbar für viele attraktiv ist; sonst würden sie ja die Zustimmung nicht geben“ (CDU/CSU, Plpr. 12/113, S. 9623f.).

Letztlich wollte man die Neufassung des §128 AFG nicht als Entlastung der Arbeitgeber, sondern als Entlastung von Bürokratie und als Instrument verstanden haben, um in schwierigen Zeiten einen „sozialverträglichen Sozialstaatsumbau“ durchführen zu können.

Wie immer wurde auch an alle gesellschaftlichen Kräfte appelliert, ihren eigenen Beitrag zur Lösung der Probleme zu liefern, wobei man den Beitrag der Regierung meist schon als gegeben ansah.

„Das A und O aller Beschäftigungspolitik sind Investitionen. Was wir machen können, sind Rahmenbedingungen. Wir können Brücken bauen. Aber die schönste Brücke nutzt nichts ohne Ufer. Das Ufer muß ein neuer Aufschwung zu mehr Beschäftigung sein. 120 Milliarden DM gehen als Investitionen in den Osten, davon nur 24 Milliarden DM private Investitionen. Hier lahmt das private Bein. ... Dafür brauchen wir einen Solidarpakt, an dem alle mitwirken und zu dem nicht jeder Vorschläge macht, was der andere tun sollte sondern zu dem jeder seinen Beitrag leistet. Wir jedenfalls sind dazu bereit“ (BM Blüm, Plpr. 12/113, S.9605).

Der Begriff „Solidarpakt“ spielte auch noch in den folgenden Debatten eine große Rolle, denn die Ausweitung der Verantwortlichkeiten für die Problemlösung hielt weiter an.

Bei aller geschilderten Dramatik der Lage, unterließ es die Regierung auch hier nicht, auf die auch zu findenden positiven Entwicklungen (vgl. hier Lehrstellensituation, Rückgang bei Langzeitarbeitslosen, Erfolge von Qualifizierungsmaßnahmen; vgl. Blüm, Plpr. 12/113, S. 9600/9601) hinzuweisen und die Problemlage durch Vergleiche zu relativieren.

„Auch wenn es große Probleme gibt: Dieser Standort Deutschland ist auch als Arbeitsstandort noch immer ein Spitzenland in der Welt. Wir sollten ihn nicht zugrunde reden. Ich will einmal eines sagen: Ich habe viele gute Beziehungen zu meinen Kollegen in den ehemaligen RGW-Ländern. Gemessen an deren Problemen geht es uns sehr gut. Ich erinnere mich an einen Kollegen, der gesagt hat: Deine Sorgen möchte ich einmal haben. Ich will unsere Sorgen nicht geringachten, messe sie aber auch an der Hinterlassenschaft des Sozialismus in den anderen Ländern. Diese haben es schwerer, aus dem Tal herauszukommen, als wir es zusammen in Deutschland haben werden“ (BM Blüm, Plpr. 12/113, S. 9601).

Eingebettet in Durchhalteappelle wurde zum Schluss nochmals deutlich gemacht, dass die Arbeitsmarktproblematik weiterhin im Dreiklang von Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik angegangen werden müsse, wobei bei diesem Gesetz abgesehen vom Instrument der Arbeitsförderung „Umwelt-Ost“ von originär arbeitsmarktpolitischen Bestrebungen nicht viel übrig geblieben war und Mittel anscheinend nur noch für diejenigen zur Verfügung standen, die ihrer „unbedingt bedurften“.

„Diese Herausforderungen, die wir zu bewältigen haben, sind doch wohl nur im Einklang von Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik zu schaffen. Unser gemeinsames Ziel, die Lebensverhältnisse rasch anzugleichen, werden wir nur erreichen, wenn wir den Zusammenhang dieser drei Politikbereiche sehen. Die Sozialpolitik ist nicht in der Lage, alle Probleme zu lösen. Dazu gehören auch die anderen Politikbereiche, insbesondere die Wirtschaftspolitik. Natürlich muß sich die Sozialpolitik auch nach den finanzpolitischen Gegebenheiten richten; denn das sind unsere Spielräume, die wir als Sozialpolitiker haben. Ich meine, daß die vorgelegte AFG-Novelle in einem hohen Maß dieses Kriterium, das wir in Finanzpolitik, Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik sehen, miteinander verbindet. Ich halte es vernünftig, daß auf Grund der großen finanziellen Belastungen, die die deutsche Einheit und die damit verbundenen Reparaturkosten für vierzig Jahre Sozialismus nun einmal mit sich bringen, auch bei der Bundesanstalt für Arbeit die Finanzmittel für die Menschen ausgegeben und auf die Menschen konzentriert werden, die deren unbedingt bedürfen“ (CDU/CSU, Plpr. 12/113, S. 9628).

Man erwartete außerdem, dass die Sparleistung des Gesetzes Anerkennung verlange (vgl. FDP, Plpr. 12/113, S. 9619).

Die Opposition lehnte das Gesetz einstimmig ab, da, wie auch von fast allen Sachverständigen in den Ausschussberatungen, das Zurückfahren der arbeitsmarktpolitischen Leistungen als kontraproduktiv angesehen wurde (vgl. Drks. 12/3423, S. 28ff.). Im Einzelnen wurde kritisiert, dass z.B. die arbeitsmarktpolitischen Sonderregelungen nicht lange genug gelaufen seien, als dass sie hätten echte Wirkung zeigen können. Außerdem sah man den Abbau von ABM als katastrophal auch für die Entwicklung der sozialen Infrastruktur im Osten an. Nach Ansicht der Opposition war im Gesetz auch keine Konzentration der Mittel auf die wirklich Bedürftigen zu finden, wie man besonders an dem vernachlässigten Thema der Frauen auf dem Arbeitsmarkt ausmachte (vgl. PDS; Plpr. 12/113, S. 9613, 9615, Die Grünen, Plpr. 12/113, S. 9619). Schließlich unterstellte man der Regierung sogar, auf einen natürlichen „Reinigungsprozesses im Osten“ zu spekulieren.

„Wenn man da so nüchtern herangeht - ich schließe nicht aus, daß einige das tun -, dann könnte das Kalkül darin bestehen, daß sich die Lösung auf dem Arbeitsmarkt wie folgt abspielt - grob gerechnet: Eine Million geht so nach und nach noch in den Westen, einer Million Frauen wird die Erwerbsneigung ausgetrieben, und eine Million bleibt arbeitslos. Das ist eine sozial beherrschbare Größe (fraktionslos, Plpr. 12/113, S. 9621).

Der wahrgenommene erneute Rückzug des Bundes aus der Verantwortung bei der Bekämpfung von Massenarbeitslosigkeit wurde als skandalös dargestellt und zudem noch nicht einmal als ökonomisch sinnvoll angesehen (vgl. SPD, Plpr. 12/113, 9605; Die Grünen, S. 9620). Man kritisierte schließlich auch den viel beschworenen Solidarpakt der Regierung, da der Gesetzgeber sich nach Ansicht der SPD aus dieser Verpflichtung bereits herausgezogen hatte.

„Wir fragen: Wie ernst ist vor diesem Hintergrund eigentlich Ihr lautes Nachdenken über einen gesellschaftlichen Solidarpakt zu nehmen? Wirkliche Solidarität kann nicht erzwungen werden. Der Bereitschaft zur Solidarität geht aber voraus, daß es gerecht zugeht und jeder die Lasten noch schultern kann, die ihm aufgebürdet werden“ (SPD, Plpr.12/113, S. 9608).

Die SPD versuchte weiterhin, ihr Programm „zukunftsorientierte Arbeitsmarktpolitik“ als besseren Weg anzupreisen, das durchaus auch bei einigen Gruppen unter den Sachverständigen Anklang gefunden hatte. Da man aber auf keine Einsicht hoffte, prophezeite man eine weitere Zuspitzung der Problemlagen und eine damit verbundene zunehmende Staatsverdrossenheit und Frustration bei den Jugendlichen mit dramatischen Folgen.

„Ich habe zudem gesagt, Ihre Maßnahmen sind gesellschaftspolitisch äußerst gefährlich und nicht zu verantworten. Wir haben gegenwärtig schon in Ostdeutschland einen Sockel an Langzeitarbeitslosen in Höhe von ca. 300 000 Menschen. Diese Zahl steigt täglich weiter an. Langzeitarbeitslosigkeit verändert den Menschen. Eine auch aus westdeutschen Beobachtungen bekannte Folge ist die zunehmende Gewalt in der Familie. Die Opfer sind in der Regel Frauen und Kinder. Die Hoffnungslosigkeit vor allem arbeitsloser junger Menschen entlädt sich häufig in sinnlosen Gewaltaktionen. Die wachsende Ausländerfeindlichkeit hat hierin eine wesentliche soziale Ursache. Die gesellschaftliche Ausgrenzung junger Menschen führt zu Haß, ja, wie wir gesehen haben, zu Mord und Totschlag“ (SPD, Plpr. 12/113, S. 9607).

Anzumerken ist noch, dass der Bundesarbeitsminister besonders angegriffen wurde. Vor dem Hintergrund der Erfahrung vorangegangener Gesetzesvorhaben, wies die Opposition darauf hin, dass der oft auch „gute sozialpolitische Gedanke“ bei Blüm, der schließlich auch Vorstand der Arbeitnehmervereinigung der CDU (CDA) sei, der Parteidisziplin und vor allem dem Finanzminister anscheinend immer wieder zum Opfer gefallen war.

„Ich muß eines zu Herrn Blüm sagen: Wir haben jetzt zehn Jahre diesen Arbeitsminister, zehn Jahre Norbert Blüm als Arbeitsminister! Ehrlicher geworden ist er nicht. Wenn Sie ehrlich wären, Herr Arbeitsminister, dann würden Sie sagen: Am liebsten würde ich ein anderes Arbeitsförderungsgesetz vorlegen, aber ich muß sparen, weil ich mich in der eigenen Regierung nicht habe durchsetzen können“ (SPD, Plpr. 12/113, S. 9632).

#### **4.8.3.2 Gesetze zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (1./2. SKWPG)**<sup>175</sup>

Der bereits in der 10. Novelle eingeschlagene Kurs der „Arbeitsmarktpolitik mit dem Rotstift“ setzte sich mit dem 1. SKWPG fort (vgl. Drks. 12/5502). Es wurde im Zusammenhang mit einem föderalen Konsolidierungsprogramm (Gesetz vom 23. Juni 1993) sowie dem 2. SKWPG als umfassendes Spar- und Konsolidierungskonzept in Reaktion auf die finanzielle Staatskrise dargestellt. Das 2. SKWPG umfasste weitere Maßnahmen im sozialpolitischen Bereich zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms, z.B. die Absenkung der Aufwendungen für die Sozialhilfe zur Wahrung des Abstandsgebots, Wegfall der Mutterschaftspauschale, stärkere Kostenbeteiligung der Beschäftigungsstellen von Zivildienstleistenden sowie Folgeänderungen im Zusammenhang von Kindergeld und BAföG, in Bezug auf das Soldatenversorgungsgesetz und Unterhaltsvorschussgesetz (vgl. Drks. 12/5510, S. 8). Das föderale Konsolidierungsprogramm sollte der Anpassung an die veränderten Bedingungen und Aufgaben nach der Wiedervereinigung dienen, explizit zur Bewältigung der finanziellen Erblasten, zur langfristigen Sicherung des Aufbaus in den neuen Ländern und zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, verbunden mit einer Entlastung der öffentlichen Haushalte beitragen. Dabei sollte eine „gerechtere“ Verteilung der Finanzierungslasten auf die öffentlichen Haushalte durch einen neuen Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (vgl. Drks. 12/4401, S. 3,4) umgesetzt werden, wobei der Bund zunächst insbesondere auch durch „Bundesergänzungszuweisungen“ finanzschwache alte Bundesländer aber vor allem die neuen Ländern noch unterstützen wollte. Im Zuge der folgenden Haushaltsdebatten schienen aber die hier anzufindenden Entlastungen der Länder und Kommunen vielmehr als Rechtfertigung der im Rahmen des 1. und 2. SKWPG vorgenommenen Einschränkungen zu fungieren.

„Entgegen falschen Behauptungen konsolidiert sich der Bund nicht zu Lasten der Länder und Gemeinden. Zwar führen die Absenkungen der Lohnersatzleistungen und anderer Maßnahmen im Bereich der Bundesanstalt für Arbeit für sich genommen zu Folgekosten bei den Gemeinden. Aber bereits im Föderalen Konsolidierungsprogramm sind Maßnahmen zum Subventionsabbau, im Personalbereich und bei der Sozialhilfe enthalten, die zu einer Entlastung der Länder und Gemeinden von rund 5 Milliarden DM führen“ (vgl. Bundeswirtschaftsminister Rexrodt, FDP, Plpr. 12/171, S. 14690).

Laut Gesetzentwurf ließen eine schwächere Wirtschaftsentwicklung als erwartet, konjunkturell bedingte Steuermindereinnahmen bei Bund, Ländern und Kommunen sowie die weiterhin benötigten hohen Zuschüsse des Bundes zum Ausgleich der Haushaltsdefizite bei der BA, die Belastungen der öffentlichen Haushalte an ihre Grenzen stoßen. Mit dem Sparprogramm wollte man eine verfassungsrechtlich problematische Nettoneuverschuldung vermeiden. Neben der Einschränkung von Leistungen

<sup>175</sup> Das 1. und 2. SKWPG wurden zusammen mit einem Missbrauchs- und Steuerbereinigungsgesetz der Regierung im Rahmen der allgemeinen Haushaltsdebatten beraten. Da hierdurch die Debatten doch deutlich ausufernten, wurden als Grundlage für die Analyse des kulturellen Milieus von Arbeitslosigkeit nur die Debattenteile zum Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung sowie für Wirtschaft verwendet.

nach dem Kindergeld-/Erziehungsgeldgesetz und der Anhebung der Mineralölsteuer sollten vor allem wieder im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung Einschränkungen vorgenommen werden. Dies bedeutete erstmals eine konkrete Absenkung der Lohnersatzleistungen (Arbeitslosengeld, Kurzarbeitergeld, Eingliederungsgeld, Eingliederungshilfe, Schlechtwettergeld und Arbeitslosenhilfe) sowie des Unterhaltsgeldes. Weiterhin wurde eine Begrenzung der Arbeitslosenhilfe-Bezugsdauer auf zwei Jahre, die Streichung des Schlechtwettergeldes ab 1. Juli 1994 sowie weitere einzelne Änderungen des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums vorgenommen. Da man das Vermittlungsmonopol der BA im Zusammenhang mit der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit in Frage stellte, war auch ein Modellversuch zur privaten Arbeitsvermittlung vorgesehen (vgl. Drks. 12/5925, S. 7). Laut Schmuhl zeigte sich in diesen Spargesetzen nicht mehr nur ein Konsolidierungsmotiv, sondern eine substantielle Änderung der bisherigen Arbeitsmarktpolitik, da sich die Vorstellungen über eine angemessene und zielführende Arbeitsmarktpolitik grundlegend zu wandeln schienen – nämlich von der aktiven zur fürsorglichen Arbeitsmarktpolitik (vgl. Schmuhl, 2003, S. 578), was sich vor allem darin zeigen sollte, dass nun die Aussteuerung der Arbeitslosen in die Sozialhilfe betrieben wurde.

Schon bei der Einbringungsrede zum Haushalt 1994 wurde von Finanzminister Waigel, wie dann auch später vom Wirtschafts- und Arbeitsminister, der strikte Sparkurs als alternativlose Maßnahme dargestellt, wobei als neuer Akzent nun nicht nur der Rückgewinn nationaler Handlungsspielräume sondern vor allem auch das internationale Ansehen und Vertrauen auf solide Finanzpolitik im Rahmen der Sicherung des Wirtschaftsstandortes Deutschland betont wurden.

„Ohne die Konsolidierungs- und Wachstumsbeschlüsse wären wir weder im nationalen noch im internationalen Maßstab handlungsfähig geblieben. ... Nur auf der Grundlage der einschneidenden Sparbeschlüsse konnten wir auch auf dem Weltwirtschaftsgipfel in Tokio bestehen und auf gesicherter Basis unsere eigenen politischen Vorstellungen und Empfehlungen vertreten. Wir müssen Rücksicht auf die Befürchtungen unserer Wirtschaftspartner in aller Welt nehmen, und diese Befürchtungen wären dramatisch eskaliert, wenn die Kreditaufnahme im Bundeshaushalt, wie es ohne unsere Einsparungsbeschlüsse der Fall gewesen wäre, nahe an die 100 Milliarden-DM-Grenze herangerückt wäre. Unsere finanzpolitische Botschaft lautet: Deutschland steht zu seiner internationalen Mitverantwortung für Konjunktur und Beschäftigung, für Stabilität für die Öffnung der Handelsgrenzen und für den Aufbau sozial orientierter Marktwirtschaften in allen Teilen dieser Welt“ (BM Waigel, Plpr. 12/171, S. 14685).

Daher wurden politische Verlässlichkeit, marktwirtschaftliche Zuverlässigkeit und Zielklarheit in der Politik als „bestes Konjunkturprogramm“ thematisiert (vgl. CDU/CSU, Plpr. 12/171, S. 14703).

Man bekannte sich zu den Schulden des deutschen Staates, auf die man sogar „stolz war“, da sie hauptsächlich als Folge der von allen gewünschten Wiedervereinigung angesehen wurden (vgl. CDU/CSU, Plpr. 12/171, S. 14686). Die Schuldenhöhe wurde aber auch wieder durch ausgewählte Vergleiche mit anderen Ländern relativiert, um zu zeigen, dass man trotzdem nicht zu den „Schlusslichtern“ bei der Verschuldungshöhe zählte, was natürlich als Erfolg der bisherigen Politik verbucht wurde (vgl. CDU/CSU, Plpr. 12/171, S. 14687). Insgesamt wurde die schwierige Haushalts- und Wirtschaftslage als Zusammenspiel von „Rezession, vereinigungsbedingtem Finanzbedarf und strukturellen Belastungen und Herausforderungen des Standorts Deutschland“ gedeutet (vgl. CDU/CSU, Plpr.

12702). Man erklärte, dass man für die „gute Sache“, für die Zukunft Deutschlands, für die nächste Generation, besonders auch den „kleinen Mann“ spare, der erfahrungsgemäß bei steigender Verschuldung und Inflation immer am stärksten zu leiden habe (vgl. CDU/CSU, Plpr. 12/173, S. 14893). Auch die noch nicht abgeschlossene Wiedervereinigung, d.h. die Angleichung der Lebensbedingungen in Ost und West, sowie auch der Wunsch, den Sozialstaat und vor allem das Sozialversicherungssystem zu erhalten, machten es laut Regierung nötig zu sparen, und daher auch den Bürger wieder zu Verzicht anzuhalten (vgl. CDU/CSU, Plpr. 12/171, S. 14684, FDP, Plpr. 12/173, S. 14866). Für eine grundlegendere Neuordnung, z.B. die nunmehr durchaus von allen Parteien favorisierte Finanzierung der Arbeitsförderung aus Steuer- statt aus Beitragsgeldern, sah man sich aber aus finanziellen Gründen nicht in der Lage.

„Er hat davon gesprochen, daß die Arbeitsförderungsmaßnahmen nicht vom Beitragszahler finanziert werden dürfen. ... Dies kommt unseren und meinen Vorstellungen sehr nahe. Die Tatsache, daß wir es noch nicht umsetzen, ist einfach dadurch begründet, daß wir die entsprechenden Mittel für Arbeitsförderungsmaßnahmen im Haushalt nicht zur Verfügung haben“ (CDU/CSU, Plpr. 12/173, S. 14902).

Die Opposition konnte dem Sparkonzept natürlich nichts abgewinnen, bezeichnete es als sozial unangewogen und sprach von rigorosem Sozialstaatsabbau und Kahlschlag im AFG, woraufhin die Regierung auf die bisher eingesetzten „immensen Geldsummen“, eben auch mit der Folge der Neuverschuldung, verwies (vgl. CDU/CSU, Plpr. 12/171, S. 14688, 14704). Außerdem versuchte die Regierung die Kritik abzuweisen, indem sie an die Sparmaßnahmen der SPD-Regierung Anfang der 80er Jahre erinnerte (vgl. CDU/CSU, Plpr. 12/171, S.14688, 14704) und im Rahmen internationaler Vergleiche einen verbreiteten „Trend“ bzw. normativen Wissenskonsens zu Leistungsrückbau und Konsolidierung feststellte, den nur die deutschen Sozialdemokraten noch nicht erkannt hätten.

„Weltweit werden unter dem Vorzeichen überhöhter Transferausgaben und dringend benötigter Investitionsmittel staatliche Leistungen begrenzt und auch liebgewordene Vergünstigungen zusammengestrichen. Vom ehemals proklamierten Volksheim- Schweden über Frankreich, Kanada und Italien werden Leistungsansätze zurückgenommen, werden Selbstbeteiligungen in der Krankenversicherung eingeführt und Leistungssteigerungen verzögert. Schweden hat in mehreren Konsolidierungsschritten Haushaltseinsparungen in Höhe von 11 % des Brutto-sozialproduktes vollzogen oder vorbereitet. Nicht die Bundesregierung, sondern die deutsche Opposition ist in dieser Frage international isoliert“ (CDU/CSU, Plpr. 12/171, S. 14689).

Die Regierung unterstellte zudem, dass der Bürger mehr Einsicht und Verständnis für die Maßnahmen zeige, als die Opposition, die sich nur von „ideologisch verblendeten Funktionären“ beraten lasse, glaube (vgl. FDP, Plpr. 12/173, S. 14866; CDU/CSU, S. 14905). Letztlich versuchte die Regierung den Ausdruck der Kürzung im Rahmen des Sparkonzepts eher zu vermeiden und sprach lieber von einer „Begrenzung des Zuwachses“ und dem „vorübergehenden Einfrieren von Leistungen“, um Anpassungsprozesse an die gesunkene Wirtschaftskraft zu befördern (vgl. CDU/CSU, Plpr. 12/171, S. 14688). Diese besondere Rhetorik sollte wohl zur Beruhigung und Minderung von Protesten beitragen, wobei im weiteren Verlauf der Debatte deutlich wurde, dass Leistungen doch nicht nur „vorübergehend“ eingefroren werden sollten.

„Sobald wir wieder Spielraum haben, kann es nicht darum gehen neue soziale Leistungen zu beschließen, sondern die Steuer- und Abgabenlast der Bürger und der Wirtschaft wieder zu reduzieren. Das muß die Priorität sein“ (CDU/CSU, Plpr. 12/171, S. 14692).

Eine grundlegende Gerechtigkeitsdiskussion, wie von der Opposition angestoßen, wollte man vermeiden, da diese nach eigenen Ansichten nur vordergründig bliebe und Besitzstände ausgewählter Gruppen zu verteidigen suche, was letztlich zu Lasten des Wohles aller gehen würden.

„Wir lassen uns von niemandem mangelnde Verantwortung für die Arbeitslosen in Deutschland vorwerfen. Wer Konsolidierung und Privatisierung mit Beschäftigungsabbau gleichsetzt, muß sich der grundsätzlichen Frage stellen: Ist es moralisch zu rechtfertigen, zugunsten der Erhaltung einzelner Arbeitsplätze gesamtwirtschaftliche und ordnungspolitische Fehlsteuerungen in Kauf zu nehmen? ... Aber wenn wir den Empfehlungen der Opposition folgen würden, dann hätten wir vordergründige Gerechtigkeit im Elend, und der Sozialstaat ginge in Konkurs“ (CDU/CSU, Plpr. 12/171, S. 14687).

Laut Regierung hatte man für eine soziale Ausgewogenheit im Sparpaket bereits durch die Einschränkungen bei den Steuer-Begünstigungen für Besserverdiener gesorgt (vgl. CDU/CSU, Plpr 12/171, S.14689). Man bescheinigte sich schließlich den nötigen Mut und die Weitsicht ganz klar zu sagen, was finanzpolitisch machbar sei und was nicht, wobei man dabei auf allen Ebenen den „Standort Deutschland“ sichern und der Solidarität gegenüber den neuen Bundesländern Priorität einräumen wollte, da es dem Westen auf Dauer nicht gut gehen könne, wenn es dem Osten auf Dauer schlechtgehe (vgl. CDU/CSU, Plpr. 12/171, S. 14684, 14694; FDP, Plpr. 12/173, S. 14875).

Die Förderung privater Investitionen in Zusammenhang mit der bekannten Argumentationsfigur „investiv vor konsumtiv“, weitere Deregulierungen und Privatisierung im Osten galten als zielführend.

„Worauf kommt es jetzt bei der Standortdiskussion eigentlich an? Was brauchen wir im Blick auf die Zukunft? Ich glaube, es kommt jetzt vor allem darauf an, daß wir den privaten Investitionen optimale Entfaltungsmöglichkeiten eröffnen. Das schaffen wir nicht, indem wir eine Arbeitsmarktabgabe fordern, indem wir weitere Steuern fordern, indem wir eine Wertschöpfungsabgabe und dergleichen fordern ... Wir müssen verlässliche Rahmenbedingungen schaffen, das ist Aufgabe der Politik. Wir müssen möglichst rasch überzogene Regulierungen abbauen. Wir haben das, was die Deregulierungskommission<sup>176</sup> erarbeitet hat, sehr rasch umzusetzen. Wir müssen uns staatlicherseits überall dort zurückziehen, wo private Lösungen wirtschaftlicher sind“ (CDU/CSU, Plpr. 12/173, S. 14873/874).

Wie schon so oft, wurden auch wieder überhöhte Ansprüche an den Sozialstaat kritisiert und Gemeinsinn und mehr Eigenverantwortung gefordert, wobei dies vor allem für die Tarifpartner gelten sollte, die maßgeblich von der Regierung dafür verantwortlich gemacht wurden, mit zu „teurer Arbeit“ und Unflexibilität am Arbeitsmarkt den Abbau der Arbeitslosigkeit zu behindern.

„Wenn man Sie so hört, wollen Sie glauben machen, die Verantwortung für die Arbeitslosigkeit läge allein bei der Bundesregierung. Ich bin der Meinung, daß die Verantwortung für die Entwicklung der Beschäftigung in allererster Linie bei den Tarifparteien liegt. Sie und nicht die Bundesregierung vereinbaren die Bedingungen, zu denen die Arbeitnehmer Beschäftigung finden können. Arbeitslosigkeit - dies spüren wir doch jetzt immer mehr-

<sup>176</sup> Die Deregulierungskommission war im März 1988 bestehend aus insgesamt 10 Mitgliedern aus der Wirtschaftspraxis und Wissenschaft (Nationalökonomie und Jura) als beratendes Gremium des Wirtschaftsministers eingesetzt worden, um Vorschläge für den Abbau von unnötigen und beschäftigungsbehindernden Regulierungen zu machen und damit auf eine höhere Flexibilität und Verbesserung der Wachstums- und Beschäftigungsperspektiven hinzuwirken. 1991 wurde der Bundesregierung der Abschlussbericht vorgelegt (vgl. Deregulierungskommission 1990). Die Vorschläge der Deregulierungskommission waren zum Beispiel eine Öffnung der Tarifbindung für bestimmte Fälle und Beschränkungen der Möglichkeiten Tarifverträge allgemein verbindlich zu erklären (= Deregulierung des Lohnverhandlungssystems), die Einschränkung des Kündigungsschutzes sowie die weitere Erleichterung von befristeten Arbeitsverhältnissen und Leiharbeit (vgl. Basedow 2002, S. 402ff.; Rose 2003, S.107ff.).

entsteht dann, wenn Arbeit zu teuer wird. Sie wird auch dann zu teuer, wenn die Flexibilität des Arbeitseinsatzes eingeschränkt wird. Die Folge ist: Unternehmen müssen rationalisieren oder die Produktion in kostengünstigere Länder verlagern. Arbeit gibt es genug. Wir müssen von den Tarifpartnern verlangen, daß sie ihrer Verantwortung auch hinsichtlich der Arbeitslosen gerecht werden“ (CDU/CSU, Plpr. 12/173, S. 14904/905).<sup>177</sup>

Insgesamt kündigte man an, wirtschaftliches Leistungsvermögen und die staatliche Sozialpolitik wieder in Einklang bringen zu müssen. Einen ausufernden Wohlfahrtsstaat wollte und konnte man sich nicht leisten, zumal dieser nicht dem eigenen Verständnis über das Verhältnis von Bürger und Staat entspräche.

„Tatsache ist drittens, das sich unser Gemeinwesen in den letzten Jahren in vielen Bereichen vom Sozialstaat, den wir erhalten und sichern wollen, zu einem Wohlfahrtsstaat entwickelt hat, in dem Mittel für soziale Leistungen den überaus dominierenden Teil des Haushaltes ausmachen“ (FDP, Plpr. 12/173, S. 14866).

„An die Stelle des alten autoritären Vaters Staat ist die neue, alles besorgende Mutter Staat getreten. Aber es ist in beiden Fällen gleich: Bürger werden wie Kinder behandelt. Das ist nicht mein Verständnis vom Staat, das ist nicht mein Verständnis vom mündigen Bürger“ (BM Blüm, Plpr. 12/173, S. 14892)

In der spezifischen Debatte zum Geschäftsbereich Arbeit und Sozialordnung ging es vor allem um eine kritische Betrachtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente Frühverrentung, ABM, Fortbildung und Umschulung, aus der heraus man die Leistungskürzungen rechtfertigte. Der von der Opposition geforderte Ausbau bzw. zumindest Erhalt von ABM in größerem Umfang und damit eines zweiten Arbeitsmarktes wurde als reguläre Beschäftigung verdrängend abgelehnt. Außerdem stellte der Bundesarbeitsminister die „Gefahr einer Spaltung des Arbeitsmarktes“ durch weiteren Ausbau von ABM dar, so dass die Kürzung von ABM vielmehr „human“ erscheinen sollte (vgl. CDU/CSU, Plpr. 12/173, S. 14893). Bei Fortbildungen und Umschulungen wurden vermeidbare „Fehlsteuerungen“ angesichts nicht besetzter Stellen trotz hoher Arbeitslosigkeit gesehen, was beweisen sollte, dass die Arbeitskräfteallokation nicht funktionierte. Bei der Frühverrentung hielt man die „Entfernung noch arbeitswilliger und arbeitsfähiger Menschen vom Arbeitsmarkt“ dagegen weiterhin für problematisch (vgl. FDP, Plpr. 12/173, S. 14906). Die Kürzung der passiven Leistungen wurde im Rahmen der Argumentationsfigur „Lohnabstandsgebot“ und „fehlende Arbeitsanreize“ dargestellt, und auch die Missbrauchsdebatte wurde hier wieder belebt.

„Was wir wollen, und das spiegelt sich in unseren Einzelvorschlägen und Maßnahmen wider, ist erstens, daß die Menschen, die arbeiten, mehr verdienen als jene, die keine Arbeit haben, weil ansonsten Anreize verloren gehen“ (FDP, Plpr. 12/173, S. 14869).

„Ich sage dies vor dem Hintergrund, daß wir auch und vor allem für diejenigen da sind, die treu und brav ihre Beiträge zahlen. Für diese Leute müssen wir eine Politik machen, die verständlich ist und bei der auch sichtbar wird, daß es einen Abstand zwischen den sozialen Leistungen und dem Lohn gibt“ (CDU/CSU, Plpr. 12/173, S.14920).

---

<sup>177</sup> Vgl. hierzu auch eine Argumentation in Zusammenhang mit dem Ausbau des zweiten Arbeitsmarktes: „Würden wir, wie vielfach gefordert, den zweiten Arbeitsmarkt flächendeckend ausweiten und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zu einer Pflichtleistung der Bundesanstalt machen, dann verlagerten wir endgültig die Verantwortung der Tarifparteien für die Arbeitslosigkeit auf den Staat. Wir bewegen uns dann allerdings in großen Schritten auf ein Wirtschaftssystem zu, Frau Fuchs, dessen Zusammenbruch wir gerade eindrucksvoll erlebt haben und an dessen Folgen wir alle schwer genug tragen (CDU/CSU, Plpr. 12/173, S. 14905).

„Ich gehöre nicht zu denen, die alle Sozialleistungsempfänger unter Mißbrauchsverdacht stellen. Das wäre nicht nur ungerecht; man würde auch noch vielen, beispielsweise Arbeitslosen, die unter der Arbeitslosigkeit leiden, einen Makel verpassen. Dennoch kann mich das nicht davon abbringen, zu sagen, daß es auch Mißbrauch gibt. Es muß doch ein Gebot der Solidarität sein, daß man denjenigen, die die Solidarkassen mißbrauchen - das ist nämlich Diebstahl -, zu Leibe rückt. ...Ich schütze diejenigen, die fleißig ihren Beitrag zahlen, vor denjenigen, die Solidarkassen ausnutzen. Das gehört zu meinem Verständnis von Solidarität“ (BM Blüm, CDU/CSU, Plpr. 12/183, 15880).

Sozialpolitische Bestrebungen im arbeitsmarktpolitischen Bereich mussten laut Regierung nun grundsätzlicher in Frage gestellt werden, da man sich von der Logik angebotsorientierter Wirtschaftspolitik mehr Erfolg bei der Bekämpfung der Arbeitsmarktprobleme versprach.

„Es muß auch gespart werden, um Arbeitsplätze zu ermöglichen. Die Quelle des Sozialstaates ist die Arbeit. Was wäre das für ein Sozialstaat, der die Kuh schlachtet, die er melken will. So dumm ist kein Bauer und so dumm sind auch nicht die Sozialpolitiker (BM Blüm, 12/173, S. 14893).

„Es ist klar, daß sich gerade die Sozialpolitiker herausgefordert fühlen, über geeignete Maßnahmen nachzudenken, und Vorschläge zu machen, wie man zu mehr Beschäftigung kommt. Aber es sind vielleicht nicht immer die besten Vorschläge. ... Die Untersuchung eines Meinungsforschungsinstituts zeigt, daß in der öffentlichen Meinung Arbeitsmarktpolitik ein Bereich der Sozialpolitik ist. Aus dem Blickwinkel des Sozialpolitikers geht es ja dann um diese bekannten Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik: ABM, Fortbildung und Umschulung, Vorruhestand, Es geht dann nicht um die viel entscheidenderen Maßnahmen, die für den Arbeitsmarkt wirklich wichtig sind und Impulse geben....Meine Damen und Herren, die F.D.P. sieht die Arbeitsmarktprobleme eher als Thema der Wirtschaftspolitik“ (FDP, Plpr. 12/173, S. 14905f.).

Zwar sah man auch den Beitrag der arbeitsmarktpolitischen Leistungen für die Linderung des individuellen Schicksals der Arbeitslosigkeit sowie die Gewährleistung sozialen Friedens, aber das Sparmotiv sollte doch Priorität behalten, denn

„[d]ie Kasse ist leer, und die Verschuldungsspielräume sind insgesamt voll ausgenutzt. Hier haben wir keine Handlungsmöglichkeiten, meine Damen und Herren. Es hilft nur rigoroses, schmerzhaftes Sparen“ (FDP, Plpr. 12/173, S. 14906).

Alle Alternativvorschläge der Opposition zu den strengen Sparmaßnahmen hielt man daher für Utopie und ermahnte mehrfach, die „Wahrheiten“ und „Wirklichkeiten“ endlich anzuerkennen.

„Meine Damen und Herren! Wir leben in einer Zeit großer Veränderungen. Das ist nichts Neues. Aber es gibt Wahrheiten, die man wiederholen muß, damit jeder einsieht, daß die Zukunft nicht einfach die Verlängerung der Gegenwart ist“ (CDU/CSU, Plpr. 12/173, S. 14892).

„Wann fangen Sie endlich an, die Wirklichkeit zur Kenntnis zu nehmen? Wann sagen Sie, meine Damen und Herren von der SPD, endlich die Wahrheit, dass Arbeit auswandert, daß Kapital auswandert, wenn wir nicht energisch gegensteuern?“ (FDP, Plpr. 12/173, S. 14906).

Insgesamt plädierte man schließlich dafür, nicht auf „alten Trampelpfaden“ weiter zu marschieren, sondern Innovationen anzunehmen, auch lieb gewonnene Besitzstände anzugehen und dem „Standort Deutschland“ die notwendigen Rahmenbedingungen für erfolgreichen internationalen Wettbewerb zu liefern (vgl. CDU/CSU, Plpr. 12/173, S. 14894, 14905, 14918). Denn dies wurde als sicherer Weg aus der Krise bezeichnet.

„Eines ist sicher: Wenn die Wachstumsbedingungen stimmen, kommen Wachstum und Beschäftigung auch wieder in Gang“ (CDU/CSU, Plpr. 12/183, S. 15876).

Aus den Reihen der Opposition lehnte man den Sparkurs der Regierung erwartungsgemäß wegen der schon genannten „sozialen Unausgewogenheit“ strikt ab.

„Sparen muß sein. Aber auch Sparen muß man mit Sinn und Verstand. Sie sparen leider am falschen Ende. Ihr Kürzungspaket ist sozial ungerecht und ökonomisch unvernünftig. ‚Den Schwachen ans Leder, die Starken geschont‘ sagte ein Kommentator. Und der Vorsitzende der CDU-Sozialausschüsse hat es sogar einen Brandsatz für den sozialen Frieden genannt ... Wie Sie Ihre Zahlen auch drehen und wenden. Herr Waigel, der ganz normale, gesunde Menschenverstand sagt einem doch: Ein Kürzungspaket, zu dem jemand wie der Bundeskanzler, der Finanzminister oder auch ich selbst mit meinem Einkommen nicht eine einzige Mark beisteuern muß, das aber Arbeitslose, Familien mit Kindern und Sozialhilfeempfänger zur Kasse bittet, kann doch nicht sozial gerecht sein“ (SPD, Plpr. 12/171, S. 1496,14697).

Die Argumentationen zum Lohnabstandsgebot wurden als völlig wirklichkeitsfremd beurteilt, da man nicht das Problem zu hoher Sozialleistungen sondern vielmehr das zu geringer Löhne sah.

„Sie begründen die Kürzungen der Sozialhilfe mit dem sogenannten Abstandgebot zwischen Arbeitseinkommen und Sozialhilfe. Aber der Grund dafür ist doch nicht, daß die Sozialhilfe verschwenderisch üppig ist. Der Grund liegt zum einen darin, daß in diesem Land teilweise noch beschämend niedrige Löhne und Gehälter gezahlt werden, zum anderen aber darin, daß die Bundesregierung durch den nach wie vor zu niedrigen Grundfreibetrag bei der Steuer von nicht einmal 1 000 DM im Monat den Menschen auch noch das Existenzminimum wegsteuert. ... Ich sage Ihnen: Eine Bundesregierung, die Arbeitseinkommen so sehr mit Steuern und Abgaben belastet, daß diese bis nahe an die Sozialhilfe heranrutschen, hat wirklich kein Recht, den geringen Abstand zwischen Sozialhilfe und niedrigen Löhnen zu beklagen. Das ist doch pure Heuchelei“ (SPD, Plpr. 12/171, S. 14697).

Scharf kritisiert wurde auch, dass die Kommunen durch steigende Sozialhilfeausgaben über Gebühr belastet<sup>178</sup> und der soziale Frieden maßgeblich gefährdet sowie die Spaltung der Gesellschaft vorangetrieben würde.

„Die Bundesregierung spielt die Menschen gegeneinander aus: die Arbeitgeber gegen die Arbeitnehmer, die Arbeitsplatzbesitzer gegen die Arbeitslosen, die Ostdeutschen gegen die Westdeutschen, die Niedrigverdiener gegen die Sozialhilfeempfänger. Herr Bundeskanzler, Sie führen die Kräfte nicht zusammen, Sie spalten unsere Gesellschaft!“ (SPD, Plpr. 12/171, S. 14695).

Grundsätzlich sprach man sich auch für die Bekämpfung von Missbrauch aus, die aber nach Ansicht der Opposition in den regierungspolitischen Kampagnen und Maßnahmen nur einseitig blieb und unverhältnismäßige Formen annahm.

„Mißbrauch muß selbstverständlich verhindert werden, auch im sozialen Bereich. Darauf haben die ehrlichen Steuer- und Abgabenzahler ein Recht. Aber sie haben ebenso ein Recht darauf, meine Damen und Herren, daß diese Bundesregierung endlich entschlossen gegen Steuerhinterzieher und Subventionsbetrüger vorgeht, zumal die Summen, um die es da geht, eine Vielfaches der Summen beim sozialen Mißbrauch ausmachen“ (SPD, Plpr. 12/171, S. 14697).

Als ebenso einseitig beurteilte man auch die Maßhalteappelle der Regierung.

„Nachdem in Deutschland viele Managergehälter im Vorjahr zum Teil kräftig angehoben worden sind, schreibt ‚Die Zeit‘: Kein japanisches Unternehmen würde auch nur erwägen, die Vorstandsgehälter [...] um zweistellige Prozentsätze zu erhöhen, wenn das Unternehmen gleichzeitig Mitarbeiter entlassen muß. Wie lange müssen wir eigentlich noch warten, bis diese Bundesregierung nicht immer nur einseitig die Arbeitnehmer und ihre Gewerkschaften zum Maßhalten auffordert, sondern endlich auch einmal die deutschen Manager?“ (SPD; Plpr. 12/171, S.14699f.).

<sup>178</sup> Hierin erkannte die Opposition noch einen erneuten „Trick“ zu statistischen Bereinigung des Arbeitslosenproblems, denn: „Geplant ist die statistische Bereinigung, indem der wachsende Sockel der Dauerarbeitslosigkeit in die Sozialhilfe umgesetzt wird.“ (Die Grünen, Plpr. 12/171, S. 14715). Den umgekehrten Weg ging man erst bei der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe im Zuge von Hartz IV.

Die Leistungskürzungen in der Arbeitslosenversicherung unter der Argumentation ansonsten fehlender Arbeitsanreize wurden ebenfalls als völlig realitätsfern angesehen, da nicht der Mangel an Arbeitsmotivation, sondern der Mangel an Arbeitsplätzen, insbesondere ausreichend bezahlter Arbeitsplätze, das zentrale Problem darstelle (vgl. SPD, Plpr. 12/171, S. 14698, Plpr. 12/173, S. 14898). Die PDS warf der Regierung vor, die Rezession zu instrumentalisieren, um wieder eine Umverteilung von unten nach oben zu befördern und die Bürger auf den wirtschaftsliberalen Kurs „einzunorden“.

„Tyll Necker, einer der ganz großen Verantwortungsträger in der Bundesrepublik, weil er als Präsident des Bundesverbandes der Deutschen Industrie diejenigen repräsentiert, die nebst den Banken wirklich Einfluß in der Gesellschaft haben, ist jedenfalls optimistisch. Vor dem CDU-Grundsatzforum sagte er wörtlich: ‚Wir müssen die Krise jetzt nutzen, denn jetzt sind die Menschen reif‘. Reif wozu? Reif dazu, einzusehen, daß der sogenannte kleine Mann in den letzten Jahren über seine Verhältnisse gelebt hat, daß jetzt Schluß sein muß mit Arbeitszeitverkürzung, Lohnfortzahlung bei Krankheit, Rentenanpassung, Inflationsausgleich für Löhne usw.? Wie sagte doch der Vorstandsvorsitzende der Mercedes-Benz AG? ‚Die Zeiten der sozialen Sentimentalität sind vorbei!‘ Oder Bosch-Chef Marcus Bierich: ‚Durch Maßnahmen, die lange Zeit als undurchführbar galten, kann jetzt das Umdenken in Gang gebracht werden, das wir brauchen, um unsere Wettbewerbsfähigkeit wiederherzustellen. Wir bekommen unsere bisherige Konsensphilosophie am Weltmarkt nicht bezahlt‘. Damit wird das bisherige Gesellschaftskonzept in Frage gestellt“ (PDS, Plpr. 12/173, S.14877/878).<sup>179</sup>

„Es ist kein Zufall, daß mitten hinein in diese Diskussion über das Sparpaket der Bundesinnenminister, sein deutschnationales Bekenntnis zu den sogenannten deutschen Sekundärtugenden wie Fleiß, Ordnung, Ausdauer und Kameradschaft plazierte. Die bundesdeutsche Gesellschaft soll auf Linie gebracht werden. Den Unterprivilegierten und Ausgegrenzten sollen Opfer und Verzicht als patriotische Taten verkauft werden. Statt Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, bekämpft diese Bundesregierung die Arbeitslosen, statt Sozialhilfeempfängern zu menschenwürdiger Arbeit zu verhelfen, wird ein Arbeitsdienst eingeführt“ (PDS, Plpr. 12/183, S. 15872f.).<sup>180</sup>

In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass das Thema „wettbewerbsfähige Arbeitsplätze“ gerade unter dem Aspekt der Arbeitszeiten nur einen Tag vor Verabschiedung dieses Gesetzes durch eine Bemerkung Kohls zum „kollektiven Freizeitpark“ im Rahmen einer Regierungserklärung angeheizt wurde.

„Immer kürzere Arbeitszeit bei steigenden Lohnkosten. Immer mehr Urlaub: Das ist keine Voraussetzung für eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit unseres Landes. Wir haben in Deutschland im Durchschnitt 6 Wochen Urlaub und 12 Feiertage pro Jahr. Bei der wöchentlichen Arbeitszeit liegen wir gleichzeitig mit durchschnittlich 37,5 Stunden niedriger als alle unsere Konkurrenten. Dennoch scheint es für viele nichts Wichtigeres zu geben, als über mehr Freizeit nachzudenken. Meine Damen und Herren, wir können die Zukunft nicht dadurch sichern, daß wir unser Land als einen kollektiven Freizeitpark organisieren. Wir müssen in allen Bereichen unserer Ökonomie die notwendigen Voraussetzungen für eine grundlegende Umkehr schaffen“ (BK Kohl, Plpr. 12/182, S. 15656).

Hiermit schien Kohl den Forderungen der Opposition und der Gewerkschaften auf Arbeitszeitverkürzung bei vollem Lohnausgleich als Mittel zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit begegnen zu wollen, was zu großem öffentlichen Unmut führte. In einer Aktuellen Stunde wurde die Bemerkung Kohls von

<sup>179</sup> Von Seiten der FDP hatte man dem entgegensetzen: „Im übrigen gilt immer noch das überlieferte Zitat von Abraham Lincoln, dem 16. Präsidenten der Vereinigten Staaten, der u. a. gesagt hat: Ihr werdet die Schwachen nicht stärken, indem ihr die Starken schwächt. Ihr werdet denen, die ihren Lebensunterhalt verdienen müssen, nicht helfen, indem ihr die ruiniert, die sie bezahlen“ (FDP; Plpr. 12/183, S. 15971).

<sup>180</sup> Im Rahmen dieser Gesetze wurden im BSHG die §18 und 19 (Beschaffung des Lebensunterhalts durch Arbeit und Schaffung von Arbeitsgelegenheit) von einer Kann- in eine Mussvorschrift umgewandelt. „Es muß auch durchgesetzt werden, daß künftig derjenige, der Sozialhilfe bezieht und gesund, arbeitsfähig und noch nicht zu alt ist, zur Arbeit herangezogen wird. Ich kündige hier für meine Fraktion nochmals an, dass wir uns darum bemühen werden, aus der Kann-Vorschrift im Bundessozialhilfegesetz nicht nur eine Sollvorschrift zu machen, sondern eine Mußvorschrift, damit künftig jeder Arbeitslose, der dazu in der Lage ist, zur Arbeit herangezogen wird, wenn er öffentliche Mittel beziehen möchte“ (CDU/CSU, Plpr. 12/173, S. 14920)

der Opposition als Diffamierung deutscher Arbeitnehmer und Verhöhnung der Arbeitslosen im Sinne der Heraufbeschwörung einer neuen Faulheitsdebatte skandalisiert (vgl. SPD, Plpr. 12/185, S. 16016, PDS, S. 16019). Die Regierung versuchte, sich hiervon eindeutig zu distanzieren und den Vorwurf als Wahlkampfkampagne zu entlarven, blieb aber bei der Betonung der Notwendigkeit, für die Zukunftsfähigkeit des Standorts auch das „arbeitszeitpolitische Ruder herumzureißen“ (vgl. CDU/CSU, Plpr. 12/243, S. 16017; FDP, S. 16018). Bundesminister Blüm begann in diesem Zusammenhang aber auch erneut über den Schutz vor Missbrauch zu reden und interpretierte Kohls Aussage schließlich auch wieder im Rahmen des Mottos „Solidarität gegenüber den Anständigen“.

„Meine Damen und Herren, wer die Fleißigen schützen will und wer die Arbeitslosen vor dem Verdacht schützen will, sie seien alle solche, die den Sozialstaat mißbrauchen, muß uns vor denjenigen schützen, die unsere Gesellschaft als einen Freizeitpark verstehen und den Sozialstaat ausnutzen. Davor hat der Bundeskanzler gewarnt; das ist im Interesse der Arbeitnehmer“ (CDU/CSU; Plpr. 12/243, S. 16028).

Die Konzentration auf das Problem „Standort Deutschland“ hielt die Opposition für ein Ablenkungsmanöver, da sich die Regierung angesichts von Deregulierungsbestrebungen und vorrangigen Finanzierungsfragen anscheinend nicht mehr wirklich mit den wirtschaftsstrukturellen Hintergründen der Arbeitslosigkeit beschäftigte.

„Das eigentliche Problem besteht darin, dass seit der Vereinigung Wirtschafts-, Arbeits- und Sozialpolitik fast nur noch als Finanzpolitik stattfinden, zunächst mit vollen Händen und seit zwei Jahren prozyklisch und dann mit leeren Tasche“ (SPD, Plpr. 12/173, S. 14917).

„Was völlig fehlt, ist eine kritische Auseinandersetzung mit den strukturellen Ursachen der wirtschaftlichen Krise. Die Argumentation, die Krise sei eine reine Kostenkrise, die zudem fast ausschließlich durch die Höhe der gesetzlichen Lohnnebenkosten verursacht werde, greift zu kurz. Ausgeblendet bleibt vor allem der Anteil, den die deutsche Wirtschaft durch ihre Schwerfälligkeit, ihren mangelnden Mut zur Innovation und ihre Abhängigkeit von staatlichen Subventionen selbst an dieser Entwicklung trägt“ (Die Grünen, Plpr. 12/173, S. 14912).

Insgesamt beurteilte die Opposition das Sparprogramm daher als konzeptionslos, nur förderlich für Entsolidarisierung, soziale Ausgrenzung und Radikalisierung in der Bevölkerung, und sah es als Ausdruck einer faktischen Zertrümmerung des AFG an, aber auch der Zeichen für die „soziale Kapitulation der Regierung vor den Arbeitsmarktproblemen“ (vgl. SPD, Plpr. 12/173, S. 14897f.; Plpr. 12/183, S. 15865, Grüne, Plpr. 12/173, S. 14912). Dies wurde von der Regierung natürlich als Schwarzmalerei und reiner Populismus dargestellt. Man betonte, dass die „unkundige“ Öffentlichkeit so nur über die komplexen Zusammenhänge und Wechselwirkungen der politischen Maßnahmen hinweg getäuscht werden sollte (vgl. FDP, Plpr. 12/171, S. 14707f.).

#### **4.8.3.3 Das Beschäftigungsförderungsgesetz 1994 (BeschFG 94)**

Das Beschäftigungsförderungsgesetz 1994 wurde als letztes großes arbeitsmarktpolitisch relevantes Gesetz in dieser Legislaturperiode im Februar 1994 in den Bundestag eingebracht und am 27. Mai 1994 verabschiedet. Ziel war es, die beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des im Januar 1994 angekündigten Aktionsprogramms für mehr Wachstum und Beschäftigung (vgl. Drks. 12/6625, Punkt III) umzusetzen. In Anknüpfung an die vorangegangenen Gesetzesvorhaben – Umset-

zung des Föderalen Konsolidierungsprogramms sowie die Gesetze zur Umsetzung des Spar-, Wachstums- und Konsolidierungsprogramms (1. und 2. SKWPG) – stellte man das BeschFG 94 als konsequente Fortsetzung eines eingeschlagenen und zielführenden Weges dar.

Als Hintergrund des Gesetzes wurde die Notwendigkeit einer weiteren Begleitung des wirtschaftlichen Strukturwandels im Sinne einer entschlossenen Standortpolitik thematisiert, wodurch laut Gesetzentwurf sowohl bestehende Arbeitsplätze gesichert als auch neue wettbewerbsfähige Arbeitsplätze geschaffen werden sollten. Man sprach auch wieder davon, die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes verbessern zu müssen, um Arbeitslose schneller in Beschäftigung zu bringen, was durch weitere Bemühungen, Missbrauch zu verhindern, ergänzt werden sollte (vgl. Drks. 12/6719). Insgesamt wollte man die Förderung der Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit von Arbeitslosen durch erhöhte finanzielle Anreize (Festlegung der Dauer für das Überbrückungsgeld auf grundsätzlich 6 Monate) verbessern, die Bemessungsgrundlage für Zuschüsse zu Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auf 80% der Entgelte für ungeforderte Arbeiten reduzieren sowie die „produktive Arbeitsförderung“ nach Vorbild Ost<sup>181</sup> auch in den alten Bundesländern einführen. Ebenso sollte die Zulassung der Arbeitsvermittlung durch Private nach dem Modellversuch im Rahmen des 1. SKWPG sowie die Möglichkeiten der Arbeitnehmerüberlassung ausgeweitet werden. Außerdem sah man eine „Erschließung zumutbarer Beschäftigungsmöglichkeiten“ in Saisonarbeiten für Arbeitslosenhilfebezieher durch Gewährung einer Saisonarbeiterhilfe vor, eine Weitergewährung der Arbeitslosenhilfe, wenn freiwillig Gemeinschaftsarbeiten verrichtet würden, und stellte für Beschäftigte, die von einer Vollzeit- auf Teilzeitarbeit wechselten, eine Verbesserung der sozialen Sicherung in Aussicht. Bei der Bekämpfung des Missbrauchs lag der Fokus diesmal auf der Bekämpfung illegaler Beschäftigung im Sinne der verbesserten Aufdeckung und Verfolgung von Schwarzarbeit, etwa durch Ausschluss von Unternehmen, die sich an illegaler Beschäftigung beteiligten, von der Vergabe öffentlicher Aufträge sowie durch die Androhung weiterer Bußgelder. Die Geltungsdauer von Regelungen zur Beschäftigungsförderung der vorangegangenen Beschäftigungsförderungsgesetze (vgl. vor allem BeschFG 1990), in denen zuletzt vor allem die Zulassung von befristeten Arbeitsverhältnissen geregelt worden war, sollten dazu verlängert werden (vgl. Drks. 12/6719).

Als Besonderheit dieser Debatte ist anzumerken, dass das BeschFG 94 zwei Gesetzgebungsverfahren durchlaufen musste. Nachdem es bereits im April 1994 verabschiedet worden war, kam es zu einem Einspruch des Bundesrates, da von den SPD-geführten Ländern in einigen Aspekten ein Zustimmungsbedarf gesehen wurde, der nicht berücksichtigt worden war. Von der Regierung wurde dies ganz klar als Blockadestrategie der SPD gesehen.

„Die SPD-regierten Bundesländer nehmen eine eher unbedeutende Vorschrift der Amtshilfe von Hauptzollämtern bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit zum Anlaß, das gesamte Gesetz zu torpedieren. Dabei geht es gar nicht um die Unterstützung der Hauptzollämter bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit, was die Länder ja aus-

---

<sup>181</sup> Vgl. in Anlehnung an das Instrument der produktiven Arbeitsförderung nach § 249h AFG („Umwelt-ABM“), welches im Rahmen der 10. AFG-Novelle eingeführt wurde: Produktive Arbeitsförderung-West (§ 242s) als Förderung der Beschäftigung arbeitsloser Arbeitnehmer in Arbeiten, deren Durchführung z.B. der Verbesserung der Umwelt, der sozialen Dienste oder der Jugendhilfe dienen durch die Gewährung von Zuschüssen an Arbeitgeber.

drücklich gewünscht haben, sondern es geht darum, die Regierungskoalition in ihrer Politik der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu behindern“ (CDU/CSU, Plpr. 12/231, S. 20172).

Um den Vermittlungsausschuss zu umgehen, wurde das ursprüngliche Gesetz von der Regierung in drei Gesetzesentwürfe ausdifferenziert und so erneut ins Gesetzgebungsverfahren eingebracht. Im neuen Entwurf des BeschfG 94 (vgl. Drks. 12/7565) waren nun nur noch die Regelungen enthalten, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedurften, während die Neuregelungen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und zur Arbeitnehmerüberlassung im Baugewerbe in separaten Entwürfen behandelt wurden (vgl. Drks. 12/7564; Drks. 12/7563).

Zu den Rahmenbedingungen dieser Debatte ist anzumerken, dass nach dem vorangegangenen wirtschaftlich schlechten Jahr die Konjunktur 1994 wieder ansprang, die Arbeitslosenzahlen im Januar/Februar allerdings erstmals über die 4-Millionen-Grenze gestiegen waren und die Arbeitslosenquote immer noch im Aufwärtstrend zu sein schien (vgl. Anhang IV, Tab.A1, Tab.A8). In den Debatten wurde darauf insofern Bezug genommen, als die Belebung der Konjunktur von der Regierung mit Erleichterung und Genugtuung den „Unkenrufen“ der Opposition entgegengesetzt und gleichermaßen auch als Indiz für die Richtigkeit der politischen, d.h. vor allem der Finanz- und Investitionspolitik, interpretiert wurde (vgl. CDU/CSU, Plpr. 12/219, S. 18925; FDP, Plpr 12/231, S. 20175). Indem man einen günstigen Vergleichsmaßstab wählte, konnte die Regierung auch den Arbeitslosenzahlen noch etwas Positives abgewinnen (vgl. CDU/SU, Plpr. 12/21, S.18939).

Die Regierung stellte das BeschFG 1994 als Baustein in einem komplexen und längerfristigen Konzept zur Zukunftsfähigkeit der Nation dar (vgl. CDU/CSU, Plpr. 12/219, S. 18925, Plpr. 12/228, S. 19823), in dessen Rahmen auch die Arbeitsplatzschaffung und -sicherung eine Rolle spielen sollten, die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit aber bei genauer Betrachtung eher zweitrangig erschien. In Kontinuität zum SKWPG schien auch hier das prioritäre Problem vielmehr weiterhin die Sorge um den Standort Deutschland zu sein, die sicherlich auch vor dem Hintergrund der Gründung der Europäischen Union zum 1.1. 1993 nach dem Vertrag von Maastricht noch aktueller geworden war. Man wollte mit dem BeschFG 1994 nach eigenen Angaben den Aufschwung unterstützen und weiter auf dem Weg voranschreiten, lediglich über die Gestaltung von Rahmenbedingungen und Gelegenheiten, dafür zu sorgen, dass Wachstum und Investitionen gediehen. Leitperspektiven waren dabei nach wie vor die Deregulierung und Flexibilisierung der Arbeitsmarktstrukturen in Zusammenhang mit einer generellen staatlichen Zurückhaltung im Wirtschaftsbereich, denn als Staat könne und wolle man eben nicht alles regeln. Neben solider Finanzpolitik könne man allenfalls zur „Entkrampfung“ bzw. dem „Aufbrechen verkrusteter Strukturen“ und damit zur Vertrauensbildung in der Wirtschaft beitragen.

„Meine Damen und Herren, das Beschäftigungsgesetz 1994 wie das gesamte Aktionsprogramm für mehr Wachstum und Beschäftigung ist Teil unseres längerfristig angelegten Konzeptes von Wirtschafts- und Sozialpolitik. Kernelemente sind Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, Privatisierung, Förderung von Investitionen, Innovation und Existenzgründung, Deregulierung und Abbau von bürokratischen Hemmnissen. Bei all diesen Maßnahmen geht es darum, den hemmenden und hinderlichen Einfluß und Anteil des Staates zurückzudrängen

und mehr Freiräume und Gestaltungsmöglichkeiten für Unternehmen und Private zu ermöglichen (FDP, Plpr. 12/219, S. 18947).

Die Schlagworte „Wettbewerbsfähigkeit“ und „belebende Konkurrenz“ fielen in dieser Debatte häufig und wurden immer wieder auch zur Erläuterung der arbeitsmarktpolitischen Änderungen eingebracht, so etwa im Rahmen des Streits um die Zulassung privater Arbeitsvermittlung und die Arbeitnehmerüberlassung im Baugewerbe.

„Zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit und der Flexibilität der Betriebe im Baugewerbe soll die Arbeitnehmerüberlassung von Betrieben des Baugewerbes an andere Betriebe des Baugewerbes, also gewissermaßen als Hilfe unter Kollegen, zugelassen werden. Es findet weiß Gott nicht das apostrophierte unwürdige Wort des Menschenhandels hier Gültigkeit“ (CDU/CSU; Plpr. 12/219, S. 18926).

„Ich meine, mit der privaten Arbeitsvermittlung ermöglichen wir ein zusätzliches Angebot zum Nutzen von Unternehmen und Arbeitnehmern. Mehr Wettbewerb wird zu einer besseren Qualität und Effizienz der Dienstleistung Arbeitsvermittlung und auch zu einem schnelleren Ausgleich von Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot führen. Der Entlastungseffekt, der dadurch erzielt werden kann, sollte jedenfalls nicht unterschätzt werden“ (FDP, Plpr. 12/219, S. 18946).

Die Zulassung privater Arbeitsvermittlung wurde zudem als einem „internationalen Trend“ entsprechend angesehen. Angeführt wurde dass sogar die ILO sich bereits vom staatlichen Vermittlungsmopol verabschiedet habe und nun das Mischmodell aus staatlicher und privater Arbeitsvermittlung empfehle, welches auch das BeschFG 1994 vorsehe (vgl. FDP, Plpr. 12/231, S. 20175). Außerdem vermutete man im Rahmen der privaten Vermittlung im Vergleich zur Arbeitsanstalt umfassendere, bessere Beratungsmöglichkeiten und verwies auch auf das große Interesse der Firmen an diesem neuen Dienstleistungszweig. Die „Vermittlung vom Amt“ interpretierte man nun vielmehr als Bevormundung gut ausgebildeter und selbstbewusster Arbeitnehmer unter dem Vorwand einer sozialen Schutzbedürftigkeit (vgl. FDP, Plpr. 12/219, S. 18932/18933, 18945).

Bei der ebenfalls strittigen Frage der Arbeitnehmerüberlassung im Baugewerbe wollte man einerseits wieder mit der Argumentation „jede Beschäftigungsform ist besser als arbeitslos zu sein“ – was dann auch in Bezug auf die befristete Beschäftigung und Teilzeitbeschäftigung gelten sollte (vgl. CDU/CSU, Plpr. 12/219, S. 18943, 18949) – überzeugen. Andererseits wies die Regierung darauf hin, dass die Neuregelung eigentlich nur eine Anpassung an die Realität durch Legalisierung einer längst gängigen Praxis darstelle.

„Unbefriedigend ist aber der Zustand, daß eigentlich nicht einmal zwischen zwei benachbarten Handwerksbetrieben eine Kollegenüberlassung rechtens ist. ... Übrigens handeln viele Betriebe schon so und wissen gar nicht, daß wir sie durch unsere Vorschriften in die Illegalität getrieben haben (FDP, Plpr. 12/219, S. 18932).

„Im Zusammenhang mit diesem Beschäftigungsförderungsgesetz haben wir die Bundesregierung in einem Entschließungsantrag aufgefordert, einen Gesetzentwurf vorzulegen, der die Möglichkeit eröffnet, daß sich Bauunternehmen im Rahmen der Kollegenhilfe gegenseitig Arbeitnehmer überlassen. Dies liegt ausschließlich im Interesse der Arbeitnehmer. Es ist doch besser, sie können in einem anderen Baubetrieb arbeiten, als daß sie arbeitslos werden“ (CDU/CSU, Plpr. 12/219, S. 18943).

Ein weiterer wichtiger Punkt war das Thema Teilzeitbeschäftigung, da man sich von verbesserten Anreizen in Zusammenhang mit einem dreijährigen Bestandsschutz in der sozialen Sicherung Erfolge auch für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit versprach. Hier sah man schließlich ein „unausge-

schöpftes Potential“. Man merkte den Nachholbedarf im Vergleich zu anderen Ländern an und unterstellte ein großes Bedürfnis der Arbeitssuchenden nach Teilzeitbeschäftigung. Vor allem für Alleinerziehende und junge Menschen, die ihre Ausbildung beendet hatten, wurden hierin Chancen gesehen, der Arbeitslosigkeit zu entgehen.

„Wir sollten ihnen lieber einen Teilzeitarbeitsplatz anbieten, als sie in die Arbeitslosigkeit zu entlassen. Es darf nicht die Erfahrung eines jungen Menschen sein, daß nach der Ausbildung Arbeitslosigkeit kommt, sondern die Erfahrung muß sein, daß Arbeit kommt. Da muß unsere Teilzeitinitiative in ganz besonderer Weise ansetzen“(CDU/CSU, Plpr. 12/219, S. 18942).<sup>182</sup>

Schließlich wollte man die Teilzeitinitiative aber auch als „Eisbrecher gegen die erstarrten, zuzementierten Arbeitszeiten sehen (vgl. CDU/CSU, Plpr. 12/219, S. 18952).

#### **Exkurs Arbeitszeitgesetz:**

Im Juni 1994 wurde das Gesetz zur Vereinheitlichung und Flexibilisierung des Arbeitszeitrechts, u.a. als Reaktion auf eine europäische Richtlinie über Aspekte der Arbeitszeitgestaltung, verabschiedet. Hiermit sollten die Sicherheit und der Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer bei der Arbeitszeitgestaltung gewährleistet sowie die Rahmenbedingungen für flexible und individuelle Arbeitszeitmodelle verbessert werden. Sonntage und staatlich anerkannte Feiertage sollten als Tage der Arbeitsruhe auch weiterhin geschützt werden. Es handelte sich dabei in erster Linie um die Ausweitung der öffentlich-rechtlichen Schutzbestimmungen auf alle Arbeitnehmer, die Vereinheitlichung der Gesundheitsvorschriften für Frauen und Männer durch Begrenzung der höchstzulässigen täglichen Arbeitszeit, Festsetzung von Mindestruhepausen während der Arbeit und zwischen Beendigung und Wiederaufnahme der Arbeit sowie durch Schutzvorschriften für Nacht- und Schichtarbeiter. Außerdem wurden die für Frauen und Männer unterschiedlichen Arbeitszeit- und Pausenvorschriften der Arbeitszeitordnung und die darin enthaltenen Beschäftigungsverbote für Frauen mit Ausnahme des Beschäftigungsverbots im Bergbau unter Tage aufgehoben. Die SPD-Fraktion hatte dagegen in einem eigenen Gesetzentwurf gefordert, die Möglichkeiten für eine Verlängerung der auf acht Stunden angesetzten täglichen Arbeitszeit enger zu fassen, weitere Arbeitsunterbrechungen zu ermöglichen und die Wochenarbeitszeit generell auf 40 Stunden zu begrenzen. Der Umfang von Nachtarbeit sollte durch Verteuerung dieser Arbeit in Grenzen gehalten werden. Bei längerer Nachtarbeit sollte ein zusätzlicher arbeitsfreier Tag gewährt werden. Mögliche Ausnahmen vom Verbot der Arbeit an Sonn- und Feiertagen sollten ebenfalls enger als im Regierungsentwurf gefasst werden. Der Gesetzentwurf der SPD wurde mit der Begründung, nicht förderlich für den Wirtschaftsstandort zu sein, abgelehnt. (vgl. Drks. 12/6990).

So thematisierte man schließlich als zentrale volkswirtschaftliche Schwäche eine so genannte „Strukturverspätung“:

„Zu unseren Schwächen zähle ich eine gewisse Strukturverspätung. Im Westen sind wir auf unseren Lorbeeren etwas eingenicke. In den östlichen, den neuen Bundesländern haben wir eine Strukturverspätung, die Fachleute auf 25 Jahre schätzen, die können wir aufholen. Auch der westliche Teil muß Strukturverspätungen aufholen. Ich denke allerdings, daß wir Verspätungen ebenso in der Organisation unserer Arbeit haben“ (CDU/CSU, Plpr. 12/219, S. 18952).

<sup>182</sup> Hier zudem auch wieder ein Beispiel für geschickt eingesetzte Emotionalisierung.

Man forderte daher grundsätzlich mehr Aufgeschlossenheit und Kreativität in der Problembekämpfung, während man der SPD eine dogmatisch begründete Blockadehaltung gegen die arbeitsrechtlichen Neuerungen vorwarf (vgl. FDP, Plpr. 12/231, 20175).

„Es liegt am Beton, am Kalk im Gehirn, am Brett vor dem Kopf, an unseren Gewohnheiten. Wir haben uns in unseren Gewohnheiten so häuslich niedergelassen, daß wir zu Veränderungen nicht mehr fähig sind. ... Insofern, meine Damen und Herren, sollten wir uns in der Tat in einen Kreativitätswettbewerb begeben, nicht nur mit Paragraphen, nicht nur mit Geld, sondern vor Ort tätig werden und aus alten, liebgewordenen Gewohnheiten aussteigen (CDU/CSU, Plpr. 12/219, S. 18952).

Die Regierung schien das Gesetz insgesamt unter dem Motto „harte Zeiten, verlangen ungewöhnliche Maßnahmen“ rechtfertigen zu wollen.

„In einer so schwierigen Zeit mit so dramatischen Herausforderungen müssen wir alles, was wir haben, einsetzen, um Menschen in Arbeit zu bringen“ (CDU/CSU, Plpr. 12/219, S. 18941).

Dazu gehörte eben auch der Versuch, durch finanzielle Verbesserungen den Arbeitslosen mehr Geschmack auf die Selbständigkeit zu machen und ihnen somit auf verschiedenen Wegen „Brücken in den ersten Arbeitsmarkt“ zu bauen. Denn auf den wollte man sich ganz klar konzentrieren, d.h. ABM schien zwar zurzeit noch notwendig, sollte aber keinesfalls als Dauereinrichtung gedeutet werden.

„Aktive Arbeitsmarktpolitik kann und muß Brücken bauen zu selbsttragender Erwerbstätigkeit. Aber Brücken sind nur Übergänge von einem Ufer zum anderen und nicht Aufenthaltsorte“ (CDU/CSU, Plpr. 12/228, S. 19824).

„Insofern muß alles getan werden, daß die Brücke besteht vom zweiten in den ersten Arbeitsmarkt und daß nicht [...] eine Drehtür entsteht: Einer kommt vom zweiten in den ersten Arbeitsmarkt, dafür fliegt einer vom ersten in den zweiten. Das wäre überhaupt kein Beschäftigungsgewinn. Ich bleibe also dabei: Wir müssen alles tun, damit nicht eine neue Klassenspaltung entsteht: auf dem ersten Arbeitsmarkt die Jungen, Gesunden, Ausgebildeten und auf dem zweiten, mehr therapeutischen Arbeitsmarkt die anderen“ (CDU/CSU, Plpr. 12/219, S.18949).

Nach solchen Argumentationen schien es leichter, die Kürzung der Bemessungsgrundlage bei ABM zu rechtfertigen, da man hierdurch eben mehr Anreize gab, die Brücke vom 2. in den 1. Arbeitsmarkt schneller zu überwinden (vgl. CDU/CSU, Plpr. 12/219, 18926).

Andere Brücken zum ersten Arbeitsmarkt sah man in der befristeten Beschäftigung, den gemeinnützigen Arbeiten und insbesondere auch in der Saisonarbeit (v.a. als Erntehelfer). Hier bediente man sich einer nicht ganz nachvollziehbaren, aber durchaus öffentlichkeitswirksamen Argumentation, um der Kritik des Arbeitszwangs aus der Opposition zu begegnen. Denn in Zusammenhang mit der Tatsache der überwiegenden Ausländerbeschäftigung in diesem Bereich unterstellte die Regierung bei Ablehnung des Einsatzes deutscher Arbeitskräfte schließlich latente Ausländerfeindlichkeit:

„Nun noch zum Kollegen Gysi und zum Kollegen Schulz, der zu der Möglichkeit, daß bei landwirtschaftlichen Erntearbeiten auch Arbeitslosenhilfeempfänger untergebracht werden können, von einem Schauer des Arbeitsdienstes gesprochen hat. Wenn ich Ihre Argumentation untersuche [...] -, dann stelle ich einen Hauch von Ausländerfeindschaft darin fest. Seien Sie nicht überrascht! Das funktioniert ja so: In der ersten Abteilung heißt es Anwerbestopp, keine ausländischen Arbeitnehmer sollen zugelassen werden. Zweite Abteilung: Offenbar sind diese Arbeitsplätze so schlecht, daß sie für einen deutschen Arbeitslosen nicht zumutbar sind, und dann sollen sie durch einen Ausländer besetzt werden. ... Was für einen polnischen Arbeitnehmer zumutbar ist, das ist auch für einen deutschen Arbeitnehmer zumutbar; sonst führen Sie eine neue Schranke ein, die in der Tat nichts anderes ist als eine versteckte Ausländerfeindschaft, und das muß ich abwehren“ (CDU/CSU; Plpr. 12/219, S. 18950).

Letztlich war man der Meinung, dass man durch diese Maßnahme vor allem auch zur Herstellung von Gerechtigkeit beitrage.

„Die Menschen haben einfach kein Verständnis mehr dafür, daß wir ausländische Arbeitskräfte brauchen, während deutsche Arbeitslose an Stelle von Erwerbseinkommen Arbeitslosengeld beziehen. ... Aber es kann nicht so sein, daß bestimmte Arbeiten von Arbeitslosen rundweg einfach nicht mehr gemacht werden. Dies trägt nicht zur Gerechtigkeit in unserem Land bei“. (CDU/CSU, Plpr. 12/219, S.18942).

Dies war aber das einzige Mal, dass dieser Wert bemüht wurde, während das ganze BeschFG 1994 ansonsten sehr „wertarm“ debattiert wurde, lässt man einmal die neuen „Werte“ der Arbeitsmarktpolitik – Flexibilisierung, Privatisierung, und Deregulierung – außer Acht.

Die Förderung der Selbständigkeit bei Arbeitslosen durch finanzielle Anreize stellte man, wie schon die Teilzeitarbeit, auch vor dem Hintergrund eines internationalen Vergleiches als notwendig dar und betonte zugleich, mit einem „Seitenhieb“ auf die SPD, die generelle Bedeutsamkeit selbstständiger, d.h. auch arbeitsplatzschaffender Menschen.

„Das heißt, wir müssen in unserem Lande Menschen finden, die bereit sind, selbständig zu werden, und die bereit sind, als Selbständige Arbeitnehmer zu beschäftigen. Das wird aber nur dann gehen, wenn die Gesellschaft auch bereit ist, solche Mitbürger, eben Selbständige, anzuerkennen und ihre Leistung anzuerkennen. Ja, diese Menschen leisten mehr, sie erzielen höhere Einkommen. Nur, solange die SPD diese Menschen als ‚Besserverdienende‘ in unserer Gesellschaft ächtet, können Sie nicht damit rechnen, dass wir ein Mehr an Arbeitgebern und damit auch ein Mehr an Arbeit in unserer Gesellschaft erreichen werden“(FDP, Plpr. 12/219, S. 18947).

Die Kritik der Opposition bezog sich wie gehabt vor allem auf die Aspekte des „Sozialstaatsabbaus“ und den „Deregulierungswahn“. Die PDS prangerte vor allem das Auseinanderklaffen der Einschnitte bei den Besserverdienern und den sozial Schwachen an und kritisierte das „bornierte Marktvertrauen“, wobei man vor allem vor dem bereits bekannten Phänomen der „Verschlankung der Produktion“ und damit dem Auseinanderdriften von Wachstum und Beschäftigung warnte (vgl. PDS, Plpr. 12/219, S. 18936).

Laut SPD ließ sich die bisherige Arbeitsmarktpolitik der Ära Kohl als „Drama in drei Akten“, festgemacht an 1) der 10. Novelle des AFG, 2) dem förderalen Konsolidierungsprogramm und 3) den SKWPG, darstellen, was im Ergebnis zum rigorosen Zusammenstreichen des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums, finanziellen Leistungskürzungen bei den Transfers und dem noch folgenschweren neuen „Verschiebebahnhof“ zwischen Bund und Ländern bzw. Kommunen geführt habe (vgl. SPD, Plpr. 12/219, S. 18927f.).

„Der vierte und letzte Akt dieses Dramas spielt sich heute ab. Mit dem Beschäftigungsförderungsgesetz peitschen Sie weitere tiefgreifende Einschnitte in der Arbeitsförderung durch. Dabei steht die Bezeichnung des Gesetzes im völligen Gegensatz zu seinen mit Sicherheit eintretenden Wirkungen. Beschäftigung wird nicht gefördert, sondern destabilisiert und behindert. Die Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik werden nun endgültig ausgehebelt und völlig demontiert. ... Die geplanten Änderungen sind überwiegend drastische Maßnahmen des Abbaus an der Arbeitsförderung und an einer sozialen, verantwortlichen Arbeit insbesondere der Arbeitsämter. Ein schauriges Drama also, ausgerechnet zum 25. Geburtstag des Arbeitsförderungsgesetzes. Jetzt, wo sich das Gesetz im Sinne seiner Erfinder als Sicherungsgesetz, als Sicherungssystem für die Arbeitnehmer bewähren müßte, streicht diese Regierung die Instrumente rigoros zusammen und macht die von Arbeitslosigkeit betroffenen Menschen, Umschüler, Sozialhilfeempfänger ein weiteres Mal zu Opfern einer sich christlichen Werten verpflichtenden Regierungspolitik“ (SPD, Plpr. 12/219, S. 18928)

Hingewiesen wurden im Weiteren auch wieder auf die Gefahren für den sozialen Frieden und die Solidarität in der Gesellschaft, da man zwischen Massenarbeitslosigkeit, steigender Kriminalität, Rechtsradikalität und einer allgemeinen Entsolidarisierung sowie Politikverdrossenheit Zusammenhänge herstellte (vgl. SPD, Plpr. 12/219, S. 18929). In Bezug auf die einzelnen Maßnahmen befürchtete man durch die Zulassung privater Arbeitsvermittlung „Creaming-Effekte“ unter den Arbeitslosen, d.h. eine Zwei-Klassen Arbeitsvermittlung (vgl. auch Die Grünen, Plpr. 12/219, S. 18938), und forderte daher wieder einen angemessenen Ausbau bzw. eine Entlastung des BA-Personals für Vermittlungsarbeiten. Die gemeinnützigen Arbeiten und vor allem die Saisonarbeit wurden als „Arbeitszwang“ interpretiert und die Veränderungen bei den ABM sowie die Arbeitnehmerüberlassung als Maßnahmen zur Aushebelung weiterer Arbeitnehmerrechte angesehen (vgl. SPD, Plpr. 12/219, S.18930). In den finanziellen Ausgestaltungen bei der produktiven Arbeitsförderung im Westen sowie der Neuregelung für ABM, sah man Eingriffe in die Tarifautonomie bis hin zu einem gesetzlich forcierten Ausbau eines Niedriglohnbereichs (vgl. SPD, Plpr. 12/219, 18944). Man hielt auch dieses Gesetz wieder für einen Etikettenschwindel, da man Potentiale für neue Arbeitsplätze darin keinesfalls erkannte (vgl. SPD, Plpr. 12/219; S. 18943). Daher unterstellte man, im Grunde doch nur auf die jederzeit optimal und flexibel einsetzbare Arbeitskraft hinzuarbeiten sowie nebenbei auch die Statistik im Zuge der Aussteuerung von Arbeitslosen in gemeinnützige Arbeiten zu verschönern (vgl. PDS, Plpr. 12/231, S. 20176, Die Grünen, Plpr. 12/219, S. 18938). In allen Oppositionsparteien war man sich einig, dass die Situation am Arbeitsmarkt dramatisch sei und daher gänzlich andere Maßnahmen durchzuführen seien als einen erneuten „Kampf gegen die Arbeitslosen anstatt gegen die Arbeitslosigkeit“ zu beginnen. Das Problem „Standort“, dem nun alles untergeordnet zu werden schien, hielt die SPD für selbst konstruiert und instrumentell eingesetzt:

„Die Gesetze seien eine ‚entschlossene Fortführung der Standortpolitik‘, heißt es in der amtlichen Begründung, einer Standortpolitik, die zunächst den Standort Deutschland schlechtgeredet hat, um damit ihre abenteuerliche Steuerpolitik in den achtziger Jahren und die daraus resultierende Staatsverschuldung zu rechtfertigen, und die jetzt den Standort Deutschland dadurch gefährdet, daß sie den sozialen Konsens an allen Ecken und Enden aufkündigt, anstatt ein Gemeinschaftswerk zur Einigung Deutschlands in einem geeinten Europa zu schaffen!“ (SPD, Plpr. 12/231, S. 20173).

Neben der grundsätzlichen Anprangerung der „Marktradikalität“ im Zusammenhang mit der Erhöhung des Drucks auf Arbeitslose der naiven Einstellung, eine „atmende Wirtschaft“ werde mehr Beschäftigung bringen, was man auch durch Expertenmeinungen zu diskreditieren versuchte, wurde schließlich von der Opposition auch noch auf das vergessene Problem der wieder steigenden Jugendarbeitslosigkeit hingewiesen. Während sich die Regierung in der Debatte sogar gebrüstet hatte, eine unterdurchschnittliche Jugendarbeitslosigkeit zu haben, sah man von Seiten der SPD im Ausbildungssektor dagegen wieder eine Katastrophe nahen. Es wurde bemerkt, dass viele Jugendliche nach der Ausbildung nicht mehr übernommen wurden, was auch vor dem Hintergrund zu sehen sei, dass zuvor von der Regierung politisch forciert wurde, über Bedarf auszubilden, wodurch nun die Jugendarbeitslosigkeit auch wieder zunehmen würde (vgl. SPD, Plpr. 12/219; S. 18954, 18955). Damit findet sich hier also wieder der schon für die Opposition als typisch zu bezeichnende Versuch, über Zielgruppenspezifizie-

rung Handlungsversäumnisse nachzuweisen und so, wenn auch nicht unbedingt konkreten Handlungsdruck, so zumindest Rechtfertigungsdruck aufzubauen.

Man war sich natürlich darüber bewusst, dass das Gesetz auch gegen die Ablehnung der Opposition verabschiedet würde, wobei man auf einen baldigen Denkwort des Wählers hoffte. Die nahende Bundestagswahl im Oktober 1994 zeigte auch schon Einfluss auf die Debatte. Vor allem zwischen der CDU/CSU und der SPD kam es eindeutig schon zu „Wahlkampfgeschrei“, bei dem sich noch häufiger als sonst gegenseitig der Inkompetenz und Handlungsunfähigkeit bezichtigte und den Wähler beschwor, die richtige Wahl zu treffen. Eine rot-grüne Koalition wurde von der Regierung als einziges „Schreckensszenario“ mit der Folge eines „Arbeitsplatzvernichtungsprogramms“ dargestellt. Man zeigt sich relativ siegessicher, die kommende Wahl, gerade auch unter Hinweis auf die bestehenden Uneinigkeiten zwischen „Pragmatikern“ und „Ideologen“ in der SPD, gewinnen zu können (vgl. CDU/CSU, Plpr. 12/119, S. 18940f.; CDU/CSU, Plpr. 12/231, S. 20172), wobei man für die 13. WP auch noch Recht behalten sollte.

#### **4.8.4 Zusammenfassung: Das kulturelle Milieu von Arbeitslosigkeit in der 12. WP**

##### **4.8.4.1 Differenzierungen**

Arbeitslosigkeit wurde von der Regierung zu Beginn der Wahlperiode vor allem als dringliches Problem im Zuge der Wiedervereinigung in den ostdeutschen Ländern wahrgenommen. Sie wurde als Transformationsarbeitslosigkeit interpretiert, damit als Erbe des sozialistischen Regimes gedeutet und dementsprechend auch im Rahmen der Aufarbeitung und Beförderung eines grundlegenden Strukturwandels angegangen. Diskrepanzen zu vorher geäußerten Maximen der Zurückhaltung bei Haushaltsausgaben oder dem Ausbau eines zweiten Arbeitsmarktes rechtfertigte man stets unter der Argumentation „ungewöhnliche Zeiten verlangen ungewöhnliche Entscheidungen“. Mit der steigenden Brisanz der Arbeitslosenproblematik auch wieder im Westen glaubte man aber, generell ein „Umdenken“ und „Ablassen von alten Gewohnheiten“ einfordern zu müssen, was sich im Rahmen fortschreitender Deregulierung am Arbeitsmarkt zeigen sollte.

Wie schon nach dem Regierungswechsel 1982 schien man sich auch nach der Wiedervereinigung anfangs im Sinne von notwendigen „Aufräumarbeiten“ für alles, also auch die hohe Verschuldung, rechtfertigen zu können. Während man also quasi unter dem Motto „koste es, was es wolle“ anfangs noch arbeitsmarktpolitische Sonderregelungen (in Hinsicht z.B. auf ABM, Kurzarbeitergeld) für Ostdeutschland unter dem Prinzip uneingeschränkter Solidarität mit den neuen Mitbürgern durchsetzte, begann man ab Ende 1992, bei sinkendem wirtschaftlichen Wachstum und anscheinend über die Schmerzgrenze hinaus steigende finanzielle Defizite mit der 10. Novelle und in der Folge mit dem SKWPG und dem neuen Beschäftigungsförderungsgesetz für ganz Deutschland wieder stärker auf den

wirtschaftsliberalen und finanzpolitisch konsequenten Sparkurs einzuschwenken. Besonders das SKWPG machte deutlich, dass die Finanzierungsprobleme des Bundes und der BA maßgeblich bestimmten, was man für erforderlich bzw. umsetzbar hielt. So wurde mehrfach zum Ausdruck gebracht, dass sozialpolitisch orientierte Maßnahmen im Bereich Arbeitsförderung nur als umsetzbar galten, soweit es der finanzpolitische Rahmen sowie die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zuließen. Man finanzierte zwar auch weiterhin die Arbeitslosigkeit über Transfers, fing nun aber an, unter den Hinweisen auf das Lohnabstandsgebot und Arbeitsanreize auch diese in ihrer Funktion anzuzweifeln. Kürzungen der Leistungshöhe und der Bezugsdauer waren die Folge, was zu der zunehmenden Aussteuerung von Langzeitarbeitslosen in die Sozialhilfe führte. „Arbeitsdienste“ wurden als Gegenleistung im BSHG mit stärkerer Verpflichtung eingefordert, in der Arbeitsförderung versuchte man zunächst noch durch Positiv-Anreize zu Gemeinschaftsarbeiten zu motivieren. Dass man aber den Arbeitslosen grundsätzlich noch mehr zumuten wollte, sah man vor allem im Zusammenhang mit den Möglichkeiten zur Einsetzbarkeit im Rahmen von Saisonarbeiten.

Mit den Leitlinien „Rahmenbedingungen gestalten“, „Hemmnisse für neue Investitionen abbauen, damit neue Arbeitsplätze ermöglichen und die Deregulierung und Flexibilisierung der Arbeitsmarktstrukturen im Zeichen der Wettbewerbsfähigkeit vorantreiben“, zeigte sich also wieder eine hohe Kontinuität zu den vorangegangenen Wahlperioden bei der Konzeption von Lösungsansätzen. Während die Lösungsansätze unter Vertrauen auf die „heilenden Kräfte“ der sozialen Marktwirtschaft gleich blieben, wurde das Problemmuster Arbeitslosigkeit sogar noch komplexer. Neben den Auswirkungen einer ab 1992 einsetzenden Rezession war die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland schließlich in die bisher beispiellose Transformationsaufgabe, eine sozialistische Planwirtschaft in eine marktwirtschaftliche Ordnung zu überführen, eingebunden. Außerdem wurden zunehmend Herausforderungen an die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschlands im Zuge fortschreitender internationaler Arbeitsteilung bzw. globalisierter Wirtschaftsbeziehungen gesehen. In diesem Zusammenhang wurde mit den Debatten um das 1. SKWPG auch nicht mehr Arbeitslosigkeit als vorrangig zu bekämpfen angesehen, auch wenn die Regierung immer betonte, dass alle Maßnahmen letztendlich diesem Zweck dienten, sondern Strukturverspätungen, „Verkrustungen“ und „Verkrampfungen“ am Standort. Wie gesehen wurde auch immer häufiger auf internationale „Trends“ und die eigene Stellung im internationalen Vergleich hingewiesen, aus dem die Regierung meist Anpassungsbedarf hin zu mehr Flexibilität in den Arbeitsbedingungen und -formen ableitete (vgl. für Teilzeitbeschäftigung, Befristungen), was für neuen Schwung und neue Chancen am Arbeitsmarkt sorgen sollte. Neben zu wenig flexiblen Arbeitszeiten, zu starren Arbeitsschutzbestimmungen und Arbeitsplatzmodellen wurden auch immer wieder die hohen Kosten der Arbeit angeführt, gefolgt von den üblichen Maßhaltappellen an die Gewerkschaften. Dass der Standort Deutschland ein Problem sei, wurde schließlich auch auf den „kollektiven Freizeitpark“ Deutschland zurückgeführt, in dem die wahrgenommene Diskrepanz zwischen hohen Freizeiten und im internationalen Vergleich geringen Arbeitszeiten als weitere

Ursache problematisiert wurde. Größere Missbrauchsdebatten fanden in dieser Periode nicht mehr statt, aber anscheinend gab es mittlerweile einen Konsens darüber, dass die Bekämpfung von Missbrauch unter dem Motto „Solidarität mit den Ehrlichen und Fleißigen“ bei Arbeitgebern wie Arbeitnehmern und Arbeitslosen auch immer noch notwendig sei.

Der Grad der kulturellen Ausdehnung des Problems, d.h. die Ausweitung der Verantwortlichkeit für die Problemlösung, wurde beibehalten, in dem Sinne, dass der Staat vor allem von den Tarifpartnern, aber auch den Ländern und Kommunen, sowie in speziellen Bereichen den Bildungseinrichtungen und Schulen oder schließlich auch privaten Arbeitsvermittlern Aktivitäten verlangte. In Zusammenhang mit der Deregulierungskommission kann nicht wirklich von einer Handlungsentlastung durch kulturelle Ausdehnung gesprochen werden, da diese offensichtlich im Sinne klassischer Politikberatung genutzt wurde, um dezidierte Vorschläge und Expertenwissen zur Umsetzung bereits anvisierter politischer Maßnahmen zu erhalten. Die Arbeit und Funktion der Deregulierungskommission unterschied sich daher noch deutlich von der unter Schröder öffentlichkeitswirksam in Reaktion auf den Vermittlungsskandal bei der BA eingesetzten Hartz-Kommission.

#### **4.8.4.2 *Moralisches Milieu***

Zum moralischen Milieu ist festzuhalten, dass laut Regierungsprogramm die Werte Solidarität und Subsidiarität, d.h. vermehrt Eigenverantwortung und Bürgersinn, propagiert wurden, wobei in den arbeitsmarktpolitischen Debatten eher mit finanz- und wirtschaftspolitischen Bedürfnissen als mit konkreten Werten argumentiert wurde. Natürlich wurde der Wert der Solidarität bemüht, um etwa die anfängliche Bevorzugung des Ostens oder aber auch die Bekämpfung von Missbrauch zu rechtfertigen. Solidarität zwischen Arbeitnehmern und Arbeitslosen war aber kein Thema mehr, Gerechtigkeit für die Arbeitslosen sowieso nicht. Vielmehr glaubte man dem Gerechtigkeitsgefühl der arbeitenden Bevölkerung gerecht werden zu müssen, indem das Lohnabstandsgebot stärker hervorgehoben wurde und den Arbeitslosen auch wieder mehr im Sinne von Gemeinschafts- und Saisonarbeiten zugemutet werden sollte. Hinzu kam, dass das Normalarbeitsverhältnis als Ideal nicht mehr existent war, denn wie gesehen, sollten auch Leiharbeit, Befristung und Teilzeitbeschäftigung eine Alternative zur Arbeitslosigkeit sein. Vollbeschäftigung zu erreichen, war anscheinend weiterhin außerhalb des Erwartungshorizonts, so dass hiervon auch in dieser Periode nicht gesprochen wurde. Die neue Definition eines Problems „Standort Deutschland“ führte dazu, dass die Herstellung von Wettbewerbsfähigkeit zum zentralen Bezugspunkt der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik erhoben werden konnte, wobei der Abbau der Arbeitslosigkeit, als Zielvorstellung kaum noch explizit benannt, sich als Nebenprodukt ergeben sollte.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass die Deutungsbasis für die Arbeitsmarktreformen unter Rot-Grün hier eigentlich schon angelegt wurde, und zwar einerseits in Hinsicht auf die weitere Verschär-

fung des Drucks auf Arbeitslose, Arbeiten jeder Art anzunehmen, das Problem Arbeitslosigkeit auch als Vermittlungsproblem darzustellen sowie fehlende Arbeitsanreize in zu hohen Lohnersatzleistungen zu sehen. Andererseits kann auch festgestellt werden, dass die zunehmende Aussteuerung von Langzeitarbeitslosen in die Sozialhilfe und die damit im Laufe der Jahre sich ergebende finanzielle Überforderung der Kommunen auch mit ein Auslöser für die Hartz IV-Reform werden sollten.

#### **4.8.4 3 Ergebnisse der WLI-Analyse für die 12. WP**

Betrachtet man zunächst noch einmal die wirtschaftlichen, finanziellen und arbeitsmarktpolitischen Kontextdaten dieser Wahlperiode (vgl. Anhang IV, Tab.A1, A2, A8) in Zusammenhang mit den Thematisierungen in den Debatten, wird ganz offensichtlich, dass sich nach einer kurzen Euphoriephase nach der Wiedervereinigung enormer Erwartungs- und damit Handlungsdruck für die Politik bei gleichzeitig engen Handlungsspielräumen aufbaute. Die Arbeitslosigkeit stieg ab 1991 auch im Westen wieder stetig an, das wirtschaftliche Wachstum stagnierte und wies 1992 sogar ein Minuswachstum auf. Die staatliche Verschuldung wuchs ebenfalls, wobei das enorme Haushaltsdefizit von 12,5 Mrd. Euro bei der BA einen wesentlichen Anteil ausmachte und als zentraler Ansatzpunkt bei der Sanierung des Haushalts gesehen wurde. Vor allem die Massenarbeitslosigkeit im Osten als neue Erfahrung für die dortigen Menschen machte eine hohe affektive Aufladung<sup>183</sup> des Problems wahrscheinlich, so dass von Seiten der Regierung Versuche zu Senkung der WLI besonders zu erwarten waren.

In der Rede zum Regierungsprogramm im Januar 1991, bei einer gesamtdeutschen Arbeitslosenquote 7,4 Prozent (West: 6,9 %; Ost: 8,7 %) nutzte Kohl die Problembegrifflichkeiten wieder seltener als in der 11. WP (0,26 N/S), wobei er die besonders schwierige Situation in der ehemaligen DDR aber zweimal deutlich hervorkehrte (vgl. BK Kohl, Plpr. 12/5, S. 70, 72), so dass bei insgesamt nur sechs Nennungen ein Anteil von 33,3 Prozent erhöhter WLI verzeichnet werden konnte. Dies schien vor dem Hintergrund der Rechtfertigung der arbeitsmarktpolitischen Sondermaßnahmen (vgl. Ost-ABM, Sonderegungen beim Kurzarbeitergeld) für den Osten dienlich.

Die Gesetzesdebatten, die in die Zeit der Rezession 1992/1993 fielen, waren die Debatten über die 10. AFG-Novelle und das Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (1. SKWPG), während das Beschäftigungsförderungsgesetz 1994 schon im Zuge der Hoffnungen auf die wieder anspringende Konjunktur debattiert wurde.

---

<sup>183</sup> Hinweise geben die Daten zur öffentlichen Meinung: So sagten 55% der Menschen im Osten schon im November 1991 aus, dass sie sehr besorgt seien, dass ihnen nahestehende Personen oder sie selbst demnächst arbeitslos werden könnten. Außerdem schien generell eine pessimistische Stimmung vorzuherrschen, da im Sommer 1993 immerhin 47 % der Bevölkerung der Aussage zustimmten, dass es um die deutsche Wirtschaft noch nie so schlecht wie jetzt gestanden habe und man daher besorgt in die Zukunft blicke (vgl. Noelle-Neumann/ Köcher 1997, S.31, 914).

Abb. 15: Nutzungsintensitäten der Problembegrifflichkeiten in den Debatten der 12. WP

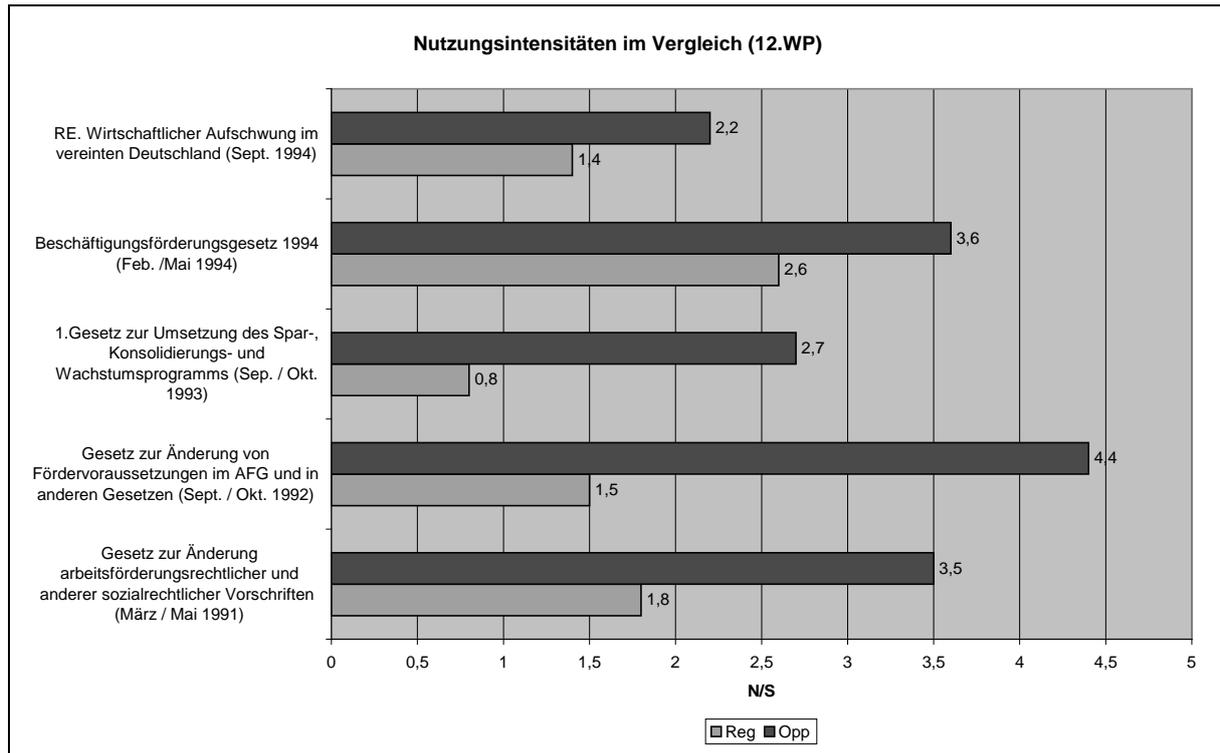
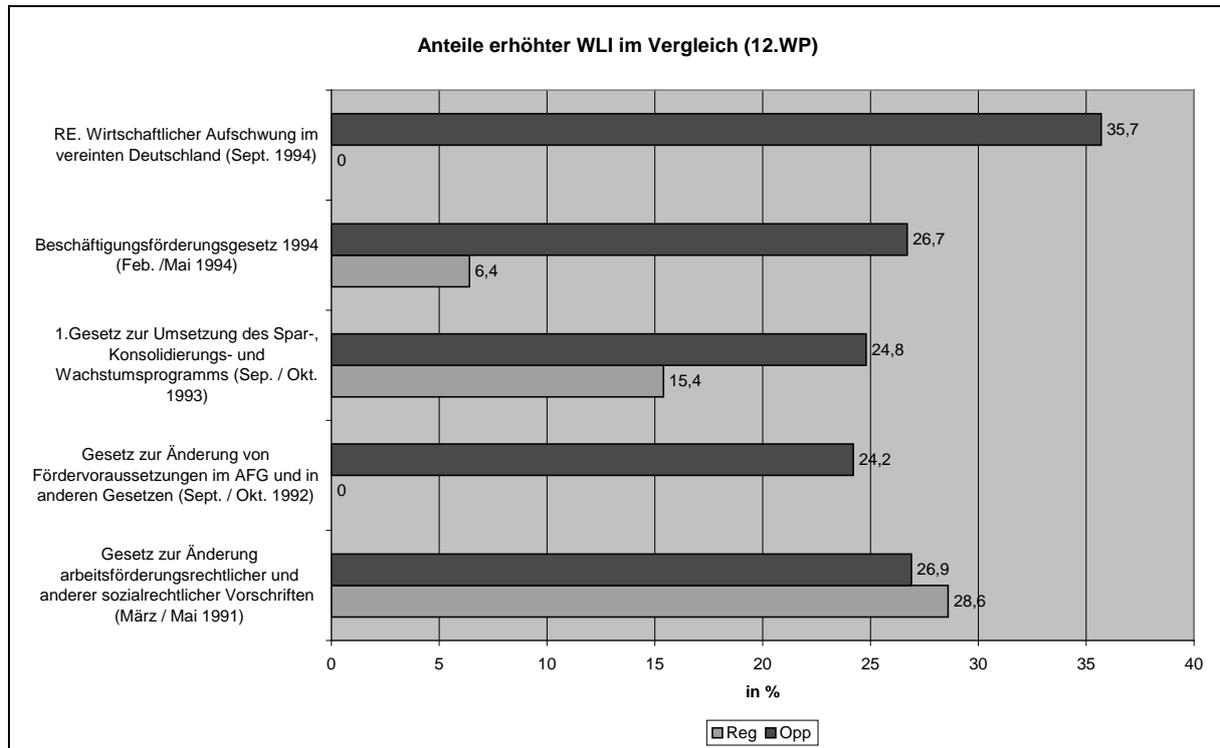


Abb. 16: Anteile erhöhter WLI in den Debatten der 12. WP



Betrachtet man nun in diesem Zusammenhang die Ergebnisse der Analyse fällt Folgendes auf: Wie bisher war die Nutzungsintensität der Problembegrifflichkeiten bei der Opposition durchgängig, zudem meist auch deutlich höher als bei den Regierungsparteien. Besonders gegenüber der vorangegangenen 11. Wahlperiode mit Nutzungsintensitäten auch in den Regierungsbeiträgen von niemals weniger als 2 bis maximal 7,7 Nennungen pro Seite, fiel die Diskrepanz zwischen dem wahrgenommenen

hohen Problemdruck auf der einen Seite und der konkreten Benennung des Problems auf der anderen Seite auf (vgl. Nutzungsintensitäten von minimal 0,8 bis maximal 2,6 N/S). Die durchschnittliche Nutzungsintensität lag für die Regierung bei 1,3 N/S und war am niedrigsten von allen bisher betrachteten Legislaturperioden der schwarz-gelben Koalition. Bei der Opposition waren es zum Vergleich 3,3 N/S.

Dazu mussten aber auch noch die Anteile erhöhter WLI-Grades beachtet werden. Mit einem durchschnittlichen Wert von 26,6 Prozent erhöhter WLI bei der Opposition gegenüber 11,7 Prozent bei der Regierung, wie aus der Abbildung zu ersehen, schien die Regierung ähnlich der vorangegangenen Periode sehr zurückhaltend bei Emotionalisierungen des Problemthemas. Besonders auffällig waren die Debatten zur Regierungserklärung im September 1994 und dem Gesetz zur Änderung von Fördervoraussetzungen im AFG im September und Oktober 1992, da hier für die Regierungsredner keinerlei Emotionalisierungen verzeichnet wurden im Gegensatz zu besonders hohen Anteilen bei der Opposition.

Das schon im Frühjahr 1991 debattierte Gesetz zur Änderung förderungsrechtlicher Vorschriften fiel dagegen noch auf, weil hier die Regierung einmal einen hohen und zudem sogar leicht höheren Wert als die Opposition (28,6 vs. 26,9 % erhöhte WLI) aufwies. Die hohen Werte für die Regierung ließen sich insofern aufklären, als in der Debatte einige Emotionalisierungen registriert werden konnten, die – neben sporadisch zu findenden aber eher als „Lippenbekenntnis“ zu wertenden Aussagen, dass die Regierung immer auch an die arbeitslosen Menschen und deren individuelles Schicksal denke (vgl. z.B. CDU/CDU, Plpr. 12/183, S. 15862) – eingesetzt zu werden schienen, um für mehr Solidarität gegenüber dem Osten zu werben, wogegen die Opposition natürlich nichts gegenteiliges einwenden konnte.

„Die Menschen in den neuen Bundesländern setzen die Hoffnung auf uns alle. Während in den alten Bundesländern die Arbeitslosigkeit auf 5 % absank, stieg sie in den fünf neuen Bundesländern und Berlin im Berichtszeitraum April auf 10% an. Hinzu kommt, dass der Ostmarkt und der Handel mit den RGW-Ländern völlig eingebrochen sind ... Es gilt, ihnen Hoffnung zu machen, daß sie morgen wieder aus der Arbeitslosigkeit ins Arbeitsleben eintreten können“ (CDU/CSU, Plpr. 12/25, S. 1776).

In der im Herbst 1992 geführten Debatte zur 10. AFG-Novelle schien man sich aber wieder ganz auf eine nüchterne und sachliche Darstellung der geplanten Maßnahmen und der damit verbundenen Hoffnungen zu beschränken, während die Opposition den wahrgenommenen Sozialabbau skandalisierte, seine Folgen dramatisierte und personalisierte.

„Wir wissen doch alle von dem Teufelskreis aus Arbeitslosigkeit und Armut der Eltern und späterer Armut und Arbeitslosigkeit der Kinder. Diesen Kindern den Start ins Leben nun noch schwerer zu machen, das ist doch wirklich eine erbärmliche Politik“ (SPD, Plpr. 12/171, S. 14697)

„Nimmt man hinzu, daß vor allem Langzeitarbeitslosigkeit ein schweres persönliches Schicksal ist und daß Massenarbeitslosigkeit nicht zuletzt ein gefährlicher Nährboden für Rechtsradikalismus, wachsende Gewaltbereitschaft und Ausländerfeindlichkeit ist, dann wird klar: Das Finanzieren von Massenarbeitslosigkeit statt sinnvoller Arbeit ist doch die gefährlichste und unsinnigste volkswirtschaftliche Verschwendung, die man sich überhaupt vorstellen kann“ (SPD, Plpr 12/171, S. 14701).

„Die Arbeitslosigkeit hat katastrophale Ausmaße erreicht. Sie ist allen Ablenkungsversuchen zum Trotz, das Problem Nummer eins, an dem viele andere Probleme hängen. Aber was kümmert das diese Regierung in ihrer selbstverschuldeten Finanzklemme. Sie kürzt die Arbeitslosenunterstützung, befristet das Arbeitslosengeld und bekämpft damit die Arbeitslosen anstatt die Arbeitslosigkeit“ (Die Grünen; Plpr, 12/173, S. 14715)

„Unter dem Strich stehen heute: höchster Schuldenberg, den die Republik je hatte, höchste Arbeitslosigkeit seit 1932, größte Wohnungsnot außer in der unmittelbaren Nachkriegszeit, größte Zahl von Sozialhilfeempfängern. (PDS; Plpr. 12/173, S. 14877).

Im Herbst 1993 fand die Debatte zum 1. SKWPG vor dem Hintergrund seit Winter 1992 wieder stetig gestiegener Arbeitslosenzahlen statt. Im Osten hatte man nun eine Quote von über 15 Prozent erreicht und im Westen lag sie wieder bei über 8 Prozent, was insgesamt um die 3,5 Millionen Arbeitslose bedeutete. Bei dieser Debatte wurde für die Regierungsseite immerhin ein Anteil von 15,4 Prozent erhöhter WLI registriert, was vor allem darauf zurückzuführen war, dass Folgen von weiteren Haushaltsbelastungen statt dem geplanten rigiden Sparkurs dramatisiert wurden.

„Wie wollten wir es eigentlich gegenüber den Bürgern in den neuen Bundesländern, die wir zu Tausenden in die Arbeitslosigkeit schicken müssen, weil ihre Betriebe noch nicht konkurrenzfähig sind, verantworten, wenn wir den Haushalt im kommenden Jahr mit weiteren Hunderten von Millionen DM belasteten? Im übrigen bekommen wir das Geld ja nicht direkt von der Deutschen Bundesbank, sondern die Bürgerinnen und Bürger dieses Landes müssen es erwirtschaften“ (FDP, Plpr.12/183, S. 15870).

„Meine Damen und Herren, ich sprach von dem Leid, das die Arbeitslosigkeit selbstverständlich über die Betroffenen bringt. Ich fordere uns auf: Zeigen wir Haushaltsdisziplin. Sorgen wir für Leistungsfähigkeit und Investitionskraft, für Wachstum und Stabilität“ (CDU/CSU, Plpr. 12/183 S. 15862).

Da das typische Muster durchgängig geringerer Emotionalisierung auf Seiten der Regierung und auch eine gewisse Parallelität von wahrgenommenem steigendem Problemdruck und Versachlichung der Debatte bei der Regierung zeigten, ließ sich die These Nedelmanns zur Senkung der der WLI bei hohem Problemdruck auch durch diese Ergebnisse unterstützen.

Entemotionalisierungsversuche von Seiten der Regierung konnte man auch daran festmachen, dass im Rahmen der Debatte zum SKWPG wieder gegen das Schüren von Angst „gewettert“ und in der Regierungserklärung zum wirtschaftlichen Aufschwung die vorangegangenen „Horrorszenarien“ der Opposition als falsch verurteilt wurden.

„Aber eine Gefährdung der Gesamtkonzeption unserer Finanz- und Steuerpolitik durch gezielte Angriffe auf einzelne Elemente, durch alternativloses Blockieren und durch Schüren von Ängsten können und werden wir nicht hinnehmen ... Statt beim Thema Schulden verantwortungslos Panik zu machen und den Menschen Angst einzuflößen, sollte die SPD einmal die internationalen Statistiken anschauen. Zurzeit weist Deutschland unter den sieben großen Industriestaaten mit Großbritannien die geringste Verschuldung auf“ (FDP, Plpr. 12/171, S. 12684, 12687).

„Bei Ausschaltung von Saisonschwankungen nimmt die Arbeitslosigkeit schon seit einigen Monaten kontinuierlich ab. Horrorprognosen Ihrerseits von 4,5 Millionen registrierten Arbeitslosen in diesem Jahr zeugen von nichts anderem, als daß Sie, die Urheber, nicht wissen, was wirtschaftliche Realität ist“ (FDP, Plpr. 12/243, S. 21552).

Auffällig war in den betrachteten Debatten außerdem, dass von den Regierungsparteien die Redner das Wort „Massenarbeitslosigkeit“ niemals gebrauchten, während es von Oppositionsredner ständig be-

nutzt wurde (insgesamt 37-mal). Auch hier findet sich also ein Hinweis, dass man anscheinend bemüht war, allein durch die Semantik sowie durch die geringeren Nutzungsintensitäten der Problembegrifflichkeiten einer Dramatisierung und weiteren Emotionalisierung Einhalt zu gebieten. Außerdem plädierte die Regierung für mehr Zuversicht und Optimismus in der Bevölkerung, denn schließlich sollte an die Wirksamkeit der eingeleiteten Maßnahmen geglaubt werden.

„Die breite Unterstützung unseres Spar- und Wachstumsprogramms durch die Regierungsfractionen und durch die Bundesregierung insgesamt war dringend erforderlich; denn was wir heute im Bundestag beschließen wollen, ist ein entscheidender Durchbruch für noch mehr Stabilität, erneuertes Wachstum und für die Bekämpfung der zuletzt drastisch gestiegenen Arbeitslosigkeit“ (CDU/CSU, Plpr. 12/183, S. 15875).

## **4.9 Die Anfänge aktivierender Arbeitsmarktpolitik und des Umbaus des Sozialstaates in der letzten Phase der Kohl-Ära (13. WP: November 1994 - Oktober 1998)**

### **4.9.1 Wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen**

Bei der zweiten gesamtdeutschen Bundestagswahl konnte sich die konservativ-liberale Regierungskoalition noch einmal, allerdings deutlich knapper, durchsetzen. Dabei hatte vor allem die FDP Verluste zu beklagen, während die Grünen als große Gewinner des Wahlkampfes erschienen, da sie die FDP als drittstärkste Fraktion abgelöst hatten.<sup>184</sup> Die PDS blieb zwar unter der 5-Prozent-Hürde, gelangte aber mit vier Direktmandaten noch ins Parlament. Für die Regierungskoalition ergab sich so eine Mehrheit mit 341 gegenüber 331 Sitzen für die Opposition (vgl. Baumann et al. 1999, S. 985/986). Während die FDP und CDU/CSU schon ab April 1991 die absolute Mehrheit im Bundesrat verloren hatten und Rot-Grün dominierte, zeigte sich jetzt also auch im Bundestag die geschwächte Machtposition der Regierung. Die Führungstroika der SPD hatte sich zwar diesmal noch nicht durchsetzen können, wobei in den Medien vor allem das fehlende Charisma des Kanzlerkandidaten Rudolph Scharping bemängelt worden war, aber im Wahlkampf war die realistischer werdende Alternative einer rot-grünen Regierung ganz klar zu einem Kristallisationspunkt geworden. So hatten die Grünen mit dem Slogan „Wer Rot-Grün will, muss Grün wählen“ geworben, wohingegen besonders die CSU mit einer Anti-Rot-Grün-Kampagne angetreten war.<sup>185</sup>

Helmut Kohl wurde am 15. 11. 1994 mit nur einer Stimme mehr als erforderlich erneut zum Bundeskanzler gewählt. In seinem Kabinett bekleideten weiterhin Günter Rexrodt (FDP) das Amt des Wirtschaftsministers, Theo Waigel (CSU) das Amt des Finanzministers und Norbert Blüm (CDU) blieb Arbeits- und Sozialminister (vgl. Baumann et al. 1999, S. 985/986).

Die zentralen Kontextdaten für diese Wahlperiode sahen folgendermaßen aus: Die Arbeitslosigkeit war bereits in der vorangegangenen Periode weiterhin beständig gestiegen und hatte schon im Januar

<sup>184</sup> Vgl. Ergebnisse (Stimmanteil bei der 12. Bundestagswahl in Klammern): CDU/CSU 41,4% [43,8], SPD 36,4% [33,5], Bündnis90/DIE GRÜNEN 7,3% [3,8], FDP 6,9 [11,0] PDS 4,4% [2,4] ( vgl. Dettling/Geske 2002, S. 220, Baumann et.al. 1999, S. 903).

<sup>185</sup> vgl. z.B. der Slogan „Leistung statt roter Sprüche“ sowie die Aufzählung möglicher Konsequenzen einer solchen Regierung, wie die Abschaffung der Bundeswehr, Benzinkostenerhöhung auf 5 DM, Legalisierung von Drogen etc. (vgl. Bpb, Wahlplakate im Spiegel der Zeit).

1994 erstmals die 4-Millionen-Marke überschritten. Nach einem kurzen Rückgang 1995 stieg die Arbeitslosigkeit schließlich bis auf die Höchstquote von 12,7 Prozent im Jahresdurchschnitt 1997 an (vgl. monatliche Höchstquoten im Januar/Februar 1998 von 14,0%). Die Verschuldung der BA mit dem Höchststand von 12,5 Milliarden Euro im Jahr 1993, konnte im Zuge von rigiden Sparprogrammen in dieser Legislaturperiode bis auf ein Defizit von 3,79 Milliarden Euro, wobei 1996 mit einem Defizit von 7 Milliarden der Abwärtstrend wieder kurz gebrochen wurde, abgebaut werden. Nach dem Minuswachstum von 1993 konnten auch wieder Zuwachsraten beim BIP verzeichnet werden, die im Vergleich zu den vorangegangenen Jahren aber eher mäßig ausfielen (vgl. Anhang IV, Tab. A1). So schien die Regierung mit der angespannten wirtschaftlichen Lage, der weiterhin steigenden Arbeitslosigkeit und nach wie vor engen finanziellen Handlungsspielräumen bzw. dem bereits bestehenden öffentlichen Schuldenstand, dem durch die anstehende europäische Währungsunion noch mehr Aufmerksamkeit zukam<sup>186</sup>, also weiterhin vor der Aufgabe des ständigen Krisenmanagements zu stehen.

Betrachtet man Umfrageergebnisse des Allensbacher Instituts für Demoskopie für diese Zeitperiode, stand die Sorge über Arbeitslosigkeit weiterhin auf Platz eins. Die Bekämpfung dieses sozialen Problems wurde im Januar 1996 von 92 Prozent der Bevölkerung als prioritär angegeben, gefolgt von 88 Prozent der Befragten, die das Schaffen neuer Arbeitsplätze für wichtig hielten. 72 Prozent forderten von der Politik, für den Aufschwung der Wirtschaft zu sorgen, und 61 Prozent, den Wirtschaftsstandort Deutschland attraktiver zu machen. Aus den Umfragen ließ sich auch eine gewisse Resignation in Bezug auf die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit herauslesen, da im April 1996 immerhin 85 Prozent der Bevölkerung davon ausgingen, auf Dauer mit mehreren Millionen Arbeitslosen leben zu müssen, gegenüber lediglich 7 Prozent, die die hohe Arbeitslosigkeit nur als vorübergehend ansahen. Verantwortlich für die hohe Arbeitslosigkeit war nach Ansicht der Bevölkerung „die wirtschaftliche Lage“, gefolgt vom „Verhalten der Politiker“, während das Verhalten der Arbeitgeber und der Gewerkschaften, welches von der Regierung schon seit längerer Zeit immer wieder als maßgeblich für die Entwicklung angeführt worden war, von der Bevölkerung als weniger relevant angesehen wurde (vgl. Noelle/Neumann 1997, S. 796, 1000f.).

#### **4.9.2 Politische Leitlinien und Schwerpunkte in der 13. WP**

Das von Kohl im November 1994 vorgestellte 4. Regierungsprogramm brachte auch diesmal keine großen Überraschungen, sondern zeigte wieder hohe Kontinuität in der politischen Programmatik. War schon im Regierungsprogramm 1987 der Aufbruch in die Zukunft propagiert und in der vorangegangenen Wahlperiode die Standortpolitik zur zentralen Aufgabe erkoren worden, hieß das Projekt für die kommenden Jahre nun „Erneuerung und Zukunft Deutschlands“, und zwar mittels „Diät“ für den übergewichtigen Staat und Fitnesstraining für die Bürger, um erfolgreich ins 21. Jhdt. zu ziehen.

<sup>186</sup> Mit den Maastricht-Stabilitätskriterien (vgl. Defizitkriterium: max. 3% des BIP; Schuldenkriterium; öffentlicher Schuldenstand max. 60% des BIP) wurde in diesem Bereich zusätzlicher Handlungsdruck aufgebaut, was weiteres Konfliktpotential barg, als es in den finanzpolitischen Diskussionen immer mal wieder auch um Entscheidungen zwischen „kreativer Buchführung“ oder strikter Einhaltung ging (vgl. Baumann et al. 1999, S. 1023).

Wir haben gute Grundlagen für den gemeinsamen Aufbruch in die Zukunft gelegt. Jetzt gilt es, alle Kräfte anzuspinnen, ganz Deutschland fit zu machen für das nächste, das 21. Jahrhundert“ (BK Kohl, Plpr. 13/5, S. 37).

Der „schlanke Staat“ sollte daher nun die Leitlinie sein, in dessen Rahmen die Staatsquote zurückgeführt, mehr Freiräume geschaffen und auch mehr Verantwortung beim Einzelnen verortet werden sollte. Dazu wollte man auch die Politik der Privatisierung und der Überführung von Aufgaben in privatrechtliche Organisationsformen weiter durchführen, was gleichzeitig zu einer Stärkung des Staates führen sollte, da er sich dann auf die Aufgaben konzentrieren könne, „die nur er wahrnehmen könne“ (vgl. BK Kohl, Plpr. 13/5, S. 40/41). Hier nannte Kohl interessanterweise vor allem die Gewährleistung der inneren und äußeren Sicherheit, während man bei der Lösung des arbeitsmarktpolitischen Problems weiterhin auf den Beitrag aller gesellschaftlichen Gruppen hinwies.

„Frau Präsidentin, meine Damen und Herren, die Schaffung zusätzlicher zukunftsfähiger Arbeitsplätze bleibt die zentrale Aufgabe aller, die für die Beschäftigung Verantwortung tragen, Arbeit für alle muß unser gemeinsames Ziel sein. Die Erreichung dieses Ziels kann keine demokratische Regierung der Welt allein bewirken. Alle gesellschaftlichen Gruppen sind hier gefordert“ (BK Kohl, Plpr. 13/5, S. 42).

Der zukunftsfähige, schlanke Staat wurde vor allem auch als vorsorglich sparender Staat in Verantwortung für die nächsten Generationen dargestellt, bei dem man sich an einem strikten Haushaltsmoratorium im Sinne von „es kann nur dann an einer Stelle mehr ausgegeben werden, wenn gleichzeitig an anderer Stelle Einsparungen vorgenommen werden“ orientieren wollte.

„Die Zukunft Deutschlands kommt nicht aus dem Füllhorn staatlicher Wohltaten. Zukunftsgestaltung beginnt in den Köpfen der Menschen und nicht in der Kasse des Staates. Sparzwänge können allerdings durchaus heilsam sein: Sie nötigen zum Umdenken und zur Neufestsetzung von Prioritäten. Sparsamkeit heute schafft finanziellen Spielraum für morgen. Mit unserer Entschlossenheit, jetzt am eingeschlagenen Sparkurs festzuhalten, nehmen wir auch die Verantwortung gegenüber künftigen Generationen wahr“ (BK Kohl, Plpr. 13/5, S. 41).

Die immer noch neue Realität eines wiedervereinigten deutschen Staates sowie die Herausforderungen, die im Zuge des fortschreitenden Europäisierungsprozesses, hier besonders der anstehenden Wirtschafts- und Währungsunion, gesehen wurden, bildeten im Weiteren den Interpretationsrahmen, in dem angesichts von „dramatischen Veränderungen“ und auf die Nation zukommenden Umbrüchen das immer wieder geforderte Umdenken noch dringlicher gemacht wurde. Und dieses Umdenken sollte vor allem auf das Verhältnis von staatlichen Leistungen und individuellen Leistungen bezogen sein.

„Frau Präsidentin, meine Damen und Herren, die Welt um uns herum hat sich in den vergangenen Jahren grundlegend verändert. Dramatische Veränderungen erleben wir nicht nur im internationalen Umfeld, sondern auch in unserer eigenen Gesellschaft. Die neuen Herausforderungen und Chancen, vor denen wir Deutsche an der Schwelle zum nächsten Jahrhundert stehen, erfordern von uns allen die Bereitschaft zum Umdenken. Zum notwendigen Umdenken gehört, daß wir die Widersprüche offen aus- und ansprechen zwischen dem, was viele Menschen sich wünschen, und dem, was sie dafür selbst zu tun bereit sind“ (BK Kohl, Plpr. 13/5, S. 39).

Kohl forderte daher ein „Bündnis für die Zukunft“, in dessen Rahmen man sich der Gestaltung einer Gesellschaft widmen wollte, in der „Leistung und Geborgenheit“, „Selbstständigkeit und Hilfsbereitschaft“ keine Gegensätze mehr darstellen sollten.

„Wir brauchen jetzt in unserem Volk ein Bündnis für die Zukunft. Ich lade alle dazu ein, mit uns die Erneuerung von Staat und Gesellschaft zu wagen und unser Volk als solidarische Gemeinschaft zu stärken“ (BK Kohl, Plpr. 13/5, S. 38).

Von dem Einzelnen und der Gemeinschaft der Bürger forderte Kohl immer wieder stärkere Mitverantwortung und Initiative für das eigene wie das Gemeinwohl.

„Es ist unbestreitbar, meine Damen und Herren - und wir alle erleben es täglich -, daß es immer schwerer wird, das Gemeinwohl gegenüber Einzel- und Gruppeninteressen durchzusetzen. Viele in unserem Lande erwarten vom Staat zuviel und sind selbst zuwenig bereit, Mitverantwortung zu übernehmen.“ (BK Kohl, Plpr. 13/5, S. 38f.).

Dem Problem der Arbeitslosigkeit wollte man sich in dieser Phase vor allem über das Setzen „positiver Anreize“ für die Aufnahme von Erwerbsarbeit und steuerpolitische Maßnahmen, d.h. steuerliche Entlastungen für Unternehmen, widmen, denn man definierte die hohen Abgabequoten als wesentliches Hemmnis.

„Meine Damen und Herren, heute schöpft der Staat von jeder D-Mark Wirtschaftsleistung der Bürger und Unternehmen rund 43 Pfennig durch Steuern und Abgaben ab. Diese Abgabenquote ist eindeutig zu hoch. Wir müssen sie senken; denn sie droht den Leistungswillen des einzelnen zu erdrücken und erschwert das Entstehen von mehr Arbeitsplätzen in Deutschland. In der Konsequenz heißt das für uns: Im Vordergrund müssen solche steuerpolitischen Maßnahmen stehen, die die Schaffung von Arbeitsplätzen in Deutschland erleichtern. Deshalb wollen wir unsere Unternehmen vor allem dort entlasten, wo sie im internationalen Vergleich wettbewerbsverzerrende Sonderlasten tragen, insbesondere also bei den substanzverzehrenden Steuern wie der Gewerbesteuer und der betrieblichen Vermögensteuer sowie bei der Gewerbeertragsteuer“ (BK Kohl, Plpr. 13/5, S. 41).

Schließlich wurde ein Umbau des Sozialstaates als ein wesentliches Element zur Problemintervention sowie zu seiner eigenen Sicherung dargestellt, womit hier nun vermehrt Argumentationen im Rahmen funktionalistischer Aussagesysteme zu finden waren, die auf einen Deutungswandel vor dem Hintergrund der vorrangigen Orientierung an Institutionen- statt an sozialen Bedürfnissen hinwiesen.<sup>187</sup>

„Frau Präsidentin, meine Damen und Herren, Arbeit und Leistungsfähigkeit unserer Wirtschaft sichern die Fundamente unseres Sozialstaats. Er ist eine wichtige Grundlage des sozialen Friedens und unverzichtbarer Teil der Sozialen Marktwirtschaft. Wir wollen den Sozialstaat durch Umbau festigen. Nur so können wir auch in Zukunft unser im internationalen Maßstab hohes Niveau sozialer Sicherheit erhalten“ (BK Kohl, Plpr. 13/5, S. 45).

Im Bereich der Arbeitsmarktpolitik sollte der Umbau des Sozialstaates über gesetzliche Vereinfachungen (vgl. als Ankündigung der umfassenden AFG-Reform), effizientere Arbeit der Arbeitsämter sowie die seit langen immer wieder geforderte stärkere Ausrichtung auf die besonders benachteiligten Gruppen am Arbeitsmarkt befördert werden. Im Sozialhilferecht wollte man dazu die Anreize zur Überwindung der Sozialhilfebedürftigkeit erhöhen und damit die Eigeninitiative stärken. So sollte Sozialhilfeempfängern nun auch geringer entlohnte Arbeit angeboten werden, da man sich hiervon „eine Chance für einen Einstieg in Beschäftigung und zugleich eine Schranke gegen die Ausnutzung von Sozialhilfe“ (vgl. BK Kohl, Plr. 13/5, S. 45) versprach. Laut einer aktuellen Studie, die aussagte, dass rund ein Drittel der Sozialhilfeempfänger in der alten Bundesrepublik, denen eine nach den bestehenden Kriterien zumutbare Arbeit angeboten wurde, diese abgelehnt hatten, sah man es als gerechtfertigt an, die Senkung der Sozialhilfe für solche Personen aufrechtzuerhalten bzw. noch zu verschärfen.

<sup>187</sup> Vgl. das Phänomen des politischen Eigenzyklus nach Nullmeier/Rüb (1993, S. 60ff.), wodurch das Ziel der Institutionenstabilisierung gegenüber allen anderen politischen Zielsetzung Priorität erhält.

Deutlich wird hier, dass die Argumentation der Hartz-Reformen unter der rot-grünen Regierung damit keine überraschende Deutungsinnovation darstellte, sondern sich mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe eigentlich nur über den originären Fürsorgebereich sowie die Parteigrenzen hinaus ausgedehnt hatte. Die Argumentationsfiguren des aktivierenden Sozialstaates tauchten also nicht erst mit der rot-grünen Regierungskoalition auf, sondern gehörten eindeutig schon in das Repertoire der konservativ-liberalen Regierung.

Kohl sprach in seiner Rede erneut in keiner Weise über das aktuelle Ausmaß von Arbeitslosigkeit und nannte auch keine konkreten Zielvorstellungen zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit. Erst im Rahmen eines von Gewerkschaftsseite angestoßenen Bündnisses für Arbeit im Winter 1995 hieß es, dass man die Arbeitslosigkeit bis zum Jahr 2000 halbieren wolle, was aber Anfang 1998 angesichts der Entwicklungen am Arbeitsmarkt als unrealistisch galt und wieder zurückgenommen wurde. Zwar wurde die Arbeitslosigkeit vom Bundeskanzler als „bedrückend“ wegen ihrer Bedeutung für die Betroffenen und ihre Familien bezeichnet, aber gleichermaßen auch darauf hingewiesen, dass die bestehenden Chancen, wieder in Arbeit zu kommen, doch noch zu wenig genutzt würden, was er vor allem an der geringen Nutzung und gesellschaftlichen Anerkennung der Möglichkeiten zur Selbständigkeit deutlich zu machen versuchte (vgl. BK Kohl, Plpr. 13/5, S. 39). Dies schien insofern konsequent in der Argumentation, als die erwünschte „Kultur der Selbständigkeit“ schon länger eine Forderung der konservativ-liberalen Regierung war.

Zukunftsfähige Arbeitsplätze zu schaffen, wurde, wie schon angemerkt, nicht mehr als Aufgabe der Regierung angesehen. So wies Kohl dann auch nur noch darauf hin, dass man sich vor allem im Bereich der neuen Kommunikationstechniken als Wachstumsmarkt der Zukunft neue Arbeitsplätze verspreche, für die eine rechtzeitige und angemessene Qualifizierung der Arbeitnehmer erforderlich sei (vgl. BK Kohl, Plpr. 13/5, S. 44).

Der Bundeskanzler stellte fest, dass Wachstum und Beschäftigung von morgen nicht mit dem Wissen und den Verfahren von gestern zu erreichen seien. Daher betonte er, dass der Etat für Forschung, Technologie und Innovation überproportional gesteigert würde (vgl. BK Kohl, Plpr. 13/5, S. 42), um mit der „schnelllebigen Zeit“ Schritt halten zu können. Wissen und Können wurden als wertvolle und förderungswürdige Ressourcen für die Zukunft dargestellt, was die Opposition erst mal nur als Lippenbekenntnis bezeichnete, da dies bisher nicht durch ausreichende Investitionen in diesem Bereich unterstützt worden sei.

Weiterhin hoffte man auch auf Beschäftigungszuwächse in den haushaltsbezogenen Dienstleistungen, was man durch verbesserte steuerliche Abzugsmöglichkeiten fördern wollte. Daneben sollte natürlich der eingeschlagene Weg der Flexibilisierung am Arbeitsmarkt weiter beschritten werden, wobei diesmal auch wieder das Thema kreativere Arbeitszeitmodelle hervorgehoben wurde, was Kohl äußerst „arbeitnehmerfreundlich“ auszudrücken wusste.

„Wir haben die große Chance, insgesamt mit einer phantasievolleren Ausgestaltung der Arbeitszeiten neue Arbeitsplätze zu schaffen. Wirtschaft und Gewerkschaften, Unternehmensleitungen und Betriebsräte müssen mehr als bisher Arbeitszeitwünsche der Arbeitnehmer und die bessere Nutzung teurer Maschinen miteinander in Einklang bringen“ (BK Kohl, Plpr. 13/5, S. 44).

Insgesamt fiel bei diesem Regierungsprogramm auf, dass das Kriterium „Wettbewerbsfähigkeit“ und der Bewertungsmaßstab „Zukunftsfreundlichkeit vs. Zukunftsfreundlichkeit“ die Ausrichtung der Politik bestimmen sollten. Um gesellschaftspolitische Ideale wurden keine großen Worte mehr gemacht. Den Standpunkt „weniger Staat, mehr Verantwortung bei dem Einzelnen und den gesellschaftlichen Gruppen“ schien man bereits mehr als deutlich gemacht zu haben.

### *Oppositionsstimmen*

Der Opposition fehlt es auch bei diesem Programm vor allem an konkreten Ansatzpunkten und Interventionsvorschlägen, sei es um der Massenarbeitslosigkeit zu begegnen oder die Angleichung von Ost und West weiter zu fördern, so dass man mal wieder „nur schöne Worte“ zu hören bekommen haben meinte (vgl. Die Grünen, PDS, SPD, Plpr. 13/5, S. 48,68, 83). Vor allem die SPD warf der Regierung vor, bei allen guten Absichtserklärungen, den Worten doch nie Taten folgen zu lassen oder sie sogar nachher ins Gegenteil zu verkehren, was die Glaubwürdigkeit der Regierung doch stark in Frage stelle (vgl. SPD, Plpr. 13/5, S. 48).

Man verteidigte aus der Opposition vehement ein ausgebautes Sozialversicherungssystem mit Rechtsanspruch als konstitutives Element einer zukunftsfähigen, stabilen und friedlichen Gesellschaft, in der die Bürger frei und ohne Existenzangst leben könnten.

„Der Rechtsanspruch auf Sozialversicherung ist in Wahrheit der wichtigste Besitztitel in der industriellen Massengesellschaft. Nicht der ist wahrhaft frei, der alle Lebensrisiken selber trägt und am Ende der Gemeinschaft häufig ziemlich rechtlos zur Last fällt, sondern derjenige, dem die Angst vor unverschuldeter Not, unberechenbaren Risiken und vor dem Alter genommen wird. Die Befreiung von der Existenzangst, soweit menschenmöglich, gehört zu den entscheidenden Aufgaben in der Massengesellschaft. ... Spätestens seit der Politik des amerikanischen Präsidenten Roosevelt ist der Sozialstaat aber mehr. Er ist nicht allein Hilfe für Bedürftige oder Benachteiligte, er ist konstitutives Prinzip einer parlamentarischen Demokratie. Denn vom sozialen Frieden profitiert die gesamte Gesellschaft, und zwar wirtschaftlich und hinsichtlich der Qualität des Zusammenlebens. ... Gesellschaften ohne kulturelle, ohne soziale und ohne wirtschaftliche Chancen für alle sind auf Dauer nicht zukunftsfähig. Alle Erfahrung der Vergangenheit beweist: Wenn die Frage nach der sozialen Gestaltung des Zusammenlebens der Vermutung ausgesetzt wird, die soziale Leistung sei gewissermaßen der Lazarettwagen am Ende einer unvermeidlichen wirtschaftlichen Entwicklung, dann verlieren Gesellschaften ihren Zusammenhalt. Sie verlieren das konstitutive Element, das sie erst zu Gesellschaften macht“ (SPD, Plpr. 13/5, S. 51f.).

Man wollte also deutlich machen, dass neben der Stärkung der wirtschaftlichen Leistungskraft und der Sicherung der Investitionen in Deutschland besonders auch die Frage nach der Sicherung der sozialstaatlichen Grundlage über die Zukunftsfähigkeit Deutschlands entscheiden würde (vgl. SPD, Plpr. 13/5, S. 53). Und so warf man der Regierung vor allem vor, unfähig zu sein, die wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Zukunftsaufgaben in ihrer Verknüpfung zu verstehen und anzugehen.

„Wenn man dann in diesem wesentlichen Bereich einen Wirtschaftsminister hat, der es nicht kann, eine Umweltministerin, die es nur muß, und einen Umweltminister von ehemals, der es gerne gewollt hätte, aber nicht durfte, dann zeigt das, daß an dieser Schnittstelle der künftigen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Entwicklung weder inhaltliche Konzeptionen noch personelle Kompetenz eingesetzt wird. Das ist die eklatanteste Schwäche dieser Regierung“ (SPD, Plpr. 13/5, S. 55).

Besonders aus den Reihen der PDS wurde kritisiert, dass die Regierung trotz hohen Stimmenverlusts bei der Wahl und angesichts der negativen Bilanz der bisherigen Regierungspolitik ohne jegliche Selbstkritik nur mit einem „weiter wie bisher“ in die neue Legislaturperiode startete (vgl. PDS, Plpr. 13/5, S. 82). Das Verständnis der Regierung eines schlanken Staates und deren Ansätze zur „Ent-Bürokratisierung“ ernteten besondere Kritik, da man nur den Abschied vom Sozialstaat und die Strategie der „Verdammung der ohnehin Verdammten“ vermutete. Mit „sozialer Kälte“ und „Polemik gegen die Ärmsten“ und der Ausweitung von Arbeitszwang wollte man sich keinesfalls abfinden (vgl. PDS, Plpr.13/5, S. 83).

Von den Grünen wurde das Solidaritätsverständnis der Regierung kritisch hinterfragt, da er von ihr zur Rechtfertigung sehr unterschiedlicher Maßnahmen angeführt, dabei aber meist zuungunsten der Arbeitslosen ausgelegt worden sei, was es notwendig mache, diesen Wert neu zu definieren.

„Aber was Sie in schönem, altkonservativem Deutsch einklagen -Verzicht, Solidarität-, das muß man doch gerade gegenüber denen einklagen, die in diesem Land stärkere Schultern haben und demnach auch mehr tragen können. Das ist doch der entscheidende Punkt. ... Wenn man Solidarität neu definieren will, dann gehört Mut dazu. Sie werden es hier bei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mit einer Opposition zu tun haben, die, wenn Sie Besserverdienenden diese Wahrheit zumuten werden, daraus keinen populistischen Gewinn schlagen wird, weil wir es für nötig halten, daß Solidarität neu definiert wird“ (Die Grünen, Plpr. 13/5, S. 71).

Insgesamt machten SPD und die Grünen als Alternative zum Spargerede der Regierung vor allem wieder auf die Notwendigkeit von Strukturreformen für eine umweltverträgliche Industriegesellschaft aufmerksam, die sie als wesentlich für die Zukunftsfähigkeit des Landes ansahen. Man attestierte der Regierung schließlich sowohl das Fehlen des nötigen politischen Willens wie auch der Fähigkeit, diese Aufgabe anzupacken, womit man ihre Handlungslegitimität wiederum scharf in Frage stellte.

„Ich traue Ihrer Regierung die Kraft, diese Strukturreformen anzupacken, nicht mehr zu, Herr Bundeskanzler. Das zeigt auch Ihre Regierungserklärung. Stattdessen wird Deutschland mit Ihrer Regierung weitere Jahre verlieren, Sie werden in diesen entscheidenden Strukturreformen zu kurz springen, und deswegen wird es von zentraler Bedeutung sein, dass diese Koalition das Ende der Legislaturperiode nicht erreicht“(Die Grünen, Plpr. 13/5, S. 74)

#### **4.9.3 Der Problembearbeitungsdiskurs in der 13. WP**

##### ***4.9.3.1 Reformen im Bereich der Arbeitslosenhilfe***

Im Februar 1996 wurde zunächst ein vermeintlich harmlos klingendes Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und anderer Gesetze verabschiedet, in dessen Rahmen die originäre Arbeitslosenhilfe, d.h. die Leistungen für Personen, die vor der Arbeitslosigkeit nicht oder nur kurz beschäftigt waren, abgeschafft werden sollte. Als Begründung wurde angegeben, dass sich deren Anspruch nur schwer mit der Funktion dieser besonderen staatlichen Fürsorgeleistung für Arbeitnehmer vereinbaren ließe und zudem „zu viele Mittel des Staates binde“. Außerdem gab man an, dass es aus ordnungspolitischer Sicht der besseren Abgrenzung der Arbeitslosenhilfe von anderen staatlichen Sozialleistungen, insbesondere der Sozialhilfe, diene. Dementsprechend sollten beispielsweise für Zivildienstleistende und nur kurz dienende Soldaten die entsprechenden Leistungssysteme für eine Absi-

cherung fortan zuständig sein und ansonsten auf die Sozialhilfe verwiesen werden. Die Regelung bedeutete also vor allem Einsparungen für den Bund und eine Verschiebung von Kosten auf die Kommunen. Vor dem Hintergrund weiterer Sparmotive sollte bei der Arbeitslosenhilfe außerdem eine Prüfung der Bedürftigkeit im Sinne der besseren Einsicht auf vorhandenes Vermögen eingeführt werden. Von einer unangemessenen finanziellen Belastung der kommunalen Haushalte als örtlichen Trägern der Sozialhilfe ging man nicht aus, da man mit der Neuregelung des Asylbewerberleistungsgesetzes, in dessen Rahmen nur noch Sachleistungen anstatt Geldleistungen gewährt werden sollten, schließlich Kosten einsparen würde (vgl. Drks. 13/2764, 13/3728, S. 2f.). Zentrale Kritikpunkte der Opposition waren daher das Ausspielen von Hilfesuchenden unter Spar- und Abschreckungsmotiven sowie die erneuten Verschiebepbahnhöfe zu Lasten der Kommunen.

„Erstens lehnen wir den Gesetzentwurf ab, weil es sich hierbei um einen unwürdigen Finanzpoker handelt. Millionenposten werden zwischen Bund, Ländern und kommunalen Kassen verschoben. Kostenstellen stehen im Vordergrund [...] Betroffene Menschen spielen bei diesem kaltschnäuzigen Schacher überhaupt keine Rolle. Bezieher von Arbeitslosenhilfe und Schwerbehinderte werden gegen Flüchtlinge ausgespielt – ein perfides Kompensationsgeschäft, das Sie den Kommunen anbieten, um sie für die erhöhten Sozialhilfekosten bereiter zu machen“ (PDS, Plpr. 13/86, S. 7591).

Die Regierungsparteien rechtfertigten das Gesetz allerdings weiterhin mit Sparzwängen sowie dem Hinweis, damit auch dem Willen der Bevölkerung nachzukommen. Außerdem wollte man die Leistungskürzungen vor allem vor dem Hintergrund des internationalen Vergleichs relativiert sehen.

„Wir diskutieren vor dem Hintergrund von 4,2 Millionen Arbeitslosen, vor dem Hintergrund von Sparzwängen in diesem Land, und ich muß Ihnen sagen: Wir können uns doch nicht ganz den Gefühlen der aufnehmenden Bevölkerung verschließen. ... Ich will Sie auch daran erinnern, daß wir immer noch deutlich bessere Leistungen haben als so mancher europäische Nachbar mit weit weniger Asylbewerbern. Ich rede weiß Gott nicht dem Wettlauf der Schäßigkeit das Wort aber Sie tun so, als senkten wir die Leistungen für Flüchtlinge auf das Niveau ihrer Herkunftsländer ab. Das hat niemand im Sinn. Aber im Konzert mit den anderen europäischen Ländern ist das ja, wie man so sagt, vertretbar“ (FDP, Plpr. 13/86, S. 5790).

Das Gesetz wurde am 8.2.1996 gegen die Stimmen der Opposition verabschiedet. Allerdings wurde daraufhin der Vermittlungsausschuss angerufen, der schließlich ein gutes Jahr brauchte, um einen veränderte Fassung zu empfehlen (vgl. Plpr. 13/172, S. 15522ff.). Als „guter Kompromiss“ verkauft, wurde von der Abschaffung der originären Arbeitslosenhilfe schließlich noch abgesehen, wohingegen nun für Asylbewerber, geduldete Ausländer sowie für Bürgerkriegsflüchtlinge die Leistungen für die Dauer von drei Jahren auf das Niveau des Asylbewerberleistungsgesetzes von 1993 (etwa 20% unter dem Niveau der Sozialhilfe) abgesenkt werden sollten. Damit wurden den Ländern und Gemeinden Einsparungen von mindestens zwei Milliarden DM versprochen, die aber zum Teil in einen Fond für Wohnungsaufbau in Bosnien fließen sollten, um die „Rückkehrbereitschaft“ der Bürgerkriegsflüchtlinge zu erhöhen (vgl. CDU/CSU, Plpr. 13/172, S.15523). Diese Lösung wurde als humanitär, in der Sache richtig und vernünftig dargestellt. Von Seiten der Opposition begrüßte man zwar den Fond für Wohnungsbau im Kriegsgebiet, und natürlich auch die Abkehr von der Abschaffung der originären Arbeitslosenhilfe, nichtsdestotrotz hielt man es aber nach wie vor für skandalös, dass Ausländer und deutsche Arbeitslose weiterhin gegeneinander ausgespielt würden.

„Bund und Länder haben sich also darauf geeinigt: Flüchtlinge und Bürgerkriegsflüchtlinge sollen den Preis dafür zahlen, daß Deutschen die originäre Arbeitslosenhilfe nicht gestrichen wird. Damit werden die Schwächsten der Gesellschaft gegeneinander ausgespielt. Das finden wir zutiefst inhuman“ (Die Grünen, Plpr. 13/172, S. 15525, vgl. ähnlich PDS, S. 15526).

Das Gesetz wurde in der veränderten Fassung wieder gegen die Oppositionsstimmen angenommen und trat zum 1. Juni 1997 in Kraft. Um der SPD ihr Image als „Hüter der Moral“ zu nehmen, wies man hier auch noch mal gesondert darauf hin, dass die SPD, wenn es um finanzielle Einsparungen für die Länder gehe, moralische Bedenken doch auch immer wieder schnell vergessen habe (vgl. FDP, Plpr. 13/172, S. 15525).

Zeitgleich mit dem Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes wurden auch das „*Arbeitslosenhilfereformgesetz*“ und die große BSHG-Novelle debattiert, die bereits in der Koalitionsvereinbarung von 1994 angekündigt worden war und am 1. August 1996 in Kraft trat. Hiermit kam es zu einer „arbeitsmarktpolitischen Aufladung“ des BSHG (vgl. Schmuhl 2003, S. 581), da neben der Deckelung der HLU-Regelsätze der Schwerpunkt auf der Bereitstellung von weiteren Beschäftigungshilfen zusätzlich zu den schon bestehenden Möglichkeiten im Rahmen der „Hilfe zur Arbeit“ und der „Arbeitsgewöhnung (z.B. Lohnkosten- und Einarbeitungszuschüssen, Leiharbeit, Saisonarbeit, berufliche Qualifizierung)“ lag. Erwähnenswert ist, dass sich in der Begründung der Reform im Gesetzestext fast in Reinform das typische Rechtfertigungsmuster aller auch noch folgenden Maßnahmen zum Umbau des Sozialstaates finden ließ: „Die Entwicklung der Sozialhilfe ist insbesondere dadurch gekennzeichnet, daß die Zahl der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt und die Ausgaben der Sozialhilfe seit Jahren erheblich steigen. Dies gefährdet zunehmend nicht nur die Funktionsfähigkeit der betroffenen öffentlichen Haushalte, sondern auch die Qualität der Sozialhilfe und dadurch ihre Akzeptanz bei Hilfebedürftigen wie auch in der Gesellschaft“ (vgl. Drks. 13/2440, S. 1).

Auch mit der Arbeitslosenhilfereform wollte man laut Gesetzentwurf auf die gestiegene Zahl der Arbeitslosenhilfebezieher sowie die gestiegene durchschnittliche Bezugsdauer, d.h. also auch wieder auf die finanziellen Belastungen, reagieren. Man konstatierte, dass mit der zunehmenden Dauer der Arbeitslosigkeit eine berufliche Dequalifizierung einhergehe, was die Eingliederung erschwere, so dass die Arbeitslosenhilfe für viele Menschen zu einer Dauerleistung geworden sei, was aber ihrer eigentlichen Funktion, nämlich nur ergänzend zum Arbeitslosengeld solche Arbeitslosen zu unterstützen, die nach auslaufender Bezugsdauer von Arbeitslosengeld noch nicht wieder beschäftigt werden könnten, widerspräche. Man wollte daher die Vermittlungsaussichten von Arbeitslosehilfebeziehern erhalten bzw. verbessern, indem der Einsatz in vorübergehenden Tätigkeiten, einschließlich der schon öfter kontrovers diskutierten Saisonarbeit, die Teilnahme an Trainingsmaßnahmen oder die Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit ohne Wegfall der Anspruchsrechte auf erneute Arbeitslosenhilfe, ermöglicht werden sollte.<sup>188</sup>

<sup>188</sup> Konkret waren folgende Maßnahmen vorgesehen: Erhöhung des Anteils von Arbeitslosenhilfebeziehern bei der Zuweisung in Maßnahmen der Arbeitsbeschaffung und der produktiven Arbeitsförderung; Einführung von Trainingsmaßnahmen für Arbeitslosenhilfebezieher unter Weiterzahlung der Arbeitslosenhilfe; Erschließung zumutbarer Beschäftigungsmöglich-

„Ziel der Neuordnung der Arbeitslosenhilfe ist es, durch Arbeitsmarktmaßnahmen die Qualifikation von Arbeitslosenhilfebeziehern zu erhalten und zu verbessern, um ihre Aussichten auf Vermittlung eines Arbeitsplatzes zu steigern. Mit dem gezielten Einsatz vorhandener und der Schaffung neuer arbeitsförderungsrechtlicher Instrumente soll Arbeitslosen geholfen werden, wieder ihren Platz im Arbeitsmarkt zu finden. Dagegen kann doch wohl wirklich niemand etwas haben“ (CDU/CSU, Plpr. 13/87, S. 7694).

Darüber hinaus sollten die Maßnahmen zur Bekämpfung von Leistungsmissbrauch beitragen. Denn interessanterweise wurde festgestellt, dass in einer Situation, in der das Arbeitskräfteangebot die Nachfrage übersteige, die Arbeitsbereitschaft der Arbeitslosehilfebezieher vielfach nicht überprüft werden könne. Insofern sollten die Trainingsmaßnahmen und verbesserte bestehende sowie neu erschlossene Beschäftigungsmöglichkeiten helfen, Arbeitsunwilligkeit und dementsprechend missbräuchlichen Leistungsbezug aufzudecken (vgl. Drks. 13/3725, S. 9f.). Man wollte laut Regierung zwar nicht alle Arbeitslosen unter Generalverdacht stellen, aber der Nachweis vereinzelter Leistungsmissbrauch wurde als ausreichend angesehen, um das moralische Milieu um den Wert Solidarität in spezifischer Weise zu verdichten, insbesondere auf die Pflichten der Arbeitslosen gegenüber der Solidargemeinschaft hinzuweisen.

„Ich teile Ihre Ansicht, daß die Mehrheit der Arbeitslosen und Arbeitslosenhilfebezieher unter ihrer Arbeitslosigkeit leidet und daß man da helfen muß. Es gibt aber auch welche unter ihnen - das haben auch die Aktionen der Bundesanstalt bewiesen - die die Solidarkassen sehr wohl mißbrauchen. Wer die Solidarität ernst nimmt, der weiß: Da gibt es nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten. Die Solidarkassen müssen vor denjenigen geschützt werden, die auf Kosten der Solidarität leben. Auch das gehört zur Solidarität. Die hat zwei Seiten“ (BM Blüm, CDU/CSU, Plpr. 13/87, S. 7708).

Leistungskürzungen sollten vor allem im Rahmen einer jährlich pauschalen Minderung der Arbeitslosenhilfe um drei Prozent stattfinden, was man als gerecht ansah, da hier dem Qualifikationsverlust nun mal Rechnung getragen würde. Dies war bisher im Rahmen einer individuellen Neufestsetzung alle drei Jahre durchgeführt worden. Die neue Regelung wurde als weniger verwaltungsaufwendig angesehen und vom Bundesarbeitsminister gleichzeitig auch noch als humanere Maßnahme dargestellt.

„Jetzt frage ich Sie ich überlasse das Urteil jedem selbst: Ist die Einzelüberprüfung des Beziehers von Arbeitslosenhilfe im Hinblick auf seine arbeitsmarktpolitische Verwendbarkeit nicht sehr viel eher eine Taxiererei, die fast die Würde des Beziehers von Arbeitslosenhilfe beeinträchtigt? Ist eine pauschale Abstufung nicht humaner als eine Stigmatisierung auf Grund der Prüfung durch das Arbeitsamt, bei der herausgefunden werden soll, was er noch wert ist?“ (BM Blüm, Plpr. 13/87, S. 7707).

Die Opposition sah in dieser Regelung allerdings vor allem eine „Rutsche in die Armut“ und eine Erhöhung des Drucks auf Arbeitslose, schneller auch niedrig entlohnte Beschäftigung aufzunehmen (vgl. Plpr. 13/87 SPD, S. 7696f.; Die Grünen, S. 7699), worauf der Bundesarbeitsminister wieder sein Argument anbrachte, dass eine Arbeit die von Ausländern, wie bei der Saisonarbeit, gemacht würden, wohl auch Deutschen zuzumuten sei.

---

keiten für jüngere Bezieher von Arbeitslosenhilfe durch Einführung einer Arbeitnehmerhilfe; Verlängerung der Fristen, innerhalb deren ein Arbeitsloser eine selbständige Tätigkeit ohne Nachteile bei der Arbeitslosenhilfe ausüben kann; Verlängerung der Fristen, innerhalb deren ein Arbeitsloser sein Recht auf Arbeitslosenhilfe nicht verliert, wenn er wegen der Berücksichtigung von Einkommen und Vermögen nicht bedürftig war, Erhöhung des finanziellen Anreizes für den Ehegatten des Arbeitslosen, eine Erwerbstätigkeit weiter auszuüben oder aufzunehmen, durch einen zusätzlichen Freibetrag (vgl. Drks.13/3109).

„Ob eine Arbeit zumutbar ist oder nicht, hängt nicht von der Nationalität des Arbeitslosen ab. Mensch ist Mensch egal, ob er aus Polen oder aus Deutschland kommt“ (BM Blüm, Plpr. 13/87, S. 7708).

Neben dem Sparmotiv versuchte man von Seiten der Regierung bei dem Gesetzesvorhaben auch immer zu betonen, dass es letztlich vor allem um Hilfen für die Arbeitslosenhilfeempfänger und damit für die Langzeitarbeitslosen ginge.

„Es ist richtig: Im Mittelpunkt dieses Gesetzes steht das Sparen, aber stehen auch die Hilfen. Davon haben Sie gar nicht geredet, nämlich von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, von Trainingsmaßnahmen. Und zwar handelt es sich um Trainingsmaßnahmen in zweierlei Hinsicht: Zum einen soll dem Langzeitarbeitslosen geholfen werden, wieder in den Arbeitsmarkt zurückzufinden. Wer lange keiner Erwerbsarbeit nachgegangen ist, hat es häufig schwer, wieder zurückzufinden. Zum anderen hat er es ebenfalls schwer auch dazu bekenne ich mich, seine Arbeitsbereitschaft unter Beweis zu stellen“ (BM Blüm, Plpr. 13/87, S. 7708).

Festgestellt wurde zusätzlich, dass Sparmaßnahmen keinesfalls automatisch unmenschlich seien (vgl. FDP, Plpr. 13/87, S. 7700), die Entlastung des Bundeshaushaltes schließlich dazu diene, wieder neue arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitische Spielräume zu erhalten (vgl. CDU/CSU, Plpr. 13/69, S. 6108). Die Regierung zeigte sich schließlich unter Hinweis auf das gerade vereinbarte „Bündnis für Arbeit und Standortsicherung“, mit dem sie auf eine Halbierung der Arbeitslosigkeit bis zum Jahr 2000 hinarbeiten wollte und dafür vor allem Steuernsenkungen und die Reduzierung der Sozialbeiträge unter 40 Prozent versprochen hatte, während sich die Gewerkschaften zur Lohnzurückhaltung verpflichtet hatten, über die Kritik der Opposition erhoben.

„Am 23. Januar dieses Jahres haben die Bundesregierung, die Wirtschaftsverbände und die Gewerkschaften ein Bündnis für Arbeit zur Standortsicherung beschlossen. Ich kann schon verstehen, daß die Opposition darüber ein bißchen ärgerlich ist, an diesem gemeinsamen und wichtigen Schritt von Politik, Wirtschaft und Gewerkschaften nicht beteiligt gewesen zu sein“ (CDU/CSU, Plpr. 13/87, S. 7693).

„Wenn ich die Lage der SPD mit der Lage des DGB vergleiche, wenn ich Kreativität, Einsicht, Bereitschaft zum Umbau vergleiche, dann ist das der Vergleich zwischen einer Zugmaschine und einem Gepäckwagen. Die SPD ist so weit gesunken, daß sie von den Gewerkschaften abgeschleppt werden muß“ (BM Blüm, Plpr. 13/87, S. 7709).

Dabei warf man der SPD nicht nur vor, im Vergleich zu den kooperierenden Gewerkschaften rückwärtsgewandt, wenig lösungsorientiert und uneinsichtig, sondern angesichts widersprechender Positionen und Praktiken in der Partei auch unglaubwürdig in ihrer Kritik zu sein.

„Wenn Sie sich hier in der sozialpolitischen Debatte ganz anders äußern als Ihr eigener wirtschaftspolitischer Sprecher bzw. der Ministerpräsident von Niedersachsen, der einen Einstellungsstopp und Arbeitszeitverlängerungen verfügt hat, dann frage ich mich: Hat die SPD im Kleiderschrank eigentlich für jede Debatte das richtige Kostüm und für jeden Konflikt den passenden Redner“ (FDP, Plpr. 13/87, S. 7701)

„Gestern stand hier der Parteivorsitzende der SPD und hat gesagt, mit dem Abbau von Steuern und Abgaben müßte es schneller vorangehen, viel schneller, unser Programm sei nicht ehrgeizig genug. Heute steht die SPD, was die Umsetzung dieses Vorschlags betrifft, auf der Bremse. Das nenne ich ein Kontrastprogramm innerhalb von 24 Stunden. Gestern hat Lafontaine gemeint, es könne nicht schnell genug gehen, in bezug auf die Abgabenquote unter 40 Prozent zu kommen, nicht erst im Jahr 2000. Heute tritt die SPD auf ihrem gewohnten Platz auf die Bremse“ (BM Blüm, Plpr. 13/87, S. 7707).

Die Regierung verteidigte die Sparpläne gegen den Vorwurf des Sozialstaatsabbaus auch wieder mit internationalen Vergleichen und verwies auf die immer noch eingesetzten hohen Summen sowie die

„unnötige“ Dramatisierung der kommunalen Mehrbelastungen angesichts gleichzeitiger Entlastungen durch bereits umgesetzte Gesetze (vgl. CDU/CSU, Plpr. 13/87, S. 7694f.). Die nun mehrheitlich SPD-geführten Länder wurden als die eigentlichen „Bösewichte“ dargestellt, da sie den Kommungen laut Regierung im Rahmen des Finanzausgleichs ausreichende Mittel vorenthielten und damit die gewonnenen Mittel aus den Einsparungen nicht weitergaben.

„Nur Deutschland leistet sich zwei parallel laufende Fürsorgesysteme. Wir können diese beiden Systeme nicht zusammenführen, weil wir den fairen Ausgleich für die Belastungen der Kommunen, für den ich absolut bin, nicht erreichen. Da wir die Wegelagerer, die Länder, die die Postkutsche abwarten und überfallen, dazwischengeschaltet haben, können wir in dieser Frage Reformen nicht durchführen“ (FDP, Plpr. 3/87, S. 7701).

Letztlich betonte man mehrmals, dass die Arbeitslosenhilfe im Rahmen der Sozialversicherung falsch angesiedelt und damit systemfremd sei, da es sich eigentlich um eine steuerfinanzierte Fürsorgeleistung handele. Dementsprechend hielt man es aus Gründen der Gerechtigkeit und Gleichheit für vertretbar, Einschnitte vorzunehmen, wenn schon nicht die originäre Arbeitslosenhilfe ganz abgeschafft werden konnte und damit immer noch

„... Menschen, die keine Beiträge in die Arbeitslosenversicherung entrichten, auf einmal eine Arbeitslosenhilfeleistung bekommen, während andere, die ebenso wenig eingezahlt haben, diese nicht bekommen“ (FDP, Plpr. 13/87, S. 7701).

Man appellierte von Seiten der Regierung also mal wieder für mehr „Gerechtigkeit“ und „Solidarität“ mit den „Ehrlichen“ und „Fleißigen“.

Von der Opposition lautete das Urteil zu dem Gesetz nach wie vor „soziale Demontage“ unter dem Motiv rigider Haushaltssanierung mit neuen Verschiebebahnhöfen, so dass man ihm geschlossen die Zustimmung verweigerte. Man wollte sich nach eigenen Aussagen nicht daran beteiligen, die Beitragszahler weiter zur „Melkkuh“ zu machen, während bei den Arbeitslosen trotzdem fleißig weiter gekürzt würde (vgl. SPD, Plpr 13/87, S. 7696). Außerdem befürchtete man, mit der Abschaffung von ABM für Menschen, die weniger als 12 Monate arbeitslos waren, die Langzeitarbeitslosigkeit zu forcieren und den Konkurrenzkampf um solche Stellen zu erhöhen, mit der Folge, dass Frauen und Jugendliche wahrscheinlich immer öfter ungefordert blieben. Für die Opposition stellte das Gesetz daher eher ein Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosen als der Arbeitslosigkeit dar.

„Die Bundesregierung ist offensichtlich der Ansicht, neue Arbeitsplätze könnten nur dann entstehen, wenn der Sozialleistungsabbau weitergeht, auf breiter Front fortgesetzt wird und Einkommen und Vermögen in dieser Republik in der Tat noch ungleicher als bisher schon verteilt werden“ (SPD, Plpr. 13/87, S. 7696).

„Statt Perspektiven zu bieten, veranstalten Sie einen unwürdigen Verschiebebahnhof zwischen verschiedenen Gruppen von Erwerbslosen, Jugendliche fallen mit ihren Projekten hinten herunter, und wenn Sie den Zugang zu Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik von sechs Monaten auf zwölf Monate hochsetzen, schaffen Sie neue Langzeitarbeitslose. Statt Integrationsangebote zu machen, schüren Sie den Verdrängungswettbewerb zwischen denjenigen, die unsere Unterstützung dringend brauchen“ (Die Grünen, Plpr. 13/87, S. 7699; vgl. ähnlich PDS, S. 7702).

Das Gesetz wurde also als Bedrohung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und des sozialen Friedens skandalisiert (vgl. SPD, Plpr. 13/87, S. 7697). Erwähnenswert ist noch, dass die SPD sich als weitsichtig erwies, indem sie feststellte:

„Die Arbeitslosenhilfe soll letzten Endes zur Sozialhilfe werden. Das ist Ihr strategisches Ziel“ (SPD, Plpr. 13/87, S. 7697).

Dass dies allerdings erst im Zuge einer rot-grünen Regierung durchgesetzt werden würde, war hier noch nicht abzusehen.

#### ***4.9.3.2 Regierungserklärung zum Aktionsprogramm für Investitionen und Arbeitsplätze***

Ebenfalls im Februar 1996, am Tag der Verabschiedung des Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes, wurde von Bundeswirtschaftsminister Rexrodt eine Regierungserklärung zur Wirtschaftslage und der Arbeitsmarktsituation abgegeben. Laut Jahreswirtschaftsbericht der Sachverständigen, der Ende Januar unter dem Titel „Vorrang für Beschäftigung“ vorgelegt worden war, ging man für 1996 nur noch von einem Wirtschaftswachstum von 1,5 Prozent, einer Preissteigerung von zwei Prozent und einer Arbeitslosenquote von rund zehn Prozent (vgl. bezogen auf alle Erwerbspersonen) aus. Es wurde daraufhin von „schwierigen Zeiten“, einer „besorgniserregenden Dynamik im Anstieg der Arbeitslosigkeit“, sogar einer „dramatischen Entwicklung“ gesprochen.<sup>189</sup> Daher müsse mit „ungewöhnlichen Anstrengungen und ungewöhnlichen Maßnahmen“ reagiert werden, da man schließlich weiterhin Vertrauen in die Zukunftsfähigkeit der Gesellschaft aufrechterhalten wollte (vgl. BM Rexrodt, Plpr. 13/86, S. 748; BK Kohl, Plpr. 13/86, S. 7528). In diesem Zusammenhang wurde das so genannte „Aktionsprogramm für Investitionen und Arbeitsplätze“ vorgestellt, in dessen Rahmen eine Offensive für unternehmerische Selbstständigkeit und Innovationsfähigkeit mit Hilfe vor allem steuerlicher Entlastungen und verbesserten Zugangsmöglichkeiten zu Kapital für Existenzgründer gestartet werden sollte. Außerdem wurden alle bereits bekannten Ansatzpunkte wie die Rückführung der Staatsquote durch strikte Ausgabendisziplin sowie die Senkung der Lohnnebenkosten durch Einsparungen in den Sozialversicherungen (vgl. Reformen der Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe und bei der Frühverrentung) und die Erschließung neuer Beschäftigungsfelder zu einem so genannten 50-Punkte-Programm zusammengefasst. Es ging dann auch wieder darum, die Regelungen des Kündigungsschutzes neu zu formulieren, endlich eine umfassende Reform des AFG durchzuführen, dabei vor allem auch die Zumutbarkeit konkreter zu regeln, und Fehlentwicklungen im Sinne von so genannten Maßnahmeketten zu verhindern. Weitere Ansatzpunkte lauteten: Durch Subventionsabbau den notwendigen Strukturwandel beschleunigen, mehr Beschäftigung durch mehr Wettbewerb (vgl. hier als konkrete Aspekte: Öffnung der Märkte für Telekommunikation, Postdienstleistungen, Strom und Gas), die berufliche Qualifizierung stärken und die Hochschulreform voranbringen sowie Bau-

---

<sup>189</sup> Dabei konnte aber zumindest angeführt werden, dass man im internationalen Vergleich hinsichtlich der Jugendarbeitslosigkeit immer noch sehr gut dastand (vgl. CDU/CSU, Plpr. 13/86, S. 7532).

und Umweltinvestitionen stärken, Verkehrsinfrastrukturen weiterentwickeln und Modernisierung der öffentlichen Dienste und der Verwaltung vorantreiben (vgl. Drks. 13/3629).

Dieses Aktionsprogramm stellte die Regierung vor dem Hintergrund der nun standardmäßigen Ausdehnung der Problemlösungsadressierung als den angemessenen Beitrag der Politik zur marktwirtschaftlichen Erneuerung und Sicherung des Standorts dar (vgl. CDU/CSU und FDP, Plpr. 13/86, S. 7488, 7501, 7528). Dabei wurde darauf hingewiesen, dass nun deutlich geworden sei, dass wirtschaftliches Wachstum für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit allein nicht genüge. Daher müsse es nun auf allen Ebenen „Vorrang für Beschäftigung“ heißen, was letztlich wieder in der Forderung kulminierte, endlich sämtliche Hemmschwellen für Wachstum und Beschäftigung im Sinne konsequenter Deregulierung und Flexibilisierung des Arbeitsmarktes abzubauen.

„Wir brauchen Vorrang für Beschäftigung im politischen Handeln, auch in Bereichen, an die wir uns bisher nicht herangewagt haben. Wir brauchen Vorrang für Beschäftigung beim Verhalten der Tarifpartner und der gesellschaftlichen Gruppen, Vorrang für Beschäftigung als Leitlinie einer gemeinsamen Strategie, die wir im Bündnis für Arbeit und Zukunftssicherung umsetzen wollen“ (BM Rexrodt, Plpr. 13/86, S. 7481).

Über die Ursachen für die prekäre Lage am Arbeitsmarkt schien es auch keinen Zweifel mehr zu geben.

„Eine Reihe von Faktoren hat die Beschäftigungslage belastet und belastet sie weiter, so zum Beispiel die Aufwertung der D-Mark, die unerwartet hohen Lohnabschlüsse im vorigen Jahr und die deutliche Abschwächung insbesondere im Baubereich, die wir auch in diesem Jahr beobachten können. Außerdem, meine Damen und Herren, haben wir außenwirtschaftliche Herausforderungen: die Globalisierung der Märkte, die Öffnung nach Osten, das Auftreten neuer, leistungsfähiger Wettbewerber. ... Wir haben starre Arbeitszeiten, geringe Spielräume für Lohnabschlüsse im Einzelfall und komplizierte Regeln im Kündigungsschutz. ... Unser Sozialsystem bietet Leistungen wie kein anderes in der Welt. Wer wollte bestreiten, daß wir auch bei den Sozialsystemen die Grenze der Finanzierbarkeit und die der Belastbarkeit der Unternehmen und Arbeitnehmer erreicht haben?“ (BM Rexrodt, Plpr. 13/86, S. 7481f.).

Die Globalisierung als mittlerweile zentraler Bezugsrahmen fast jeder Maßnahme hatte, so der Tenor, schließlich die Nachteile unflexibler Arbeitsmarktstrukturen und die Grenzen des deutschen Sozialstaates ans Licht gebracht.

„Die Kernfrage ist, ob es uns gelingt, eine neue Balance zwischen Beschäftigung und sozialer Begleitung und sozialer Sicherheit zu finden. Die ist aus den Fugen geraten. Alle unsere sozialen Sicherungssysteme geraten heute in die Gefahr zum Verlust von Arbeitsplätzen beitragen. Sie gefährden damit die größte soziale Sicherheit, die jemand haben kann, nämlich das Beschäftigungsverhältnis. Wer hier nicht eine neue Balance sucht, wer hier sofort wie die modernen Tabuwächter es tun diffamiert, wenn jemand über auch nur redet, der wird seiner großen Verantwortung nicht gerecht“ (FDP, Plpr. 13/86, S. 7501).

Die gegenwärtige Form des Sicherungssystems wurde als Mitverursacher der Standortkrise und damit der Krise am Arbeitsmarkt interpretiert. Von Seiten der FDP hieß es, dass die „soziale Begleitung eines Problems“ nicht seine Lösung sein könne, dafür vielmehr die Hindernisse für neue Arbeitsplätze aus geräumt werden müssten, die weiterhin in „bürokratischen Fesseln“, „Technikfeindlichkeit“, kontraproduktiven Kündigungsschutzbestimmungen sowie der zu hohen Steuer- und Abgabenbelastung des Faktors Arbeit gesehen wurden (vgl. FDP, Plpr. 13/86, S. 7485f., 7501). Lohnnebenkostensenkungen sollten nun auch über die Einschränkung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall auf 80

Prozent erreicht werden, was gleichzeitig Missbrauch vorbeugen sollte und daher als „Akt der Gerechtigkeit und der Solidarität“ bezeichnet wurde (vgl. Ebd., S. 7502).

Dass sich trotz festgestellter Beschäftigungszuwächse keine Absenkung der Arbeitslosigkeit zeige, wurde durch Effekte von Zuwanderung und die erhöhte Frauenerwerbsbeteiligung auf dem Arbeitsmarkt erklärt (vgl. BK Kohl, Plpr. 13/86, S. 7531). Laut FDP musste daher auch die „Fehlentwicklung“ korrigiert werden, Ausländern bei hohen Arbeitslosenzahlen weiterhin Arbeitserlaubnisse zu erteilen, womit man auch wieder auf das Thema der Zumutbarkeit von Arbeit bei deutschen Arbeitslosen zu sprechen kam (vgl. FDP, Plpr. 13/86, S. 7486).

Globaler Wettbewerbsdruck sowie gestiegene Verantwortung um den Standort im Zuge der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion mit der Folge einer Situation freien Kapitals und „exportierbaren“ Produktionsstätten sowie einem „Überangebot an Arbeitskräften“, wurden als die zentralen veränderten Rahmenbedingungen dargestellt, denen man sich stellen musste. Auf der Suche nach Vorbildern bei der Anpassung an die globalisierte Welt distanzierte man sich zwar vom britischen „Thatcherismus“, fand aber vor allem die Lohnflexibilität der USA nachahmenswert.

„Aber, meine Damen und Herren, man kann von den USA schon lernen, daß ein nachhaltiger Beschäftigungsaufbau durch Wirtschaftswachstum gelungen ist, durch Steuersenkungen, die expansive Impulse gaben, dass moderate Lohnentwicklungen über viele Jahre die Anstrengungen unterstützt haben. Wir sehen auch das gehört dazu, und das finden Sie auch alles in unserem 50Punkte Programm, dass amerikanische Arbeitnehmer mehr Mobilität zeigen müssen und flexibler sind. Das gilt dort im übrigen auch für die Unternehmer“ (BK Kohl, CDU/CSU, Plpr. 13/86, S. 7532).

„Mehr Lohnflexibilität würde auch bei uns die Beschäftigung erhöhen, ohne daß auf unserem Arbeitsmarkt gleich eine Gruppe der ‚working poor‘, der armen Arbeitnehmer, entstehen müsste (FDP, Plpr. 13/86, S. 7487).

Man betonte, dass die im Aktionsprogramm zum Ausdruck kommende Trendumkehr im politischen Denken und Handeln – wobei eigentlich fraglich war, was bei einem Kurs, der nicht wesentlich anders aussah als die Jahre zuvor, eine Trendumkehr sein sollte – erneut schmerzhaft Eingriffe bedeute, die aber notwendig seien, um konkurrenz- und somit zukunftsfähig zu bleiben (vgl. FDP, Plpr. 13/86, S. 7500). Dem internationalen Trend zum Umdenken wollte man sich nicht entgegenstellen.

„Jedes andere europäische Nachbarland hat schmerzhaft Entscheidungen getroffen. Heute habe ich über holländische Debatten bei der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall gelesen. Das würde hier überhaupt niemand vorschlagen, was dort diskutiert werden mußte. Das hat denen auch keinen Spaß gemacht aber sie haben gesehen, daß sie nicht anders entscheiden können, wenn sie sozialen Frieden, Beschäftigung und eine stabile Demokratie erhalten wollen“ (FDP, Plpr. 13/86, S. 7503).

Während die Opposition den sozialen Friedens durch die Regierungspolitik stets bedroht sah, war die Regierung der Meinung, ihn durch ihre Maßnahmen erst wieder zu sichern. Dies war im Grunde aber nur nachvollziehbar, wenn von der Regierung eine Entsolidarisierung zwischen Arbeitnehmern und Arbeitslosen schon als existent angesehen wurde, auf die man glaubte, mit gezieltem Sparen und „neuen Zumutungen“ reagieren zu können.

Abschließend wurde explizit betont, dass keine Regierung mehr Vollbeschäftigung garantieren, den Sozialstaat aus dem Stand erneuern, noch ausgeglichene Haushalte gewährleisten könne. Dafür wurde das Problem der Arbeitslosigkeit als zu komplex und verflochten wegen der vielfältigen Ursachen angesehen. Nach Ansicht der Opposition mussten dazu verschlafene Reformen in 13 Jahren Regierungszeit gezählt werden, woraufhin die Regierung ihr im Gegenzug die Blockadehaltung z.B. bei Fragen der Arbeitszeit sowie auch in Hinsicht auf die Entschließung zur strikten Einhaltung der Maastricht-Kriterien für die Wirtschafts- und Währungsunion vorwarf (vgl. BM Rexrodt, Plpr. 13/86, S. 7482ff.). Die Opposition wurde daher als „standortpolitischer Geisterfahrer“ beschimpft und speziell der SPD wieder ihre innere Zerstrittenheit vorgeworfen, hier zum Beispiel im Bezug auf die Ökosteuer oder den Bau des Eurofighters, um die Alternativlosigkeit zum Regierungsprogramm zu unterstreichen, während man die Gewerkschaften weiterhin als konstruktiven Kooperationspartner darstellte (vgl. BM Rexrodt, Plpr. 13/86, S. 7483f., 7493f.). Da man von internationalen Experten und Wirtschaftsorganisationen Anerkennung und Unterstützung für das Programm bekommen hatte, konnte die Regierung es schließlich als „folgerichtiges Programm“ angesichts der globalen Herausforderungen darstellen.

„Meine Damen und Herren, der Sachverständigenrat, anerkannte internationale Institutionen wie die OECD und der IWF und auch der Europäische Rat sind mit uns der Meinung: Es ist ein in sich schlüssiges Bündel von Maßnahmen für stabiles Geld und ausgeglichene öffentliche Haushalte, für niedrigere Steuern und Abgaben, für den Rückzug des Staates aus der Wirtschaft, für mehr Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt und auf den Güter- und Kapitalmärkten erforderlich. ... Unser Aktionsprogramm folgt einer ordnungspolitisch verlässlichen Orientierung. Es ist ein Konzept, das an den zu hohen Arbeitskosten am Standort Deutschland ansetzt, das mehr Anreize für neue Arbeitsplätze schafft, das die Wechselwirkungen zwischen Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik berücksichtigt. Es ist ein Konzept, das für gemeinsames und umfassendes Handeln und für mehr Arbeitsplätze steht.“ (BM Rexrodt, Plpr. 13/86, S. 7482, 7484).

### *Oppositionsstimmen*

Die Opposition teilte diese Auffassung natürlich in keiner Weise, was insbesondere der SPD-Parteivorsitzende Oskar Lafontaine zum Ausdruck brachte.

„Wenn ich dann sehe, verehrter Graf Lambsdorff, daß Sie in Ihrem Paket zur Förderung von Wachstum, Beschäftigung und sozialer Gerechtigkeit in diesem Lande ernsthaft die Vermögensteuer abschaffen wollen, die Arbeitslosenbeiträge senken wollen, die Arbeitslosenhilfe senken wollen, die Sozialhilfe kürzen wollen, und wenn ich dann noch in den Nachrichten höre, daß jetzt die 100 DM für die alten Leute gestrichen werden sollen, dann kommt mir das Kotzen. Ich muß das einmal so klar sagen“ (SPD, Plpr. 13/86, S. 5340).

Man wies den Kanzler zunächst einmal auf die „historische einmalige Situation“ einer Regierungserklärung bei über vier Millionen Arbeitslosen hin und beschuldigte ihn langjähriger, leerer Versprechungen zur Lösung des Arbeitslosenproblems (vgl. SPD, Plpr. 13/86, S. 7488, PDS, S. 7502ff.; Die Grünen, S. 7495f.). Mit der geplanten Kürzung von Sozialleistungen zeigte man sich natürlich nicht einverstanden, vor allem weil man hierin keinen Beitrag für den Abbau der Arbeitslosigkeit sah. Die PDS forderte daher weiterhin der strukturellen Arbeitslosigkeit vor allem mit einer Umverteilung der Arbeit, d.h. Arbeitszeitverkürzung und Überstundenabbau, sowie auch im Sinne einer Neubewertung reproduktiver Tätigkeiten, der Aufrechterhaltung eines öffentlichen Beschäftigungssektors und einer Grundsicherung zu begegnen. Nur so glaubte man noch, „soziale Katastrophen“ verhindern zu können

(vgl. PDS, Plpr. 13/86, S. 7505). Außerdem wies man auf die auch heute immer wieder gern thematisierten zu hohen Löhne im Managementbereich sowie die im Vergleich zum Sozialleistungsmissbrauch meist vernachlässigten Schäden von Steuerhinterziehung hin.

„Wann diskutieren Sie eigentlich einmal über die Spitzengehälter in dieser Gesellschaft? Was leistet denn eigentlich dieses deutsche Management? Es gibt Länder, in denen es wesentlich weniger verdient und in denen es wesentlich kreativer ist. Ich glaube, es ist heillos überbezahlt und dadurch ziemlich lahm geworden in dieser Gesellschaft. ... Wenn Sie das Geld für eine soziale Grundsicherung und für einen öffentlichen Beschäftigungssektor haben wollen und damit wirklich mehr Erwerbstätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland, dann müßten Sie allerdings die Steuerhinterziehung bekämpfen. Wieso kein Wort dazu in Ihrer Rede, Herr Rexrodt?“ (PDS, Plpr. 13/86, S. 7505f.).

Auch die mit der Regierungspolitik einhergehende Entsolidarisierung zwischen Ost und West, Inländern und Ausländern wurde von der Opposition wieder zum Thema gemacht (PDS, Plpr. 13/86 S. 7506/07, vgl. auch Die Grünen, S. 7497). Außerdem bemerkte man, dass die seitens der Regierung thematisierten Ursachen der Krise am Arbeitsmarkt, also besonders die hohen Steuer- und Abgabenbelastungen des Faktors Arbeit, doch von der Regierung selbst zu verantworten seien, und man trotzdem diese Fehler jetzt wieder andere „ausbaden“ müßten.

„Wenn Sie hier die hohen Lohnnebenkosten beklagen, dann beklagen Sie die Folgen Ihrer Politik, die Folgen Ihrer Feigheit, dem Steuerzahler die Wahrheit zu sagen, die Folgen Ihres mangelnden Mutes, bei den Steuern das Erforderliche zu tun, anstatt den bequemen Weg über die Sozialversicherung [bez. auf die Finanzierung der Einheit; Anmerk. M.R.] zu gehen. Es ist Ihre Verantwortung ausschließlich Ihre Verantwortung, daß die gesetzlichen Lohnnebenkosten so explodiert sind“ (SPD, Plpr. 13/86, S. 7490)

Sowohl in der SPD wie in der Regierung schien man sich darüber einig, dass die Lohnnebenkosten zu hoch waren und den Standort belasteten, wobei die SPD zur Reduktion dieser die Befreiung der sozialen Versicherungssysteme von fremden Leistungen empfahl (vgl. SPD, Plpr. 13/86, S. 7535).

Man appellierte auch eindringlich für mehr Steuergerechtigkeit und thematisierte als einzigen Weg aus dem Standortdilemma eine grundsätzliche soziale und ökologische Wende in der Politik, wobei man der Regierung aber wieder „Handlungs-, Bewegungs- und Reformunfähigkeit“ attestierte (vgl. Die Grünen, Plpr. 13/86, S. 7496, 7500). Die SPD signalisierte abschließend sogar Gesprächsbereitschaft, um mit der Regierung an den Problemen zu arbeiten, was aber wohl eher als „großzügige Geste“ denn als wirkliches Kooperationsangebot verstanden werden musste.

„Jetzt wollen wir, notfalls auch gemeinsam, das erklären wir ausdrücklich, die Karre aus dem Dreck holen, weil das Land es nicht verträgt, wenn auf Dauer 4 Millionen Menschen arbeitslos sind: wirtschaftlich nicht, sozial nicht und finanziell nicht, weil es Ihre Politik nicht mehr aushält und weil es Änderungen geben muß“ (SPD, Plpr. 13/86, S. 7491).

Dabei bemerkte die SPD, dass sie dem Gedanken, in der Arbeitslosenversicherung Veränderungen unter stärkerer Berücksichtigung der Bedürftigkeit vorzunehmen, nicht abgeneigt war.

Natürlich können wir auch im Rahmen der Arbeitslosenversicherung darüber reden, wie wir zielgenauer justieren. Nur, in unserem Staat muß Vertrauen erhalten bleiben. Es muß klar sein, daß wir unsere Reformen alle unter ein Motto stellen, das Motto, dass die sozialen Leistungen dort gewährt werden, wo die Menschen sie brauchen, wo sie bedürftig sind. Es muß dort umorganisiert und müssen neue Wege gegangen werden, wo sich bestimmte Leistungen als überflüssig erwiesen haben, weil die Menschen sie gar nicht mehr brauchen. Das Bedürftigkeitsprinzip, das wir hier schon mal diskutiert haben, ist im Grunde genommen kein zu verachtendes Prinzip“ (SPD, Plpr. 13/86, S. 7536).

Das gesamte Aktionsprogramm der Regierung hielt man trotz der Übereinstimmungen in einigen Punkten aber letztlich für unzureichend und ungeeignet, so dass man sich hier zu keiner Zusammenarbeit veranlasst sah (vgl. SPD, Plpr. 13/86, S. 7541).

#### **4.9.3.3 Gesetz zur Förderung des gleitenden Übergangs in den Ruhestand**

Als ein Teilaspekt des Aktionsprogramms unter dem Punkt „Lohnzusatzkosten begrenzen - Sozialstaat umbauen“ (vgl. Drks. 13/3629, S. 3) wurde im April 1996 ein Gesetzentwurf zur neuen Regelung der Förderung von Altersteilzeit eingebracht. Die Altersteilzeitregelung der 9. AFG-Novelle (vgl. 11.WP) war bis 1992 befristet gewesen und hatte sich insgesamt auch nicht als sonderlich erfolgreich erwiesen, da „Fehlentwicklungen“ in dem Sinne aufgetaucht waren, dass einige Unternehmen über Frühverrentungen betriebliche Personalanpassungen vorgenommen und damit das Sozialversicherungssystem (Renten- und Arbeitslosenversicherung) über Gebühr belastet hatten. Um nun Beitragserhöhungen und damit erhöhte Lohnnebenkosten als Wettbewerbsnachteil zu vermeiden, musste also auch hier eine neue Regelung gefunden werden, die verhinderte, dass immer mehr Lasten auf diesen Versicherungen abgeladen wurden (vgl. BM Blüm, Plpr. 13/104, S. 9251). Außerdem sah man sich dem demografischen Wandel, d.h. auch einer verlängerten Lebenszeit der Rentner, ausgesetzt, was ein Überdenken der bisherigen Regelungen notwendig erscheinen ließ (vgl. CDU/CSU, Plpr. 13/104, S. 9250).

Die Möglichkeiten der Frühverrentung sollten zwar nicht völlig ausgeschlossen, aber zumindest sichergestellt werden, dass bei Frühverrentungen „zum eigenen Nutzen“ die entstehenden Kosten nicht von der Allgemeinheit bzw. den Beitragszahlern getragen werden müssten. Die Frühverrentungspraxis, die zu Beginn als kreative Lösung angepriesen worden war, wurde nun als „sachfremde Leistung der Sozialkassen“ bezeichnet (vgl. CDU/CSU, Plpr. 13/104, S. 9245). Sie sollte durch erweiterte Möglichkeiten der Altersteilzeit und die stufenweise Heraufsetzung der Altersgrenze für Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit von 60 auf 63 Jahre beschränkt werden, was die Opposition als kontraproduktiv im Hinblick auf die Arbeitsmarktentlastung ansah, auch wenn man der Altersteilzeit grundsätzlich aufgeschlossen gegenüberstand.

„Diese Altersteilzeit wird auch von der SPD als Instrument zur Eindämmung des Vorruhestands akzeptiert, allerdings ohne die Einführung eines Abschlags bei frühzeitiger Rente. Die Gewerkschaften sind in diesem Punkt offenbar weiter als Sie. Sie haben eingesehen, daß Altersteilzeit allein die Rentenversicherung nicht retten kann, sondern daß parallel hierzu die Altersgrenzen angehoben werden müssen“ (FDP, Plpr. 13/104, S. 9247).

„Deshalb ist für die betroffenen Arbeitnehmer die Altersgrenze 60 unverzichtbar. Angesichts der verheerenden Arbeitsmarktlage haben sie nämlich nicht die Entscheidungsmöglichkeit, bis zum 63. oder 65. Jahr weiterzuarbeiten (SPD, Plpr. 13/104, S. 9246).

„Die stufenweise heraufgesetzte Altersgrenze für die Rente bräuchte schätzungsweise ein Volumen an Arbeitsplätzen von 1 Million das ist wohl illusorisch (PDS, Plpr. 13/104, S. 9249).

Konkret sollte Altersteilzeit ab dem 55. Lebensjahr ermöglicht und durch Förderleistungen der BA unterstützt werden. Das Gesetz sollte im arbeitsmarktpolitischen Sinne zur Umverteilung von Arbeit,

aber vor allem zur finanziellen Entlastung der Renten- und Arbeitslosenversicherung beitragen. Es wurde unter dem üblichen Appell an alle relevanten Gruppen, hierzu den notwendigen Beitrag zu leisten, vorgestellt. Außerdem betonte die Regierung wiederum, dass auch bei diesem Gesetz einen Konsens im Rahmen des Bündnisses für Arbeit erzielt worden sei. Überzeugen konnte man damit allerdings nicht mehr, da das Bündnis zur Zeit der Debatte im Grunde gar nicht mehr bestand. Denn die Gewerkschaften hatten die Zusammenarbeit angesichts der entgegen vorheriger Absprachen angekündigten Einschränkung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und des Kündigungsschutzes bereits aufgekündigt.

„Bei dem Gespräch des Bundeskanzlers mit den Sozialpartnern am 12. Februar 1996, also vor den Landtagswahlen, wurde im Konsens eine Lösung gefunden, die von den Arbeitgebern und den Gewerkschaften gemeinsam mitgetragen wird“ (CDU/CSU, Plpr. 13/104, S. 9246).

„Das heute zu beratende Vorruhestandsgesetz der Regierung geht auf den Kompromiß zurück, den sie mit Gewerkschaften und Arbeitgebern am 14. Februar 1996 gefunden hat. Dieser Gesetzentwurf muß heute vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklung bewertet werden, denn die Bundesregierung hat den Konsens mit den Gewerkschaften durch ihr Spargesetz aufgekündigt“ (SPD, Plpr. 13/104, S. 9246).

Von Seiten der Regierung wollte man natürlich nicht nur den finanziellen Nutzen, sondern auch wieder die „Humanität des Gesetzes“ anerkannt sehen, da man hiermit schließlich den Wünschen älterer Arbeitnehmer, nicht plötzlich auf´s Abstellgleis gestellt zu werden oder noch im Alter körperlich anstrengende Arbeit Vollzeit leisten zu müssen, entgegenkäme.

„Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf leisten wir einen Beitrag zu einer Arbeitswelt, die den unterschiedlichen Lebensbedürfnissen gerecht wird. Und ich behaupte, daß die Bedürfnisse eines 60jährigen Arbeitnehmers nach 40 Jahren Arbeit eben andere sind als die eines 20jährigen. ... Meine Damen und Herren, ich denke, daß wir mit dem heutigen Gesetz erstens einen Beitrag zur Entlastung der Rentenkasse und zweitens zur Humanisierung des Arbeitslebens leisten. Wir leisten einen Beitrag, der Flexibilität mehr Schub zu geben, als sie heute hat“ (BM Blüm, Plpr. 13/111, S. 9942).

Das Gesetz brachte nach Ansicht der Regierungsvertreter daher auch nur Gewinner mit sich.

„Hauptgewinner sind die älteren Menschen, die nicht von heute auf morgen nach Hause geschickt werden. Hauptgewinner sind die Arbeitslosen und Auszubildenden, die eine neue Chance haben, Arbeit zu finden. Hauptgewinner sind unsere Sozialversicherungssysteme, deren Netze wieder ausreichend stabil werden“ (BM Blüm, Plpr. 13/104, S. 9253).

Erwähnenswert ist allerdings, dass die Regierung von dem Gesetz im Grunde nichts anderes erhoffte als schon bei der vorherigen Regelung, dass nämlich die Unternehmer aufgrund finanzieller Anreize nun Teilzeitarbeitsplätze für Ältere schaffen und zum Ausgleich Arbeitslose oder Auszubildende einstellen würden. Die Regierung musste allerdings zugeben, dass diese Hoffnungen zumindest in der Vergangenheit nicht erfüllt worden waren.

„Nun gibt es die Möglichkeit der begünstigten Altersteilzeit schon länger, leider wurde sie bislang bundesweit nur in rund: 2000 Fällen in Anspruch genommen. Das hat verschiedene Ursachen. Ein ganz entscheidender Grund ist aber, daß es eben bisher sowohl für Unternehmen als auch für Arbeitnehmer günstiger ist, die Frühverrentung anzustreben und dann geringfügig weiterbeschäftigt zu werden“ (CDU/CSU, Plpr. 13/104, S. 9251)

„Ohnehin ist fraglich, ob die Altersteilzeit tatsächlich im gewünschten Maß akzeptiert wird. Die Teilrente gibt es ja heute schon. Sie wird kaum in Anspruch genommen, weil sie in der Praxis nur schwer umsetzbar ist“ (FDP, Plpr. 13/104, S. 9247).

Dementsprechend kamen auch der Opposition Zweifel an der Fruchtbarkeit der neuen Regelung auf.

„Es ist zu befürchten, daß die Altersteilzeit den Abbau des Vorruhestandes nicht kompensieren wird. Denn es liegt bei den Arbeitgebern, ob sie genügend Teilzeitplätze schaffen. Ihr bisheriges Verhalten kann niemanden ermutigen. Unter dem Strich kommt es dann zu vermehrten Entlassungen jüngerer Beschäftigter und zu höherer Arbeitslosigkeit“ (SPD, Plpr. 13/104, S. 9246).

Außerdem gab man zu bedenken, dass Teilzeitarbeit immer noch überwiegend in typischen Frauenberufen zu finden sei (vgl. PDS, Plpr. 13/104, S. 9249), bei den Arbeitgebern immer noch „Strukturkonservatismus“ nachzuweisen wäre und auch Arbeitnehmer bisher eher Zurückhaltung in der Annahme neuer Arbeitszeitmodelle gezeigt hätten (vgl. Die Grünen, Plpr. 13/104, S. 9248). Die SPD forderte, die Verkürzung der Wochen- und Lebensarbeitszeit als wirkliches Umverteilungsinstrument zu nutzen, sowie den politischen Kurs grundsätzlich auf das Ziel der Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen hin auszurichten, da sich dann auch die Frühverrentungsproblematik von selbst löse (vgl. SPD, Plpr. 13/104, S. 9247). Das Gesetz zur Förderung des gleitenden Übergangs in den Ruhestand hielt man letztlich nur für einen Versuch der Regierung, die Rentenkasse zu konsolidieren und somit ihre Fehler bei der Finanzierung der Vereinigung zulasten der Arbeitnehmer und Rentner zu beheben (vgl. SPD, Plpr. 13/111, S. 9938). Die Opposition hielt die Förderung von Altersteilzeit zwar für einen wesentlichen Beitrag zur Entlastung des Arbeitsmarktes und wollte dem Gesetz in Anerkennung der Verhandlungsleistung der Gewerkschaft ursprünglich auch zustimmen, was man aber angesichts der nun vorliegenden Sparpläne und ihrer Auswirkungen auf die Bedingungen der Altersteilzeit revidierte und sich daher bei der Abstimmung der Stimme enthalten wollte (vgl. SPD, Plpr. 13/111, S. 9938). Die Debatte zeichnete sich daher eher durch Zurückhaltung bezüglich der Schau gestellter Konflikte aus, was sich beim nächsten Sparpaket der Regierung unter dem Namen „Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung“ aber wieder ändern sollte.

#### ***4.9.3.4 Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung***

Am 26. April 1996 wurde von Helmut Kohl im Rahmen einer Regierungserklärung als Anschluss an das Aktionsprogramm für Arbeitsplätze und Investitionen ein „Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung“ angekündigt, mit dem weitere Sparmaßnahmen in allen Sozialversicherungszweigen und dem Bereich der Arbeitsförderung durchgeführt werden sollten. Bereits am 10. Mai wurden die entsprechenden Gesetze zur Umsetzung des Programms in den Bundestag eingebracht. Es ging zentral um eine Begrenzung der Lohnzusatzkosten, die durch „Anpassungen“ und Einschränkungen bei der Rentenversicherung und der Arbeitsförderung erzielt werden sollten, um so die Wirtschaftsdynamik zu stärken, zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen und die wirtschaftlichen Fundamente des Sozialstaates zu sichern (vgl. Drks. 13/4610). Für den Bereich der BA bedeutete dies neben Einsparungen bei Verwaltungsangelegenheiten, dass die berufsfördernden Reha-Leistungen von Muss- in Kann-Leistungen umgewandelt, die Dynamisierung von Lohnersatzleistungen für 1997 ausgesetzt und die Bemessungsgrundlage für die Beitragszahlung der BA zur Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung für Bezieher von Arbeitslosenhilfe herabgesetzt werden sollten. Man wollte so die Finanzgrundlage der BA sichern,

da der Bund bei erneut gestiegenem BA-Defizit nun keine Zuschüsse mehr leisten konnte bzw. wollte. Bis zum Jahr 2000 sollten durch die Maßnahmen Entlastungen bei der BA von 4,7 Mrd. DM und bei der Rentenversicherung von 23,8 Mrd. DM erzielt werden (vgl. Drks. 13/5088, S. 3). Ein weiteres Gesetz, das so genannte „*Wachstums- und Beschäftigungsförderungs-Ergänzungsgesetz*“ (vgl. Drks. 13/4611), sah hauptsächlich weitere rentenversicherungsrelevante Schritte vor, z.B. eine Verbesserung des Instrumentariums zur Missbrauchsbekämpfung beim Empfang von Leistungen wegen Arbeitsunfähigkeit.

Für den Bereich der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik war aber das „*arbeitsrechtliche Beschäftigungsförderungsgesetz*“ (vgl. Drks. 13/4612) von besonderer Relevanz, da es die höchst kontrovers diskutierten Punkte der Begrenzung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, eine Heraufsetzung des Schwellenwertes, ab der der Kündigungsschutz gelten sollte (von 5 auf 10 Arbeitnehmer), sowie weitere Erleichterungen für den Abschluss befristeter Arbeitsverhältnisse enthielt. Mit diesem Gesetz ging man ganz klar auf Konfrontationskurs zu gewerkschaftlichen Grundwerten und kündigte so die Vereinbarungen des Bündnisses für Arbeit auf. Schließlich sah man es als die Pflicht der Politik an, die Interessen der Arbeitslosen auch gegen Widerstände durchzusetzen“ (vgl. BK Kohl, Plpr. 13/102, S.8980).

In der Ankündigung des Programms im April hatte Kohl als Hintergrund angeführt, dass die Wirtschaft sich schlechter entwickelt hatte als gehofft, man also die Wachstumsprognosen für 1996 nach unten korrigieren müsse (vgl. BK Kohl, Plpr. 13/102, S. 8975), und sich nun noch stärker dem Druck ausgesetzt fühlte, sich dem Strukturwandel der Weltwirtschaft zu stellen.

„Meine Damen und Herren, unabhängig vom kurzfristigen Auf und Ab der Konjunktur stehen Wirtschaft und Gesellschaft der Bundesrepublik vor der Aufgabe, sich auf die dramatischen Veränderungen im internationalen Wettbewerber einzustellen und das ist die eigentliche Aufgabe den Standort Deutschland für das 21. Jahrhundert vorzubereiten“ (BK Kohl, Plpr. 13/102, S. 8976).

Dazu gehörten vor allem wieder Haushaltsdisziplin und das Zurückfahren bisheriger sozialer Leistungsstandards. In der Regierung war man überzeugt, beim Bürger dafür auch Verständnis zu finden. Mittels internationaler Vergleiche versuchte man auch wieder zu zeigen, dass die im Rahmen des Programms getroffenen politischen Entscheidungen überfällig waren, einem allgemeinen „unausweichlichen Trend“ entsprachen. Außerdem betonte man, dass Deutschland auch nach den Sparmaßnahmen immer noch eine im Vergleich hervorragende soziale Absicherung aufwies und zudem immer noch über Privilegien“, z.B. in Hinsicht auf Urlaubstage und Arbeitszeiten, verfüge.

„Die Menschen in Deutschland haben längst begriffen, daß wir echte, durchgreifende Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft brauchen, um mehr Wachstumsdynamik zu ermöglichen und Beschäftigungshemmnisse zu beseitigen. Die Bürger wissen auch, daß dies nicht ohne nachhaltige Sparmaßnahmen geht. ... Die dramatischen Veränderungen in der Weltwirtschaft betreffen alle Länder. Wer die Diskussionen in den USA, in Japan oder bei unseren europäischen Nachbarn verfolgt, weiß, daß in allen Industrieländern in ähnliche Richtungen gedacht und gehandelt wird. ... Ich will auf das Beispiel Schweden verweisen. Dort wurden die Volksrenten gekürzt, die Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall wurde für die ersten Tage drastisch gesenkt, Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe wurden zurückgeführt. ...In unserem Nachbarland, in den Niederlanden, wurden enorme Veränderungen der Strukturen vorgenommen. In Frankreich ist eine ähnliche Diskussion im Gange. Ich könnte die Liste noch weiter fortsetzen“ (BK Kohl, Plpr. 13/102, S. 8976).

„Es findet kein Kahlschlag statt. Ein Vergleich mit anderen Industrieländern beim Arbeitslosengeld, der Sozialhilfe, der Lohnfortzahlung, dem Krankengeld und der Rentenversicherung zeigt dies. Dies gilt auch nach Wirksamwerden unserer Maßnahmen. Es kann gar nicht anders sein. Für Sozialleistungen werden 1,1 Billionen DM aufgewendet“ (CDU/CSU, Plpr. 13/117, S. 10595).

Von Seiten der FDP bemerkte man, dass sich Deutschland an der „Mentalität“ der USA ein Beispiel nehmen könne, auch wenn man sich, wohl vor allem mit Blick auf die noch anstehende Debatte zu den Kündigungsschutzbestimmungen, gegen eine völlige Übernahme amerikanischer Verhältnisse noch aussprach.

„Wir wollen auch keine amerikanische Entwicklung, Herr Kollege Fischer, die von einer Hire-and-fire-Mentalität begleitet wird. Der Herr Bundespräsident hat das, was wir mit dem Hinweis auf Amerika meinen, vor wenigen Tagen sehr präzise ausgedrückt: Wir brauchen ein Stück dieser mentalen Standortfähigkeit, die diese Nation ausstrahlt. ... Es geht nicht vorrangig um die Frage von Arbeitsbedingungen und Investitionen. Es geht um die mentale Fähigkeit zur Veränderung, die wir in Deutschland brauchen“ (FDP, Plpr. 13/102, S. 9003).

Die Schritte auf dem Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum hießen also auch in diesem Programm weiterhin: Senkung der Lohnzusatzkosten, mehr Raum für Flexibilität am Arbeitsmarkt, Haushaltskonsolidierung, Sicherung des Sozialversicherungssystems bzw. seiner Finanzierungsbasis durch Korrekturen bzw. „Ausbalancierung des Verhältnisses von wirtschaftlicher Leistungskraft und sozialen Leistungen“. Zentrales Stichwort war und blieb dabei die Zukunftsfähigkeit im internationalen Wettbewerb.

„Wir würden die Gesellschaft um ihre Zukunft betrügen, wenn wir jetzt nicht zu Entscheidungen kämen. Das ist der Kern unseres Programms. Unser Programm verlangt dieser Gesellschaft nicht zuviel ab. Es verlangt nur eines: Fähigkeit zum Wandel, Fähigkeit zu neuem Denken und Fähigkeit zu strukturellen Veränderungen. ... Wir wollen diesen Wandel, wir wollen diese Veränderungen, wir wollen der jungen Generation eine Zukunftschance mit einer neuen, gesicherten Rentensystematik und mit neuen Beschäftigungsmöglichkeiten geben“ (FDP, Plpr. 13/102, S. 9003).

Man wollte also für die Zukunft, für die kommenden Generationen, für die Attraktivität des Standorts oder, wie Arbeitsminister Blüm es formulierte, „für 35 Millionen Beitragszahler in der Rentenversicherung, 27 Millionen Beitragszahler in der Arbeitslosenversicherung, 51 Millionen Beitragszahler in der Krankenversicherung“ angesichts der immer wieder thematisierten „dramatischen Veränderungen“ sparen (vgl. auch BK Kohl, Plpr. 13/102, S. 8977). Laut Kohl sollten als Orientierungshinweise für die Konsolidierungsstrategie vor allem die Fragen gelten, wo bestehende Regelungen zum Missbrauch einluden und wie soziale Leistungen so gestaltet werden konnten, dass sie zur Arbeit anreizten und nicht etwa die Motivation aushöhlten. Ansonsten ritt man auch in diesem Programm weiter auf der „Flexibilisierungswelle“.

„Ich halte es jedenfalls für richtig und auch für unsere Gesellschaft unverzichtbar, daß der Satz gelten muß: Wer arbeitet, muß mehr bekommen als jemand, der nicht arbeitet. ... Es ist unbestreitbar, daß wir trotz erkennbarer Fortschritte mehr Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt brauchen. Mehr Flexibilität ist eine Grundvoraussetzung, um mehr Beschäftigung zu schaffen und die Arbeitslosigkeit wirksam zu bekämpfen.“ (BK Kohl, Plpr. 13/102, S. 8979).

Mit dem Programm sollten in der Renten- und Steuerpolitik wachstums- und beschäftigungsfreundlichere Rahmenbedingungen geschaffen sowie auch in der Krankenversicherung die Prinzipien von

Wettbewerb und mehr Eigenverantwortung eingeführt werden (vgl. BK Kohl, Plpr. 13/102, S. 8980/81). Somit sollte das Programm als großes steuerliches Entlastungsprogramm für die Betriebe und Unternehmen sowie die verschiedenen Zweige der Sozialversicherung verstanden werden. Erst hiermit glaubte man, die benötigten Spielräume zu schaffen, „um die sich bietenden Chancen in der veränderten Weltwirtschaft wahrnehmen zu können“ (BK Kohl, Plpr. 13/102, S. 8982). Denn in der Logik des Programms sollte das Sparen für „leistungs- und beschäftigungsfreundliche Rahmenbedingungen“ zu zusätzlicher Beschäftigung und damit wiederum auch zu einer Entlastung der Arbeitslosenversicherung sowie höheren Steuer- und Beitragseinnahmen führen (vgl. Drs. 13/4612, S. 1,3,8), was die Union in der Debatte im Sinne des wpA in Form von „Regelwissen“ ausdrückte.

„Je teurer die Arbeit, um so kleiner das Volumen. Je kürzer die Lebensarbeitszeit, um so höher die Beiträge. Je höher die Beiträge, um so teurer die Arbeit, um so geringer das Volumen für Arbeit“ (CDU/CSU, Plpr. 13/117, S. 10552).

Es lässt sich also feststellen, dass sich im Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung wieder eine hohe kontextuelle Ausdehnung des Arbeitslosenthemas offenbarte, insbesondere in Richtung Renten- und Gesundheitspolitik, womit auch der inzwischen hohe Komplexitätsgrad der Arbeitslosigkeit deutlich wurde. Enger als zuvor schien sie hier in Fragen des Sozialstaatsumbaus und der Standortsicherung eingebunden zu sein.

Im Zusammenhang mit den geplanten steuerpolitischen Maßnahmen fanden sich insofern auch Hinweise auf eine kulturelle Ausdehnung, als der Einsatz von Experten-Kommissionen, wie sie im Rahmen der Hartz-Reformen noch eine besondere Rolle spielen sollten, angekündigt wurden, was seitens Opposition gleich kritisch hinterfragt wurde. Sie unterstellte, dass durch die Kommissionen Entscheidungsfindungsprobleme in der Koalition umgangen werden sollten, was aus Sicht der Regierung als Versuch gedeutet werden konnte, Handlungsfähigkeit zu erhalten bzw. diese nach außen hin unter Beweis zu stellen.

„Auch für diesen Arbeitsbereich [Steuerreform, Anmerk. M.R.] wird die Bundesregierung in diesen Tagen die Einsetzung einer Kommission unter dem Vorsitz des Bundesfinanzministers beschließen“ (BK Kohl, Plpr. 13/102, S. 8982).

„Gerade die F.D.P. begrüßt daher die Einsetzung einer Kommission unter Vorsitz des Bundesarbeitsministers, die notwendige Lösungen zur Weiterentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung im Hinblick auf die demographische Entwicklung erarbeiten soll“ (FDP, Plpr. 13/118, S. 10641).

„Wenn Sie nicht entscheidungsfähig sind, weichen Sie immer auf Kommissionen aus, verehrter Herr Bundeskanzler. Sie hatten eine Kommission von Finanzwissenschaftlern, die Bareis-Kommission, eingesetzt, die Ihnen Vorschläge gemacht hat, wie man das Einkommenssteuerrecht leistungs- und sozialgerecht reformieren kann. Herr Waigel hat die Ausarbeitung dieser Kommission in den Papierkorb geworfen. Meinen Sie es wird besser, wenn er selbst jetzt einer neuen Kommission vorsitzt?“ (SPD, Plpr. 13/102, S. 8984).

Gegen den Vorwurf des Sozialstaatsabbaus und der Aufkündigung des sozialen Konsenses wehrte man sich, wie schon so oft zuvor, mit dem „Mantra“ „nicht Abbau, sondern Umbau“ aus Gründen der Gerechtigkeit und zur Rettung des Sozialstaates.

„Es geht nicht um den Abbau des Sozialstaates, unseren Sozialstaat, zu dem wir uns bekennen, sondern es ist Pflicht sozial gerechter Politik, immer wieder kritisch zu fragen: Was können wir uns leisten, ohne unser System zu überfordern? Wir können uns nicht mehr leisten, als wir als Gesellschaft leisten“ (CDU/CSU, Plpr. 13/118, S. 10642).

Bundesarbeitsminister Blüm versuchte schließlich mit einer Analogie zur Umweltpolitik die Logik des Sozialstaatsumbaus auch noch einmal „origineller“ darzustellen.

„Die Ratio knapper Ressourcen ist sparsamer Mittelverbrauch, ohne Verwendungsziele aufzugeben. Diese Ratio gilt in der Umweltpolitik: mit weniger Benzin mehr Kilometer fahren. Wir bewundern das Sparauto. Aber diese Ratio gilt auch für den Sozialstaat: ein höchstmöglicher Erfolg bei geringstmöglichem Mitteleinsatz. Mit weniger Kosten mehr Arbeitsplätze schaffen, das ist die erste Pflicht unseres Sozialstaats. Keine Sozialleistung, mag sie noch so hoch sein, ist so gut wie selbstverdienter Lohn“ (BM Blüm, Plpr. 13/117, S. 10551).

Schließlich hieß es im Sinne neoliberaler Sozialstaatskritik, dass die beste Sozialpolitik eine gute Wirtschaftspolitik sei, der Sozialstaat seine wirtschaftliche und finanzielle Grundlage verliere, wenn er die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft gefährde und man „Wildwuchs“ hinnehme (vgl. CDU/CSU, Plpr. 13/117, S. 10565f.).

Interessant ist, dass die Regierung dabei immer wieder von Trendumkehr, einem Kurswechsel sprach, der allerdings nur unter Bezug auf die Phase kurz nach der Wiedervereinigung festzustellen war. Denn die vorgestellten Ziele des Programms für Wachstum und Beschäftigung – Kostenentlastungen, Beseitigung von „Investitionsbremsen“ und Hemmschwellen für Einstellungen (vgl. BM Blüm, Plpr. 13/117, S. 10551) – hatten die primäre Interventionslogik der konservativ-liberalen Regierung im Sinne der Gestaltung wirtschaftsfreundlicher Rahmenbedingungen zuvor schon charakterisiert.

Vor dem Hintergrund, dass Arbeitslosigkeit als größte Ungerechtigkeit bezeichnet wurde, sollte das Programm als „Anstrengung für Gerechtigkeit“ verstanden werden (vgl. ebd.), da es den „Arbeitswilligen“ wieder Beschäftigungsaussichten gebe und im Sinne von Leistungsgerechtigkeit das Lohnabstandsgebot stärker berücksichtige.

„Soll Lohnersatz so hoch sein wie Lohn? Das können Sie nicht wollen, wenn Arbeit sich lohnen soll und wenn wir die Versuchung abstellen wollen, daß man ohne Arbeit genauso viel Lohn erhält wie mit Arbeit. Das kann nicht richtig sein“ (BM Blüm, Plpr. 13/117, S. 10553).

„Es ist ein Gebot der sozialen Gerechtigkeit, daß Arbeit sich lohnen muß, daß vorhandene Arbeitsplätze gesichert und neue geschaffen werden müssen. Die größte soziale Ungerechtigkeit ist, wenn arbeitswillige Menschen keinen Arbeitsplatz finden“ (CDU/CSU, Plpr. 13/118, S. 10642).

Insofern wurde es auch als gerechtfertigt angesehen, die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall um 20 Prozent zu kürzen und für die ersten vier Wochen nach Einstellung ganz zu streichen, da so ein Einstellungshemmnis für kleinere Unternehmen beseitigt werden könne. Außerdem meinte die Regierung, damit auch „Faulenzertum“, der Neigung zum Krankfeiern entgegenwirken und somit die Lohnnebenkosten weiter reduzieren zu können.

„Was wir uns davon versprechen - die Beispiele in Schweden, in den Niederlanden und in Dänemark haben das ja erwiesen - ist, daß sich daraus eine Verhaltensänderung ergibt mit der Folge, daß die durchschnittlichen Fehlzeiten zurückgehen und damit eine deutliche Entlastung bei den Lohnzusatzkosten erfolgt“ (FDP, Plpr. 13/117, S. 10571).

Nach Ansicht der Regierung leistete sie mit dem Programm ihren möglichen Beitrag zur Problembekämpfung, der allerdings wieder durch die Bereitschaft zu mehr Selbstverantwortung bzw. eine neue Balance zwischen Selbstverantwortung und Solidarität „zwischen egoistischem Individualismus, in dem niemand mehr an andere denkt, und dem alten Kollektivismus, der alles von anderen verlangt“ (BM Blüm, Plpr. 13/117, S. 10555), ergänzt werden müsse. Dieses wurde als Voraussetzung dargestellt, um Solidarität auf hohem Niveau dauerhaft realisieren, den Sozialstaat sichern zu können (vgl. CDU/CSU, Plpr. 13/117, S. 10564, 10576) und vom Arbeitsminister mit dem Ideal eines bestimmten Arbeitnehmertypus, im Sinne eines „Arbeitskraftunternehmers“ (Voß/Pongratz 1998), verbunden.

„Wir brauchen Solidarität. Ich bin ein Vertreter der alten Solidarität. Aber es geht auch nicht ohne Selbstverantwortung, eine neue Selbstverantwortung. Solidarität hat nicht nur mit Rechten, sondern auch mit Pflichten zu tun. Es geht um eine Kultur von Risikobereitschaft und Selbständigkeit. Das ist nicht nur etwas für Unternehmer, das ist auch etwas für Arbeitnehmer, Selbständigkeit, Selbstbestimmung, seine Arbeit selber organisieren, mit anderen Arbeitszeiten selbst bestimmen, das ist auch ein Stück Selbständigkeit“ (BM Blüm, Plpr. 13/117, S. 10555).

Gleichzeitig wurde konstatiert, dass die Solidarität nun in erster Linie den Arbeitslosen gelte und nicht die Arbeitsplatzbesitzer im Vordergrund stehen könnten (vgl. CDU/CSU, Plpr. 13/117, S. 10596). Es wurde daher als Akt der Solidarität angesehen, alles für die Beseitigung von Einstellungshemmnissen zu tun, insbesondere auch die für Arbeitslose als nicht mehr überwindbar bezeichneten „Schutzzäune“ des Kündigungsschutzes abzubauen (vgl. FDP, Plpr. 13/117, S. 10587). Zusammen mit der Definition von Arbeitslosigkeit als größter Ungerechtigkeit wurde hier also die Rechtfertigungsfigur „sozial gerecht ist, was Arbeit schafft“ schon eingeführt.

„Es gibt keine sozialere Politik das habe ich hier schon häufig gesagt als eine Politik, die den Menschen, die Arbeit haben wollen, hilft, Arbeit zu bekommen, die die Menschen in die Lage versetzt, ihr Leben aus eigener Arbeit zu bestreiten und zu finanzieren, damit sie nicht abhängig sind von den Wohltaten staatlicher Organisationen“ (FDP, Plpr. 13/117, S. 10569).

Anerkannt werden sollte, dass die Regierung mit dem Wachstums- und Beschäftigungsprogramm einen „gewaltigen politischen Kraftakt“ vollführt, nicht vor steinigen Wegen zurückgescheut und die richtigen Zeichen zur Sicherung des Standortes und damit der Sicherung von Arbeitsplätzen gesetzt habe (vgl. FDP, Plpr. 13/117, S. 10585). Die Regierungsparteien zeigen sich überzeugt davon, einen wichtigen Beitrag zur Zukunftsfähigkeit des Sozialstaates, zur Erhaltung der sozialen Marktwirtschaft und breiten Wohlstands in der Gesellschaft leisten zu können sowie in besondere Verantwortung für die nächste Generation entschieden zu haben (vgl. FDP, CDU/CSU, Plpr. 13/117, S. 10569, 10577; CDU/CSU, Plpr. 13/118, S. 10643, 6359).

### *Oppositionsstimmen*

In der Opposition war man sich dagegen einig darüber, dass das Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung schon dem Namen nach ein Hohn wäre, da es nach ihrer Ansicht weder Wachstum noch Beschäftigung fördere, sondern ausschließlich wieder dazu diene, die Folgen der verfehlten

Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik, aber auch der unsteten Finanz- und Steuerpolitik der Bundesregierung auf die sozial Schwachen, die Arbeitnehmer sowie die Rentner abzuwälzen.

„Ihr Programm, das einen völlig falschen Namen trägt, ist in Wirklichkeit verfassungswidrig, arbeitnehmerinnen- und arbeitnehmerfeindlich, frauenfeindlich, kinder- und familienunfreundlich, gegen den Osten Deutschlands gerichtet, sozial grob ungerecht und in höchstem Maße unchristlich“ (PDS, Plpr. 13/117, S. 10573).

Vor allem kritisierte man, dass man den wahren Inhalt dieses wohltönenden Programms erst nach den drei wichtigen Landtagswahlen im März in Schleswig-Holstein, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz offenbart hatte (vgl. SPD, 13/102, S. 8983, 13/117, S. 10556; PDS, Plpr. 13/102, S. 9006).

Das Programm wurde als Programm *gegen* Beschäftigung betitelt, mit dem auch wieder der soziale Friede und der Zusammenhalt der Gesellschaft auf dem Spiel stehe. Daher solidarisierte man sich explizit mit den Bürgern, die in großer Zahl gegen dieses Sparpaket demonstriert hatten.

„Es geht um den sozialen Frieden unseres Landes. Es geht um den Zusammenhalt unserer Gesellschaft. Es geht um die Stabilität unserer Demokratie. Deshalb stehen wir mit den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und mit all den Menschen, die in diesen Tagen gegen die Politik der sozialen Ungerechtigkeit protestieren, Seite an Seite“ (SPD, Plpr. 13/117, S. 10556).

Aber nicht nur die Bevölkerung schien dem Programm zu misstrauen, sondern auch zahlreiche Sachverständige und Experten hatten, so die Opposition, die Erfolgsaussichten des Programms stark in Frage gestellt. Von Rückhalt und Verständnis für das Programm, wie die Regierung verkündet hatte, konnte man laut Opposition also nicht ausgehen.

„Die Sachverständigen sagen, daß die Arbeitslosigkeit mit Ihrer Politik weiter ansteigen wird. Sie liegt heute um 360 000 höher als vor einem Jahr, und für das nächste Jahr das ist das Zeugnis, das Ihnen die Sachverständigen ausstellen, gehen die Sachverständigen davon aus, daß die Arbeitslosenzahl um weitere 300 000 ansteigen wird. Das heißt, niemand glaubt daran, daß Ihr Paket zum Abbau der Arbeitslosigkeit führen wird“ (SPD, Plpr. 13/117, S. 10558).

„Es sind nicht alleine die Gewerkschaften und ihre Millionen Mitglieder, Sie haben auch die großen Sozialverbände gegen sich, die Ärzteschaft kritisiert Sie, Arbeitsrechtler und Sachverständige mahnen Sie. Den schärfsten Protest allerdings ernten Sie von den Kirchen, Was muß eigentlich noch geschehen, damit Sie endlich aufhören, die Mehrheit hier im Plenum zu einer Mehrheit für Ihren Angriff auf den Sozialstaat umzudeuten?“ (PDS, Plpr. 13/117, S. 10592).

Man unterstellte, dass trotz der ständigen Beteuerungen von der Regierung bewusster Sozialstaatsabbau betrieben werde und sich damit deren Wille zur Umorientierung auf einen „ungezähmten Kapitalismus“ offenbare.

„Letzteren, die es sogar wollen, geht es gar nicht um die Lösung der ökonomischen und finanzwirtschaftlichen Probleme unseres Landes. Sie benutzen vielmehr diese Probleme, um unsere Gesellschaft entscheidend in ihrem Sinne zu verändern. Sie wollen weg von der Sozialen Marktwirtschaft und hin zu dem, was man früher Kapitalismus nannte“ (SPD, Plpr. 13/117, S. 10582).

Vor allem prangerte man an, dass man die bisherigen sozialen Standards der Globalisierung „opfere“ bzw. diese Entwicklung instrumentalisieren, um „Notwendigkeitslügen“ zu verbreiten.

„Der Kollege Geißler hat zu Recht auf die Globalisierung, auf die völlig neuen Herausforderungen im ökonomisch-sozialen Bereich hingewiesen. Was ich Ihnen vorhalte, ist, daß Sie die neue Zauberformel der Globalisierung schamlos und einseitig mißbrauchen, um Löhne zu drücken, Sozialstandards zu reduzieren und die Arbeitnehmer insgesamt öffentlich zu diffamieren. Das ist bei Ihnen die eigentliche Funktion der Globalisierung“ (SPD, Plpr. 13/117, S. 10601).

Obwohl man sich in der Beurteilung der schwierigen wirtschaftlichen Lage mit der Regierung durchaus einig war, d.h. Herausforderungen durch die Globalisierung und die Notwendigkeit der Sanierung der Sozialversicherung sowie der Haushalte zu erkennen glaubte, wollte man die Strategie der Regierung nicht unterstützen und vor allem auch nicht an die Alternativlosigkeit der Vorschläge glauben. So hatten die Grünen beispielsweise einen Antrag „Zukunftsfähigkeit durch sozialstaatliche Innovation“ (vgl. Drks. 13/4674) gestellt, in dem u.a. eine Finanzierung der versicherungsfremden Leistungen durch steuerfinanzierte Bundeszuschüsse zu den Sozialversicherungen, wie eine verbesserte rentenrechtliche Anerkennung von Zeiten der Kindererziehung sowie die Beibehaltung des im Rentenreformgesetz 1992 beschlossenen Verfahrens der Heraufsetzung der Altersgrenzen für Frauen und langjährig Versicherte ab dem Jahre 2001 gefordert wurde (vgl. Drks. 13/5108, S. 6). Anstatt der Kürzungen mit schwerwiegender „sozialer Schieflage“ mit dem Preis der Aufkündigung des Prinzips der Solidarität (vgl. Die Grünen, Plpr. 13/102, S. 9000) wurde von SPD und Grünen weiter konsequent ein öko-sozialer Strukturwandel als Lösung vorgeschlagen, in dessen Rahmen der Faktor Arbeit billiger und der Umweltverbrauch teurer werden sollte (vgl. Die Grünen, Plpr. 13/117, S. 10568). Und die PDS meinte, noch ganz andere Sparquellen zu erkennen:

„Natürlich kann man auch einsparen. Dafür gibt es zahlreiche Möglichkeiten: Sie könnten endlich bei der Rüstung und der Bürokratie einsparen ebenso beim Transrapid. Sie könnten auch bei Protzbauten in Berlin einsparen. Sie könnten bei den überflüssigen Geheimdiensten und bei Subventionen einsparen. Ich kann Ihnen noch viele weitere Beispiele nennen. Sie könnten die Ökologie vorantreiben, es gäbe viele Möglichkeiten, die Bundesrepublik Deutschland zu verändern. Aber Sie nutzen diese alle nicht. Tun Sie nicht so, als ob Ihre Politik der Einsparung zu Lasten der Lohnabhängigen und sozial Schwachen alternativlos wäre. Das ist sie nicht. Ich sage Ihnen: Wenn wir schon sparen, dann sollten wir uns am besten diese Regierung sparen“ (PDS, Plpr. 13/117, S. 10575).

Nach Ansicht der SPD musste die Interventionslogik bei der komplexen Problemlage (Sozialversicherung sanieren, Arbeitslosigkeit bekämpfen, Haushalte konsolidieren) völlig umgekehrt werden. Anstatt den Schwerpunkt auf Einsparungen für mehr Beschäftigung zu legen, sollte die aktive Bekämpfung der Arbeitslosigkeit an erster Stelle stehen, wodurch sich dann auch die Haushaltsprobleme lösen lassen sollten.

„Mit dem Sparaktivismus der Bundesregierung sind die Probleme unseres Landes nicht zu lösen. Der Schlüssel zur Sanierung der Staatsfinanzen und zur Stabilisierung der sozialen Sicherungssysteme liegt nun einmal in der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Arbeitsplätze sichern und neue Arbeitsplätze schaffen, das muß in den Mittelpunkt der Politik gestellt werden“ (SPD, Plpr. 13/117, S. 10558).

Scharf kritisiert wurde, dass im Zusammenhang mit dem Sparmotiv immer wieder auch eine Missbrauchsdebatte heraufbeschworen wurde. Zwar befürwortete die SPD die Bekämpfung von Sozialleistungsmissbrauch grundsätzlich, hielt dies aber nur für gerechtfertigt, wenn in gleicher Weise auch anderen Missbrauchstatbeständen Aufmerksamkeit geschenkt würde.

„Der Mißbrauch sozialer Leistungen muß bekämpft werden, aber genauso Steuerhinterziehung und Subventionsbetrug“ (SPD, Plpr. 13/117, S. 10557).

Mit dem Hinweis auf die besondere Benachteiligung der Frauen sowie die fehlende Berücksichtigung der Jugendarbeitslosigkeit versuchte man im Rahmen von Zielgruppendifferenzierung schließlich noch, auf spezifische Mängel des Konzepts hinzuweisen.

„In dem gesamten Gesetzespaket der Bundesregierung, das sinnigerweise Paket zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung heißt, kommt die Jugend überhaupt nicht vor. ... Die Jugend ist die Zukunft unseres Landes. Deshalb ist es unverantwortlich, daß die Bundesregierung Jugendlichen keine Perspektive für Arbeit und Qualifikation bietet. Die hohe Jugendarbeitslosigkeit ist Zeichen eines schwerwiegenden Versagens der Bundesregierung“ (SPD, Plpr. 13/117, S. 10560).

„Meine Damen und Herren, von dem Kürzungspaket der Bundesregierung sind die Frauen ganz besonders betroffen. Die vorzeitige Anhebung der Altersgrenze bedeutet für die Frauen, die ab 1940 geboren sind, eine erhebliche Verschlechterung ihrer Altersversorgung. ... Auch bei der geplanten Verschlechterung des Kündigungsschutzes werden die Frauen die Hauptleidtragenden sein. ... Auch die geplanten Kürzungen bei der Arbeitsförderung gehen vor allem zu Lasten der Frauen in Ostdeutschland. ... Meine Damen und Herren von der Koalition, begreifen Sie endlich: Ihre Politik ist zutiefst frauenfeindlich“ (SPD, Plpr. 13/117, S. 10558f.).

Aus Sicht der Regierung waren das allerdings ganz unbegründete Kritikpunkte, da man bemerkte, dass man mit einer Politik der Ermöglichung von mehr Arbeitsplätzen natürlich auch eine Politik für die Frauen und die Jugend mache (vgl. CDU/CSU; Plpr. 13/117, S. 10577).

Über die Kritik der Opposition zeigte man sich von Seiten der Regierung so gänzlich erhaben. Außerdem wies man darauf hin, dass es schließlich auch in der SPD „Sparanhänger“ gebe, was angesichts der Doppelmoral bestimmter Genossen nur nicht ausgesprochen würde. Schließlich wurde der britische Premier Tony Blair und sein „Dritter Weg“ (vgl. Giddens 1999) als „zukunftsfähiger Sozialdemokrat“ dargestellt, bei dem die SPD erst noch in Nachhilfeunterricht gehen müsse, wenn sie nicht untergehen wolle.

„Gestatten Sie mir, daß ich den Labour-Party-Vorsitzenden zitiere, der wie Sie der Sozialistischen Internationale angehört und Ihnen nahesteht. Sie sind ja noch die einzigen Steinzeit-Sozialisten, das heißt die, die sich nicht gewandelt haben im Hinblick auf die moderne Welt. Tony Blair hat gesagt: Ökonomisch kann die Herausforderung in einem einzigen Wort zusammengefasst werden, dieses Wort heißt Wettbewerbsfähigkeit. ... Tony Blair sagt zur SPD: ‚Eine politische Partei, die sich dem Wandel verweigert oder sich zu langsam wandelt, während sich die Welt um sie herum verändert, ist zum Sterben verurteilt‘“ (CDU/CSU, Plpr. 13/117, S. 10578).

Die Gesetze zur Umsetzung des Programms für mehr Wachstum und Beschäftigung wurden im Juni und Juli 1996 gegen die Stimmen der Opposition verabschiedet werden und traten, nachdem man auch die Einsprüche des Bundesrates im Vermittlungsausschuss hatte abweisen können, wie geplant in Kraft.

#### **4.9.3.5 Die grundlegende Reform des AFG – das AFRG der Regierung**

Als größte arbeitsmarktpolitische Debatte in dieser Legislaturperiode muss das so genannte Arbeitsförderungsreformgesetz (AFRG) bezeichnet werden, mit dem das im Laufe der Zeit unübersichtlich gewordene AFG (vgl. rund 100 Änderungsgesetze seit seiner Entstehung) neu geordnet, überarbeitet

und schließlich als drittes Buch in das Sozialgesetzbuch eingeführt wurde. Nach Ansicht von Arbeitsmarktexperten vollzog sich in diesem Rahmen ein grundlegender Richtungswechsel in der Arbeitsmarktpolitik. So weist Schmuhl (2003, S. 584f.) darauf hin, dass mit der Reform des AFG der aktiven Arbeitsmarktpolitik nunmehr gar keine Zielvorstellung mehr aufgegeben wurde, vor allem keine Beschäftigungszielgrößen mehr formuliert wurden – von der Zielgröße Vollbeschäftigung hatte man sich, wie im Laufe der Debatten deutlich geworden, immer mehr entfernt. Dass der Staat sich nun vor allem als moderierend, vermittelnd und bestenfalls unterstützend bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ansah, konnte man nun auch dem Gesetz entnehmen, denn zu den Aufgaben der Arbeitsförderung hieß es nun:

„Durch die Leistungen der Arbeitsförderung soll vor allem der Ausgleich am Arbeitsmarkt unterstützt werden, indem Ausbildung- und Arbeitsuchende über Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Berufe beraten, offene Stellen zügig besetzt und die Möglichkeiten von benachteiligten Ausbildung und Arbeitsuchenden für eine Erwerbstätigkeit verbessert und dadurch Zeiten der Arbeitslosigkeit sowie des Bezugs von Arbeitslosengeld, Teilarbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe vermieden oder verkürzt werden. (2) Die Leistungen der Arbeitsförderung sind so einzusetzen, daß sie der beschäftigungspolitischen Zielsetzung der Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik der Bundesregierung entsprechen sowie der besonderen Verantwortung der Arbeitgeber für Beschäftigungsmöglichkeiten und der Arbeitnehmer für ihre eigenen beruflichen Möglichkeiten Rechnung tragen und die Erhaltung und Schallung von wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen nicht gefährden“ (Drks. 13/4941, S. 15).

Es wurde dazu nun auch explizit auf die jeweilige Verantwortung der Arbeitgeber und Arbeitnehmer hingewiesen, insofern als die Arbeitgeber für die Entwicklung der beruflichen Leistungsfähigkeit der Arbeitnehmer zur Anpassung an sich ändernde Anforderungen zu sorgen, durch betriebliche Maßnahmen die Inanspruchnahme von Leistungen der Arbeitsförderung sowie Entlassungen von Arbeitnehmern zu vermeiden und durch frühzeitige Meldung von freien Arbeitsplätzen deren zügige Besetzung und den Abbau von Arbeitslosigkeit zu unterstützen hätten. Arbeitnehmer sollten auch dafür sorgen, ihre berufliche Leistungsfähigkeit den sich ändernden Anforderungen anzupassen, aber vor allem auch zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit jede zumutbare Möglichkeit bei der Suche und Aufnahme einer Beschäftigung nutzen, ein Beschäftigungsverhältnis, dessen Fortsetzung ihnen zumutbar war, nicht vorzeitig beenden und jede zumutbare Beschäftigung annehmen.<sup>190</sup>

Der Gesetzentwurf der Regierung zum AFRG wurde im Juni 1996 in den Bundestag und damit zeitgleich zu den bereits laufenden Debatten um das Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung eingebracht.

Von der SPD-Fraktion war bereits im Mai 1995 ein Entwurf für ein so genanntes Arbeits- und Strukturförderungsgesetz (ASFG) eingebracht worden, welches schließlich mit in die Debatten einging. Man hatte also von Seiten der SPD schon früher Handlungsbedarfs angesichts der anhaltenden Massenarbeitslosigkeit gesehen, da man sich in der Begründung des Gesetzentwurfs explizit auf die Ar-

---

<sup>190</sup> Vgl. laut §121 AFRG (Drks. 13/5935, S. 86f.): (1) Einem Arbeitslosen sind alle seiner Arbeitsfähigkeit entsprechenden Beschäftigungen zumutbar, soweit allgemeine oder personenbezogene Gründe der Zumutbarkeit einer Beschäftigung nicht entgegenstehen. ... (5) Eine Beschäftigung ist nicht schon deshalb unzumutbar, weil sie befristet ist, vorübergehend eine getrennte Haushaltsführung erfordert oder nicht zum Kreis der Beschäftigungen gehört, für die der Arbeitnehmer ausgebildet ist oder die er bisher ausgeübt hat.

beitsmarkt- und Strukturdaten bezogen hatte, aus denen die Notwendigkeit einer mehrere Politikbereiche (gesamtdutsche Wirtschafts- und Finanzpolitik, Arbeitszeitpolitik und Arbeitsmarktpolitik) umfassenden Strategie zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit abgeleitet wurde (vgl. Drks. 13/1440, S. 1f.).

Der Gesetzentwurf der SPD sah eine Ablösung des alten AFG durch ein ASFG vor, in dem der Vorrang aktiver Arbeitsmarktpolitik<sup>191</sup> verbindlich vorgeschrieben sowie eine enge Verzahnung mit regionaler Strukturpolitik ermöglicht werden sollte. Der Regierung warf man vor, auf eine gezielte Beschäftigungspolitik bisher verzichtet sowie durch den stetigen Abbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik die Problemlage verschärft zu haben (vgl. Drks.13/1440, S. 87). Eine grundlegende Reform wurde als unerlässlich angesehen, um sowohl die Finanzierung der BA wieder zu gewährleisten als auch den ursprünglichen Zielsetzungen des AFG (hoher Beschäftigungsstand, Verbesserung der Beschäftigungsstruktur, Förderung des Wirtschaftswachstums) gerecht zu werden. Laut SPD lag das Problem des ineffizienten und prozyklischen Einsatzes der Arbeitsmarktpolitik darin begründet, dass man nicht auf die Gesamtkosten der Arbeitslosigkeit, also auch nicht die zahlreichen Folgekosten, sondern immer nur auf den Haushalt der BA geblickt habe, der aber bei steigender Arbeitslosigkeit und strukturellen Arbeitsmarktproblemen kaum ausgeglichen werden könne, womit die strukturell angelegte Finanzierungsproblematik der Arbeitsmarktpolitik angesprochen wurde. Dieser hatte sich bisher aber keine Regierung ernsthaft gewidmet, wenn auch immer wieder festgestellt worden war, dass die Finanzierungsgrundlage der Arbeitslosenversicherung im Kontext der enormen wirtschaftlichen und arbeitsmarktlichen Veränderungen seit Entstehung des AFG nicht mehr gesichert sei.

Das ASFG sollte nun Arbeitgebern, Arbeitnehmern, Arbeitsämtern und weiteren am Arbeitsmarkt tätigen Akteuren eine dauerhafte, verlässliche Grundlage für eine an der Problemlage der 1990er Jahre ausgerichtete Arbeitsmarktpolitik bieten. Im Gegensatz zum Regierungsentwurf sollte hier auch das Vollbeschäftigungsziel in den Mittelpunkt gestellt werden und Arbeitsmarktpolitik mit einem breiten Angebot an Instrumenten sowohl das Angebot als auch die Nachfrage am Arbeitsmarkt mit neuen Instrumenten der Beschäftigungsförderung beeinflussen.<sup>192</sup> Zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit sollten ABM wieder ausgebaut und durch eine langfristig angelegte Förderung von sozialen Betrieben ergänzt werden. Weiterhin wollte man die Zielgruppenförderung erweitern, wobei Maßnahmen zur beruflichen Qualifizierung einschließlich Rehabilitation als zentral angesehen wurden und wieder mit Rechtsanspruch versehen werden sollten.

---

<sup>191</sup> Dies sollte durch einen Regelmechanismus sichergestellt werden, der besagte, dass die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik über einen Vier-Jahres-Zeitraum mindestens 50 Prozent der Gesamtausgaben der BA für Arbeit ausmachen sollten (vgl. Drks. 13/1440, S. 87).

<sup>192</sup> vgl. z.B. die Förderung von Projekten im öffentlichen Interesse zur Strukturverbesserung nach dem Vorbild der Arbeitsförderungs- und Strukturmaßnahmen Ost nach der Wende (d.h. Lohn- und Sachkostenzuschüsse für Durchführung von Projekten insbesondere im Umweltbereich), Existenzgründungshilfen und gezielte Einarbeitungszuschüsse für mittelständische Betriebe und junge Betriebe.

Bemerkenswert ist, dass sich im ASFG schon eine Art Vorläufer des später im Rahmen des Job-AQTIV-Gesetzes unter der rot-grünen Koalition umgesetzten Instruments der Eingliederungsvereinbarung fand. So war für Arbeitslose, die länger als ein halbes Jahr arbeitslos waren, ein individueller Eingliederungs- und Förderplan vorgesehen, von dem man sich verbesserte Chancen der Wiedereingliederung versprach (vgl. Drks. 1/1440, S. 14). Um Frauen gleiche Beschäftigungschancen zu gewährleisten, sollten Beaufträge für Frauenbeschäftigung in jedem Arbeitsamt eingestellt werden, die eine gleichberechtigte Teilhabe an Instrumenten und Leistungen des ASFG und die Qualität der Maßnahmen überwachen sollte. Zudem war vorgesehen, parallel zur Rentenversicherung Zeiten der Kindererziehung und der Pflege als Beitragszeiten zu werten, wobei der Bund die Beitragszahlungen übernehmen sollte. Schließlich wollte man bei Lohnersatzleistungen und dem Schlechtwettergeld die seit 1994 geltenden Verschlechterungen zurücknehmen und, wie bis 1985 geltend, indirekt vom Streik betroffenen Arbeitnehmern auch wieder Arbeitslosengeld zahlen. Um die Mittel fortan effizienter und zielgruppenorientierter einzusetzen, sollten die Arbeitsämter dezentral organisiert und mit erweiterten Kompetenzen ausgestattet werden. Man wollte die BA zu einer Dienstleistungsbehörde umgestalten, die sich sowohl an der Nachfrage nach Arbeitskräften durch die Betriebe als auch an den Bedürfnissen der Arbeitssuchenden orientieren sollte, wobei man dafür den Ausbau der Arbeitsvermittlung und die Beibehaltung des Alleinvermittlungsrechtes durch die BA – entgegen den Liberalisierungsbestrebungen der Regierung – für erforderlich hielt (vgl. Drks. 13/1440, S. 88).

Im Gesetzentwurf zum AFRG der Regierung hieß es dagegen, dass die Reform des AFG nötig sei, um 1. die Erwerbschancen von Arbeitslosen zu verbessern und Arbeitslosigkeit vermeiden zu helfen, 2. das Arbeitsförderungsrecht weiterzuentwickeln und in der Anwendbarkeit zu verbessern, 3. Effektivität und Effizienz der Bundesanstalt für Arbeit zu erhöhen, 4. Leistungsmissbrauch besser feststellbar zu machen und illegale Beschäftigung wirksamer zu bekämpfen sowie 5. die Beitragszahler zu entlasten (vgl. Drks. 13/4941). Man betonte außerdem, dass bei der Umsetzung der Ziele darauf zu achten sei, dass die Arbeitnehmer von ihrer Eigenverantwortung und die Arbeitgeber von ihrer Verantwortung für die Beschäftigungsmöglichkeiten nicht entlastet, der reguläre Arbeitsmarkt durch Leistungen der Arbeitsförderung nicht beeinträchtigt und der Wettbewerb zwischen Unternehmen durch Leistungen der Arbeitsförderung nicht verzerrt werden sollten (vgl. Drks. 13/4941, S. 141), womit deutlich wurde, wie sehr man sich von der Idee eines Interventionsstaates, zumindest in diesem Politikfeld, distanziert hatte. In der Begründung des Gesetzentwurfes des AFRG wurde auf die wesentlichen Änderungen der Reform im Vergleich zum AFG hingewiesen (vgl. Drks. 13/4941, S. 142ff.). Dabei ging es zunächst um die schon angesprochenen Zielvorstellungen und Grundsätze. So wurde ausgesagt, dass die Aufgaben nun rein über die Leistungen bestimmt würden, um zu verhindern, dass aus einem „weitergehenden Zielkatalog weitergehende und nicht erfüllbare Forderungen nach einem Leistungsausbau“ begründet werden könnten. Als zentrales Ziel wurde die Unterstützung des Arbeitsmarktaus-

gleichs genannt, womit auch deutlich gemacht werden sollte, dass von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen keine neuen Arbeitsplätze zu erwarten seien.<sup>193</sup>

Mit dem AFRG sollten nun auch die beim Einsatz von Leistungen zu beachtenden Grundsätze erstmals konkret gemacht werden. Diese waren neben der schon genannten Verantwortung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern der Vorrang der Vermittlung vor passiven Leistungen sowie vor Leistungen der aktiven Arbeitsförderung, die angemessene Berücksichtigung des Prinzips der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Auswahl von Leistungen der aktiven Arbeitsförderung, Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit, die besondere Förderung von Frauen und die ortsnahe Leistungserbringung durch die Arbeitsämter (vgl. Drks. 13/4941, S. 142f.). Aktive Leistungen schienen damit im Grunde nur noch bei Feststellung von Erfolgsaussichten eingesetzt werden zu dürfen und ein wiederholter Einsatz nur ausnahmsweise bei Entsprechung der jeweiligen Zweckbestimmung möglich sowie ein Einsatz allein zur vorübergehenden Vermeidung von Arbeitslosigkeit ohne weiteres arbeitsmarktpolitisches Ziel unzulässig zu sein (vgl. Drks. 13/4941, S. 143). Der prognostizierte Eingliederungserfolg sollte also zum zentralen Kriterium bei der Auswahl der Leistungen werden.

Mit dem AFRG wollte man außerdem eine konsequentere Ausrichtung am Versicherungsprinzip einführen, so dass nur noch die Zeiten, für die Beiträge zur Arbeitsförderung entrichtet worden waren, zur Begründung eines Anspruchs auf beitragsabhängige Leistungen dienen sollten. Unter dem Punkt „Beratung und Vermittlung“ fand sich auch noch die Forderung, das Monopol der Berufsberatung für Jugendliche sowie das Ausbildungsvermittlungsmonopol der BA aufzugeben.

Da sich der Regierungsentwurf und der Entwurf der SPD-Fraktion für eine Reform des AFG damit deutlich unterschieden, vor allem was die Rolle des Staates anging, war eine höchst konfliktreiche Debatte zu erwarten.

Die Regierung stellte ihren Gesetzentwurf im November 1996 als „Meilenstein in der Geschichte des Arbeitsförderungsrechts“, sogar als „kleine Revolution“ (vgl. CDU/CSU, Plpr. 13/135, S. 12097f.) dar und zeigte sich überaus optimistisch, hiermit den Weg in eine „erfolgreiche Zukunft“ mit weniger Arbeitslosigkeit zu beschreiten (vgl. CDU/CSU, Plpr. 13/135, S. 12113). Es wurde als unvermeidlich dargestellt, das Arbeitsförderungsrecht endlich von „übersteigerten Erwartungen und Illusionen“ zu befreien und den veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen umfassend anzupassen, da das AFG bei seiner Verabschiedung 1969 eben nur auf die Herausforderungen der 60er und 70er Jahre zugeschnitten worden war.

---

<sup>193</sup> Im Vergleich siehe dazu § 1 AFSG nach dem Oppositionsentwurf: Die Maßnahmen nach diesem Gesetz haben dazu beizutragen, Vollbeschäftigung zu erreichen und aufrechtzuerhalten sowie Arbeitslosigkeit und unterwertige Beschäftigung zu vermeiden. Sie haben außerdem dazu beizutragen, 1. für Frauen und Männer gleiche Beschäftigungschancen zu schaffen und zu erhalten, 2. regionale Ungleichgewichte am Arbeitsmarkt abzubauen, 3. die Beschäftigungsstruktur ständig zu verbessern, 4. am Arbeitsmarkt besonders benachteiligte Erwerbspersonen beruflich einzugliedern und Langzeitarbeitslosigkeit zu vermeiden, 5. Erwerbspersonen mit Leistungsminderungen besonders zu unterstützen, 6. nachteilige Folgen, die sich für die Erwerbspersonen aus dem wirtschaftlichen Strukturwandel oder der technischen Entwicklung ergeben, zu vermeiden, auszugleichen oder zu beseitigen, 7. die soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit zu gewährleisten und 8. illegale Beschäftigung zu bekämpfen und die Ordnung auf dem Arbeitsmarkt aufrechtzuerhalten (Drks. 13/1440, S. 4).

„Das Arbeitsförderungsrecht ist in seiner derzeitigen Form, das stellt wohl niemand in Frage – zunehmend komplizierter und dabei auch unübersichtlicher geworden. Deshalb hat sich die Regierungskoalition mit der Einbringung des Gesetzentwurfs für eine grundlegende Reform entschieden“ (CDU/CSU, Plpr. 13/135, S. 12084).

„Das alte AFG hatte die Vollbeschäftigung zum Ziel. Man glaubte, dieses Ziel mit den Mitteln der Prävention, der Fort- und Umschulung und der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auch wirklich erreichen zu können. Heute sind wir da nüchterner und illusionsloser. Das Reformgesetz will die Chancen der Rückkehr in den ersten Arbeitsmarkt verbessern, die Eigenverantwortung aller an diesem Prozeß Beteiligten stärken und fördern“ (FDP, Plpr. 13/135, S. 12092).

Der Weg dorthin war schon durch die vorangegangenen Regierungsgesetze vorgezeichnet, so dass es gegenüber den vorangegangenen Debatten dieser Legislaturperiode auch keine wirklich neuen Argumentationsmuster gab. So wurde von den Regierungsparteien nach wie vor von der Notwendigkeit der Anpassung an die Herausforderungen des internationalen Wettbewerbs, vor allem unter dem Gesichtspunkt der Senkung der Lohnnebenkosten für wettbewerbsfähige Arbeitsplätze sowie von der Überforderung der öffentlichen Kassen angesichts der strukturellen Umbrüche gesprochen, aufgrund dessen man „alte Besitzstände“ angreifen und die sozialen Leistungen ins Verhältnis zu wirtschaftlichen Leistungskraft setzen musste.

„Wir müssen das Verhältnis der sozialen Leistungen zur wirtschaftlichen Leistungskraft immer wieder ins Gleichgewicht bringen. Den notwendigen Korrekturen können wir uns nicht widersetzen, wenn wir nicht die Zukunft verspielen wollen. ... Allerdings werden wir nicht alle Besitzstände sichern können. Wenn wir die Lohnnebenkosten senken wollen - das wollen alle, um im Wettbewerb neue Arbeitsplätze zu schaffen- dann ist dies dringend erforderlich. Wer die Arbeitslosen in Arbeit bringen will, wer Arbeitsplätze sichern und neue schaffen will, der muß sich nach den Einsichten aller Beteiligten diesen notwendigen Reformen stellen“ (CDU/CSU, Plpr. 13/135, S. 12084).

Man bemerkte nun immer wieder, dass Arbeitsmarktpolitik eben keine Arbeitsplätze schaffen könne, aber Rahmenbedingungen gestaltet werden könnten, die Wirtschaftsimpulse geben, so dass der Möglichkeitsrahmen der Arbeitsmarktpolitik nun Folgendermaßen bestimmt wurde:

„Wir setzen beim einzelnen an: Hilfe zur Selbsthilfe, also subsidiär. Subsidiär heißt, dem einzelnen Hilfe zu geben. Hilfe dem einzelnen bei der Vermittlung zu geben, ist Sinn der Arbeitsmarktpolitik“ (BM Blüm, Plpr. 13/135, S. 12103).<sup>194</sup>

Die FDP fasste die Idee des Gesetzes folgendermaßen zusammen.

„Die Arbeitslosen erhalten mehr Möglichkeiten und mehr Beratung, schnelleren Zugang zu den verschiedenen Hilfsangeboten, aber auch mehr Pflichten, schärfere Kontrollen, strengere Auflagen und auch verschärfte Zumutbarkeitskriterien“ (FDP, Plpr. 13/115, S. 12092).

Die Arbeitsverwaltung sollte ebenfalls mit mehr Freiheit, im Sinne eines „Experimentiertopfes“, ausgestattet, andererseits auch mehr Kontrolle in Form von jährlichen Eingliederungsbilanzen ausgesetzt sein (vgl. ebd.). Wichtige Aspekte bzw. Schlagwörter blieben somit „Dezentralisierung“, „mehr Wettbewerb“, „Rechte und Pflichten“ sowie Missbrauchsbekämpfung. Im Zusammenhang mit den Pflichten wurde auf die Konkretisierung der Zumutbarkeitsregelungen verwiesen, die nun einheitlich im

<sup>194</sup> An anderer Stelle brachte der Arbeitsminister in diesem Zusammenhang auch wieder eine seiner beliebten Melkkuhanalogien an: „Im übrigen ist die Arbeitsmarktpolitik nicht eine transzendente Kuh: im Himmel gefüttert und auf Erden gemolken. Bezahlen müssen die Beitragszahler. Deshalb muß gespart werden. Die Kuh kann nur dort gefüttert werden, wo eine Weide ist, das ist die Arbeitswelt. Wir müssen sparen, damit mehr Arbeitsplätze entstehen“ (CDU/CSU, Plpr. 13/135, S. 12106).

Gesetz selbst stattfinden sollte. Dabei meinte man auf den bisherigen zumindest ansatzweise noch zu findenden Berufsschutz unter Hinweis auf die „nicht mehr zeitgemäße Regelung“ nun vollends verzichten zu können.

„Die Zumutbarkeit definieren wir eindeutig, und zwar jetzt im Gesetz und nicht in tausend Anordnungen. Wir nehmen den Berufsschutz weg, das ist richtig. Bisher gab es eine Hierarchie: Akademiker, Meister, Facharbeiter, Angelernter, Ungelernter und zunächst war dem Arbeitslosen nur die Arbeit in der alten Berufskategorie zuzumuten. Haben Sie nicht den Eindruck, das stammt aus dem 19. Jahrhundert? Wir versichern doch kein Diplom, wir versichern Einkommen! ... Dann sind in den ersten drei Monaten der Arbeitslosigkeit Arbeiten zumutbar, mit denen 20 Prozent weniger verdient wird, als der Verdienst vor der Arbeitslosigkeit ausmachte, in den nächsten drei Monaten solche Arbeiten, mit denen 30 Prozent weniger verdient wird. Nach einem halben Jahr wird auch Arbeit zumutbar, wenn der durch sie erzielte Verdienst auf der Höhe des Arbeitslosengeldes liegt“ (BM Blüm, Plpr. 13/113, S. 10011).

Die Opposition kritisierte erwartungsgemäß scharf, dass man hiermit nur die Löhne noch mehr drücken und den Druck auf die Arbeitslosen weiter erhöhen wolle. Jugendlichen würde zudem die Motivation zur Qualifikation dadurch auch genommen, da die Botschaft doch nun sei, Qualifikation, egal ob Aus- Fort- oder Weiterbildung, lohne sich im Ernstfall doch nicht (vgl. SPD, Plpr. 13/113, S. 10030). Bundesarbeitsminister Blüm versuchte die Verschärfung damit zu rechtfertigen, dass er den Wert der Arbeit an sich anpries und auf die Notwendigkeit der Flexibilität bei den Arbeitnehmern hinwies.

„Ich verstehe die Kritik daran nicht. Arbeit schändet doch nicht, Arbeit ist doch keine Krankheit. Hauptsache, der Mann oder die Frau hat Arbeit! Es ist doch zumutbar zu arbeiten, wenn der Verdienst unterhalb dessen liegt, was man bisher gewohnt war. Anderen falls würden wir ja eine Gesellschaft wie eine Zementfabrik einrichten, die sich gar nicht mehr bewegt“ (BM Blüm, Plpr. 13/113, S. 10011).

Der FDP war es dabei noch wichtig zu betonen, dass der Vermittlung in Arbeit sozialpolitisch höhere Bedeutsamkeit zugesprochen werde müsse, als der Idee der Lebensstandardsicherung bei Arbeitslosigkeit.

„Es wäre aber eine Vorspiegelung falscher Tatsachen, wenn wir über einen Arbeitslosen sagten: Unsere Maßnahmen sind nur darauf gerichtet, daß er seinen sozialen Standard behält und dass alles andere für ihn unannehmbar ist. Für mich ist sozialpolitisch viel wichtiger, daß wir einen Arbeitnehmer in einen Arbeitsplatz vermitteln können, als dass wir ihm die Garantie auf hohe soziale Leistungen vorspiegeln, daß er sozusagen nur das annehmen muß, was seinen bisherigen Lebensstandard ausgezeichnet hat. Es ist auch sozialpolitisch richtig, was wir da machen“ (FDP, Plpr. 13/113, S. 10020).

Grundsätzlich schien das Motto also zu sein: „Harte Zeiten verlangen auch harte Maßnahmen“, denn dass die Lage am Arbeitsmarkt dramatisch war, wurde auch von den Regierungsparteien nicht geleugnet (vgl. CDU/CSU, Plpr. 13/135, S. 12084). Also hieß es, den eingeschlagenen Weg nun wirklich konsequent und dauerhaft zu beschreiten, um Erfolge zu erzielen.

„Nicht ein Lohnabschluß, nicht eine Maßnahme, nicht ein Gesetz schaffen den Umschwung. Sondern nur ein ganzes Bündel davon. Und bis jetzt sind in unserer Gesellschaft die eiserne Entschlossenheit und die Zielgerichtetheit nicht erkennbar, die nötig sind, um Erfolg zu haben. Arbeitsplatzbesitzende begreifen die Verantwortung für Arbeitsplatz-Nichthabende, für Arbeitsplatzlose noch nicht. Tarifpartner suchen eher Frieden als den schmerzlichen und richtigen Abschluß“ (FDP, Plpr. 13/135, S. 12094).

Der Arbeitsminister appellierte aber auch an die Arbeitgeber, die arbeitsrechtlichen Veränderungen in mehr Beschäftigung umzusetzen, davon hing schließlich die Glaubwürdigkeit der Regierung in Bezug

auf die Umsetzung der unpopulären Maßnahmen ab, und stellte die Verantwortungsteilung zwischen den drei zentralen arbeitsmarktpolitischen Akteuren dann als wesentliche Voraussetzung für die Lösung der Arbeitsmarktkrise dar.

„Meine Forderung geht in der Tat an die Unternehmer, die Chancen zu nutzen, die wir angeboten haben. Einschränkungen beim Kündigungsschutz und bei der Lohnfortzahlung sind uns nicht leichtgefallen. Das muß jetzt auch genutzt werden. Es ist unsere Aufgabe, die Voraussetzungen zu schaffen. Es ist die Aufgabe der Unternehmen, die neuen Chancen zu nutzen. Nur wenn wir es zusammen machen, Gewerkschaften, Arbeitgeber und Staat weiterhin gemeinsam, schaffen wir es“ (CDU/CSU, Plpr. 13/135, S. 12106).

Dem Ruf nach mehr staatlicher Lenkung und Steuerung, nach „alten keynesianischen Konzepten“ (CDU/CSU, Plpr. 13/135, S. 12097), den man dem Gesetzentwurf der SPD entnahm, erteilte man daher eine klare Absage.

„Die soziale Herausforderung lautet: Arbeit schaffen. Die Planwirtschaft gibt darauf die Antwort: Sache des Staates. Der Kapitalismus gibt darauf die Antwort: Sache der Unternehmer. Die Soziale Marktwirtschaft kennt eine abgestufte Verantwortung: erstens die Verantwortung der Unternehmer, zweitens die Verantwortung der Tarifpartner, drittens die Verantwortung des Staates“ (CDU/CSU, Plpr. 13/135, S. 12103).

„Ich behaupte nicht, daß die SPD noch die alte marxistische Partei ist. Das würde ich nie behaupten. ... Aber das Erbgut, daß der Staat immer alles besser macht, haben Sie nicht ganz aus den Kleidern geschüttelt. Ich glaube an den allmächtigen Staat. Ich glaube an die Planung. Ich glaube: je mehr Geld, um so besser. Das ist nicht unsere Philosophie. ... Aus allen Luken Ihres Gesetzes lugt der Staat hervor. Dort, wo andere Gottvertrauen haben, haben Sie Staatsvertrauen. Das ist der Unterschied!“ (CDU/CSU, Plpr. 13/135, S. 12106).

Laut Union sollte nun endlich Schluss damit sein, den „Frust“ der Arbeitslosen über mangelnde Effizienz der Arbeitsverwaltung bei den Parlamentariern abzuladen, da die richtige Adresse doch bei den Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern in den Verwaltungsausschüssen wäre (vgl. CDU/CSU, Plpr. 13/135, S. 12098). Damit zeigte sich hier schon das Deutungsmuster von Arbeitslosigkeit als Vermittlungsproblem der Arbeitsämter und dementsprechend den Prozess und die Instrumente zur Wiedereingliederung zu reformieren, dem unter Rot-Grün dann in den Hartz-Reformen besonderes Gewicht beigemessen werden sollte.

„Die erste Aufgabe ist Vermittlung verbessern. ... Im Vordergrund kann nur die Zielsetzung stehen, den von Arbeitslosigkeit betroffenen oder davon bedrohten Arbeitnehmern individuelle Hilfen zur Wiedereingliederung in den Arbeitsprozeß zu geben. Die dafür in Frage kommenden Instrumente müssen in ihrer Wirksamkeit verbessert und neue Instrumente müssen eingesetzt werden“ (CDU/CSU, Plpr. 13/113, S. 10009, 10025).

Insgesamt wurde bei der Debatte deutlich, dass sich die Regierung endgültig der Erwartung, Arbeitslosigkeit konkret und unmittelbar zu bekämpfen sowie Vollbeschäftigung zu gewährleisten, entledigen wollte.

„Es kann nicht mehr nur darum gehen, das arbeitsmarktpolitische Ziel der Vollbeschäftigung auf herkömmliche Weise zu verfolgen. Das ist unter den derzeitigen Bedingungen mit Mitteln der Arbeitsmarktpolitik unerreichbar. Wir dürfen auch nicht so tun ‚als ob‘, weil wir damit falsche Erwartungen wecken und falsche Entwicklungen begünstigen. Wir müssen Ziele verfolgen, die näherliegen. Dabei brauchen wir eine kürzere Reichweite und durchschlagsfähigere Mittel. Wir brauchen Arbeitsplätze, wir brauchen wettbewerbsfähige Arbeitsplätze. Unter der Prämisse der sozialen und ökologischen Marktwirtschaft ist das zunächst ureigene Angelegenheit der am Markt Beteiligten selbst“ (FDP, Plpr. 13/135, S. 12102).

Daher war ein großer Streitpunkt auch noch die Frage des Aus-, Um- bzw. Abbaus von ABM.<sup>195</sup> Die Regierung, besonders natürlich die FDP, vertrat eindeutig die Linie, sich auf die Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt zu konzentrieren, da Erfahrungen zeigten, so die Regierung, dass das Instrument keinen großen Erfolg gehabt habe. ABM habe vor allem Kosten verursacht und sei zudem auch missbraucht worden, um kommunale Finanzen zu schonen (vgl. BM Blüm, Plpr. 13/135, S. 12104f.).

„Die Arbeitsmarktpolitik im Arbeitsförderungs-Reformgesetz zielt deshalb maßgeblich darauf ab, die Instrumente stärker auf die Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt und damit auf die Betriebsnähe auszurichten.... Wir wollen hier bewusst nicht den Weg in eine Sackgasse des zweiten Arbeitsmarktes öffnen, sondern möchten einen gewissen Zwang, sozusagen begleitend zu diesem Instrument der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, wirksam werden lassen, der es auch möglich macht, unmittelbar in den ersten Arbeitsmarkt zu gelangen“ (CDU/CSU, Plpr. 13/1135, S. 12084f.).

Von Seiten der FDP wurde wie üblich auch noch auf Verzerrungseffekte auf dem Arbeitsmarkt durch ABM und die Erzeugung einer „Subventionsmentalität“ hingewiesen.

„Gerade das Beispiel der neuen Bundesländer zeigt doch, daß auch ein gigantischer Einsatz der Arbeitsmarktpolitik man spricht von Mega-AB-Maßnahmen, eben nicht die Arbeitslosigkeit beseitigt hat. Er erzeugt im Gegenteil Wettbewerbsverzerrung und eine Subventionsmentalität. ... Deshalb wollen wir lieber Lohnkostenzuschüsse für eine Arbeitsaufnahme im ersten Arbeitsmarkt zur Verfügung stellen, als in Beschäftigungsgesellschaften und Groß-ABM auch noch die Chancen der Wettbewerber zu untergraben“ (FDP, Plpr. 13/135, S. 12092f., 12102).

Mit dem AFRG sollte nach Regierungsaussagen mehr Dynamik und frischer Wind in die Arbeitslosenversicherung gebracht, „Innovationsfreudigkeit“ sowie die „Freude an der Arbeit“ auch in den Arbeitsämtern unterstützt und dem Arbeitslosen mehr Verantwortung und Aktivität bei der Suche nach einem Job eingeräumt werden. Man meinte damit, die Verwaltung wirkungsvoller, die Ansprüche etwas bescheidener und die Maßnahmen gezielter gestalten zu können (vgl. FDP, Plpr. 13/113, S. 10019, 10021). Für das AFRG sprach laut Regierung, dass es es auf neue Ideen und Kreativität setze, was zu einer sachgerechten und, im Gegensatz zum ASFG der SPD, finanzierbaren Lösung führe.<sup>196</sup>

„Sie behaupten immer nur: Weniger Geld führt zu einem Abbau der Hilfe. Nein, Sie erkennen nicht, daß mehr Geld nicht immer mehr Qualität bedeutet. Sie messen alles an der Tatsache, wieviel Geld ausgegeben wird, Geld ersetzt aber bei weitem nicht Phantasie, Kreativität und Ideen“ (BM Blüm, Plpr. 13/135, S. 12103).

### *Oppositionsstimmen*

Die SPD bezeichnete das AFRG der Regierung als „Rückschrittsgesetz“. Kritisiert wurden vor allem die Aufgabe des Vollbeschäftigungsziels und eine Vielzahl leerer Versprechungen, hinter denen sich doch immer nur Sparmotive und die Disziplinierung der Arbeitslosen und der Gewerkschaften verbergen würden (vgl. ähnlich Die Grünen und PDS, S. 12092, 12094f.).

<sup>195</sup> Der geplante rasche Abbau der ABM im Osten auf Westniveau wurde nach heftigen Protesten zurückgenommen und mit einer längeren Übergangsregelung versehen. Neu eingeführt wurde, dass Arbeitslose auch in gewerbliche Betriebe für ein Jahr eingegliedert werden konnten, da Arbeitgeber vom Arbeitsamt nun Lohnzuschüsse in Höhe des Arbeitslosengeldes erhalten konnten.

<sup>196</sup> Während das ASFG zu zusätzlichen Kosten für die öffentlichen Haushalte von anfangs 6,3 Mrd. DM führen sollte, sollte das AFRG der Regierung zur Senkung der Ausgaben bei der BA um rund 1,7 Mrd. DM in 1997 und um rund 17 Mrd. DM in 2000 führen. Beim Bund sollten die Ausgaben für die Arbeitslosenhilfe um rd. 0,3 Mrd. DM in 1997 sinken und um rd. 2,9 Mrd. DM in 2000 steigen, wobei die Gemeinden und Länder durch die Streichung der originären Arbeitslosenhilfe in Höhe von etwa zwei Drittel der beim Bund entstehenden Minderausgaben belastet würden (vgl. Drks. 13/1440, 13/4991).

„Es ist ein Rückschritt, wenn das Vollbeschäftigungsziel aufgegeben wird; das Wort ‚Vollbeschäftigung‘ kommt in dem Gesetzentwurf nicht mehr vor. Es ist ein Rückschritt, wenn das dem AFG zugrunde liegende Vorsorgeprinzip wieder durch das Fürsorgeprinzip ersetzt wird; es ist ein Rückschritt, wenn wirtschaftlicher Strukturwandel nicht mehr sozial flankiert wird; es ist ein Rückschritt, wenn sich der Staat aus der Finanzierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zurückzieht. Was nützen die Instrumente, die Sie vorgesehen haben, wenn dafür kein Geld vorhanden ist und wenn alles nur noch in Form von Kann-Leistungen gewährt wird!“ (SPD, Plpr. 13/135, S. 12110,).

Man hielt es für äußerst paradox, dass die Regierungspolitik bei steigender Arbeitslosigkeit aktive Arbeitsmarktpolitik immer mehr zu einer „vernachlässigten Restgröße“ verkümmern lasse (vgl. SPD, Plpr. 13/135, S. 12088). Die Grünen bezeichneten das AFRG als „homöopathisch orientiertes“ Gesetz, da man hier anscheinend nach dem Prinzip operierte, Gleiches mit Gleichem zu kurieren.

„Der Erosion des Erwerbsarbeitsmarktes stellt sie Gesetze entgegen, die diese Erosion noch befördern. Genau darauf läuft das Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung hinaus. Es flankiert den Prozeß der Deregulierung und greift massiv in soziale Schutzrechte ein, anstatt politisch das Ziel zu verfolgen, der drohenden gesellschaftlichen Spaltung entgegenzuwirken“ (Die Grünen, Plpr. 13/135, S. 12090).

Schließlich wurde es als Hohn angesehen, bei einer nachweisbaren Arbeitsplatzlücke im Ausmaß von mehreren Millionen eine effizientere Vermittlung und mehr Flexibilität der Arbeitnehmer und Arbeitslosen als Lösung des Problems anzubieten und damit die wirklichen Ursachen total zu verkennen oder bewusst darüber hinwegzutäuschen.

„Hinter dieser Politik steht die unhaltbare Behauptung, es mangle den Arbeitslosen lediglich an der Bereitschaft zu arbeiten. Ein Stammtischargument wird hier in der Tat im Gesetzentwurf wiederholt. Die Bundesregierung unterstellt, daß Leistungsmissbrauch und mangelnde Flexibilität der Arbeitslosen, also individuelle Defizite und nicht strukturelle Probleme, Ursachen der Arbeitslosigkeit seien“ (SPD, Plpr. 13/135, S. 12110f.).

„Das heißt, ich sage eine Binsenweisheit, die man offensichtlich jedoch immer wieder sagen muß – es fehlen in diesem Land schlichtweg Arbeitsplätze. Man muß das immer wieder sagen, weil Sie permanent versuchen, die Verschlechterungen, die Sie mit dem AFRG vornehmen, damit zu rechtfertigen, dass man es den Menschen auf den netten ABM-Stellen nicht zu komfortabel machen darf, damit sie den Weg zurück zu einem ordentlichen Arbeitsplatz nicht verlernen“ (SPD, Plpr. 13/135, S. 12099).

Man forderte von der Regierung, einen zweiten, dauerhaft geförderten Arbeitsmarkt aufrechtzuhalten, solange über den ersten Arbeitsmarkt keine Vollbeschäftigung gewährleistet werden könne, und versuchte nachzuweisen, dass allein ideologische Beschränkungen die Regierung davon abhielten, sich auch für die Schaffung von Arbeitsplätzen verantwortlich zu fühlen.

„In der herrschenden Ideologie ist die Investition in Kapital noch immer angesehener als die in Humankapital. Oder auch: Kapitalsubventionen sind etwas Feines, da lacht selbst das Herz des Herrn Rexrodt, Subventionen von Arbeit sind Schmutzkram. Wir dagegen setzen auf die Gleichbehandlung beider Faktoren. Wenn man dieser Maxime folgt, dann ist Arbeitsmarktpolitik in der Lage, zur Schaffung wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze beizutragen“ (Die Grünen, Plpr. 13/135, S. 12091).

Man skandalisierte die völlige Aufgabe der Zielvorstellungen des alten AFG und wies wieder auf die katastrophalen Folgen des Sozialstaatsumbaus im Sinne von mehr Sozialhilfebedürftigkeit, Armut und Zunahme von „working poor“ hin (vgl. SPD, Plpr. 13/135, S. 12111; PDS, S. 12096). Unterstützung für die These der Erfolglosigkeit der bisherigen Deregulierungsmaßnahmen meinte man man auch in Expertenmeinungen finden zu können.

„Wir können im übrigen festhalten, das ist ein wichtiger Punkt, daß es weder in der Wissenschaft noch in der Wirtschaft irgendeine ernstzunehmende Stimme gibt, die Ihrer Auffassung [...] zustimmt, daß der massive Abbau von Normen des sozialen Schutzes - Kündigungsschutz und Lohnfortzahlung im Krankheitsfall - auch nur in irgendeinem Bereich neue Beschäftigung auslöst“ (SPD, Plpr. 13/135, S. 12088).

Für die Opposition stellte das AFRG einen „Schlag gegen die Gerechtigkeit“ dar, da mit ihm Umverteilungspolitik von unten nach oben und der Weg in eine Arbeitsgesellschaft ohne existenzsichernde Arbeit weitergeführt werde. Als besonders Leidtragende dieser Politik führte man die ostdeutschen Bürger, die Frauen und auch die Behinderten an (vgl. SPD, Plpr. 13/135, S. 12087, 2098, 12100; PDS, S. 12095; Die Grünen, Plpr. 13/155, S. 14011). Von Zielgruppenorientierung konnte aus Sicht der Opposition daher in keiner Weise die Rede sein.

Interessant ist, dass die SPD schließlich noch kritisch anmerkte, dass der Bundeskanzler dem Thema Arbeitsmarktpolitik offensichtlich nicht die erforderliche Bedeutung beimesse, da er sich, wie schon so oft, gar nicht an den Debatten beteiligt und zudem durch Abwesenheit geblänzt habe.

„Ein Zweites habe ich auch noch nicht erlebt, nämlich daß der Bundeskanzler einmal an einer arbeitsmarktpolitischen Debatte teilnimmt. Vorhin war er für eine Minute hier. Wahrscheinlich kommt er wieder zur namentlichen Abstimmung. Ich bedauere das außerordentlich, denn es ist ein wichtiges Thema“ (SPD, Plpr. 13/135, 12109).

Abschließend stellte die SPD fest, dass das Versprechen der Bundesregierung, die Arbeitslosigkeit bis zum Jahr 2000 zu halbieren, weder mit dem Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung noch mit dem AFRG eingehalten werden könne, zumal der Bundeskanzler sich schon längst davon wieder verabschiedet habe (vgl. SPD, Plpr. 13/135, S. 12110).

Das AFRG wurde am 7. November 1996 gegen die Stimmen der Opposition verabschiedet. Das geplante In-Kraft-Treten des Gesetzes wurde allerdings wegen der Versagung der Zustimmung durch den Bundesrat verhindert. Der Gesetzentwurf wurde daraufhin in einigen Sachpunkten verändert, aber vor allem um die Punkte bereinigt, die die Zustimmungsbedürftigkeit des Bundesrates begründeten (vgl. zu den Änderungen Drks, 13/6846, S. 346ff.). Nachdem das AFRG dann am 31.1.1997 erneut verabschiedet und wiederum der Vermittlungsausschuss angerufen wurde, der Einspruch des Bundesrates aber zurückgewiesen werden konnte, trat das AFRG, als neues 3.Sozialgesetzbuch (SGB III) schließlich am 1. Januar 1998 an die Stelle des AFG, wobei die meisten Änderungen bereits schon zum April 1997 wirksam geworden waren. Festzuhalten ist, dass man mit dem AFRG die aus den vorangegangenen Debatten bereits bekannten spezifischen Problemdeutungen und Verantwortungszuschreibungen konkretisierte und gesetzlich fixierte, was ihnen eine besondere Beharrungskraft bzw. Evidenz verlieh.

#### **4.9.3.6 Das 1. SGB III - Änderungsgesetz**

Die aus dem AFRG entfernten zustimmungsbedürftigen Aspekte wurden im Oktober 1997 mit dem ersten SGB III-Änderungsgesetz wieder in den Bundestag eingebracht. Inhalt des Gesetzes war vor allem die Ausweitung der Zusammenarbeit und der Befugnisse verschiedener Behörden bei der Be-

kämpfung von Leistungsmissbrauch sowie der illegalen Beschäftigung und die Aufnahme expliziter gesetzlicher Regelungen ins SGB III, mit denen die Datenübermittlung zwischen der BA und statistischen Ämtern sowie das Befugnis des IAB, Daten aus dem Geschäftsbereich der Bundesanstalt für die Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zu nutzen, zu verarbeiten sowie ergänzende Daten zu erheben, geregelt werden sollte, um Fallstricke im Zusammenhang mit Datenschutzbestimmungen zu vermeiden. Obwohl SPD und Die Grünen grundsätzlich auch daran interessiert waren, Leistungsmissbrauch und illegale Beschäftigung zu bekämpfen, und die SPD auch zugab, dass mit dem 1. Änderungsgesetz auch zuvor kritisierte Weichstellungen korrigiert wurden<sup>197</sup>, wettete die Opposition weiterhin gegen die nach eigener Ansicht grundsätzlich falsche und verantwortungslose Politik der Regierung im Kampf gegen Massenarbeitslosigkeit. So stritt man im Grunde genommen in dieser Debatte immer noch um das AFRG, während das SGB III-Änderungsgesetz von geringerer Relevanz zu sein schien.

„Aufgrund der leidenschaftlichen Beiträge der Opposition und aus der Tatsache, daß wir darüber mit Kanzlermehrheit abstimmen müssen, könnte der Eindruck, entstehen, es handele sich hier um ein wichtiges Gesetz. Das ist nicht der Fall. ... Ich habe keinen Satz von den Kollegen der Opposition darüber gehört, daß Sie das, was Inhalt dieses Gesetzes ist, nicht für sinnvoll und richtig halten. Insofern denke ich, kann man das ein wenig weiter unten ansiedeln“(FDP, Plpr. 13/204, S. 18469).

Außerdem kritisierte die Regierung das ambivalente Gebaren der SPD, die sich auf Länderebene immer mehr konsensfähig zeigte, während die Bundestagsfraktion weiterhin auf prinzipiellem Konfrontationskurs blieb, was sich als taktisches Verhalten mit Blick auf die bevorstehenden Bundestagswahlen im Herbst 1998 erklären ließ.

„Ich darf Ihnen aber sagen, daß sich in der Zwischenzeit die Einschätzung auf seiten der Länder in manchen interessanten Fragen durchaus ein wenig geändert hat. Man kann von einem Gesinnungswandel reden, denn die Landesminister und Ministerpräsidenten der SPD rufen inzwischen unverhohlen zu einer strikten Anwendung der Zumutbarkeitskriterien auf. Diese neuen Kriterien sind noch im Frühjahr dieses Jahres auf vehemente Kritik der SPD in diesem Hause gestoßen. Zum zweiten- ich begrüße das ausdrücklich – gab es klare Signale der Länder im Bundesrat, daß sie diesem Gesetz zustimmen werden. Ich finde es interessant, wie sich die Bundestagsfraktion der SPD demgegenüber aufführt“(FDP, Plpr. 13/204, S. 18470).

Besonders Bundesarbeitsminister Blüm versuchte auch wieder, die SPD zu diskreditieren, indem er ihr unterstellte, sich mit der vermeintlichen Kritik an der Ausweitung von Kontrollrechten gegen die „Anständigen“ insgesamt gegen den Wert der Solidarität zu stellen.

„Das ist im Sinne der Arbeitnehmer, und das ist auch im Sinne der Arbeitgeber. Es kann nicht Sinn unseres Sozialstaates sein, daß derjenige, der sich an die Spielregeln hält, der Dumme ist, daß der Arbeitgeber, der seine Pflichten erfüllt, die Lasten für den anderen mitträgt. ... Das ist doch wieder ein klassisches Beispiel – alle Zuschauer müssen das mitbekommen: Da tritt einer auf und nennt es Zertrümmerung des Sozialstaates, wenn wir nichts anderes machen, als ihn zu schützen. Aber das ist immer, wie ich sagte, die gleiche Schallplatte. Egal, was kommt, es wird immer die gleiche Schallplatte gespielt. ... Die SPD, die hier sitzt, muß ihren Anhängern erklären, warum 16 Länder - darunter müssen doch auch ein paar SPD-regierte Länder sein - diesem Gesetz zustimmen und Sie sich [...] mit Enthaltung heraushalten. Erklären Sie das einmal Ihren Anhängern. ... Solidarität ist das Stichwort dieses Gesetzes, dem die SPD nicht zustimmt“(CDU/CSU, Plpr. 13/204, S. 18471f.).

---

<sup>197</sup> Vgl. z.B. bezogen auf die rückgängig gemachte Streichung eines erhöhten Eingliederungszuschusses bei abgesenktem Tariflohn und die Neuregelung der Anrechnung von Entlassungsabfindungen auf das Arbeitslosengeld, Lockerung der Zuweisungsvoraussetzungen bei Vergabe-ABM, Ausdehnung des neuen Lohnkosten- Zuschusses in den neuen Ländern auch auf West-Berlin (vgl. Drks. 13/8994, S. 58f.).

Inhaltlich verteidigte man sowohl das AFRG als auch das jetzige SGB III-Änderungsgesetz nach wie vor mit den üblichen Argumentationen in Hinsicht auf Sachzwänge, in Anknüpfung an den in der Regierungsprogrammatische dominanten Wert der Flexibilität und weiteren Appellen, die Chancen des geschaffenen gesetzlichen Rahmens nun doch auch wirklich zu nutzen.

„Die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit, die finanziellen Engpässe der öffentlichen Hand, insbesondere aber die hohe Zahl der Langzeitarbeitslosen zwingen uns, neue Wege zu gehen, um aus diesem Dilemma herauszukommen. ... Deshalb möchte ich noch einmal ausdrücklich anmahnen, daß wir diese Flexibilität, die wir mit der Reformierung des Arbeitsförderungsgesetzes geschaffen haben, auch nutzen, wie das beispielsweise in den Nachbarländern, zum Beispiel in Dänemark und in den Niederlanden, in Europa überhaupt, erfolgreich vorgeführt wird. Dort können wir lernen. Ich fordere deshalb von dieser Stelle Wirtschaft, Gewerkschaften, Kommunen und Verbände auf, die Instrumente des Arbeitsförderungs-Reformgesetzes zu nutzen und damit die Arbeitslosigkeit wirksam zu bekämpfen“ (CDU/CSU, Plpr. 13/204, S. 18466f.).

Schließlich stellte man die beiden Gesetze als moralisch richtig und alternativlos dar, da die Integration in Arbeit mit innovativen Methoden der „grundsätzlichen Bedeutung der Arbeit“ für den Einzelnen gerecht werde.

„Arbeit ist nach unserem Verständnis mehr als nur reiner Gelderwerb. Arbeit ist auch ein Stück Selbstverwirklichung“ (BM Blüm, Plpr. 13/204, S. 18466).

### *Oppositionsstimmen*

Konkrete Kritik am SGB III-Änderungsgesetz erfolgte eigentlich nur von Seiten der PDS, da sie auch drei Änderungsanträge eingebracht hatte, die erwartungsgemäß alle abgelehnt wurden. Hauptkritikpunkte der PDS waren, dass mit den aktuellen Änderungen der Kontrollrechte Leistungsbezieher grundsätzlich unter Missbrauchsverdacht gestellt würden, während man bei der Verhinderung illegaler Beschäftigung vergleichsweise weniger hart vorgehe. In Übereinstimmung mit den anderen Oppositionsparteien kritisierte man vor allem die Ausweitung der Strategien,

„...Arbeitslose zu disziplinieren, ihre Qualifikation zu entwerten, ihnen jede Arbeit zuzumuten und die öffentlichen Mittel der Arbeitsförderung auf die Lohnsubvention gewerblicher Unternehmen zu konzentrieren und zu verstärken“ (PDS, Plpr. 13/204, S. 18470).

Man war sich einig darüber, dass hier eine fatale Entwicklung in Gang gesetzt werde, wobei man nun mehr und mehr nachweisen zu können glaubte, dass sich die bisherigen Flexibilisierungs- und Deregulierungsmaßnahmen als „beschäftigungspolitischer Flop“ erwiesen hätten.

„Das neue Instrument des Eingliederungsvertrags, das sehr arbeitgeberfreundlich ist, hat sich als Flop erwiesen. Ein halbes Jahr nach der Einführung dieses Instruments haben Sie gerade einmal 500 Abschlüsse zu verzeichnen, und das bei 1,5 Millionen Langzeitarbeitslosen. Die untertarifliche Bezahlung, eines der zentralen Instrumente der Arbeitsförderung, hat keine positiven Beschäftigungseffekte gehabt. Es geht eben nicht um Billigarbeitsplätze. Es geht offensichtlich um etwas anderes, und das ist Qualifikation, Qualifikation, Qualifikation. ... Auch Ihr Versuch, die polnischen Saisonarbeiter durch deutsche Arbeitslose zu ersetzen, ist fehlgeschlagen. Dieses Marktsegment eignet sich nicht für eine moderne Arbeitsmarktpolitik“ (Die Grünen, Plpr. 13/204, S. 13469).

„Nicht viel gebracht haben auch die neuen Instrumente des AFRG, trotz der teuren Propagandaaktionen, die gelaufen sind. Seit April 1997 wurden bundesweit ganze 664 Eingliederungsverträge mit Arbeitslosen geschlossen. Es wurden weniger als 2800 Einstellungszuschüsse bei Neugründungen bewilligt und nur für rund 80000 Arbeitslose Trainingsmaßnahmen ermöglicht. Trotz der vielbeschworenen neuen Instrumente und trotz aller Bemühungen sind heute mehr als 400000 Menschen mehr arbeitslos als vor einem Jahr“ (SPD, Plpr, 13/204, S. 18468).

Die SPD sprach insgesamt von einem „Crashkurs in der Arbeitsmarktpolitik“ (vgl. SPD, Plpr. 13/204, S. 18467f.) und nutzte die Debatte, um eine verheerende Bilanz der der bisherigen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik zu ziehen sowie die aktuelle Lage und weitere Entwicklung zu dramatisieren, so dass man sich schon als Sieger in der kommenden Wahl ansah.

„Nach der Bundestagswahl wird eine sicherlich von uns geführte Regierung das ASFG in Kraft setzen und - davon bin ich überzeugt - eine Kurskorrektur vollziehen, um die strukturellen Probleme anzupacken und den Crashkurs zu beenden“(SPD, Plpr. 13/204, S. 18468).

Das SGB III-Änderungsgesetz wurde bei Stimmenthaltung in den Fraktionen der GRÜNEN und der SPD gegen die Stimmen der PDS am 14. November 1997 verabschiedet.

#### **4.9.3.7 Arbeitsmarktpolitisch relevante Regierungserklärungen zum Ende der Legislaturperiode**

Neben den bereits betrachteten Gesetzgebungsdebatten konnten schließlich noch drei arbeitsmarktpolitisch relevante Regierungserklärungen für die Analyse herangezogen werden. Dieses waren die Regierungserklärung zum Jahreswirtschaftsbericht 1997 (Februar 1997) und 1998 (März 1998) und die zum Europäischen Rat in Cardiff im Juni 1998.

##### *Regierungserklärung zum Jahreswirtschaftsbericht 1997 „Reformen für Beschäftigung“*

Bundeswirtschaftsminister Rexrodt begann seine Rede mit dem Hinweis auf die günstigen Prognosen des Wirtschaftsberichts, der Hoffnung machen sollte, wobei diese, wie sich zeigen sollte, definitiv zu optimistisch gewesen waren. Denn im Rückblick betrachtet lag 1997 das reale Wachstum doch nur bei 1,8 Prozent und die Arbeitslosigkeit hatte im Februar mit 4,67 Mio. sogar eine neue Rekordmarke erreicht (vgl. Anhang IV, Tab.A1, A8).

„Trotz der ungünstigen Arbeitsmarktentwicklung im Januar bleibe ich bei den Eckwerten der Prognose des Jahreswirtschaftsberichts: rund 2,5 Prozent Wachstum in 1997 nach 1,4 Prozent im letzten Jahr. Die deutsche Wirtschaft ist seit dem Frühjahr 1996 wieder auf Wachstumskurs, und alles spricht dafür, daß sich dieser Kurs in 1997 fortsetzt. Die Rahmenbedingungen sind so günstig wie nie: niedrige Zinsen, stabile Preise, moderate Lohnentwicklung, gute Ertragslage der Unternehmen als Voraussetzung für Investitionen - der Wechselkurs ist günstig, und die außenwirtschaftliche Entwicklung ist überaus günstig. ... Ich bleibe aus guten Gründen bei unserer Prognose. Am Ende des Jahres 1997 wird es weniger Arbeitslose und mehr Beschäftigte als am Ende des Jahres 1996 geben“ (BM Rexrodt, Plpr. 13/157, S. 14079).<sup>198</sup>

Also wollte man sich auch nicht von der Linie angebotsorientierter Politik abbringen lassen. Schließlich glaubte man, durch den Blick über die Grenzen einerseits Erfolgsindikatoren für den eingeschlagenen Weg zu finden, andererseits durch Hinweis auf die Entwicklung derjenigen Länder, die einen

<sup>198</sup> Auch dies schien zu optimistisch, da die Arbeitslosenzahlen Ende 1997 mit 4,5 Millionen gegenüber 4,1 Millionen im Vorjahr doch noch weiter gestiegen waren (vgl. Anhang IV, Tab. A8).

ähnlichen Reformkurs bereits länger und konsequenter verfolgt hatten, den Regierungskurs weiter rechtfertigen zu können. Außerdem ließ sich damit auch das ein oder andere immer wieder von der Opposition angemahnte Zielgruppenproblem – hier die Jugendarbeitslosigkeit – recht gut relativieren.

„Meine Damen und Herren, wir haben eine Arbeitslosigkeit, die uns alle herausfordert. Wir müssen sie freilich in der europäischen Dimension sehen. Die Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland ist mit 10 Prozent zu hoch, in Italien und Frankreich beträgt sie allerdings 25 Prozent und in Spanien über 35 Prozent“ (CDU/CSU, Plpr. 13/157, S. 14089).

„Meine Damen und Herren, daß eine konsequente Neuorientierung der Wirtschaftspolitik, eine konsequente Reformpolitik, erfolgreich sein kann, haben uns andere Länder vorgemacht, und zwar nicht nur die USA. In Neuseeland ist die Arbeitslosenquote dank einer weitgehenden Flexibilisierung der Arbeitswelt innerhalb weniger Jahre von 10 Prozent auf 6 Prozent gesunken. ... In den Niederlanden haben Nullrunden in der Tarifpolitik und ein gestiegenes Angebot an Teilzeitkräften, das auch wir brauchen, während der vergangenen Jahre eine rückläufige Arbeitslosenquote bewirkt. Großbritannien ist dank moderater Lohnabschlüsse zum größten Empfängerland ausländischer Direktinvestitionen in Europa geworden. Auch Schweden, ein Land mit traditionell stark ausgeprägtem Sozialstaat, hat das Haushaltsdefizit radikal vermindert. In all diesen Ländern - und auch in anderen – ist Reformpolitik gemacht worden, wie wir sie machen, wie wir sie wollen“ (BM Rexrodt, Plpr. 13/157, S. 14082).

Rexrodt nannte die Linie „Politik der marktwirtschaftlichen Erneuerung“ zum Erhalt und der Stärkung der Funktionsfähigkeit der Sozialen Marktwirtschaft (vgl. BM Rexrodt, Plpr. 13/157, S. 14078f.) und stellte ihre Elemente zusammengefasst und im Vergleich zu den vermeintlichen Alternativen dar: Senkung der Staatsquote und der Lohnzusatzkosten sowie große Steuerreform, um nicht weiterhin private Initiative zu verhindern und ausländische Investoren abzuschrecken, Weiterführung des Wettbewerbsprinzips, Liberalisierung der Strom- und Gasmärkte sowie weitere Privatisierungspolitik bei Bahn und Telekom (vgl. Plpr. 13/157, S. 14079). Eine Dienstleistungsinitiative wurde für das Frühjahr 1997 angekündigt, mit der nun auch neue Beschäftigungsfelder im Informationsbereich, beim Umweltschutz, in Kultur- und Freizeitbereichen erschlossen werden sollten (vgl. Plpr. 13/157, S. 14080). Dabei wollte man nach dem Vorbild der USA auch stärker über den Ausbau eines Niedriglohnbereichs im Interesse der Geringqualifizierten nachdenken.

„[W]ir dürfen doch nicht davon ausgehen, daß alle Menschen bald nur in der Computerwissenschaft und im öffentlichen Dienst und auf Grund eines Examens gehobene Tätigkeiten finden. Wir müssen auch Arbeiten für andere anbieten. Wir brauchen wieder ein breiteres Spektrum in der Arbeitswelt (CDU/CSU, Plpr. 13/157, S. 14089).

Betont wurde, dass es primäre Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik sei, die nun gerade erst mit dem AFRG reformiert worden war, Brücken in den ersten Arbeitsmarkt zu bauen. Nachfrageorientierte Programme galten aus Sicht der Regierung als gescheitert und veraltet, die Förderung eines zweiten Arbeitsmarktes als zu teuer und die Subventionierung ganzer Wirtschaftszweige als schädlich für die weitere Entwicklung. Mit Blick auf die Grünen sprach man auch einer Politik, die durch Beschränkung auf Umweltschutz, Bahntechnologie und regenerative Energien die Arbeitsmarktprobleme der heutigen Zeit lösen wolle, keinen umfassenden Erfolg zu, auch wenn man hier durchaus Wachstumspotentiale anerkannte (vgl. FDP, Plpr.13/157, S. 14080).

„All diese Rezepte, Ihre Rezepte, sind in der Vergangenheit ohne Wirkung geblieben. Sie sind die Antworten von gestern auf die Fragen von heute“ (BM Rexrodt, Plpr. 13/157, S. 14080f.).

Man versuchte, die Opposition vor allem zur Zustimmung für die Steuerreform zu bewegen, indem man ihr reinen Dogmatismus vorwarf, bei dem die Vorteile der Reform vergessen wurden.

„Wer diesen niedrigeren Spitzensteuersatz als Geschenk an die Reichen abtut, der täuscht bewußt darüber hinweg, daß nur ein international attraktiver Steuersatz Investitionen und Arbeitsplätze nach Deutschland bringt und daß nur ein attraktiver Steuersatz Menschen in unserem Land hält, Führungskräfte, qualifizierte Arbeitnehmer, Selbständige, die wir als Leistungsträger in diesem Land brauchen“ (BM Rexrodt, Plpr 13/157, S. 14081).

Der SPD empfahl die Union wieder, sich ein Beispiel an Tony Blair als einem modernen Sozialdemokraten zu nehmen, anstatt an veralteten sozialdemokratischen Parolen festzuhalten.

„In den letzten Tagen hat die sozialdemokratische Führung ihre Kritik an der geplanten Senkung des Höchststeuersatzes bei der Einkommensteuer von jetzt 53 Prozent verschärft. Ihr ist offenbar nicht aufgefallen - trotz der Sozialistischen Internationale - daß vor zehn Tagen in London das Programm einer erneuerten modernen Labour Party zur Wahl im Mai vorgelegt wurde. Ein Kernstück dieses Programms von Tony Blair und Gordon Brown ist die Aussage: Der Spitzensatz bei der Einkommensteuer von 40 Prozent darf auf keinen Fall erhöht werden. Die britischen Labour-Politiker haben zur Begründung ausgeführt, daß die tüchtigen, qualifizierten und erfolgreichen Mitbürger nicht überlastet werden dürfen. Das liegt im allgemeinen Interesse. Diese Einsicht einer modernen sozialdemokratischen Parteiführung mit großer Zustimmung in ihrer Wählerschaft ist von den reaktionären Parolen des Sozialneids meilenweit entfernt mit dem Lafontaine, Scharping und Co, immer noch meinen, in Deutschland Menschen beeindrucken zu können“ (CDU/CSU, Plpr. 13/157, S. 14088).

Rexrodt bekräftigte auch immer wieder, dass die Reformen Ausdruck der „Verantwortung für die wirtschaftliche Zukunft“ seien, die sich im Rahmen einer „weltweit konkurrierenden Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft“ abspiele (vgl. BM Rexrodt, Plpr. 13/157, S. 140979), und man nach der deutschen Wiedervereinigung nun auch den Herausforderungen einer europäischen Einigung gerecht werden müsse. Ebenso versuchte man das Thema „Globalisierung“ ins rechte Licht zu rücken, da man bemerkt hatte, dass hier Ängste geweckt und formuliert würden, die es kritisch zu überprüfen gälte. Man betonte daher, dass die Globalisierung zwar durchaus Probleme mit sich bringe, aber eben auch große Chancen beinhalte, so dass das Schüren von Angst hier ungerechtfertigt sei (vgl. CDU/CSU, Plpr. 13/157, S. 14092f.).

Fast schon gebetmühlenartig schloss der Minister die Regierungserklärung schließlich mit dem Hinweis:

„Wer die notwendigen Reformen als Politik der sozialen Kälte abqualifiziert, macht es sich schlichtweg zu einfach. Wir korrigieren Übersteigerungen des Sozialstaats, und wir wollen den Sozialstaat damit in seiner Substanz sicherer machen. ... Die Reformpolitik der Bundesregierung ist im Kern ohne Alternative. Wir werden sie durchhalten, und sie wird wie anderswo am Ende ein Erfolg sein, im Interesse neuer Arbeitsplätze und im Interesse der Menschen“ (BM Rexrodt, Plpr. 13/157, S. 14083).

*Regierungserklärung zum Jahreswirtschaftsbericht 1998 „Den Aufschwung voranbringen – Arbeitsplätze schaffen“*

Beim Jahreswirtschaftsbericht 1998 wiederholte Rexrodt eigentlich nur die bereits angeführten Punkte. Er betonte zum Beispiel noch einmal, dass der Euro zu mehr Wettbewerb führen werde und damit auch Weichen für zusätzliche Arbeitsplätze schaffe, dass die Beschäftigungsinitiative im Dienstleistungssektor Früchte tragen werde (vgl. Plpr. 13/225, S. 20650, 20652) und bilanzierte schließlich die als erfolgreich wahrgenommenen Maßnahmen der Regierungspolitik.

„Die Reformpolitik von Koalition und Bundesregierung beginnt zu greifen, stetig. Schritt für Schritt weil wir nicht nachgelassen haben, das Richtige zu tun. Meine Damen und Herren, wir haben die Vermögensteuer und die Gewerbesteuer beseitigt. Das war wichtig, weil Substanzsteuern Investitionen verhindern. Der Solidarzuschlag wurde gesenkt, Planungs- und Genehmigungsverfahren sind einfacher und schneller geworden. Für neue Arbeitsplätze war es wichtig, daß der Kündigungsschutz gelockert wurde, daß das Vermittlungsmonopol der Bundesanstalt für Arbeit abgeschafft und die Arbeitsförderung reformiert wurden. Die Veränderungen bei der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall haben unstrittig zu ganz enormen Entlastungen in der Wirtschaft geführt. Die Beiträge zur Rentenversicherung und zur Krankenversicherung konnten stabilisiert werden. Die Bedingungen für Wagniskapital sind verbessert worden. Die Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand ist gestärkt worden, und der Wettbewerb bei Post und Telekommunikation hat teilweise explosionsartig Initiativen für neue Dienstleistungen entstehen lassen“ (BM Rexrodt, Plpr. 13/157, S. 20651).

Insofern richtete der Minister den Blick dann voller Optimismus in die Zukunft, wenn auch etwas vorsichtiger als ein Jahr zuvor, und sah die Kraft des Aufschwungs und eine „Trendwende am Arbeitsmarkt“ heraufziehen.<sup>199</sup>

„Der Aufschwung in Deutschland gewinnt an Fahrt. Die Wirtschaft wächst 1998 um 2,5 bis 3 Prozent. Die Weltmarktanteile der deutschen Exporteure nehmen zu. Die Inlandsnachfrage stützt zunehmend die Konjunktur. Der private Verbrauch zieht an. Im Osten Deutschlands hat das verarbeitende Gewerbe Tritt gefaßt. Das Haushaltsdefizit geht zurück. Es wird 1998 bei etwa 2,5 Prozent des Inlandproduktes liegen. Die Ausrüstungsinvestitionen steigen um 6 Prozent. Die Staatsquote fällt auf 48 Prozent. Wir haben Preisstabilität. Wir erreichen eine Wende am Arbeitsmarkt. Ich spreche von einer Wende am Arbeitsmarkt und nicht von einem Durchbruch bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit“ (BM Rexrodt, Plpr. 13/225, S. 20650).

Darüber, dass die Steuerreform gegen die SPD-Mehrheit im Bundesrat immer noch nicht durchgesetzt werden konnte, trotz angeführten Zuspruchs der Sachverständigen, der Wirtschaft, des Steuerzahlerbunds und der ausländischen Experten, zeigte man sich besonders erbost und machte die SPD daher auch gleich mitverantwortlich für die bestehende Arbeitslosigkeit.

„Im Januar und Februar lag die Arbeitslosenzahl im Westen bereits unter dem Vorjahresniveau. Wir wären bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit schon weiter, wenn die SPD im Bundesrat nicht alles blockiert hätte, was es hier zu blockieren gab“ (FDP, Plpr. 13/225, S. 20673).

„Die Steuerreform ist ein Baustein für Wachstum, für Investitionen, für Konsum und damit für Arbeitsplätze. Sie haben diese Steuerreform ausschließlich aus wahltaktischen Gründen vereitelt. Eiskaltes Kalkül und blanker Zynismus haben auf dem Rücken von Millionen von Arbeitslosen Regie geführt“ (CDU/CSU, Plpr. 13/225, S. 20665).

Neben den immer wieder gleich lautenden Parolen für mehr Wettbewerb und Rahmenbedingungen für arbeitsplatzschaffende Investitionen war hier vor allem interessant, dass der Wirtschaftsminister auf einmal verkündete:

„Arbeit gibt es in Deutschland genug - überall: in den alten und in den neuen Bundesländern. Es kommt aber darauf an, daß diese Arbeit aufgegriffen wird“ (FDP, Plpr. 13/225, S. 20650).

Dabei hatte man zuvor, ab und zu mal angemerkt, dass es ein Überangebot an Arbeitskräften gäbe. Die Ursache der Arbeitslosigkeit sah man keinesfalls in einem „Zuviel an Marktwirtschaft“, sondern war der Ansicht, dass diesem Ordnungsprinzip noch nicht genügend nachgekommen werde.

<sup>199</sup> Zur Zeit der Regierungserklärung lag die Arbeitslosigkeit nach Höchstzahlen von 4,8 Millionen Arbeitslosen im Januar und Februar im März 1998 bei 4,62 Millionen (vgl. Anhang IV, Tab.A8).

Erwähnenswert ist noch, dass man nach langer Zeit des kritischen Blicks auf den Standort Deutschland nun plötzlich anmerkte, dass man im harten internationalen Wettbewerb schon mitkommen könne, da Deutschland doch ein guter Standort sei (vgl. FDP, Plpr. 13/225, S. 20650), aber natürlich nur, wenn der angebotsorientierte Weg mit „atmenden Betrieben“, gestraffter Organisation in den Betrieben und ohne „festgezurte Regelwerke“ weiterhin konsequent beschritten werde (FDP, Plpr. 13/225, S. 20651). Man versicherte sich schließlich selbst, das Richtige auch gegen die vielfältigen Widerstände und Blockaden der „Naiven“ und „Unwissenden“ getan zu haben.

„Die Reformpolitik von Koalition und Bundesregierung beginnt zu greifen, stetig. Schritt für Schritt weil wir nicht nachgelassen haben. das Richtige zu tun. ... Niemand kann aber übersehen - das sage ich mit großer Ruhe und großem Nachdruck -, daß Bundesregierung und Koalition auf allen Gebieten, auf denen sie nicht behindert wurden, Veränderungen und Reformen, die vor wenigen Jahren noch undenkbar erschienen, vorangebracht haben“ (BM Rexrodt, Plpr. 13/225, S. 20651).

Da die Wahlen immer näher rückten, verließ man in der Debatte relativ schnell die Sachebene und widmete sich ausführlicher dem politischen Gegner, damit auch niemand auf den Gedanken kommen sollte, in eine rot-grüne Koalition Hoffnungen zu legen.

“Rot-Grün, meine Damen und Herren, wäre der Super-GAU für die deutsche Wirtschaft, für die Arbeitsplätze und den Wohlstand in unserem Land. Wer die Automobilindustrie in unserem Land ersticken und die Transportwege zerhacken will, den kann man doch wohl nur als Sicherheitsrisiko für die Arbeitsplätze in unserem Land betrachten. ... Es bedarf keiner besonderen Vorstellungskraft, um sich auszumalen, was mit unserem Land passieren würde, falls die wirtschaftspolitischen Geisterfahrer von Bündnis 90/Die Grünen in die Regierungsverantwortung kämen. Der Präsident des BDI hat mit Blick auf das Wirtschaftsprogramm der Grünen von einer Neuaufgabe des Morgenthauptplans gesprochen, von der drohenden Deindustrialisierung unseres Landes“ (FDP, Plpr. 13/225, S.20672f.).

Man versuchte vor allem, durch Hinweis auf die Lage in rot-grün geführten Bundesländern hinsichtlich Bildung, Arbeitslosigkeit und Selbständigenrate die Fähigkeit einer solchen Bundeskoalition in Zweifel zu ziehen (vgl. CDU/CSU, Plpr. 13/225, S. 20661). Gerhard Schröder, der seit März 1998 Kanzler-Kandidat war, warf man vor, ohne wirtschaftspolitisches Konzept dazustehen, in der Öffentlichkeit mit „groteskem Populismus“ aufzuwarten und seine fehlende Sachkompetenz auch nicht durch ständige Medienpräsenz wettmachen zu können (vgl. FDP, Plpr. 13/225, S. 20674).

#### *Regierungserklärung zum Europäischen Rat von Cardiff*

Die letzte betrachtete Debatte für die Legislaturperiode fand im Juni 1998 statt und bezog sich auf den Europäischen Rat von Cardiff, in dessen Rahmen wesentliche Elemente der Strategie der Europäischen Union zur Förderung von Wachstum, Wohlstand, Beschäftigung und sozialer Integration festgelegt worden waren. Der Rat war Folge des im November 1997 stattgefundenen „Beschäftigungsgipfels“ in Luxemburg, auf dem die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) beschlossen worden war, durch die es zu einer besseren Koordinierung der nationalen Beschäftigungspolitiken bzw. stärkeren Mobilisierung der Politik der Europäischen Gemeinschaft zur Förderung von Beschäftigung kommen sollte. Im Rahmen des Beschäftigungsgipfels waren zudem erste beschäftigungspolitische Leitlinien formuliert und die Erstellung nationaler Beschäftigungspläne in Auftrag gegeben worden. Diese wur-

den auf dem Rat von Cardiff vorgestellt und flossen in einen gemeinsamen Beschäftigungsberichts ein, auf dessen Basis beschäftigungspolitische Leitlinien für das folgende Jahr verabschiedet und länderspezifische Empfehlungen zur Beschäftigungspolitik gegeben wurden. Die Idee der EBS basiert damit auf einem jährlichen Programm zur Planung, Begleitung, Überprüfung und Anpassung der Politiken der Mitgliedstaaten, für die beim Europäischen Rat von Lissabon im März 2000 mit der Offenen Methode der Koordinierung (OMK) schließlich ein „weiches“ Steuerungsinstrument geschaffen wurde, um Reformbemühungen durch gegenseitiges Lernen zu unterstützen.<sup>200</sup>

Über die beschäftigungspolitischen Leitlinien<sup>201</sup> wurde in der Regierungserklärung allerdings kaum noch debattiert. So verwies Kohl lediglich darauf, dass die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit eine große Herausforderung für ganz Europa darstelle (vgl. BK Kohl, Plpr. 13/241, S. 22178) und die von der Regierung verfolgte Gesamtstrategie auf der europäischen Ebene eindeutig Anerkennung finde (vgl. CDU/CSU, Plpr. 13/241, S. 22205). Insgesamt betonte man, dass beim Rat von Cardiff deutlich geworden sei, dass man es geschafft hatte, sich bei nahezu allen wichtigen Kennzahlen der Wirtschaftsentwicklung sich wieder in die Spitzengruppe vorzuarbeiten und einen beachtenswerten Abbau der Arbeitslosigkeit“, besonders bei der Jugendarbeitslosigkeit zu erzielen, was man durch internationale Vergleiche zu bekräftigen versuchte (vgl. BK Kohl, Plpr. 13/241, S. 22177f.).

Dennoch wurde auch bemerkt, dass die Überwindung der Langzeitarbeitslosigkeit, deren Ursachen man in einer „Minderqualifizierung“ sah und nach Ansicht der Regierung vor allem Ältere betraf, eine Herausforderung darstelle

„Die Arbeitslosigkeit ist gar nicht so sehr ein Problem des ersten Arbeitsmarktes ... Mit den Problemen werden wir fertig, davon bin ich fest überzeugt. Wir haben ein anderes Problem zu lösen, nämlich daß es in dieser neuen Welt mit ihren modernen Technologien für eine große Zahl von Menschen – es sind Millionen – keinen Arbeitsplatz mehr gibt. Sie sind nicht qualifiziert, sie sind minderqualifiziert, es handelt sich um ältere Langzeitarbeitslose“ (CDU/CSU, Plpr. 13/241, S. 22214, 22218)

Die erneute Fokussierung auf die Älteren wurde durch eine höhere Emotionalisierung des Themas unterstützt, wobei man auch gleich anmerkte, dass man dafür gesorgt habe, dass diesem Teilproblem auch auf europäischer Ebene besondere Aufmerksamkeit gewidmet werde.

<sup>200</sup> Vgl. zur EBS (EU-Glossar), zum Verfahren der OMK (EU - Beschäftigung & Soziales / Der Koordinierungsprozess); Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Cardiff (1998).

<sup>201</sup> 1) verstärkte Heranbildung qualifizierter und anpassungsfähiger Arbeitskräfte, unter anderem durch lebensbegleitendes Lernen; älteren Arbeitnehmern sollte besondere Aufmerksamkeit zuteil werden;  
2) verstärkte Maßnahmen zur Herstellung der Chancengleichheit, indem dafür Sorge getragen wird, die Gleichberechtigung von Männern und Frauen in alle Beschäftigungspolitiken als Ziel einzubeziehen; Förderung familienfreundlicher Arbeitsbedingungen, unter anderem durch geeignete Maßnahmen für Kinderbetreuung und Erziehungsurlaub;  
3) Bekämpfung der Diskriminierung von Behinderten, ethnischen Minderheiten und anderen auf dem Arbeitsmarkt benachteiligten Gruppen;  
4) Förderung neuer Formen der Arbeitsorganisation, erforderlichenfalls durch eine Überprüfung des bestehenden Regelungsrahmens auf allen Ebenen, mit dem Ziel, Flexibilität und Arbeitsplatzsicherheit miteinander zu verbinden;  
5) Überprüfung der Steuer- und Sozialleistungssysteme, um den Arbeitgebern die Schaffung neuer Arbeitsplätze zu erleichtern und den Arbeitnehmern mehr Anreize zu bieten, das Beschäftigungsangebot anzunehmen;  
6) Entwicklung einer Kultur des Unternehmergeistes und Förderung des Wachstums kleinerer Unternehmen (vgl. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Cardiff (1998 S. 7f.).

„Es ist unerträglich, daß jemandem, der 50 oder 51 Jahre alt ist, mitgeteilt wird, er sei für eine neue Verwendung zu alt. Ich glaube, dass insoweit eine soziale Herausforderung besteht, die außerordentlich wichtig ist. Wir haben in den beschäftigungspolitischen Leitlinien festgelegt, daß gerade diese Frage im europäischen Kontext besonders intensiv bearbeitet werden muß“ (BK Kohl, Plpr. 13/241, S. 22179).

Der Jugendarbeitslosigkeit schien man dagegen eine wesentlich geringere Dringlichkeit zuzuschreiben. Festgestellt wurde, dass man hier im europäischen Vergleich eine nur halb so hohe Arbeitslosenquote vorweisen könne, 80 Prozent der jugendlichen Arbeitslosen innerhalb eines halben Jahres, spätestens nach sieben Monaten einen Arbeitsplatz bekämen und für die sieben oder acht Prozent der langzeitarbeitslosen Jugendlichen bereits Sorge trage, da die Mittel für Benachteiligtenförderung schon aufgestockt wurden. Untätigkeit wollte man sich daher von der Opposition in diesem Bereich nicht vorwerfen lassen und warf ihr vor, das Teilproblem unberechtigterweise zu dramatisieren. (vgl. CDU/CSU, Plpr. 13/225, S. 22178, 22113f.).

Da man sich in Übereinstimmung mit den europäischen Leitlinien sah, betonte Kohl, dass die europäische Agenda für die deutsche Politik enorme Bedeutung habe und man in der Europäischen Union auch die immer wieder viel beschworene Zukunft Deutschlands sehe.

„Unsere Zukunft, die Zukunft des vereinten Deutschland, liegt mehr als die aller anderen Länder im vereinten Europa. Nur gemeinsam mit unseren Partnern und Freunden werden wir Frieden, Freiheit, Wohlstand und soziale Sicherheit auf Dauer sichern können. Das kann nur gelingen, wenn wir das Haus Europa weiterbauen“ (BK Kohl, Plpr. 13/241, S. 22185).

Die Prozesse der Globalisierung bzw. Europäisierung dürften daher nicht von Angst begleitet sein, die durch „alte antikapitalistische Parolen aus der Mottenkiste des Marxismus“ geschürt würden. Es könne nicht von einem „Terror der Ökonomie“, dem Abdanken bzw. der Kapitulation der Politik vor dem Großkapital bzw. den internationalen Konzernen gesprochen werden. Polemische Debatten über die angeblich bedrohlichen Folgen der Globalisierung würden nur geführt, um Stabilitätsprobleme und Modernisierungsrückstände, die letztlich auf Fehlentscheidungen in der Vergangenheit – gemeint war hier natürlich vor allem die Politik unter eine sozialdemokratisch geführten Regierung – beruhten, zu verdecken.

„Mancher schiebt heute eigenes Fehlverhalten auf den Popanz Globalisierung ab. Stabilität und Fortschritt beginnen aber noch immer zu Hause“ (CDU/CSU, Plpr. 13/241, S. 22192).

So stimmte auch Wirtschaftsminister Rexrodt in die „Verteidigung“ des Europäisierungs-/Globalisierungsprozesses mit ein, indem er konstatierte, dass „Europa und die europäische Integration ein Stück Globalisierung und gleichzeitig ein Stück Antwort auf die Globalisierung [sind]“ (vgl. Plpr. 13/241, S. 22222). Globalisierung und Europäisierung wurden damit als unvermeidbare gesellschaftliche Prozesse dargestellt, auf die die schwarz-gelbe Regierung aber mit ihrer Standortpolitik zur Sicherung der Wettbewerbfähigkeit angemessen reagiere, und so Risiken begrenzen und sich neu ergebende Chancen wahrnehmen könne, so dass Ängste und Unsicherheiten in der Bevölkerung unbegründet seien.

„Wirtschaftspolitik am Ende dieses Jahrhunderts, an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, bedeutet im Zeichen der Globalisierung dreierlei. Sie bedeutet erstens die Integration unserer Wirtschaft, der großen und vor allem auch der kleinen und mittleren Unternehmen in die Weltwirtschaft. ... Sie bedeutet zweitens, daß wir unser Land im Inneren durch Reformen fit machen müssen, damit wir bei der Globalisierung mithalten können, damit wir dem neuen Wettbewerb standhalten können. Das ist die Reformpolitik, die jeden Tag unter den Überschriften Steuerpolitik, Reform der Sozialsysteme, Deregulierung, Privatisierung und Bildungspolitik diskutiert wird. Dann gibt es noch einen dritten Bereich. Wir können mit den Folgen der Globalisierung für die Arbeitsmärkte nur dann fertig werden, wenn wir neue Beschäftigungsfelder erschließen. Fazit: Wir müssen erstens in die Weltwirtschaft integrieren, zweitens Reformen machen und drittens neue Beschäftigungsfelder erschließen. ... Ich will soviel sagen: Die Menschen erwarten von der Politik, von uns in diesem Hause, daß wir ihnen ihre Ängste nehmen und daß wir ihnen die Probleme, die im Rahmen der weltweiten Konkurrenz entstanden sind, erklären. ... Die Bundesregierung tut das durch ihre Antworten und durch ihre praktische Politik“ (FDP, Plpr. 13/241, S. 22222f.).

Kohl betonte daher abschließend, dass sich der Wähler auf die Kontinuität der eingeschlagenen Reformpolitik, die Deutschlands Zukunft sichere, verlassen könne, und eine Abweichung von diesem Kurs, wie von den Grünen und der SPD bei einem Wahlsieg angekündigt, katastrophal für den Aufschwung sei (vgl. BK Kohl, Plpr. 13/241, S. 22179f.).

#### *Oppositionsstimmen zu den drei Regierungserklärungen*

Zu den beiden Jahreswirtschaftsberichten war die einhellige Meinung in den Reihen der Opposition, dass es sich im Grunde nur noch um „Dokumente der Ratlosigkeit, des Unwillens und der Unfähigkeit“ handele und man wie immer nur haltlose Ankündigungen und leere Versprechungen darin finde, was auf die Ignoranz der schweren Probleme in der Regierung hinweise (vgl. SPD, Die Grünen, Plpr. 13/157, S. 14083, 14094). Dass die jeweiligen günstigen Prognosen in diesen Berichten nie Realität geworden waren, wurde natürlich auch angemerkt – „Was die Richtigkeit von Prognosen betrifft, haben Sie inzwischen DDR-Niveau weit überschritten“ (PDS Plpr. 13/157, S. 154102, vgl. ähnlich Plpr. 13/225, S. 20674). Gerade bei der Arbeitslosigkeit, die bedenklich bis an die 5-Millionen-Marke angewachsen war, konnte man die Zahlen, wie gezeigt, eigentlich auch nur noch unter dem Hinweis „es geht auch noch schlimmer, wie andere Länder zeigen“ relativieren. Von allen Oppositionsparteien wurde bei der neuen „Rekordarbeitslosigkeit“ natürlich auch immer wieder die Frage gestellt, wo denn nun die versprochenen neuen Arbeitsplätze als Folge der Deregulierung und Flexibilisierung blieben.

„Sie haben gepredigt: Der Kündigungsschutz muß abgebaut werden, damit neue Arbeitsplätze entstehen. Der Kündigungsschutz ist seit dem 1. Oktober abgebaut; in den allermeisten Betrieben ist er sogar ganz abgeschafft. Aber wo, Herr Rexrodt, sind denn die neuen Arbeitsplätze, die durch den Abbau des Kündigungsschutzes hätten entstehen sollen? Weiter haben Sie versprochen: Wenn die Vermögensteuer abgeschafft wird, dann gibt es ganz bestimmt neue Arbeitsplätze. Die Vermögensteuer ist inzwischen abgeschafft worden. Wo, Herr Rexrodt, sind nun die versprochenen neuen Arbeitsplätze? Auch im Zusammenhang mit der Kürzung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall haben Sie großspurig neue Arbeitsplätze angekündigt. Die Lohnfortzahlung ist jetzt für 2,3 Millionen Menschen gekürzt, nämlich für alle diejenigen, die keinen gewerkschaftlichen Schutz haben. Viele Millionen Beschäftigte kommen zwar weiterhin in den Genuß der Lohnfortzahlung, haben aber einen Teil ihres Weihnachtsgeldes verloren. Und auch hier, Herr Rexrodt: Wo sind die neuen Arbeitsplätze? ... Neue Arbeitsplätze sind immer wieder versprochen worden, und jedesmal haben Sie dieses Versprechen gebrochen“ (Die Grünen Plpr. 13/157, S. 14094).

Man warf der FDP besonders im Zusammenhang mit dem leidigen Thema Steuerreform schließlich „nackte Klientelpolitik“ vor, welche die CDU/CSU aber mittrage und so eigentlich ihre christlich-sozialen Grundlagen verrate“ (vgl. PDS, Plpr. 13/157, S. 14104; ähnlich SPD, Plpr. 13/157, S. 14111).

Vor allem die PDS wies dann darauf hin, dass die eigentlichen Leistungsträger der Gesellschaft nicht die Unternehmer oder Vermögende seien, sondern vor allem die (Fach-)arbeiter, die aber von der Regierung im Grunde immer nur geschöpft würden und man damit nicht mal mehr dem Prinzip der Leistungsgerechtigkeit folge (vgl. PDS, Plpr. 13/157, S. 14103). Auch die Grünen stellten als Folge der Regierungspolitik eine immer größere „Gerechtigkeitslücke“ fest (vgl. Die Grünen, Plpr. 13/225, S. 20668). Die PDS prangerte weiterhin die offenkundige Vernachlässigung des Aufbaus Ost bzw. des Zieles der Angleichung von Lebensbedingungen an – zumindest in der Rede von 1997 ( vgl. PDS, Plpr. 13/157, S. 14105) und wies ein Jahr später auf die Alternative eines „gesamtdeutschen Konzepts“, wie es ihre Partei vorhalte, hin, wobei man erwartete, dass diese, nach einem Wahlsieg von Rot-Grün, berücksichtigt werde (PDS, Plpr. 13/225, S. 20667f.)..

Insgesamt war man sich einig, dass die Regierungspolitik ein wesentlicher Teil der Probleme Deutschlands sei und die Menschen dieses nun auch immer mehr erkannten. Auch die Suche nach immer wieder neuen Sündenböcken, wie den Ausländern, den so genannten faulen Sozialhilfeempfängern, den Frauen oder auch der Opposition (vgl. Die Grünen, Plpr. 13/157, S. 14095), konnte darüber nicht mehr hinwegtäuschen.

„Ich glaube nicht mehr, daß von diesem Bundeswirtschaftsminister und von Ihnen, Herr Bundeskanzler, wirklich eine Lösung des Problems zu erwarten sein wird. Sie sind nämlich nicht die Lösung des Problems, weil Sie Teil des Problems sind. Das ist das Problem, vor dem wir stehen“ (SPD, Plpr. 13/157, S. 14111f.).

Anzumerken ist noch, dass sich Gerhard Schröder in der Debatte zum Jahreswirtschaftsbericht 1997 erstmals ausführlich zu Wort meldete und hier scharf die angebotsorientierte Linie der Regierung kritisierte sowie vor allem bei den Punkten Verhinderung illegaler Beschäftigung, Ausbildung und Forschung auf Defizite der Regierung hinwies

„Deutschland war zu Recht stolz darauf, das modernste, das beste Ausbildungssystem zu haben, das es weltweit gibt. Was ist daraus in den letzten Jahren geworden? ... Zum Problem der illegalen Beschäftigung. Wessen Kredo ist denn die Klage, daß man nichts gegen die illegale Beschäftigung tun kann? Wer diffamiert denn den Versuch, deutsche Bauarbeiter vor Lohndumping und billigster Konkurrenz aus anderen Ländern zu schützen, als Protektionismus? Das sind doch Sie, die das ständig diffamieren“ (vgl. SPD, Plpr. 13/157, S. 14111).

Deutlich wurde auch, dass er in Fragen der Steuerreform durchaus Kompromissbereitschaft signalisierte, zum Beispiel in Hinsicht auf die Wirkung für ausländische Investoren (vgl. Plpr. 13/157, S.14112), auch wenn er sich weiterhin der grundsätzlichen Kritik an einer ungerechten Vermögensverteilung anschloss.

„Was, meine Damen und Herren, hat diese rein angebotsorientierte Wirtschaftspolitik, die Sie in der letzten Zeit permanent gemacht haben, wirklich angerichtet? Auf dem Arbeitsmarkt eine schlichte Katastrophe. ... Was ist los, meine sehr verehrten Damen und Herren, in puncto Vermögensverteilung in Deutschland als Folge einer rein auf Angebot orientierten Wirtschaftspolitik? Sie können nicht darüber hinwegsehen, daß die Konsequenz dessen gewesen ist, daß sich die Einkommens- und Vermögensverteilung in Deutschland dramatisch verändert hat, und zwar zu Lasten der arbeitenden Menschen und zugunsten derjenigen, die ihr Einkommen nicht aus Leistung, nicht aus Arbeit, sondern rein aus Vermögen beziehen“ (vgl. SPD, Plpr. 13/157, S. 14110f.).

Von Seiten der SPD kündigte man schließlich an, nach dem Scheitern des vorherigen Bündnisses für Arbeit auf einen „echten Beschäftigungspakt“ (vgl. SPD, Plpr. 13/225, S. 20659). zu setzen und wies auf die Notwendigkeit und großen Chancen einer europäischen Beschäftigungsinitiative hin.

„Deshalb ist es ja ein großer Fortschritt – übrigens ein gegen die deutsche Bundesregierung errungener Fortschritt, daß mit dem Vertrag von Amsterdam zum erstenmal eine gemeinsame Verantwortung der Europäischen Union für die Entwicklung von Beschäftigung, Wirtschaft, Wachstum, Ausbildungsplätzen und anderem festgeschrieben worden ist. ... Deshalb ist es ja ein großer Fortschritt, daß in vielen Mitgliedsländern Europas das Verständnis dafür wächst, daß man nach der Entscheidung über die gemeinsame Währung jetzt den Weg zu einer besseren Zusammenarbeit und Koordination der Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik ebnen muß. Es ist ganz deutlich, daß diese Entwicklung hin zu mehr Zusammenarbeit, hin zu mehr gemeinsamer Verantwortung, die signalisiert, daß wir als Europäer unsere gemeinsamen Interessen auch nur gemeinsam vertreten können, dem platten Neoliberalismus widerspricht, den die Bundesregierung mit ihrem Standortgeschwafel in den letzten drei Jahren gepflegt hat“ (SPD, Plpr. 13/241, S. 22187).

Dem ersten Nationalen Aktionsplan für Beschäftigung der Regierung stellte man daher auch ein besonders schlechtes Zeugnis aus, mit dem man laut PDS in Cardiff das Versagen im Kampf gegen die Massenarbeitslosigkeit noch habe verbergen können, was im Wahlkampf aber nicht mehr gelingen würde (PDS, Plpr. 13/241, S. 22213). Die SPD bezeichnete die schwarz-gelbe Koalition als „Bollwerk“ gegen eine koordinierte Beschäftigungspolitik in Europa, welches man aber im Zuge der kommenden Wahlen beseitigen könne (SPD, Plpr. 13/241, S. 22210). So forderten auch die GRÜNEN einen Politik- wie Generationenwechsel und eine neue „Verantwortungsdemokratie“ (vgl. Die Grünen, Plpr. 13/225, S. 20669).

#### **4.9.4 Zusammenfassung: Das kulturelle Milieu von Arbeitslosigkeit in der 13. WP**

##### ***4.9.4.1 Differenzierung***

Wie schon aus den Analysen angesichts der unvermeidbaren Wiederholungen deutlich geworden sein sollte, kann im Gegensatz zum kulturellen Milieu von Arbeitslosigkeit in der 12. Wahlperiode nichts wesentlich Neues festgehalten werden. Der Differenzierungsgrad des Problems war auch in dieser Periode ausgesprochen hoch und wurde auch nicht gelockert, denn Arbeitslosigkeit bzw. die Aufgabe ihrer Bekämpfung schien nun völlig verstrickt mit dem von der Regierung immer wieder thematisierten Standortproblem als Chiffre für Kürzungsmaßnahmen in allen Bereichen der sozialen Absicherung sowie für Deregulierungs- und Flexibilisierungsmaßnahmen in der Wirtschaft im Sinne einer marktwirtschaftlichen Erneuerung bzw. der so genannten „Wiederbelebung der sozialen Marktwirtschaft“. Außerdem hatte die Steuerpolitik nun auch eine zentrale Rolle im Rahmen der Standortdiskussion erhalten. Man blieb also dabei, Arbeitslosigkeit in Abhängigkeit vom Ausmaß der Wettbewerbsfähigkeit besonders in Hinsicht auf die Lohn(zusatz)kosten und die Existenz beschäftigungsfreundlicher vs. beschäftigungsfeindlicher Aspekte wie der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, dem Kündigungsschutz, flexiblen Arbeitszeitmodellen etc. zu interpretieren.

Die Ursachen wurden also nach wie vor in den immer noch als zu starr empfundenen Regelwerken am Arbeitsmarkt, der als zu hoch empfundenen finanziellen Belastung des Faktors Arbeit, aber

auch zu geringer Risikofreude potentieller Arbeitnehmer, zum Beispiel in Hinblick auf das Thema Selbständigkeit (vgl. die Forderung nach einer „Kultur der Selbständigkeit“) gesehen. Ebenfalls in Richtung Personalisierung des sozialen Problems wiesen auch die immer noch existenten Diskussionen um die Zumutbarkeit von Arbeitsverhältnissen, die zwar jetzt keine langen Streitgespräche mehr nach sich zogen, aber aus der Gesamtargumentation auch nicht mehr wegzudenken waren und eigentlich nur noch vom parlamentarischen „Neuling“, der PDS, überhaupt noch mit echter Empörung aufgegriffen wurden.

Es bestand ein Konsens darüber, dass die Ursachen der Arbeitslosigkeit sehr komplex waren, wobei aus Sicht der Regierung vor allem nachteilige Standortfaktoren im Zuge der Globalisierung und der Existenz von mehr Wettbewerb neben den natürlichen konjunkturellen Abschwächungen einen hohen Beschäftigungsstand verhinderten. Als zentraler nachteiliger Standortfaktor in dieser Phase wurde nun auch der Sozialstaat angesehen, der, so die Argumentation, „an die Grenzen seiner Finanzierbarkeit“ gestoßen war und Arbeitnehmer, aber auch Arbeitgeber belastete. Dementsprechend sahen auch die Lösungsansätze der Regierung aus, die sämtlich unter dem Etikett „Sicherung der Zukunftsfähigkeit der Nation“ liefen. Das Sparmotiv blieb zentral und alternativlos aus Sicht der Regierung, weil man den Erhalt der Grundfesten des Systems an sich und die Hoffnung auf den Wiedergewinn finanzieller Spielräume als alles andere überdeckende Grundvoraussetzung interpretierte. So wurden auch keine kostenintensiven, regionalen oder zielgruppenspezifischen Sonderprogramme umgesetzt.

Liberal geprägte Standortpolitik in Zusammenhang mit einem „schlanken Sozialstaat“ waren die zentralen Antworten auf die Herausforderungen der globalisierten Wirtschaft sowie alle nationalen Probleme, seien es leere Haushaltskassen, Arbeitslosigkeit oder ein zu geringes Wachstum. Mit dem AFRG hatte man endgültig zu klären versucht, was vom Staat bzw. von der Regierung im Bereich Arbeitsmarktpolitik zu erwarten war, und das war eben nicht mehr viel. Die Ausdehnung der Adressierung hatte man im neuen SGB III fixiert: Gewerkschaften, Arbeitgeber und der „Arbeitskraftunternehmer“ waren jetzt die Hauptverantwortlichen. Wie angemerkt konnte in dieser Legislaturperiode auch schon die erst im Zuge der Hartz-Reformen breit aufgegriffene Deutung von Arbeitslosigkeit als individuellem Beratungs- und Vermittlungsproblem gefunden werden. Diese tauchte nämlich ansatzweise schon im Zuge der Diskussionen um die Privatisierung der Arbeits- und Ausbildungsvermittlung auf und wurde in den Reformentwürfen des AFG bei CDU/CSU wie auch bei der SPD angesprochen.

Wenn auch nur im Zusammenhang mit der Regierungserklärung zum Europäischen Rat von Cardiff konkret zum Ausdruck gekommen, ließ sich doch eindeutig eine kulturelle Ausdehnung der Problembehandlung auf diese supranationale Diskursarena feststellen, die sich im Zuge der fortschreitenden Europäisierung von Wirtschaft und Politik zunächst hintergründig entwickelt hatte, und nun durch die Formulierung einer Europäischen Beschäftigungsstrategie 1997 eine institutionalisierte Form annahm. Mit dem Koordinierungsprozess zur Planung, Begleitung, Überprüfung und Anpassung der Politiken

der Mitgliedstaaten wurde ein alternatives Problemlösungsverfahren, quasi ein neuer Wissensmarkt erschlossen, wobei dies nicht als Ergebnis von Differenzierungstätigkeiten der deutschen Regierung zur Krisenverarbeitung allein angesehen werden darf. Vielmehr muss hier eine über die Problembearbeitung nationaler politischer Akteure hinausgehende Perspektive eingenommen werden. Arbeitslosigkeit stellte eben nicht nur für die deutsche Regierung ein Krisenthema dar, sondern wurde vor dem Hintergrund des europäischen Einigungsprozesses und der Wahrnehmung eines Anpassungsdrucks im Rahmen globalisierten Wettbewerbs von allen Staats- und Regierungschefs zu einem Problem für den gesamten Wirtschaftsraum und seine Mitgliedstaaten erhoben, so dass eine gemeinsame Anstrengung zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit notwendig erschien. Insofern kann von einer Teilentlastung für die deutsche Regierung von parlamentarischen Problemlösungsverfahren ausgegangen werden, da man unter Hinweis auf europäische Beschäftigungsleitlinien und der Orientierung an Vorbildern bei den europäischen Nachbarn, bei denen das „notwendige Umdenken“, wie man es immer propagierte, bereits stattgefunden hatte, vor allem den Deregulierungs- und Flexibilisierungskurs weiterverfolgen und legitimieren konnte.

Eine weitere Form kultureller Ausdehnung der Problembehandlung konnte, wie auch ansatzweise schon in der vorangegangenen Legislaturperiode, in Zusammenhang mit der immer wieder betonten Ausweitung der Verantwortlichkeit auf die Sozialpartner gesehen werden. So ist daran zu erinnern, dass viele gesetzliche Regelungen mit dem Hinweis versehen wurden, dass die letztendliche Ausgestaltung bei den Tarifpartnern verbliebe, so etwa bei der Umsetzung der Regelungen zur Frühverrentung, der Altersteilzeit oder auch der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall. Der Gesetzgeber entlastete sich von der Aufgabe, potentiell wieder konfliktreiche und konkret umsetzbare Regeln zu formulieren, indem er dies in die betrieblichen Diskursarenen verlagerte. Durch Zusammenarbeit und Kompromissbereitschaft sollten Arbeitgeber und Gewerkschaften also zur Problemlösung beitragen.

Im Rahmen des Bündnisses für Arbeit und Standortpolitik, welches allerdings auf Initiative des IG-Metall Chefs Zwickel zurückging, zeigte sich allerdings, dass die Erwartungen an Kompromissbereitschaft eher einseitiger Natur zu sein schienen, weil die Regierung sich von ihrem eingeschlagenen Kurs zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit und der Deregulierung des Arbeitsmarktes nicht abrufen lassen wollte. Daher hielt das Bündnis, das übrigens auch keine institutionalisierte Form erfuhr, nur wenige Monate, bis die Gewerkschaften im April 1996 wieder ausstiegen, nachdem für sie deutlich geworden war, dass man auf keinerlei Zugeständnisse hoffen konnte und vor allem die Ankündigung der Beschränkung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall als zentraler Affront gesehen wurde (vgl. Reutter, 2003, S. 293).

Das Bündnis für Arbeit kann somit kaum als Versuch der Regierung gesehen werden, Handlungsflexibilität durch Erschließen dieses Verhandlungsnetzwerkes zu erreichen, denn dies erschien angesichts eines feststehenden Kurses gar nicht nötig. Es wurde vielmehr symbolisch genutzt, um die Bemühun-

gen zur Lösung der Beschäftigungskrise zu unterstreichen und zuletzt auch der SPD vorzuführen, dass man ihnen den traditionellen Bündnispartner hatte abspenstig machen können.

Bleibt noch zu erwähnen, dass in den Debatten zum Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung von der Regierung auf die Einsetzung und Nutzung von Expertenkommissionen hingewiesen worden war (vgl. auch Deregulierungskommission in der 12.WP). Diese sollten Vorschläge für die Steuerrechts- und Rentenreform erarbeiten, was für die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit zwar nur mittelbar eine Rolle spielte. Interessant war aber, dass die SPD der Regierung dabei vorwarf, solche Kommissionen immer dann einzusetzen, wenn sie entscheidungsunfähig sei. Dies war einerseits bemerkenswert mit Blick auf die schon in der nächsten WP folgende Einsetzung der Hart-Kommission durch Schröder und andererseits, weil man so den Mechanismus der Konfliktbearbeitung durch kulturelle Ausdehnung, wie Nedelmann ihn beschrieben hatte, aufzudecken schien.

#### **4.9.4.2 *Moralisches Milieu***

Das moralische Milieu blieb in Kontinuität zu dem der 12. WP ganz klar um die Werte Subsidiarität im Sinne von vor allem mehr Eigenverantwortung, Solidarität, und Gerechtigkeit angesiedelt. Unter dem Wert Solidarität betonte man nun auch wieder deutlicher die Pflichten von Leistungsempfängern gegenüber den Beitragszahlern. Solidarisches Verhalten hieß, sich „nicht in der Arbeitslosigkeit auszuruhen“, sondern zumutbare Arbeit stets anzunehmen sowie auch Leistungsreduzierungen zu akzeptieren, um die Solidargemeinschaft nicht über Gebühr zu strapazieren. Leistungskürzungen wurden ebenfalls unter dem Siegel der Gerechtigkeit legitimiert, da schließlich jede Arbeit als mehr wert angesehen wurde als keine Arbeit. Im Grunde sollte jedes Vorhaben der Regierung zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit als gerecht verstanden werden, da man ansatzweise schon das Prinzip hatte durchklingen lassen: „Gerecht ist, was Arbeit schafft“. Dazu gehörte aus Sicht der Regierung alles, was in ihren Programmen für mehr Wachstum und Beschäftigung zu finden war: Von den Versuchen, die originäre Arbeitslosenhilfe als systemfremde Leistung abzubauen, über die Steuerreform bis hin zu den Kürzungen von ABM, da der Vorrang der Integration in den ersten Arbeitsmarkt gelten sollte. Von der Opposition versuchte man zwar immer auch, Werte wieder umzudefinieren, wie etwa bei dem Beispiel, Solidarität als Pflicht derjenigen mit „starken Schultern“ zu sehen, sich mit den sozial Schwachen zu solidarisieren oder an die Gefährdung des sozialen Gleichgewichts und sozialen Friedens zu erinnern. Im Regierungsdiskurs ließ man sich darauf aber nicht ein. An gegenwärtigen Bedrohungen schien man nicht sonderlich interessiert, sondern schaute lieber in eine zumindest potentiell bessere Zukunft.

Festzuhalten ist bis, dass viele Argumentationen, die man oft erst im Zusammenhang mit der aktivierenden Politik der Agenda-2010 unter Rot-Grün stärker wahrzunehmen schien, besonders in der letzten Legislaturperiode der Kohl-Ära, aufkamen (vgl. „sozial ist, was Arbeit schafft“, „schlanker Staat“,

„mehr Anreize für Beschäftigung“, „Arbeit muss sich lohnen“). Wahrscheinlich erregten sie hier nur weniger Aufsehen, da sie sich mit der neoliberalen Ideologie einer konservativ-liberalen Regierung besser in Einklang bringen ließen als bei SPD und Grünen, die in der Oppositionsrolle immer gegen angebotsorientierte Wirtschaftspolitik und eine Politik der Disziplinierung der Arbeitslosen argumentiert hatten.

#### 4.9.4.3 Ergebnisse der WLI-Analyse für die 13. WP

Angesichts der in der Legislaturperiode weiterhin gestiegenen Arbeitslosenzahlen, der zunehmenden Skandalisierung der „Unfähigkeit der Regierung“ und der Dramatisierungen der Situation seitens der Opposition, war zu erwarten, dass die Regierung wohl beständig versuchen würde, die WLI des Problems Arbeitslosigkeit direkt/indirekt zu senken und/oder die eines anderen Problems zu steigern.

Die Ergebnisse der WLI-Analyse sprechen insofern dafür, als, wie in der Abbildung zu den Anteilen erhöhter WLI in den einzelnen Debatten eindeutig zu sehen, die Anteile erhöhter WLI bei der Regierung durchgängig deutlich geringer blieben, in drei Fällen sogar keinerlei Emotionalisierungen zu finden waren (Asylbewerberleistungsgesetz, Gesetz zum gleitenden Übergang in den Vorruhestand im Sommer 1996 und beim AFRG). Im Durchschnitt lag der Anteil erhöhter WLI in den Debatten bei 11,3 Prozent bei der Regierung gegenüber 43,0 Prozent bei der Opposition, womit die bisher größte beobachtete Differenz zwischen Opposition und Regierung verzeichnet wurde. Dagegen war die Differenz bei den durchschnittlichen Nutzungsintensitäten mit 2,7 N/S bei der Regierung gegenüber 3,0 N/S bei der Opposition verschwindend gering.

Abb. 17: Nutzungsintensitäten der Problembegrifflichkeiten in den Debatten der 13. WP

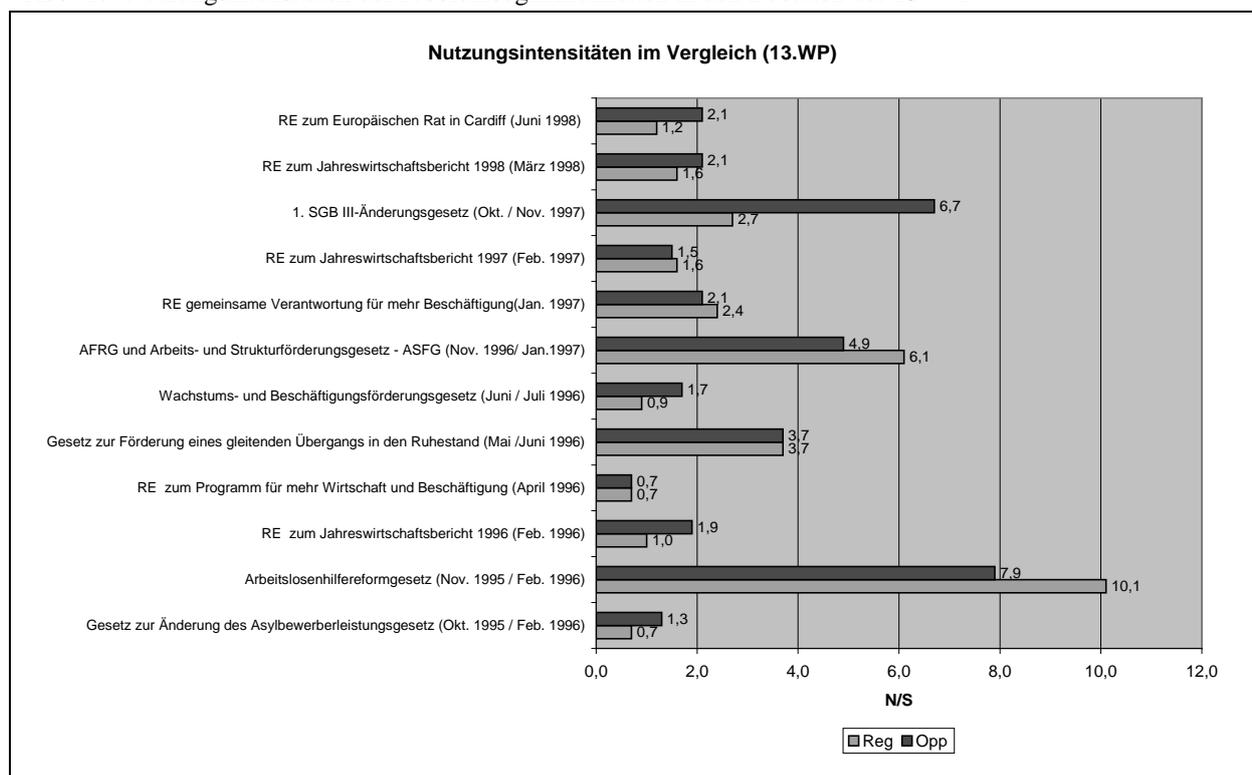
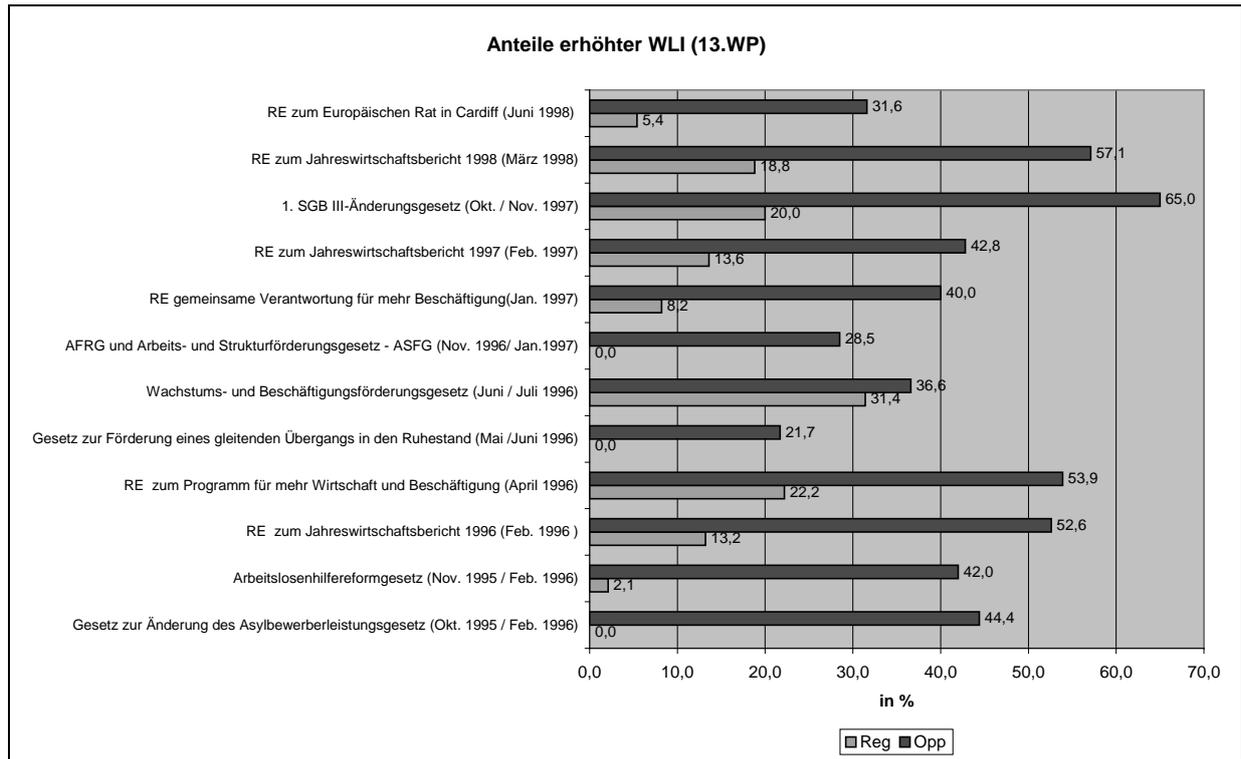


Abb. 18: Anteile erhöhter WLI in den Debatten der 13. WP



Dass auf Oppositionsseite die Anteile erhöhter WLI diesmal durchgängig besonders hoch lagen, in vier Debatten sogar über 50 Prozent, ließ sich damit plausibel erklären, dass die Oppositionsparteien mit einer gegenüber der vorangegangenen Legislaturperiode noch „schärferen Tonart“ auf die Erfolglosigkeit bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und damit auch auf die Notwendigkeit eines Regierungswechsels hinweisen wollten. Zur affektiven Aufladung des Themas trugen vor allem wieder die häufige Benutzung des Begriffs „Massenarbeitslosigkeit“, die Anführung der jeweiligen neuen „Negativ-Rekordzahlen“ bei der Arbeitslosigkeit, einige Personalisierungen sowie die stärkere Thematisierung der Angst der Menschen in Bezug auf ihre Zukunft am Arbeitsmarkt, gerade auch bei Jugendlichen bei. Die Folgen der nun über 10 Jahre andauernden schwarz-gelben Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik wurden insgesamt als desaströs dargestellt. Da diese typischen Formen der affektiven Aufladung seitens der Opposition bisher relativ stabil nachweisbar, nachvollziehbar in ihrer Funktion und in den vorangegangenen Debatten auch schon ausführlicher dargestellt wurden, wurde hier auf eine erneute ausführliche Belegung mit weiteren Zitaten verzichtet.

Von Interesse war vielmehr, inwiefern bei den Regierungsparteien in der letzten Phase der Kohl-Ära und vor dem Hintergrund der neuen „Rekordarbeitslosigkeit“ (vgl. im Januar 1998 wurde bei 4,8 Mio. Arbeitslosen eine Quote von 14 % erreicht) direkte oder indirekte Entemotionalisierungsversuche nachgewiesen werden konnten und wo sich erklärungswürdige Abweichungen vom bisher typischen Muster ergaben.

So lag zum Beispiel beim Arbeitslosenhilfereformgesetz sowie bei der Debatte zum AFRG bei den Regierungsparteien die Nutzungsintensität eindeutig höher als bei der Opposition [6,1 N/S und 10,1 N/S vs. 4,9 N/S und 7,9 N/S], was für sich genommen allerdings noch wenig aussagekräftig war. Auffällig war nämlich, dass die hohen bis sehr hohen Nutzungsintensitäten in den Beiträgen der Regierungsparteien fast immer mit sehr geringen Anteilen erhöhter WLI einhergingen. Umgekehrt galt dies oftmals auch, d.h. vergleichsweise hohe Anteile erhöhter WLI bei der Regierung fielen mit eher geringen Nutzungsintensitäten zusammen, wodurch diese auch wieder relativiert zu betrachten waren. So verursachten auch bei den Debatten zur Regierungserklärung zum Jahreswirtschaftsbericht im März 1998 und zum 1. SGB III Änderungsgesetz im Oktober/November 1998<sup>202</sup> bei denen für die Regierung vergleichsweise hohe Nutzungsintensitäten und gleichzeitig etwas erhöhte Anteile erhöhter WLI verzeichnet werden konnten, im ersten Fall nur sechs und im zweiten Fall sogar nur zwei Text-Sequenzen, die erhöhten Anteile erhöhter WLI, was die Aussagekraft dieser Zahlen einschränkte.

Bei der Regierungserklärung zum Programm für mehr Beschäftigung im April 1996 war der erhöhte Anteil von Emotionalisierungen (22 %) darauf zurück zu führen, dass man hiervon vor allem wieder strategisch Gebrauch machte, oder auch eine noch höhere Arbeitslosigkeit oder den „Teufelskreis der Arbeitslosigkeit“ heraufbeschwor, wenn auf alternative Handlungsvorschläge der Opposition eingegangen würde:

„Aber dürfen wir denn - das ist meine Frage - zulassen, daß steigende Ausgaben über steigende Lohnzusatzkosten eine steigende Arbeitslosigkeit hervorrufen? Die Beiträge zur Rentenversicherung steigen auf über 20 Prozent, die zur Krankenversicherung auf 14 Prozent und die zur Arbeitslosenversicherung auf 7 Prozent, wenn nichts passiert. Hinzu kommt die Pflegeversicherung; da sind es 1,7 Prozent. Das ist ein Teufelskreis, der zu mehr Arbeitslosigkeit führt, weil die Lohnzusatzkosten in den Unternehmen eine Dimension angenommen haben, die dazu geführt hat, daß Beschäftigung abgebaut wird. Wir müssen diesen Teufelskreis durchbrechen“ (FDP 13/102, S. 9018)

„Meine sehr geehrten Damen und Herren! Wir haben vier Millionen Arbeitslose in unserem Land, und ich finde, die Debatte und die Art, wie wir sie führen, sollten dieser Tatsache Rechnung tragen. ...Wer Energiepreise in Deutschland erhöht, muß die Frage beantworten, ob das bei mehr als 4 Millionen Arbeitslosen verantwortbar ist. Ich halte es nicht für verantwortbar“ (CDU/CSU, Plpr. 13/102, S. 8991, 8995).

Ähnlich erklärte sich der hohe Anteil von 31,4 Prozent erhöhter WLI bei der Debatte zum Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz, bei dem dann auch die geringsten Differenzen zu dem Wert für die Opposition [31,4% vs. 36,65%] verzeichnet wurde. Die Redner der Regierungsparteien hatten anscheinend erkannt, dass die imposante Zahl von über vier Millionen Arbeitslosen sich durchaus auch selbst rhetorisch nutzen ließ, und zwar, um auf die Notwendigkeit der Einsicht in die Richtigkeit der Regierungspläne hinzuweisen und der Opposition ihre Blockadehaltung und dadurch eine Verschlimmerung der Lage vorzuwerfen. Schließlich betonte die Regierung, dass man nur „für die gute Sache“ kämpfe.

<sup>202</sup> In der Debatte zum 1. SGB III-Änderungsgesetz hatte man vor allem emotionalisiert, indem man auf die „armen Arbeitslosen und Sozialhilfeempfänger“ hinwies, denen der Zugang zum Arbeitsmarkt versperrt bliebe, solange nicht die Deregulierungsmaßnahmen der Regierung umgesetzt würden (vgl. CDU/CSU, 13/204, S. 18466/67).

„Arbeitslosigkeit ist die größte Ungerechtigkeit. Deshalb ist unsere Anstrengung eine Anstrengung für Gerechtigkeit. Darum geht es“ (CDU/CSU, Plpr. 13/117, S. 10551).

Neben diesen eigenen Emotionalisierungen kritisierte die Regierung aber wieder die Dramatisierung der Lage seitens der Opposition und versuchte, das „Spiel“ der Opposition mit der Angst aufzudecken und so vorhandene Ängste zu zerstreuen.

**RE zum Jahreswirtschaftsbericht 1996 (Feb. 1996):**

„Wenn es der SPD wirklich darum geht, die Probleme in Angriff zu nehmen, wenn es ihr wirklich darum geht, einen konstruktiven Beitrag zu leisten, dann reicht es nicht länger aus, zu allem und jedem immer nur nein zu sagen und sich ansonsten darauf zu beschränken, in der Bevölkerung unbegründete Ängste nicht zu zerstreuen, sondern zu schüren“ (CDU/CSU, Plpr. 13/86, S. 7512).

**Gesetz zur Förderung eines gleitenden Übergangs in den Ruhestand (Mai 1996):**

„Der SPD ging es in der Aktuellen Stunde in erster Linie um eine Politshow. Wer den Menschen Angst macht, indem er von ‚Betrug‘ an den Rentnern spricht, wie der Fraktionsvorsitzende der SPD das getan hat, handelt nicht verantwortlich, So darf man nicht mit den Sorgen tausender und abertausender Menschen umspringen“ (CDU/CSU, Plpr. 13/104, S. 9250).

**Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz (Juni 1996):**

„Aber ich finde, die SPD, die Gewerkschaften und auch die Kirchen sollten nicht mit Halbwahrheiten Ängste schüren. ... Ich weiß, daß die Kirchen nicht so sind, aber ich muß es hier sagen. Wenn bei dieser Demonstration davon geredet wird, die Kinder der Armen brauchen auch Spielplätze und drei Mahlzeiten am Tag, und an Kuren für Mütter darf nicht gespart werden, dann wird doch unterstellt, die Koalition wolle Spielplätze wegnehmen, und wir wollten Kinder verhungern lassen. Hier werden doch Ängste geschürt, die völlig unbegründet sind. ... Wir, die Christlich Demokratische Union, beteiligen uns nicht daran, die Leute verrückt zu machen und unbegründete Ängste in ihnen zu schüren“ (CDU/CSU, Plpr. 13/117, S. 10595f.).

**AFRG zusammen mit ASFG (Nov. 1996):**

„Dem Kollegen Schreiner macht es wohl Spaß, Ängste in der Bevölkerung zu schüren - mit purer Demagogie, wie wir es heute wieder gehört haben“ (CDU/CSU, 13/135, S. 12097).

**RE zum Jahreswirtschaftsbericht 1997 (Feb. 1997):**

„Ich habe Verständnis für die Fragen der Menschen in diesem Zusammenhang. Ich halte es aber für unverantwortlich, mit den Ängsten der Menschen parteitaktische Spielchen zu treiben“ (FDP, Plpr.13/157, S. 14092).

**RE zum Jahreswirtschaftsbericht 1998 (März 1998):**

„Liebe Kolleginnen und Kollegen! Was die Opposition heute bislang zum Jahreswirtschaftsbericht vorgetragen hat, das kann man auf folgenden einfachen Nenner reduzieren: Man schürt aus wahltaktischen Überlegungen die Ängste der Menschen in unserem Land“ (CDU/CSU, Plpr. 13/225, S. 20677).

Auf die Ängste der Bevölkerung im Zusammenhang mit der Globalisierung, die als eine der zentralen Ursachen für den Anpassungsdruck am deutschen Arbeitsmarkt thematisiert wurde, reagierte man außerdem noch gesondert.

**RE zum Jahreswirtschaftsbericht 1997 (Feb. 1997):**

„Ich hätte gerne noch einiges zur Globalisierung gesagt. Aber ich muß fast darauf verzichten. Ich hätte es gerne getan, weil ich mit einem sehr beachtenswerten Zitat des Bürgermeisters von Hamburg, Henning Voscherau, darauf hingewiesen hätte, daß hier allmählich Ängste geweckt und formuliert werden, die wir kritisch überprüfen müssen. Die Globalisierung schafft Probleme. Sie ist natürlich aber auch eine große Chance“ (CDU/CSU, Plpr. 13/157, S. 14092f.).

**RE zum Europäischen Rat in Cardiff am 15. und 16. Juni (Juni 1998):**

„Aber am gravierendsten ist die Arbeitswelt durch die Globalisierung betroffen. Hier müssen wir die Antworten geben, die die Menschen wollen, denn sie haben zunehmend Ängste und spüren, daß ihre Welt und ihr Arbeitsplatz mittelbar oder unmittelbar von der Globalisierung, der neuen Konkurrenz, dem Wettbewerb erreicht werden. ... Ich will soviel sagen: Die Menschen erwarten von der Politik, von uns in diesem Hause, daß wir ihnen ihre Ängste nehmen und daß wir ihnen die Probleme, die im Rahmen der weltweiten Konkurrenz entstanden sind, erklären. Das können wir nicht, wenn wir in der Tagespolitik jedesmal neu einen Schlagabtausch bezüglich der Steuerreform, der Sozialpolitik und was auch immer vornehmen“ (FDP, Plpr. 13/241, S. 22222f.).

Solche direkteren Entemotionalisierungsversuche traten relativ genau zu den Zeiten auf, in denen die Arbeitslosigkeit wieder neue Höchstzahlen erreicht hatte bzw. einen weiteren Aufwärtstrend aufwies wie z.B. im Februar 1996 sowie im Winter 1996/1997.

Um die These der zunehmenden Entemotionalisierungsversuche mit steigendem wahrgenommenen Problemdruck zu überprüfen, sollten die einzelnen Ergebnisse aber noch genauer in Zusammenhang mit der Entwicklung der Arbeitslosigkeit betrachtet werden. So würde die These vor allem unterstützt, wenn in Debatten zu Zeiten hoher oder wieder steigender Arbeitslosigkeit auf Seiten der Regierung immer ein sehr geringer WLI-Grad zu finden wäre.

Tatsächlich fielen die Debatten zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetz, zur Förderung des gleitenden Übergangs in den Ruhestand und auch die große Debatte zur Reform des AFG mit jeweils einem Anteil von 0 % erhöhter WLI auch in die Zeiten mit steigenden Arbeitslosenzahlen: von Oktober 1995 - Februar 1996 stieg die Arbeitslosenquote von 10,2 auf 12,3 Prozent, im Mai/Juni 1996 lag sie trotz saisonaler Einflüsse immer noch bei 11 Prozent und ab November 1996 stieg sie bis auf 13,5 Prozent im Januar 1997.

Auch die Debatten mit geringen Anteilen erhöhter WLI (unter 10 Prozent), wie die Debatten zum Arbeitslosenhilfereformgesetz und die Regierungserklärung „Gemeinsame Verantwortung für mehr Beschäftigung“ fielen in Zeiten hoher oder wieder gestiegener Arbeitslosigkeit (vgl. Übergang 1995/1996 und Januar 1997). Die Regierungserklärung zum Europäischen Rat in Cardiff fiel etwas aus dem beschriebenen Trend, da diese vor dem Hintergrund eines kurzen Abwärtstrends der Arbeitslosigkeit gehalten werden konnte, aber vom Niveau her - Arbeitslosenquote 11,2 % - natürlich immer noch keinen wirklich gesunkenen Problemdruck signalisierte. Es sieht daher so aus, als ob die Regierung wirklich kontinuierlich versuchte, eine starke affektive Aufladung des Problemthemas zu vermeiden.

Insgesamt ist festzuhalten, dass gerade bei weiter gestiegenem Problemdruck eine affektive Aufladung des Problems Arbeitslosigkeit von Seiten der Regierung vermieden wurde, indem man überwiegend im sachlichen und deskriptiven Stil darüber sprach, das Problem abstrakt, nüchtern und meistens direkt im Zusammenhang mit den geplanten Lösungsmaßnahmen thematisierte. Die wenigen Hinweise auf Emotionalisierung wurden wiederum nur punktuell zur Stützung der eigenen Position eingebaut sowie allenfalls, um zu verdeutlichen, dass man sich der Sorgen der Bevölkerung noch bewusst war.

In diesem Sinne ließ sich auch das Ergebnis für die Analyse des Regierungsprogramms erklären, bei dem diesmal eine Nutzungsintensität von 0,27 N/S berechnet wurde und alle gefundenen Textstellen mit erhöhter WLI vercodet wurden. Kohl hatte in der Antrittsrede im November 1994 nämlich geschickt der Besorgnis um das soziale Problem und um besondere Zielgruppen Ausdruck verliehen, vermittelte so Anteilnahme ohne allerdings konkrete Zugeständnisse zu machen.

„Ich halte es für unverantwortlich, wenn in unserem Land 55-jährigen Arbeitslosen gesagt wird, sie würden nicht mehr gebraucht. Das ist unmenschlich. ... Uns alle bedrückt die Arbeitslosigkeit, weil wir wissen, was dies für die Betroffenen und ihre Familien bedeutet. ... Wir müssen jetzt alle Kraft aufwenden, um eine neue Beschäftigungsinitiative zum Erfolg zu führen. Dabei muß es auch gelingen, diejenigen wieder besser in die Arbeitswelt zu integrieren, die im Wettbewerb um Arbeitsplätze oftmals schlechtere Chancen haben. Ich denke beispielsweise an Langzeitarbeitslose. Auch Schwerbeschädigte und Behinderte müssen selbstverständlicher Teil unserer Arbeitswelt sein“ (BK Kohl, Plpr. 13/5, S. 38f., 42).

Zu den Wechselbeziehungen zwischen dem Problemmuster und der WLI eines Problems kann noch ergänzt werden, dass der nachgewiesene hohe Differenzierungsgrad sowie vor allem die anhaltende Lockerung des Wertes der Vollbeschäftigung im Zusammenhang mit den neu definierten Grenzen und Möglichkeiten der Arbeitsmarktpolitik sowie die Verdichtung um den Wert Eigenverantwortung als weitere Einflussfaktoren auf die WLI des Problems Arbeitslosigkeit angesehen werden können. Der hohe Differenzierungsgrad kann vor allem in Hinsicht auf die Möglichkeit der angesprochenen kontextuellen Ausdehnung des Problems und damit auch der Möglichkeit der affektiven Aufladung weniger des Problems Arbeitslosigkeit an sich als des so genannten Standortproblems als hilfreich angesehen werden. Da die konservativ-liberale Regierung sich in der Bundestagswahl 1998 aber nicht mehr behaupten konnte und der Wahlkampf ganz klar von den Themen Wirtschaftspolitik und der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit dominiert wurde, ist letztlich festzustellen, dass die Mechanismen der politischen Problemverarbeitung hier wohl an ihre Grenzen gekommen waren. Zumindest schienen die Entemotionalisierungsstrategien nicht zu greifen und die Veränderungen des moralischen Milieus auch nicht akzeptiert zu werden. Handlungslegitimität wurde den beiden Regierungsparteien jedenfalls von der Mehrheit der Wähler nicht mehr zugesprochen.

#### **4.10. Politische Problembearbeitung von Arbeitslosigkeit unter hohem Erwartungsdruck – die erste Phase von Rot-Grün (14. WP: Oktober 1998 - Oktober 2002)**

##### **4.10.1 Politische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen**

Erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik wurde in der Bundestagswahl am 27. September 1998 eine komplette Regierungskoalition abgewählt und nach 16 Jahren konservativ-liberaler Regierung unter Helmut Kohl der dritte sozialdemokratische Kanzler gewählt. Da vor der Wahl schon klare Koalitionsvereinbarungen bestanden hatten, waren nun auch das erste Mal Bündnis 90/Die Grünen an einer Bundesregierung beteiligt. Die FDP musste nach 29 Jahren Regierungsbeteiligung wieder auf der Oppositionsbank Platz nehmen.

Mit 40,9 Prozent der Stimmen war die SPD nach 1972 erstmals wieder stärkste Partei im Bund geworden, während die CDU/CSU mit einem Stimmenverlust von 6,5 Prozentpunkten gegenüber 1994 ihr schlechtestes Ergebnis seit 1953 erzielt hatte. Die Grünen wurden trotz leichter Einbußen wieder drittstärkste Partei, die FDP viertstärkste, und erstmals erlangte auch die PDS Fraktionsstärke<sup>203</sup>, da sie

<sup>203</sup> Damit gewannen sie insofern an Konfliktfähigkeit im Sinne des wissenspolitologischen Ansatzes, als erst mit dem Fraktionsstatus besondere Rechte wie ein Sitzungszimmer und vor allem finanzielle Mittel zur Fraktionsführung bereitgestellt werden, womit ein Zugewinn an Wissens-/Interpretationsressourcen einhergeht.

nach drei Anläufen die 5-Prozent-Hürde, vor allem durch den Ausbau der Zustimmung in den neuen Bundesländern, überwinden konnte. Die SPD und die Grünen verfügten über eine solide Stimmenmehrheit von 24 Mandaten (vgl. Eschenhagen/Judt 2008, S. 374f.).

Am 27. Oktober 1998 wurde Gerhard Schröder zum Bundeskanzler gewählt. In seinem Kabinett bekleideten Walter Riester von der SPD das Amt des Arbeitsministers, erst Oskar Lafontaine und nach seinem Rücktritt 1999 Hans Eichel das Amt des Finanzministers, Werner Müller (parteilos) wurde Wirtschaftsminister.

Das Ergebnis der Wahl schien vom Wunsch nach politischer, aber auch personeller Veränderung (Stichwort „Kanzlermüdigkeit“) geprägt, da anstatt von Wolfgang Schäuble letztlich doch wieder Helmut Kohl als Kanzlerkandidat angetreten war. Wie aus den vorangegangenen Analysen zur Gesetzgebung seit der Dominanz von Rot-Grün im Bundesrat<sup>204</sup> deutlich geworden, hatte die SPD versucht, den Sieg bei der Bundestagswahl auch durch Entscheidungsblockaden bei zentralen Gesetzgebungsverfahren (z.B. Steuerreform) zu forcieren. Vor allem hatte man aber den durch die Themen der Wirtschaftspolitik und der Arbeitslosigkeit dominierten Wahlkampf wohl gewonnen, weil es der SPD anscheinend gelungen war, die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit glaubwürdig als Mittelpunkt ihrer Politik darzustellen<sup>205</sup>. Außerdem hatte man versprochen, die Kürzungen bei den Renten, der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und des Schlechtwettergeldes sowie die höhere Kostenbeteiligung im Gesundheitswesen, gegen die in der Öffentlichkeit auch heftig protestiert worden war, zurückzunehmen.

Das Wahlprogramm der SPD stand unter dem Motto „Innovation und Gerechtigkeit“. Hiermit wollte man zum Ausdruck bringen, dass die SPD für eine Politik neuer wirtschaftlicher Dynamik und neuer Arbeitsplätze sowie des gesellschaftlichen Konsenses und sozialer Gerechtigkeit stand. Die Sozialdemokraten wollten sich für wirtschaftliche, technologische und ökologische Innovationen offen zeigen und im Rahmen „ökologischer Modernisierung“ Weichen für neue und sichere Arbeitsplätze im 21. Jahrhundert schaffen. Dabei ist anzumerken, dass sich das, was man unter dem Programmpunkt „starke Wirtschaft – neue Arbeit“ finden konnte, jedenfalls von der Semantik her nicht maßgeblich von der Programmatik der Vorgängerregierung unterschied. Auch hier wurde nämlich die wettbewerbsfähige Wirtschaft als Grundlage für Wohlstand und soziale Sicherung dargestellt, und die soziale Marktwirtschaft blieb zentrales Prinzip, die man durch die Verbindung von Leistung, Wettbewerb und sozialer Verantwortung erneuern wollte, da der marktwirtschaftliche Leistungswettbewerb als der beste Motor für Innovation und neue Arbeitsplätze angesehen wurde. Dies sollte allerdings nicht zu Lasten der sozialen Stabilität gehen (vgl. SPD-Wahlprogramm 1998, S. 14). Unter dem Punkt „Soziale Sicherheit und Gerechtigkeit“ wurde das Ziel eines modernen funktionsfähigen Sozialstaates vorgestellt, der einen sicheren Boden für die Veränderungsbereitschaft der Menschen darstellen sollte – „Nur wer

---

<sup>204</sup> Diese bestand dann aber nur bis April 1999. Zunächst dominierten wieder die unionsgeführten Länder und ab Mai 2002 gab es sogar eine schwarz-gelbe Mehrheit im Bundesrat (vgl. Wikipedia: Die Geschichte des Bundesrates).

<sup>205</sup> Dies schien besonders für das Thema Jugendarbeitslosigkeit zu gelten. Hier hatte man eine Ausbildungsoffensive und ein Sofortprogramm angekündigt, weil man die Jugend als die „Zukunft der Gesellschaft“ ansah (vgl. SPD, Wahlprogramm 1998, S. 50f.).

sicheren Boden hat, ist bereit, Veränderung zu wagen und Risiken einzugehen“ (vgl. ebd., S. 37). Auch der sozialdemokratisch geführte Sozialstaat sollte nämlich zu Eigenverantwortung und Eigeninitiative ermutigen, statt zu bevormunden, wozu man das Verhältnis von Solidarität und Individualität ständig neu bestimmen müsse (vgl. ebd.). Als erster konkreter Ansatzpunkt wurde der Grundsatz „Arbeit vor Sozialhilfe“ vorgestellt, in dessen Rahmen auch die verstärkte Zusammenarbeit von Arbeits- und Sozialämtern angekündigt wurde. Mit dem Hinweis „In einer Gemeinschaft gibt es nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten“ (Ebd., S. 38), verwies man auch auf die Notwendigkeit der Kürzung von Leistungen bei Ablehnung von zumutbaren Arbeitsplätzen, was keine neue Argumentation war und in der Grundstruktur auch in die späteren Hartz-Reformen einfluss. Egle/Henkes (2003, S. 74) bemerken, dass die Aussagen des Wahlprogramms zur Wirtschafts- und Sozialpolitik durch ein eigenartliches „sowohl als auch“ gekennzeichnet waren, was das zweischneidige wirtschaftspolitische Profil des Führungstandems Lafontaine/Schröder unterstrich, mit dem man versucht hatte, ein nun deutlich heterogeneres Wählerpublikum (vgl. traditionelle Stamm- und Wechselwähler als Wähler der Politik der neuen Mitte) anzusprechen, was aber auch zu Lasten der programmatischen Schärfe ging.<sup>206</sup>

Mit „Innovation und Gerechtigkeit“ schienen nämlich auch die beiden zentralen Machtpersonen der Partei gemeint zu sein. Während Schröder mit dem Image des „Modernisierers“ angetreten war, mit dem man sich anschlussfähig an die reformorientierten sozialdemokratischen Parteien in den europäischen Nachbarländern (v.a. an New Labour unter Tony Blair) zeigen wollte, stand der Parteivorsitzende Oskar Lafontaine für die traditionellen sozialdemokratischen Traditionen und linken Werte von Solidarität und sozialer Gerechtigkeit (vgl. Zimmermann 2002, S. 249). Schröder sollte so die „neue Mitte“ markieren und Lafontaine dabei die Parteilinke „im Zaum halten“.<sup>207</sup> Dass sich dieses mit den zwei Charakteren Schröder und Lafontaine aber auf Dauer nicht vereinbaren ließ, zeigte sich als Lafontaine am 11. März 1999 seinen Rücktritt von allen Ämtern mit dem Hinweis auf das „schlechte Mannschaftsspiel“ in der Regierung erklärte und fortan zum scharfen Kritiker der rot-grünen Politik wurde (vgl. Eschenhagen/Judt 2008, S. 380; Geyer/Kurbjuweit/Schnibben 2005, S. 61 ff.).<sup>208</sup> Schröder

<sup>206</sup> Die programmatische Befriedigung aller kann nur durch ein eklektisches Nebeneinander unterschiedlicher Ziele und Vorhaben gelingen. Eine gewisse Unklarheit über die politischen Vorhaben ist deshalb für einen Wahlsieg vorteilhaft, wird allerdings zum Problem, wenn die Vorhaben in Regierungspolitik umzusetzen sind, da dann eine Teil der Wählerschichten mit sich gegenseitigen ausschließenden Präferenzen zwangsläufig enttäuscht wird“ (Egle/Henkes 2003, S. 72).

<sup>207</sup> Unter dem Titel „Wenn der Genosse der Bosse mit dem Boss der Genossen“ war von Andrea Nahles (1998) schon kurz nach der Wahl Skepsis gegenüber diesem Gespann aus Sicht der Parteilinken ausgedrückt worden. „Schröder und Lafontaine halten zusammen, was nicht unbedingt zusammengehört: Die rempelnden Ellenbogen der kapitalistischen Moderne und die Solidarität gegen die davon stammenden Blessuren. Die Breite der programmatischen Unterschiede, die in der SPD zusammengehalten werden müssen, ist weiter angewachsen. Sie reicht von neoliberalen Positionen bis hin zu Ansätzen einer Programmatik des sozialstaatlich regulierten, nachhaltigen Kooperativkapitalismus“. So befürchtete man aus Sicht der Parteilinken, dass die SPD zur besseren CDU, zum „Kanzlerwahlverein“ und zur „Legitimationsagentur für soziale Sauereien“ degenerieren könne, da man unsicher darüber war, ob Lafontaine die Rolle des Vermittlers zwischen Traditionalisten und Modernisierern in der Partei auch wirklich aufrechterhalten könne.

<sup>208</sup> 2005 trat Lafontaine auch aus der SPD aus und wechselte zur Wahlalternative Arbeit & Soziale Gerechtigkeit (WASG). Diese ging durch seine Initiative im Juni 2005 ein Wahlbündnis mit der PDS ein. Im Juni 2007 kam es schließlich zur Vereinigung der WASG mit der PDS zur neuen Partei DIE LINKE, wo er neben Gregor Gysi den Fraktionsvorsitz übernahm.

wurde daraufhin auf einem Sonderparteitag im April 1999 als Nachfolger Lafontaines zum neuen Parteivorsitzenden der SPD gewählt.

Wie sahen nun die wichtigsten wirtschaftlichen Strukturdaten zu Beginn und im Laufe der ersten Legislaturperiode von Rot-Grün aus? Im September 1998 lag die Arbeitslosenquote bei 11,3 Prozent, und die Zahl der Arbeitslosen war damit seit November 1996 erstmals wieder unter die 4-Millionen-Marke gesunken, die sie nur noch in den Wintermonaten, also vor allem saisonal bedingt, wieder erreichte bzw. überstieg, während ansonsten im Jahresdurchschnitt bis 2001 ein kontinuierlicher Rückgang der Arbeitslosen zu verzeichnen war, was sich günstig auf den Haushalt der BA auswirkte (vgl. Anhang IV, Tab. A5/Abb.A4). Laut Jahresgutachten des Sachverständigenrates im November 1998 war für 1999 ein Wirtschaftswachstum von 2 Prozent, was auch wirklich erreicht wurde (vgl. Anhang IV, Tab. A1), und eine Inflation von 1,75 Prozent prognostiziert worden (vgl. Heilemann et al. 2003, S. 338), die dann mit 0,6 Prozent sogar noch deutlich günstiger ausfiel. Das wirtschaftliche Wachstum entwickelte sich bis 2001 recht positiv, stagnierte aber 2002 wieder, während die Preisentwicklung mit zwei Prozent im Jahr 2001 einen Höchststand erreichte, durchschnittlich mit etwa einem Prozent in der 14. WP aber unauffällig blieb. Die Staatsverschuldung, die besonders durch die Wiedervereinigung weiter erheblich angewachsen war, stellte weiterhin eine wesentliche Handlungsrestriktion dar und führte auch unter Rot-Grün immer wieder zur Wahrnehmung von Sparzwängen, zumal man versuchen musste, die Stabilitätskriterien der EU (vgl. öffentlicher Schuldenstand von maximal 60 Prozent des BIP) zu erfüllen. Damit war klar, dass die neue Regierung keine günstigen Rahmenbedingungen vorfand. Die Arbeitslosigkeit war und blieb ein Krisenthema, wobei die Erwartungen nach dem Regierungswechsel besonders hoch waren und umgehende Aktivitäten verlangten, da die neue Regierung ausdrücklich verkündet hatte, sich am Abbau der Arbeitslosigkeit messen zu lassen.

#### **4.10.2 Politische Leitlinien und Schwerpunkte der rot-grünen Regierung in der 14.WP**

Schröder begann seine Regierungserklärung am 10. November 1998, indem er auf die „gewaltigen Aufgaben“, die vor der neuen Regierung lagen, sowie die Erwartung der Bürger auf „eine bessere Politik“ hinwies.

„Wir müssen Staat und Wirtschaft modernisieren, soziale Gerechtigkeit wiederherstellen und sie sichern, das europäische Haus wirtschaftlich, sozial und politisch so ausbauen, daß die gemeinsame Währung ein Erfolg werden kann. Wir müssen die innere Einheit Deutschlands vorantreiben und vor allem und bei allem: Wir müssen dafür sorgen, dass die Arbeitslosigkeit zurückgedrängt wird, daß bestehende Arbeitsplätze erhalten bleiben und neue Beschäftigung entsteht. (BK Schröder, Plpr. 14/3, S. 48).

Außerdem glaubte man, die schon in Oppositionszeiten angemahnten Spaltungsprozesse der Gesellschaft im „sozialen“, „geographischen“, aber auch „gedanklich-kulturellen“ Sinne nun endlich aufhalten zu müssen (vgl. BK Schröder, Plpr.14/3, S. 49). Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sollte über „neue Unternehmen, neue Produkte, neue Märkte und vor allen Dingen schnellere Innovation“, „bes-

sere Ausbildung und eine Steuer- und Abgabepolitik, die vor allem die Kosten der Arbeit entlastet“, erfolgen (vgl. ebd).

Laut Schröder waren die Startbedingungen für die Regierung aber alles andere als günstig. Vor allem die „finanzielle Erblast“ der Vorgängerregierung wurde als größte Handlungsrestriktion dargestellt, durch die man sich auch zu einem „entschlossenen Konsolidierungskurs“ gezwungen sah. Dazu sollten wieder mal alle Ausgaben des Bundes „auf den Prüfstand gestellt“, der Missbrauch staatlicher Leistungen eingedämmt, Subventionen und soziale Leistungen stärker als bisher auf „die wirklich Bedürftigen“ und auch der Staat insgesamt in seinem Handeln zielgenauer und wirtschaftlicher ausgerichtet werden, was keine besonders neuen Ansatzpunkte im Vergleich zur Vorgängerregierung darstellte. Schröder merkte dann auch an, man wolle „nicht alles anders, aber vieles besser machen“ (vgl. BK Schröder, Plpr. 14/3, S. 48). Was das genau bedeuten sollte, blieb wahrscheinlich bewusst im Vagen. Man schien so, vor allem mit Blick auf die Parteilinke, auszudrücken, dass die „unsoziale“ Politik der Vorgängerregierung nun ein Ende finde, signalisierte aber auch, dass es nicht zu einem völligen Kurswechsel kommen würde.

Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sollte ausdrücklich Thema Nummer eins auf der regierungspolitischen Agenda sein, stellte sie doch die größte Herausforderung dar und war, auch nach eigenen Ansichten, der wesentliche Grund für den Wahlsieg gewesen.

„Die Bundesregierung ist sich völlig im klaren darüber, daß sie ihre Wahl wesentlich der Erwartung verdankt, die Arbeitslosigkeit wirksam zurückdrängen zu können. Genau dieser Herausforderung werden wir uns stellen. Jede Maßnahme, jedes Instrument kommt auf den Prüfstand, um festzustellen, ob es vorhandene Arbeit sichert oder neue Arbeit schafft. Wir wollen uns jederzeit – nicht erst in vier Jahren – daran messen lassen, in welchem Maße wir zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit beitragen“ (BK Schröder, Plpr. 14/3, S. 49).

Das Konzept zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit enthielt im Wesentlichen auch wieder die Bausteine, die man schon in der Vorgängerregierung thematisiert hatte, wobei an der ein oder anderen Stelle aber spezifische Akzentsetzungen gemacht wurden, durch die man wieder mehr soziale Balance in der Politikgestaltung zeigen wollte. Der erste große Schritt auf dem Weg zum Abbau der Arbeitslosigkeit sollte über eine große Steuerreform verlaufen, mit der man die Lasten in der Gesellschaft gerechter verteilen wollte.

„Die Reform basiert auf der Einsicht in die ökonomischen Notwendigkeiten. Sie verbindet modernen Pragmatismus mit einem starken Sinn für soziale Fairneß. Im Mittelpunkt steht die Entlastung der aktiv Beschäftigten und ihrer Familien sowie der kleinen und mittleren Unternehmer. Deren Innovationskraft wollen und werden wir stärken. Beides zusammen wird helfen, Arbeitslosigkeit abzubauen, neue Arbeitsplätze zu schaffen und bestehende zu sichern“ (BK Schröder, Plpr. 14/3, S. 49f.).

Man wollte vor allem auch die „Mittelstandsfreundlichkeit der Maßnahmen“ betont wissen, die man der SPD aus den Reihen der ehemaligen Regierung immer wieder abgesprochen hatte, und war sich sicher, dass die „Trendwende“ zu mehr „Transparenz, Entlastung und Vereinfachung“ mit der Steuerreform von den Bürgern anerkannt werde (vgl. BK Schröder, Plpr. 14/3, S. 50). In diesem Zusammenhang spielte natürlich das Projekt „ökologische Steuer- und Abgabenreform“ noch eine weitere Rolle, denn die Einnahmen aus der so genannten Ökosteuer wollte man für die Senkung der Lohnnebenkos-

ten einsetzen (genauer Senkung des Rentenversicherungsbeitrags), um so Impulse für neue Arbeitsplätze zu schaffen.

„Wir vollziehen damit, meine sehr verehrten Damen und Herren, eine längst überfällige Kehrtwende. Natur und Energie als endliche und mithin knappe Güter werden über den Preis verteuert mit dem einzigen Ziel, Arbeit, die reichlich vorhanden ist, billiger zu machen, damit mehr Menschen Arbeit haben“ (BK Schröder, Plpr. 14/3, S. 51).

Dies wurde als Lösung eines Problems moderner Gesellschaften mit modernen Mitteln dargestellt. Außerdem verwies Schröder auf erfolgreiche Vorreiter in Dänemark, den Niederlanden und Österreich. Insgesamt wollte die neue Regierung mit „moderner Wirtschafts- und Steuerpolitik“ die gegenwärtigen Probleme angehen, was auch heißen sollte, dass man sich nicht zwischen den „Scheinalternativen“ reiner Nachfrage- oder Angebotspolitik entscheiden würde, sondern sie je nach Bedarf einsetzen und vereinen wollte.

„Angebots- und Nachfrageorientierung stehen nicht im Widerspruch zueinander. Wir brauchen eine Nettoentlastung der Haushalte zur Belebung der Binnenkonjunktur, damit die Menschen auch kaufen können, was die Wirtschaft herstellt. Durch Marktöffnung und Entbürokratisierung, durch die Förderung von Innovation und Zukunftsindustrien verbessern wir die Angebotsbedingungen für Produkte, neue Märkte und neue Verfahren. Beides gehört zusammen. Das eine gegen das andere auszuspielen ist töricht ... Wir müssen alle miteinander lernen, die Dinge zu verknüpfen und in solchen Zusammenhängen zu denken: Wir stehen nicht für eine rechte oder linke Wirtschaftspolitik, sondern für eine moderne Politik der sozialen Marktwirtschaft“ (BK Schröder, Plpr. 14/3, S. 51).

All dieses lief dann auf den Begriff der „Politik der neuen Mitte“ in Schröders Rede hinaus, der zwar als eingängiger Slogan schon im Wahlkampf immer wieder genutzt worden war, aber als echtes Konzept noch wenig konkretisiert schien. Die „Neue Mitte“ wurde von Schröder interessanterweise auch mit dem Umzug des Parlaments nach Berlin verknüpft und so quasi auch räumlich verortet.

„Manchen klingt Berlin immer noch zu preußisch-autoritär, zu zentralistisch. Dem setzen wir unsere ganz und gar unaggressive Vision einer Republik der Neuen Mitte entgegen. Diese Neue Mitte grenzt niemanden aus. Sie steht für Solidarität und Innovation, für Unternehmungslust und Bürgersinn, für ökologische Verantwortung und eine politische Führung, die sich als modernes Chancenmanagement begreift. Symbolisch nimmt diese Neue Mitte Gestalt in Berlin an: mitten in Deutschland und mitten in Europa“ (BK Schröder, Plpr. 14/3, S. 62).

Die „Republik der neuen Mitte“ sollte sich außerdem als „Republik des Diskurses“ auszeichnen, der nicht mehr hinter verschlossenen Türen der Gremienvorstände stattfinden sollte und in dem man einen „Konsens über das beste Ergebnis“ und nicht den „Kompromiss über den kleinsten gemeinsamen Nenner“ finden wollte (vgl. ebd). Schließlich erinnerte Schröder daran, dass schon Willy Brandt 1973 von der „neuen Mitte“ als „Ort“ gesprochen hatte, an dem der vitale Bürgergeist zu finden sei, und des es daher zu fördern gelte (vgl. BK Schröder, Plpr. 14/3, S. 67). Trotz dieser Hinweise blieb dieses Konzept aber diffus und schwer fassbar, da darunter scheinbar alles Mögliche subsumiert werden konnte.<sup>209</sup> So sollte die Politik der Neuen Mitte auch als eine Politik verstanden werden, die die Eigenverantwortlichkeit der Menschen sowie deren Leistungsbereitschaft fördert und stärkt (vgl. BK

<sup>209</sup> Genaueres zum Konzept der „Neuen Mitte“ findet sich in dem von Schröders erstem Kanzleramtschef Bodo Hombach verfassten Buch „Aufbruch. Die Politik der neuen Mitte“ (1998). Hier wurden unter Bezugnahme auf die Konzepte von Tony Blairs New Labour und Clintons Sozialhilfereform so genannte „praxistaugliche Alternativen“ jenseits von „Vulgärliberalismus und etatistischem Wohlfahrtsstaat“ und letztlich schon die zentralen Argumentationsfiguren des Diskurses über den aktivierenden Sozialstaat entwickelt.

Schröder, Plpr. 14/3, S. 49, 51). Schröder sprach dann auch davon, dass sich Leistung auszahlen müsse, wobei es hier insofern zu einer Akzentsetzung kam, als man explizit die Leistung der erwerbstätigen Bevölkerung und deren Lohn betonte.

„Wenn wir die Leistungsbereitschaft der Menschen fördern wollen, dann müssen wir dafür sorgen, daß sich Leistung auszahlt. Meine Damen und Herren von der F.D.P., das Problem besteht darin, daß Sie Leistung immer nur als die Leistung ganz weniger ganz oben verstehen. Wir verstehen Leistung in erster Linie als Leistung der Krankenschwestern, der Ingenieure, als Leistung der Facharbeiterinnen und Facharbeiter. Die werden wir entlasten, meine Damen und Herren, auf sie kommt es nämlich in dieser Zeit und in diesem Land an“ (BK Schröder, Plpr. 14/3, S. 51/52).

Die rot-grüne Regierung wollte auch illegale Beschäftigung und Schwarzarbeit, die einen Betrug an der Solidargemeinschaft darstelle, bekämpfen. Erreicht werden sollte dies, insbesondere durch die Entlastung des Faktors Arbeit von Abgaben und Steuern, da sich dann reguläre sozialversicherte Erwerbsarbeit wieder lohne (vgl. Schröder, Plpr. 14/3, S. 57).

Wie alle seine Vorgänger wies der neue Bundeskanzler auch darauf hin, dass man das Problem der Massenarbeitslosigkeit letztlich nicht alleine und auch nicht mit isolierten einzelnen Maßnahmen – genannt wurden Steuerpolitik, Abgabenreduzierung, Zukunftsinvestitionen und Tarifpolitik – lösen könne.

„Die Hoffnungen, die auf uns ruhen, sind fast übermächtig. Aber eine Regierung allein kann das Land nicht verbessern. Daran müssen alle mittun. Je mehr Menschen sich mit ihrer Initiative und ihrer Leistungsbereitschaft an der Reform unserer Gesellschaft beteiligen, desto größer werden die Erfolge sein“ (BK Schröder, Plpr. 14/3, S. 49).

Er kündigte daher vor allem ein neues „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ an, bei dem man sich – entgegen den Erfahrungen in der Kohl-Ära – überzeugt zeigte, es schnell und produktiv umsetzen zu können (vgl. BK Schröder, Plpr. 14/3, S. 56).

„Dieses Bündnis wird als ständiges Instrument zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit eingerichtet. Ich weiß inzwischen, daß die Beteiligten meiner Einladung folgen und ihren Teil der Verantwortung übernehmen wollen. Ich erwarte, daß sich die Gesprächspartner vom Denken in angestammten Besitzständen und von überkommenen Vorstellungen lösen. ... Das Bündnis für Arbeit ist der richtige Ort, um sich den drängenden Fragen zu stellen: Welche Spielräume kann die Abgabenpolitik des Staates, kann die Tarifpolitik schaffen? Was bedeutet es, die Sozialleistungen stärker auf die Bedürftigen zu konzentrieren? Welche Spielräume schaffen wir damit für Investitionen, und welche Möglichkeiten bieten Instrumente wie Investivlohn und ähnliches? Welche Chancen bieten sich für uns alle, auch für die Beschäftigten, bei der Flexibilisierung der Arbeitszeiten?“ (BK Schröder, Plpr. 14/3, S. 56).

Von dem Bündnis sollten zwar wiederum auch keine „Patentlösungen“ erwartet werden, aber man verpflichtete sich ausdrücklich, „das Beste zu geben“ und sich mit „Zusammenarbeit, Zukunftswillen und Zuversicht“ aufrichtig der Wirklichkeit zu stellen, was wohl vor allem heißen sollte, dass auch unangenehme Fragen und Entscheidungen aufkommen würden. Als Beitrag der Regierung bzw. „gute Vorleistung“ zu diesem Bündnis nannte Schröder die geplante Steuerreform, die Entlastung bei den Lohnnebenkosten und das Sofortprogramm gegen Jugendarbeitslosigkeit (vgl. BK Schröder, Plpr. 14/3, S. 56).

Der Jugendarbeitslosigkeit und der Verbesserung der Erwerbstätigkeitschancen von Frauen widmete Schröder im Sinne der Differenzierung in seiner Regierungserklärung besondere Aufmerksamkeit. Dies war insofern zu erwarten, als man in der Oppositionszeit immer wieder auf die Vernachlässigung dieser Teilgruppen hingewiesen hatte und daher nun Worten auch Taten folgen lassen musste. Schröder kündigte als erstes ein Sofortprogramm an, mit dem man Jugendliche in Ausbildung/Beschäftigung bringen wollte, um ihnen ein eigenverantwortliches Leben zu ermöglichen und dabei gleichzeitig auch Jugendkriminalität entgegenzuwirken.

„Ein eigenverantwortliches Leben setzt zuallererst voraus, für sich selbst sorgen zu können. Wie sollen unsere jungen Menschen unsere Gesellschaft und unsere Zukunft gestalten, wenn wir ihnen nicht einmal die Möglichkeit geben, für sich selber zu sorgen? Hierin liegt der Grund dafür, warum die Bundesregierung ein Sofortprogramm auflegen wird, um 100 000 Jugendliche so schnell wie möglich in Ausbildung und Beschäftigung zu bringen. Ich sage es noch einmal vor diesem Hohen Hause: Gerade diejenigen, die die Jugendkriminalität zurückdrängen wollen und dies mit aller Entschiedenheit mit Hilfe des Staates durchsetzen wollen, haben auf der anderen Seite die Verantwortung, jungen Menschen eine Perspektive für Ausbildung und Arbeit zu geben“ (BK Schröder, Plpr. 14/3, S. 53/54).

Da die Vorgängerregierung die jungen Menschen in der Ausbildungsplatzsuche „allein gelassen“ habe (vgl. Schröder, Plpr. 14/3, S. 54), wollte die neue Regierung nun für mehr Unterstützung sorgen und es dabei erst „ohne Zwangsmaßnahmen“ bei den Betrieben versuchen, obwohl in den Koalitionsvereinbarungen die Idee einer Ausbildungsplatzabgabe für nicht ausbildende Unternehmen schon breiten Anklang gefunden hatte.

„Bei der Mobilisierung der Ausbildungsplätze setze ich auf die Mitarbeit der Wirtschaft. Ich weiß: Hunderttausende von Handwerksmeistern sowie kleine und mittlere Unternehmen tun jedes Jahr ihre Pflicht. Aber bei den großen Unternehmen muß zugelegt werden - das gilt es gemeinsam zu erreichen. Ich setze bei der Mobilisierung von Ausbildungsplätzen darauf, daß wir keine Zwangsmaßnahmen benötigen“ (BK Schröder, Plpr. 14/3, S. 54).

Man wollte den jungen Menschen die Erfahrung ersparen, ausgeschlossen zu sein, noch bevor sie in den Prozess einsteigen können, den sie eigentlich gestalten sollen (vgl. BK Schröder, Plpr. 14/3, S. 56). Gleichzeitig wurde aber auch betont, dass dem „moralischen Recht auf Arbeit und Ausbildung“ die Pflicht, Angebote zur Berufsausbildung anzunehmen, auch wenn sie nicht auf den Traumberuf hinausliefen, gegenüberstehe und Mobilität von den jungen Menschen gefordert würde (vgl. BK Schröder, Plpr. 14/3, S. 54). Nicht nur bezogen auf die Jugendlichen thematisierte Schröder dann auch, dass angesichts einer veränderten Wirklichkeit des Erwerbslebens nun das Prinzip des lebenslangen Lernens gefragt sei und eine Herausforderung an die Neugier und Leistungsbereitschaft eines jeden darstelle (vgl. BK Schröder, Plpr. 14/3, S. 58).

Bezogen auf die Frauen kündigte Schröder für Anfang 1999 ein Aktionsprogramm „Frau und Beruf“ an, mit dem man mittels eines Gleichstellungsgesetzes auf mehr Chancengleichheit bei der Ausbildung hinwirken, Existenzgründerinnen mehr unterstützen und die Bedingungen für flexiblere Arbeitszeiten verbessern wollte. Durch eine Veränderung des Schul- und Betreuungssystems wollte man Frauen die Teilhabe am Erwerbsleben erleichtern und die „Lebenswirklichkeit moderner Familien und von Alleinerziehenden“ ausreichend berücksichtigen (vgl. BK Schröder, Plpr. 14/3, S. 59).

Auch der bestehenden prekären Lage auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt wollte die Regierung mehr Aufmerksamkeit schenken. Schröder betonte, dass zur Angleichung der Lebensbedingungen zwischen Ost und West weiterhin Solidarität gebraucht würde, d.h. der Solidarpakt von 1993 aufrechterhalten werden müsse und die verstärkten Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik im Osten „noch für eine ganze Weile notwendig und unverzichtbar bleiben“ würden. Er erklärte den Aufbau Ost schließlich zur „Chefsache“ (vgl. BK Schröder, Plpr. 14/3, S. 57/58).

Bemerkenswert ist noch, dass Schröder auf die verbesserten Chancen einer europäischen Sozial- und Beschäftigungspolitik in einem „sozialer gewordenen Europa“ hinwies und damit, wie schon zuvor unter Kohl zum Ende der 13.WP, die kulturelle Ausdehnung der Problembearbeitung betonte, die durch die EBS seit 1997 eine institutionalisierte Form gefunden hatte.

„Durch den Regierungswechsel in Deutschland und durch die neuen politischen Realitäten in Europa ergibt sich endlich die Chance einer europäischen Sozial- und Beschäftigungspolitik. Der Kampf gegen die Arbeitslosigkeit kann endlich auch als europäische Frage behandelt werden. Er ist eben nicht mehr länger eine Fußnote zu den Beschlüssen des Ministerrates, sondern er steht auf der europäischen Tagesordnung ganz oben. Unser Ziel ist ein europäischer Beschäftigungspakt. In ihm sollen ausdrücklich verbindliche Ziele zum Abbau der Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit sowie zur Überwindung der Diskriminierung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt aufgenommen werden. Zur Schaffung von zukunftsfähigen Arbeitsplätzen werden wir uns auch in der Europäischen Union für eine Politik der ökologischen Modernisierung einsetzen“ (BK Schröder, Plpr. 14/3, S. 65).

Mit der Übernahme der EU-Ratspräsidentschaft im Jahr 1999 wollte man dafür sorgen, dass „Deutschland in der EU nicht länger als Bremser in der Sozialpolitik auftritt“ (vgl. BK Schröder, Plpr. 14/3, S. 66) und man gemeinsam ein modernes Europa der sozialen Marktwirtschaft und der ökologischen Verantwortung aufbauen könne (vgl. ebd., S. 67).

Die Ankündigungen von mehr sozialer Balance und sozialer Verantwortung mit der neuen Regierung bedeuteten aber nicht, dass das Thema Sozialstaatumbau irrelevant geworden war. So hieß es nämlich von Schröder auch schon:

„Wir wollen alles tun, damit sich alle Bürger sicher fühlen können. Aber wir haben Grund zu der Annahme, daß es die Systeme der sozialen Sicherung selbst sind, die durch ihre hohen Kosten immer mehr Menschen in die Flucht aus diesen Sozialsystemen treiben: in illegale, sozial nicht abgesicherte Arbeit oder in Scheinselbständigkeit. Wenn das so ist, heißt das, dass eine abstrakte soziale Sicherheit in immer mehr Einzelfällen konkrete soziale Unsicherheit produziert und dass die Art, wie wir soziale Sicherheit organisieren, tatsächlich Arbeitsplätze vernichten oder gefährden kann. Deshalb müssen die Systeme und die Kosten der sozialen Sicherung insgesamt auf den Prüfstand“ (BK Schröder, Plpr. 14/3, S. 57).

In diesem Zusammenhang fiel dann der berühmte Satz, dass das soziale Netz zu einem Trampolin werden müsse, von dem jeder rasch wieder in ein eigenverantwortliches Leben „zurückfedern“ könne, was auch wieder in Zusammenhang mit dem bekannten Motto „Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren“ gebracht wurde (vgl. ebd.).

Für einen gerechten Umbau des Sozialstaates und zur Linderung des Kostendrucks appellierte Schröder auch an die Mithilfe bzw. wohl genauer an die Einsicht aller Beteiligten (explizit die Versicherten, die Verbände, Versicherungsträger, Unternehmer und Gewerkschafter). Man wollte sich dabei

von dem Grundsatz leiten lassen, dass sich „die Stärke des Sozialstaates eben nicht an den finanziellen Mitteln, die er ausgibt, messen lasse, sondern an der Qualität der Leistungen, die erbracht werden“, wobei der Bundeskanzler aber auch bemerkte, dass man sich wohl den Sozialstaat, aber nicht Ungerechtigkeit und Untätigkeit leisten könne (vgl. ebd.). Den vorher so oft kritisch beäugten „Standort Deutschland“ wollte man zu einem „Bewegungs-Ort“ machen (vgl. BK Schröder, Plpr. 14/3, S. 52) und dazu auch den Begriff „Reform“ wieder mit positivem Inhalt füllen.

„Wir wollen den Begriff der Reform wieder in sein Recht setzen. Reform – das Wort war einmal klar definiert als Programm oder Projekt, das die Lebensverhältnisse der Menschen verbessert. So war das damals bei der Einführung des Frauenwahlrechts vor – fast auf den Tag genau – 80 Jahren, eine Reform, die August Bebel und die Sozialdemokraten erkämpft hatten. So war das auch in den 70er Jahren, als Sozialdemokraten und ihre Bündnispartner unter Willy Brandt und Helmut Schmidt tatsächlich ‚mehr Demokratie wagen‘ und mehr Chancengleichheit herstellen“ (BK Schröder, Plpr. 14/3, S. 60).

Schröder wollte insgesamt auf „den Fleiß, die Intelligenz und das Verantwortungsbewusstsein der Deutschen“, auf „Deutschlands Kraft vertrauen“ (vgl. BK Plpr. 14/3, S. 67) und setzte zudem auf den positiven Einfluss des Generationenwechsels durch den Regierungswechsel.

„Dieser Regierungswechsel ist auch ein Generationswechsel im Leben unserer Nation. ... Diese Generation steht in der Tradition von Bürgersinn und Zivilcourage. Sie ist aufgewachsen im Aufbegehren gegen autoritäre Strukturen und im Ausprobieren neuer gesellschaftlicher und politischer Modelle. Jetzt ist sie – und mit ihr die Nation – aufgerufen, einen neuen Pakt zu schließen, gründlich aufzuräumen mit Stagnation und Sprachlosigkeit, in die die vorherige Regierung unser Land geführt hat“ (BK Schröder, Plpr. 14/3, S. 49).

Die Grünen stimmten dem Plan der ökologischen und sozialen Erneuerung der Gesellschaft natürlich zu, konstatierten ebenso, dass es kein einfacher und bequemer aber ein alternativloser Weg sein würde. Schließlich habe die Vorgängerregierung viel geredet aber letztlich wenig gehandelt und eine Politik der „organisierten Ungerechtigkeit“ mit „Entlastungsorgien zugunsten der Reichsten“ hinterlassen, die man nun durch eine „Politik des reformorientierten Konsenses“ ausgleichen wollte (vgl. Die Grünen, Plpr. 14/3, S. 86f.). Man schloss sich der Rede des Bundeskanzlers in fast allen Punkten<sup>210</sup> an und bekräftigte die Zielvorstellungen. Die Grünen brachten in der Debatte zum Ausdruck, dass sie sich ihrer Neulingsrolle in der Regierung und der ungleichen Kräfteverhältnisse in der Koalition bewusst waren, deswegen aber keinesfalls mit weniger Selbstbewusstsein Einfluss nehmen würden und auf gegenseitigen Respekt und Kompromissbereitschaft hofften.

Diese Koalition ist durch beide Koalitionspartner geprägt. Es ist klar, daß sich auch die jeweiligen Kräfteverhältnisse in ihr widerspiegeln. Aber diese Koalition wird getragen von der Bereitschaft zum Kompromiß und dem Respekt vor den Positionen des Koalitionspartners. Herr Bundeskanzler, die Bündnisgrünen werden in den kommenden vier Jahren ein selbstbewußter, aber auch ein verlässlicher Bündnispartner sein. Jetzt gilt es, unser Land umfassend zu modernisieren und es zukunftsfähig zu machen – in Solidarität miteinander in dieser Gesellschaft und in Solidarität mit den anderen Völkern der Welt. Wir wollen diese Aufgaben anpacken – entschlossen und lernfähig“ (Die Grünen, Plpr. 14/3, S. 90).

Angesichts der historischen Premiere einer solchen Regierungskoalition ließ sich diese Ankündigung durchaus nachvollziehen. Allerdings war dabei auch herauszuhören, dass man wohl eine höhere, offe-

<sup>210</sup> Beim Thema Ausstieg aus der Kernenergie und dem Thema Ausbildungsplatzumlage spürte man Konfliktpotential, da man sich der Schröderschen Zurückhaltung zu konkreten Ansagen nicht anschließen wollte (vgl. Die Grünen, Plpr. 14/3, S. 86/87).

ne Konfliktbereitschaft in der rot-grünen Koalition erwarten konnte als bei der schwarz-liberalen Vorgängerregierung; zumal wenn man Bergmann (1999, S. 318) folgt, die bemerkt, dass die Grünen in den Koalitionsverhandlungen eine relativ schwache Verhandlungsposition innehatten und viele Themen, bei denen die Sozialdemokraten andere Ansichten hatten, einfach vertrag wurden. Nach Zimmermann (2002, S. 251f.) war die Regierungserklärung deutlich von der Absicht Schröders geprägt, eigene Ideen zu formulieren und sich damit von dem Konkurrenten Lafontaine abzusetzen. Während Lafontaine bei den Koalitionsverhandlungen eindeutig dominiert hatte, soll er beim Entstehungsprozess der Regierungserklärung dagegen systematisch ausgeklammert worden sein. Die Rede wurde von engen Mitarbeitern Schröders unter Federführung von Bodo Hombach, Chef des Bundeskanzleramts, ohne Abstimmung mit dem Parteivorsitzenden verfasst (vgl. dazu auch Lafontaine 1999, S. 160f.).

Der augenscheinliche Machtkampf zwischen dem Modernisierer Schröder und dem Traditionalisten Lafontaine wurde von den Oppositionsparteien FDP und CDU/CSU dann auch mehrfach aufgegriffen, wobei man Schröder empfahl, sich um der Zukunftsfähigkeit der Nation willen möglichst bald vom „Irrweg“ des Parteivorsitzenden und neuen Finanzministers zu distanzieren.

„Sie wollten nicht alles anders machen - sie wollten ein Stück Kontinuität und einiges besser machen. Jetzt macht Oskar Lafontaine alles anders, aber überhaupt nichts besser. ... Sie haben die deutsche Öffentlichkeit – diesen Vorwurf kann ich Ihnen nicht ersparen – gewaltig getäuscht. Ich muß der deutschen Öffentlichkeit aber auch sagen: Sie hat sich leicht täuschen lassen. Sie hat die Modernisierungsbereitschaft von Gerhard Schröder überschätzt und die konservative sozialdemokratische Haltung von Oskar Lafontaine unterschätzt. ... Herr Bundeskanzler, Sie werden – das ist meine tiefe Überzeugung – die von Ihnen eingeleitete Politik, die in dieser ersten Phase maßgeblich von Finanzminister Lafontaine bestimmt worden ist, in den finanziellen, steuerpolitischen und wirtschaftlichen Grunddaten im Laufe dieser Legislaturperiode korrigieren müssen. Das ist nur eine Frage der Zeit“ (FDP, Plpr. 14/3, S. 91, 96).

#### *Stimmen aus der Opposition zur Regierungserklärung*

Von der CDU/CSU wurde zunächst erwartungsgemäß kritisiert, dass das „Gerede“ von der „Erblast der Vorgängerregierung“ völlig den Tatsachen widerspreche, da man ein „gut bestelltes Haus“ hinterlassen habe, mit einem ungewöhnlich hohen Maß an Preisstabilität, geordneten Staatsfinanzen, einem Abwärtstrend in der Arbeitslosigkeit sowie einer vergleichsweise geringen Staatsquote (CDU/CSU, Plpr. 14/3, S. 79). Verschlechterungen dieser positiven Trends im Sinne pessimistischer Prognosen konnte man sich daher nur als „das Ergebnis der Ankündigungen einer falschen Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik von Rot-Grün“ (vgl. CDU/CSU, Plpr 14/3, S. 70) erklären.

Alle Maßnahmen, aber vor allem die angekündigte Steuerpolitik, wurden als völliger falscher Weg bezeichnet, der eine Mehrbelastung für Wirtschaft und Mittelstand und damit eine Belastung und Verhinderung von Investitionen und Arbeitsplätzen mit sich bringen würde. Wenn zudem die „schmerzhaften, aber richtigen Einsparungen“ wie bei der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall oder im Gesundheitswesen zurückgenommen würden, war für die CDU/CSU klar, dass die Arbeitslosigkeit wieder ansteigen würde (vgl. CDU/CSU, Plpr. 14/3, S. 71). Der Hauptgrund für die falschen Weichenstellungen wurde darin gesehen, dass die neue Regierung bzw. der neue Finanzminister unfähig sei, zu sparen, und statt wirklicher Entlastungen nur Umschichtungen kenne, was keine Politik der neuen Mitte, sondern der alten Linken darstelle (CDU/CSU, Plpr. 14/3, S. 71).

Außerdem glaubte man, Unsicherheit und Unentschlossenheit beim Handeln zu erkennen, da anscheinend bei strittigen Themen in der Koalition erst mal Kommissionen eingesetzt werden sollten, die man für reine Zeitverschwendung hielt.<sup>211</sup>

„Die Vorlagen werden zugesandt, dann werden sie wieder zurückgezogen. Dann heißt es, Herr Trittin und Herr Lafontaine hätten sich über die Ökosteuer geeinigt. Wenn man aber nachliest, heißt es, sie hätten sich darauf geeinigt, daß sie eine Kommission einsetzen. Das hat ja das Niveau Ihrer Regierungserklärung. Selbst zum Thema Rente haben Sie gesagt, Sie wollten eine Kommission einsetzen, die alles prüfe – obwohl alle Zahlen auf dem Tisch liegen. Auch für die Reform des Finanzausgleichs im Bundesstaat wollen Sie bis zum Jahre 2005 eine Kommission einsetzen. Herr Bundeskanzler, die Probleme unsres Landes sind angesichts der rasanten Veränderungen in der Welt um uns herum wie auch in der Arbeitswelt dringlicher. Wir können nicht alles auf die lange Bank schieben. Sie müssen handeln und entscheiden!“ (CDU/CSU, Plpr. 14/3, S. 72)

Man appellierte eindringlich, die „guten Entwicklungen“, die man selbst auf den Weg gebracht habe, nicht zurückzuschrauben und durch falsche Ansätze auf ganzer Linie umzukehren. Angesichts eines Konsenses über die Zielvorstellungen war die Union der Meinung, dass die Regierung früher oder später erkenne werde, dass für deren Realisierung andere Wege, nämlich die der Union beschritten werden müssten.

„[I]n den Zielen sind wir uns ja häufig einig: Integration, Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Wohlstand für alle, soziale Sicherheit, Frieden nach außen und innere Sicherheit –über all das gibt es keinen Streit –: Wie erreichen wir diese Ziele? Bei der Beantwortung dieser Frage setzen Sie, wenn es ernst wird, trotz aller schönen Formulierungen in Ihrer Regierungserklärung immer auf staatliche, zentralistische Regulierung und Reglementierung und im Ergebnis auf Steuern, Abgaben und Bürokratie. Das ist nach unserer Überzeugung der falsche Weg. ... Nach unserer Überzeugung kann der Staat nicht alles, und er darf auch nicht alles können. Staatliche Allmacht war in der Menschheitsgeschichte immer die Vorstufe zur Hölle. Deswegen sind Machtbegrenzung, Dezentralisierung, Föderalismus, Autonomie und Wettbewerb der bessere Weg, um Freiheit und eine gute Zukunft zu sichern. Das ist der Weg der Union“ (CDU/CSU, Plpr. 14/3, S. 78/79).

Kritisch war aus Sicht der Union, dass die neue Regierung die „Regeln des Marktes und Wettbewerbs im Zeitalter der Globalisierung“ nicht akzeptiere und damit die „Grundregeln für Innovations- und Zukunftsfähigkeit einer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung nicht verstand“ (vgl. CDU/CSU, Plpr. 14/3, S. 79). Die FDP kritisierte vor allem, dass die Regierung völlig unvorbereitet und nicht innovationsfähig sei, so dass sie, wie so viele andere sozialdemokratische und sozialistische Parteien, erst noch einige Zeit ihren Illusionen nachjagen würden, bis sie von der Realität eingeholt und sich in den Trend aller anderen „modernen Wettbewerbsgesellschaften“ (vgl. FDP, Plpr. 14/3, S. 94) einreihen würde.

Insgesamt hielt man die Regierungserklärung bzw. das Regierungsprogramm für eine Enttäuschung, da sie keine inhaltliche Substanz aufwies und nur eine Ansammlung von Überschriften und Absichtserklärungen darstelle (vgl. CDU/CSU, Plpr. 14/3, S. 68). Die FDP sprach sogar von einem „granatenhaft vergurkten Start“ und unterstellte unter Bezug auf ein Interview mit dem bekannten Unternehmensberater Roland Berger schließlich, Schröder hätte mit dem „Kanzlersessel“ sein Ziel erreicht und überlasse die Führung nun lieber Lafontaine, so dass von einer Modernisierung von Staat und Wirtschaft eben keine Rede mehr sein könne (vgl. FDP, Plpr. 14/3, S. 93).

<sup>211</sup> Hier findet sich wieder ein Hinweis darauf, dass die kulturellen Mechanismen der Problemverarbeitung, hier im Sinne kultureller Ausdehnung, und der Versuch darüber auch Zeit zu gewinnen, von der Opposition schnell aufgedeckt werden konnten, was aber natürlich nicht heißt, dass sie von der Regierung nicht weitergeführt werden konnten.

Ganz anders sah das natürlich die dritte Oppositionspartei, die PDS, deren Redner auch gleich darauf hinwies, dass man es nun mit zwei sehr unterschiedlichen Formen von Opposition zu tun habe, wobei sich nur die PDS als wirklich konstruktiv und als Anwalt für den kleinen Mann erweisen würde, da die CDU/CSU nur darauf aus sei, die SPD so bald wie möglich wieder zu ersetzen, während die FDP darauf wartete, sich bald als besserer Koalitionspartner anbieten zu können (vgl. PDS, Plpr. 14/3, S. 97).

„Wir haben zwei Oppositionsfraktionen, die sich für das Oben zuständig fühlen, und eine, die sich für das Unten zuständig fühlt. Insofern könnte man sich ganz gut ergänzen. Machen Sie deshalb nicht nur Politik für die Mitte, denken Sie auch an die anderen in der Gesellschaft, die Ihrer Hilfe vielleicht viel dringender bedürfen“ (PDS, Plpr.14/3, S. 102).

Man erkannte einige Maßnahmen der Regierung als förderlich für soziale Gerechtigkeit an, vermisste aber immer noch „den Mut, wirklich an die Reichen in dieser Gesellschaft heranzugehen“ (vgl. PDS, Plpr. 14/3, S. 101) und vor allem auch neue, gerechtere Regelungen für die Arbeitslosen und Sozialhilfeempfänger, die in den letzten Jahren der Gesetzgebung ständig „drangsaliert“ worden waren, zu finden.

„Ich hatte gehofft, daß Sie das zurücknehmen. Davon steht aber kein Wort in der Regierungserklärung. Es ist nicht an eine Besserstellung dieser Menschen gedacht, und das muß diese Regierung unbedingt korrigieren, wenn sie denn sozialdemokratisch und grün sein will“ (PDS, Plpr. 14/3, S. 99).

Obwohl Schröder den Aufbau Ost nun zur „Chefsache“ erklärt hatte glaubte die PDS noch lange nicht an „rosige Zeiten“, da zum Beispiel die Lohnangleichung auch von der neuen Regierung nicht thematisiert worden war. Insgesamt schien man sich mit dem Ergebnis der Wahl arrangieren zu können, zeigte aber auch deutlich eine gewisse Skepsis angesichts der Anfälligkeit für neoliberale Einflüsse und des undurchsichtigen Konzepts der „Neuen Mitte“.

„Wir werden aber – auch das will ich klar sagen – immer dann deutlich Opposition machen, wenn Sie dem neoliberalen Zeitgeist nachgeben, wenn Sie letztlich fortsetzen, was die alte Bundesregierung nach unserer Auffassung an verfehlter Außen- und Innenpolitik betrieben hat. ... Darf ich Sie daran erinnern, daß im Berliner Parteiprogramm der SPD als Ziel noch immer der demokratische Sozialismus formuliert ist? Ich stelle mit Interesse die Ersetzung dieses Begriffs durch den der Neuen Mitte fest. Ich empfinde das in gewisser Hinsicht als einen Rückschritt. Das darf ich doch wenigstens noch sagen. Aber es macht nichts, weil wir dadurch alleine die Rolle übernehmen, für den demokratischen Sozialismus streiten zu dürfen“ (PDS, Plpr. 14/3, S. 98).

#### **4.10.3 Der Problembearbeitungsdiskurs in der 14. WP**

##### ***4.10.3.1 Sicherung von Handlungslegitimität im Rahmen von „Korrekturgesetzen“***

Bis zum Juli/August 1999 waren in der Arbeit der rot-grünen Regierung so genannte Korrekturgesetze vorherrschend, mit denen man eine Vielzahl der so genannten „sozialen Grausamkeiten“ der Vorgängerregierung wieder zurücknahm und einige neue Akzente in der Arbeitsmarktpolitik setzte. Dazu gehörten vor allem das Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte, das 2. SGB III-Änderungsgesetz und das Gesetz zur Neuregelung der ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft, welches auf das spezifische Problem der Winterarbeitslosigkeit am Bau reagierte. Mit dem Rücktritt Oskar Lafontaines im März 1999 und der Veröffentlichung des so

genannten Schröder-Blair-Papiers im Juni 1999 veränderten sich aber nach nur wenigen Monaten die Rahmenbedingungen in der Diskursarena der Regierung, so dass sich nach einer „Renaissance“ traditioneller sozialdemokratischer Instrumente zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit die Deutungsmuster des sozialen Problems wandelten bzw. sich denjenigen der Vorgängerregierung wieder annäherten. Dieses kam vor allem im Rahmen des so genannten Zukunftsprogramms 2000 und dem Haushaltssanierungsgesetz im Spätsommer 1999 zum Ausdruck, mit dem dann auch die rot-grüne Regierung die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit vor allem in Abhängigkeit von haushaltspolitischen Erwägungen und Sparen als Voraussetzung für Handlungsfähigkeit deutete.

Bevor auf diese „Brüche“ eingegangen und als wichtiger Kontext auch der Inhalt des Schröder-Blair-Papiers kurz dargestellt wird, sollen zunächst die zentralen Inhalte und wichtigsten Rechtfertigungen der Korrekturgesetze vorgestellt werden.

#### *Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte*

Mit dem „Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte“ (vgl. Drks. 14/45) wurden bereits am 17. November 1998, also nur kurz nach der Regierungsübernahme, einige zentrale Punkte der Wahlversprechen in den Bundestag eingebracht. Hiermit wollte die Regierung zunächst vor allem Maßnahmen zur Aufrechterhaltung eines angemessenen Lebensstandards bei Alter und Invalidität, durch Streichung des zuvor eingeführten demografischen Faktors, sowie zur Stabilisierung und Senkung des Beitragssatzes in der gesetzlichen Rentenversicherung, um die Lohnnebenkosten zu reduzieren, umsetzen. Außerdem sollten die Änderung des Kündigungsschutzes und der Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall durch das arbeitsrechtliche Beschäftigungsförderungsgesetz von 1996 zurückgenommen und zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung das Arbeitnehmerentsendegesetz (AEntG)<sup>212</sup> entfristet sowie die Einhaltung tarifvertraglicher Arbeitsbedingungen hier zwingend vorgeschrieben werden. Im Bereich der Arbeitsförderung wurde der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit die angekündigte Aufmerksamkeit geschenkt, indem eine freie Förderung für Projekte für schwer vermittelbare Jugendliche ermöglicht und zur Finanzierung eines Sofortprogramms<sup>213</sup> eine Sonderregelung, durch die Mittel der BA hierfür eingesetzt werden konnten, eingeführt wurde (vgl. Drks. 14/45, S. 1ff.).

<sup>212</sup> Das AEntG wurde 1996 vor dem Hintergrund der europäischen Entsenderichtlinie für den Bereich der Bauwirtschaft geschaffen, um für Arbeitnehmer, die von im Ausland ansässigen Arbeitgebern zur grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen entsandt werden, zwingende Arbeitsbedingungen vorzuschreiben. Deutsche Bauunternehmer und Bauarbeiter sollten so vor ausländischer Billigkonkurrenz geschützt werden, indem das Gesetz ausländische Bauunternehmen dazu verpflichtet, ihren nach Deutschland entsandten Arbeitern ein Entgelt nach dem geltenden Tarifvertrag für das Baugewerbe zu zahlen. Somit sollte Lohn- und Sozialdumping auf Baustellen verhindert werden (vgl. Bäcker et al. 2008, S. 260).

<sup>213</sup> Das zunächst für ein Jahr befristete Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit (JUMP) wurde als eine der ersten Maßnahmen im November 1998 beschlossen. Mitgefördert aus dem Europäischen Sozialfonds sollten 100.000 arbeits- oder ausbildungslose Jugendliche zwischen 15 und 25 Jahren ein konkretes Ausbildungs- Qualifizierungs- oder Beschäftigungsangebot hierdurch bekommen. Im Rahmen der ausbildungsfördernden Maßnahmen sollte die Beratung und Vermittlung Jugendlicher verstärkt und durch Förderung lokaler und regionaler Projekte zur Ausschöpfung und kurzfristigen Erhöhung des betrieblichen Lehrstellenangebots sowie durch Trainingsprogramme für unvermittelte Bewerber ergänzt werden. Zentrale Instrumente waren eine berufliche Nach- und Zusatzqualifikation, Lohnkostenzuschüsse, um die Schwellen zwi-

Das Gesetz wurde in erster Beratung zusammen mit einem Entwurf für ein „Arbeitslosenhilfe-Korrekturgesetz“ debattiert, in dem von der PDS gefordert wurde, den jährlichen Anpassungsfaktor für das Bemessungsentgelt der Arbeitslosenhilfe, verstanden als Armutsfalle für die Betroffenen, ersatzlos zu streichen. Diesen hatte man unter Kohl im Arbeitslosenhilfereformgesetz unter dem Druck der Haushaltssanierung eingeführt. Der Antrag wurde abgelehnt, da man laut SPD zwar die grundsätzliche Argumentation unterstützte, aber die Einzelmaßnahme als nicht geeignet ansah, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Auch die Grünen teilten zwar grundsätzlich die im Gesetzentwurf der PDS enthaltene Kritik, aber unterstützten ihn nicht, weil man bereits an einer grundsätzlichen Neuordnung des Rechts der Arbeitsförderung arbeitete.

Die CDU/CSU-Fraktion lehnte den Entwurf ab, weil man hiermit die zentrale Maxime, eine Brücke zum ersten Arbeitsmarkt zu bauen, nicht erfüllt werde. Die FDP lehnte die Forderungen der Regierung ab, weil man meinte, durch die Heraufsetzung der Beitragsbemessungsgrenze die Motivation von Langzeitarbeitslosen, eine Arbeit aufzunehmen, wieder zu senken (vgl. Drks. 14/391, S. 3). Auffällig war damit, dass keine der anderen Parteien auf die eigentliche Argumentation der Verhinderung des Armutsrisikos einging, sondern nur die Aufgabe der Integration in Arbeit im Blick hatte, womit ein so genanntes „job-first“-Denken schon sehr deutlich wurde.

In der Debatte zum eigentlichen Korrekturgesetz der Regierung wurde dem Sofortprogramm für Jugendliche in der ersten Beratung übrigens so gut wie keine Aufmerksamkeit geschenkt. Nur aus der CDU/CSU kam der Hinweis, dass die Finanzierung eines solchen Programms überhaupt nur möglich geworden war, weil man als Vorgängerregierung zum Abbau der Arbeitslosigkeit beigetragen habe und damit auch für das Freiwerden von finanziellen Mitteln in der BA gesorgt hatte (vgl. CDU/CSU, Plpr. 14/9, S. 537). Interessant war auch, dass man von Seiten der CDU/CSU in der Abschlussitzung plötzlich anmerkte, dass die eigentliche Ursache der Jugendarbeitslosigkeit in der schlechten Schul- und Bildungspolitik der Länder, natürlich insbesondere in den von SPD und Grünen regierten Ländern liege (vgl. CDU/CSU, Plpr. 14/14, S. 869/870), was aber nicht weiter debattiert wurde, sondern mehr als reine parteipolitische Spitze zu sehen war. Wirkliche Unstimmigkeiten über die Notwendigkeit eines Programms gegen Jugendarbeitslosigkeit schien es also nicht zu geben. Die Regierung bemerkte daher auch nur noch, dass die jugendlichen Arbeitslosen ein großes Thema im Bündnis für Arbeit seien und man angesichts erster Gespräche und Kooperationsbereitschaft in Hinsicht auf die Vermittlung in Berufsausbildung optimistisch in die Zukunft sähe (vgl. BM Riester, Plpr. 14/14, S. 863).

Alle vorgesehenen Maßnahmen wurden im Zeichen von mehr sozialer Gerechtigkeit und Gewährleistung sozialen Friedens sowie der „Wiederherstellung von Recht und Ordnung auf dem Arbeitsmarkt“ (vgl. u.a. Die Grünen, SPD, Plpr. 14/9, S. 521, 525f., 542; Die Grünen, Plpr. 14/14, S. 873) interpre-

---

schen Ausbildung und Berufstätigkeit zu senken, Qualifizierungs-ABM, beschäftigungsbegleitende Hilfen und soziale Betreuung besonders benachteiligter Jugendlicher (vgl. Chronik der Arbeitsmarktpolitik, 2001)

tiert. So wollte man die „skandalösen Bedingungen“ auf dem Bau verhindern<sup>214</sup>, die Armutsfalle im Alter vermeiden und sich auch der Fehlentwicklung in der einstmals propagierten „Kultur der Selbständigkeit“ widmen. Als problematisch sowohl in Hinsicht auf die Lebenslage der Betroffenen als auch für die Sozialkassen wurde nämlich nun die so genannte „Scheinselbständigkeit“ angesehen.

„Diese Art der Selbständigkeit hat für die Betroffenen überhaupt nichts mehr gemein mit einem größeren, unabhängigen, also – im eigentlichen Sinne des Wortes – selbständigen Entscheidungsspielraum. Im Gegenteil, Sie haben nichts dazugewonnen, sondern etwas Wesentliches verloren, nämlich ihre soziale Absicherung. Wenn sie jetzt abstürzen, dann ohne Netz, direkt in die Sozialhilfe. Der Arbeitgeber entledigt sich der Kosten für die Sozialversicherung, und zahlen muß letztlich die Allgemeinheit. Das war die ‚neue Kultur der Selbständigkeit‘ nach Kohlscher Machart. Ich halte das eher für einen Schritt zurück in den Frühkapitalismus, zurück zu den sozialen Verhältnissen des 19. Jahrhunderts“ (Die Grünen, Plpr. 14/9, S. 528).

Daher sollten arbeitnehmerähnliche Selbständige leichter in der Sozialversicherung erfasst und direkt in der Rentenversicherung pflichtversichert werden, was allerdings in erster Linie den Sozialversicherungskassen zu Gute kam und den Arbeitnehmern nur wenig soziale Absicherung einbrachte (vgl. dazu auch Kritik der PDS).

Insgesamt wollte man die groß angekündigte Zurücknahme der Verschlechterungen von Arbeitnehmerrechten als „Signal für neue Verlässlichkeit in der Politik und für die Stärkung der Sozialpartnerschaft“ (vgl. BM Riester, Plpr. 14/9, S. 522) verstanden wissen sowie auch das angestrebte Bündnis für Arbeit befördern<sup>215</sup>, denn man meinte, so die damalige Brüskierung der Gewerkschaften zurücknehmen und wieder bestmögliche Rahmenbedingungen für die Gespräche schaffen zu können (vgl. Die Grünen, Plpr. 14/9, S. 526). Von Seiten der Grünen wies man auch noch darauf hin, dass dieses Bündnis nicht als „Verschiebehahn für Politikvermeidung“ zu verstehen sei, sondern es nach wie vor zu den Aufgaben der Politik gehöre, für faire Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt zu sorgen (vgl. Die Grünen, Plpr. 14/9, S. 526; Plpr.14/14, S. 873). Man wollte also anscheinend offensiv dem Eindruck entgegenwirken, dass hiermit eine Entlastung von politischer Verantwortung angestrebt würde, wie es der Mechanismus kultureller Ausdehnung laut Nedelmanns Theorie versprach, und eventuell auch vermitteln, dass dem Einfluss der Arbeitgeber im Bündnis immer auch eine präsenste Regierung entgegenstehe.

Die rot-grüne Regierung sprach sich mit dem Gesetz hier also eindeutig gegen den Abbau von Arbeitnehmerrechten aus. Beklagt wurde ein nicht nachvollziehbarer „Paradigmenwechsel“ durch die schwarz-gelbe Politik, der zudem nicht zu den versprochenen, neuen Arbeitsplätzen geführt habe.

<sup>214</sup> Ein großer Streitpunkt war hierbei die Rechtsverordnungsermächtigung, die den Arbeitsminister fortan dazu befähigen sollte, auch nicht tarifgebundene Arbeitgeber dazu zu verpflichten, bestimmte tarifvertragliche Arbeitsbedingungen einzuhalten. Damit wurde die bislang ausschließliche Anknüpfung des Gesetzes an allgemeinverbindliche Tarifverträge ergänzt (vgl. Drks. 14/45, S. 17). Aus Sicht der CDU/CSU und FDP war dies ein „skandalöser“ Eingriff in die Tarifautonomie (vgl. z.B. FDP, Plpr. 14/14, S. 530).

<sup>215</sup> Ein SPD-Abgeordneter sprach in diesem Zusammenhang besonders bildhaft von dem „Ausbügeln sozialpolitischer Fehlerproduktion“ als Dünger für das „Bündnis für Arbeit“, „damit es im Frühjahr nächsten Jahres möglichst mächtige Knospen treibt und blüht sowie im Herbst üppige Früchte trägt“ (SPD, Plpr. 14/14, S. 884).

„Was in den letzten 16 Jahren eingetreten ist, ist ein ganz merkwürdiger Paradigmenwechsel. Es ist nämlich das Konsensmodell als Bestandteil unserer Arbeitsverfassung aufgekündigt worden. Es ist irgendwie der Verdacht entstanden, daß es die wirtschaftliche Entwicklung behindere, wenn Arbeitnehmer nicht schnell und einfach genug entlassen werden können. Es ist überhaupt insgesamt – wie wir bei verschiedenen Gesetzen sehen können – der Verdacht entstanden, daß ein maximaler Druck auf Arbeitnehmer die Voraussetzung dafür ist, daß es wirtschaftlich funktionierende Betriebe gibt. Das ist aber nicht die Erfahrung des Wachstums der Bundesrepublik Deutschland. Das ist gewissermaßen eine Abkehr vom Konsensmodell gewesen“ (BM Riester, Plpr. 14/9, S. 539).

Arbeitsminister Riester konstatierte, dass dieser Kurs nicht der sozialen Marktwirtschaft, sondern einem „wirtschaftsliberalem Extremismus“ entspreche, der so nicht haltbar sei (vgl. ebd.). Daher wollte man mit dem Sozialversicherungskorrekturgesetz wieder „zu Qualitätssicherung in der Sozialpolitik“ (vgl. SPD, Plpr. 14/14, S. 884) und zur Richtigstellung des Bildes von den Arbeitnehmern beitragen, die eben keine „potentielle[n] Blaumacher, Drückeberger und Krankmacher“ seien, so dass man ihnen auch nicht durch Einschüchterung und finanziellen Druck beikommen müsse (vgl. SPD, Plpr 14/14, S. 883). Außerdem versuchte man das zentrale Motto der Flexibilisierung als Ansatzpunkt gegen Arbeitslosigkeit zumindest in der Deutung der Vorgängerregierung zu hinterfragen bzw. neu zu interpretieren.

„Das zweite, was Sie tun, ist, daß Sie ein richtiges Stichwort mit einem falschen Sachverhalt zusammenfügen und glauben, das mache dann einen Sinn. Sie diskutieren über Flexibilität. Das ist in der Tat eine der wichtigen Diskussionen, die wir für die Arbeitsentwicklung in unserem Lande führen müssen. Wir brauchen mehr Flexibilität am Arbeitsplatz wir brauchen mehr Flexibilität in den Betrieben und es braucht neue Arbeitszeitmodelle, die einen effektiveren Einsatz von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ermöglichen und gleichzeitig die Arbeitszeitsouveränität der Beschäftigten vermehren. Aber was hat Flexibilität damit zu tun, daß man begründungslos kündigen kann? Das hat mir nicht eingeleuchtet. Da ist überhaupt kein Zusammenhang, auch wenn Sie ihn durch ständiges Wiederholen herzustellen versuchen“ (SPD, Plpr. 14/9, S. 539).

Gerade die Grünen wollten Flexibilisierung mehr aus der Arbeitnehmerperspektive im Sinne flexibler Arbeitszeitmodelle sowie der Verkürzung und Umverteilung von Arbeit als einen Interventionsansatz zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit sehen (vgl. Die Grünen, Plpr. 14/9, S. 526).

Wie schon in der Regierungserklärung wurde betont, dass man mit der Politik der neuen Mitte dem Begriff „Reform“ wieder seine ursprüngliche positive Konnotation im Sinne der Verbesserung von Lebensverhältnissen verleihen wolle.

„[D]ie sogenannten Reformen der Vergangenheit haben in unserer Gesellschaft Schaden angerichtet. Diesen Schaden reparieren wir heute in einem ersten Schritt“ (vgl. SPD, Plpr. 14/9, S. 519).

Die Regierungsparteien konstatierten, dass sich die Menschen auch in Zukunft darauf verlassen könnten, dass die originären Schutzrechte der Arbeitnehmer erhalten bleiben würden, das soziale Netz nicht mehr „zerfleddert“ würde, da man eine funktionierende soziale Absicherung als Voraussetzung für eine erfolgreiche Wirtschaft und gesellschaftliche Stabilität ansah (vgl. SPD, Plpr. 14/14, S. 888). Da man anscheinend bemerkte, dass sich diese Maßnahmen weniger gut mit dem anfangs herausgestellten Modernisierungsanspruch in der Regierung vertragen könnten, bemerkte man:

„Modern sind nicht diejenigen, die immer unter dem Deckmantel von Deregulierung und Globalisierung für soziale Grausamkeiten eintreten. Modern ist, die hohe Arbeitsproduktivität in diesem Land – in einer hochentwickelten Industrie und Dienstleistungsgesellschaft – und den wirtschaftlichen Strukturwandel durch soziale Absicherung erst zu ermöglichen. Zukunftsweisend ist, den Sozialstaat als Instrument und nicht als Opfer der Modernisierung zu sehen“ (SPD, Plpr.14/14, S. 898)

Die rot-grüne Koalition versuchte, sich also stark von der Vorgängerregierung in ihrem wirtschaftliberalen Kurs abzugrenzen und vormals bestehende Argumentsfiguren „aufzubrechen“, was besonders in einem Beitrag eines Abgeordneten der Grünen zu erkennen war.

„Oft genug habe ich in den letzten Wochen gehört, soviel soziale Gerechtigkeit könnten wir uns doch gar nicht leisten, weil es vorrangig um die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit gehe. Das widerspricht sich keineswegs. Im Gegenteil, es gehört vielmehr unmittelbar zusammen denn unsere Politik muß und wird sich am Zuwachs von Beschäftigung und an gesellschaftlicher Integration statt an Ausgrenzung orientieren. Ich halte die Grundbehauptung von angebotsorientierter Politik, die die F.D.P. auch heute wieder hier ausgebreitet hat, nämlich Arbeitslosigkeit lasse sich nur im Sinne einer Folgewirkung wirtschaftlicher Effizienz vermindern, und wirtschaftliche Effizienz wiederum sei nur um den Preis der gesellschaftlichen Ungleichheit zu haben, schlicht für falsch“ (Die Grünen, Plpr.14/14, S. 875).

### *Stimmen aus der Opposition*

Bei den Erwiderungen der Opposition zu diesem Gesetz muss deutlich unterschieden werden zwischen der CDU/CSU und FDP und der PDS. Letztere begrüßte das Gesetz nämlich erwartungsgemäß, kündigte auch Unterstützung dafür an und bezeichnete das Gesetz als „ein Stück Politikwechsel“ (vgl. PDS, Plpr. 14/14, S. 880), auch wenn es doch noch einige Kritikpunkte gab. So wurde bemängelt, dass sich für die Arbeitslosen und Sozialhilfeempfänger immer noch nichts verbessert habe und man auf die von der PDS eingebrachten Gesetzentwürfe (vgl. das angesprochene Arbeitslosenhilfekorrekturgesetz sowie eine Forderung der Neuregelung des Schlechtwettergelds und zur Verhinderung der Feiertagsarbeit) aus fehlendem Mut nicht eingegangen war (vgl. PDS, Plpr. 14/14, S. 881/882)

Gegenüber der Person Schröders zeigte man sich auch immer noch besonders skeptisch, indem man auf die „arbeitgeberfreundliche“ Verhandlungsschwäche der Regierung im Bündnis für Arbeit hinwies (vgl. PDS, Plpr. 14/14, S. 880). Ein Streitpunkt war zudem der scheinbare Alleingang des Kanzlers bei der Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse<sup>216</sup>, die zwar hier noch gar nicht zur Debatte stand, aber offensichtlich schon Anlass zur Sorge aus Sicht der PDS gab.

„Ansonsten hat der Vorstoß Gerhard Schröders, wie ich glaube, auch manchen Kolleginnen und Kollegen in den Koalitionsfraktionen die Schuhe ausgezogen. Auch so kann man die Rentenkassen sanieren, aber das ist ein höchst unüblicher Weg. Ich glaube, so etwas hat es in der Tat in diesem Lande noch nicht gegeben: Man kassiert Sozialversicherungsbeiträge, ohne daß daraus Leistungsansprüche entstehen. Das ist wirklich ein Patent (PDS, Plpr. 14/9, S. 531).

Von der SPD wurden die Scheinselbständigkeit und die Folgen der unregulierten „Wildwüchse“ bei der geringfügigen Beschäftigung als strukturelle Probleme des Arbeitsmarktes dargestellt, die man

<sup>216</sup> Mit dem Gesetz zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse (vgl. Drks. 14/280) wollte man dem wahrgenommenen Missbrauch in diesem Bereich und den damit verbundenen Folgen für die Sozialversicherung entgegen treten. Die Geringfügigkeitsgrenze sollte auf 630 DM festgeschrieben und dem Arbeitgeber Pauschalbeträge in Höhe von 11 und 12 Prozent an die Kranken- und Rentenversicherung abverlangt werden, wobei für den Arbeitnehmer daraus keine eigenständigen Ansprüche entstanden, sondern nur bei freiwilligen Zahlungen in die Rentenversicherung erworben werden konnte.

wieder in Ordnung bringen wollte. Man argumentierte, dass die Beschäftigten durch das Gesetz nicht mehr schutzlos den allgemeinen Lebensrisiken ausgeliefert seien und sich diejenigen Betriebe, die sich bisher an der Sozialversicherungspflicht vorbeigemogelt hätten, keine unlauteren Wettbewerbsvorteile mehr erschleichen könnten (vgl. SPD, Plpr. 14/14, S. 864; ähnlich Grüne, Plpr. 14/9, S. 527).

Die PDS zeigte sich schließlich über den Hang bei Rot-Grün erstaunt, sich nun auch zunehmend der Reduzierung der Lohnnebenkosten zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu widmen. Daher kritisierte sie, dass die SPD und die Grünen mit dem Wechsel in die Regierungsrolle anscheinend nun auch dem „Fetisch der zu hohen Lohnnebenkosten“ hinterherliefen, wobei doch schon bekannt sei, dass „billigere Arbeit“ nicht zu mehr Beschäftigung führe (vgl. PDS, Plpr. 14/9, S. 530).

Die konservativ-liberale Opposition bezeichnete das Gesetz als Schnellschuss mit verheerenden Folgen, da man alle „Korrekturen“ natürlich als Weg ansah, der unweigerlich wieder zu mehr Arbeitslosigkeit und Belastung, gerade der mittelständischen Unternehmen, sowie zu einer weiteren Schwächung in der internationalen Konkurrenz führen würde. Dies versuchte man nachdrücklich auch durch die Meinung von Experten oder durch Hinweis auf die in den eigenen Reihen befindlichen „Vernünftigen“ zu bekräftigen (vgl. CDU/CSU, Plpr. 14/09, S. 523). So wurden beispielsweise Vorschläge des Altbundeskanzlers Schmidt zitiert, die eine Rücknahme der Veränderungen bei den Arbeitnehmerrechten auch als ungünstig aussehen ließen (vgl. CDU/CSU, Plpr. 14/9, S. 524).

Die FDP warf der Regierung vor, falsche Tatsachen vorzutäuschen, wenn sie verkünde, dass der Sozialstaat in seinem bisherigen Ausmaß auch noch weiter zu finanzieren sei. Bemerkte wurde allerdings, dass dieser „Illusion“ doch nicht mehr alle anhängen, sich aber anscheinend hier nicht zu Wort melden durften, womit auf die Spaltung innerhalb der Regierungsparteien hingewiesen wurde (vgl. FDP, Plpr. 14/9, S. 528/529). Außerdem unterstellte man, dass die Maßnahmen zur Scheinselbständigkeit und der geringfügigen Beschäftigung nur dem Willen geschuldet waren, die Sozialkassen um jeden Preis wieder aufzufüllen (vgl. FDP, Plpr. 14/9, S. 529; Plpr. 14/14, S. 878).

Das Sozialversicherungskorrekturgesetz wurde insgesamt als „trostloses Resultat ideologischer Verblendung“ bezeichnet, laut FDP stellte es ein „Dokument des Unwissens“ darüber dar, wie Arbeitsplätze entstehen (vgl. FDP, Plpr. 14/9, S. 529, 531; Plpr. 14/14, S. 878). Die CDU/CSU (vgl. Plpr. 14/9, S. 524) beschuldigte die Regierung, nur für die Arbeitsplatzbesitzer, aber eben nicht für diejenigen, „die draußen stehen“ zu kämpfen und sprach der Regierung daraufhin direkt den Modernisierungswillen ab.

„Was heißt hier ‚Modernisierer‘? Wer Reformen zurücknimmt – das tun Sie heute mit der Einbringung dieses Gesetzes –, mit denen Rahmenbedingungen verbessert worden sind – und zwar Rahmenbedingungen, die zu dem Ergebnis geführt haben: 400 000 Arbeitslose weniger, Wirtschaftswachstum von 2,7 Prozent, stabile Preise –, hat den Namen ‚Modernisierer‘ wirklich nicht verdient“ (CDU/CSU, Plpr. 14/9, S. 535).

„Heilsversprechen der Umverteilung“ und „Strohfeuerprogramme“ würden auch nach Ansicht der fünf Wirtschaftsweisen nicht zur Vollbeschäftigung beitragen und so prognostizierte man, dass die neue Regierung schon noch lernen würde,

„... daß es keine kleinen Rädchen gibt, an denen man nur drehen muß, damit Arbeitsplätze entstehen und die Arbeitslosigkeit zurückgeht. Es ist das Bohren dicker Bretter und das Inkaufnehmen unpopulärer Maßnahmen“ (CDU/CSU, Plpr. 14/9, S. 536).

Das Sozialversicherungskorrektur-Gesetz wurde am 10. Dezember 1998 mit den Stimmen der PDS gegen die Stimmen der CDU/CSU und der FDP verabschiedet.

Nur zwei Monate später wurde ein weiteres „Korrekturgesetz“ von der Regierung in den Bundestag eingebracht. Denn mit dem Gesetz zur Änderung der Berücksichtigung von Entlassungsentschädigungen im AFG wollte man die durch das AFRG eingeführte Anrechnung von Entlassungsentschädigungen auf die Hälfte des Arbeitslosengeldes aufheben, da man sie für „sozial unausgewogen“ und „verfassungsrechtlich bedenklich“ hielt. Im Rahmen des Bündnisses für Arbeit einigte man sich darauf, die vorherige Rechtslage, die bis zum 31. März 1997 bestanden hatte, als Übergangsregelung wieder herzustellen und auch die Erstattungspflicht des Arbeitgebers bei der Entlassung älterer Arbeitnehmer wieder einzuführen. Die Regierung kündigte dann eine baldige umfassende Neuregelung an, innerhalb derer man vor allem versuchen wollte, Entlassungsentschädigungen mit Maßnahmen der beruflichen Wiedereingliederung zu verknüpfen bzw. prinzipiell von passiven Abfindungszahlungen zur Mittelverwendung im Sinne aktiver Arbeitsmarktpolitik umzusteuern (vgl. Drks. 14/394, 14/444). Die Regierung wollte so eine Stabilisierung der Arbeitsverhältnisse von älteren Arbeitnehmern erreichen und die „Frühverrentungswellen“ verhindern, die als nicht mehr tragbare Belastung für die Sozialversicherungssysteme dargestellt wurde. Das Gesetz wurde am 4. März 1999 mit den Stimmen der PDS gegen die der CDU/CSU und FDP verabschiedet, wobei diese vor allem kritisiert hatten, dass auf das Problem Frühverrentung mit der Übergangslösung nicht angemessen reagiert würde, da schließlich die vorherige Lösung, zu der man jetzt zurückkehrte, die Frühverrentungen erst forciert habe und zudem neue Kosten mit sich brachte. Außerdem glaubte man auch nicht an eine baldige umfassende Neuregelung, da die Regierung diese ebenfalls im Rahmen des Bündnisses für Arbeit ausarbeiten wollte, was von der CDU/CSU nur als Mittel angesehen wurde, um Zeit zu gewinnen und den Problemdiskurs der parlamentarischen Verhandlung zu entziehen.

„Die Verweisung des Problems an das informelle ‚Bündnis für Arbeit‘ bedeutet, daß die Sache einfach auf die lange Bank geschoben wird. Es ist doch unredlich, nun die Lösung von diesem Gremium zu erwarten, das dafür gar nicht zuständig ist. Gesetze müssen doch wir, die Vertreter des Volkes, im dafür zuständigen Parlament machen!“ (CDU/CSU, Plpr. 14/25, S. 2075).

#### **4.10.3.2 Das zweite SGB III-Änderungsgesetz**

Anscheinend getrieben von den eigenen Ankündigungen offensives Handelns wurde von der Regierung im Frühjahr 1999 ein SGB III-Änderungsgesetz (2.SGB III-Änderungsgesetz) in den Bundestag eingebracht, mit dem man wiederum bestehende Vorschriften „korrigieren“ und „ergänzen“ wollte. Die angekündigte strukturelle Überarbeitung des SGB III blieb aber hier noch aus, denn es hieß, dass man mit dem Gesetz zunächst „kurzfristig und im Vorgriff auf die vorgesehene umfassendere Reform der Arbeitsförderung das arbeitsförderungsrechtliche Instrumentarium effizienter ausgestalten“ wollte

(vgl. Drks. 14/873). Als dringlich änderungsbedürftig sah man die Beseitigung sozialpolitischer Härten für Arbeitslose an, wie zum Beispiel die Aufhebung der Begrenzung der Bestandsschutzregelung des Arbeitslosengeldes auf das letzte Nettoentgelt, wovon man sich zudem Anreize versprach, dass Arbeitslose auch eine niedriger entlohnte Beschäftigung aufnehmen würden. Außerdem wollte man eine Entbürokratisierung von Vorschriften bei den Arbeitsämtern (z.B. Verwaltungsvereinfachungen bei Bemessung von Arbeitslosengeld-/hilfe) zu deren Entlastung erreichen und auf einen besseren Service hinwirken. Die persönliche Meldepflicht von Arbeitslosen alle drei Monate sollte als sinnloses „bürokratisches Kontrollinstrument“ ebenfalls aufgehoben werden, wobei man explizit betonte, damit die Arbeitslosen aber nicht aus der Verantwortung für die Überwindung der Arbeitslosigkeit zu lassen.

Damit keine Mißverständnisse auftreten: Die SPD besteht darauf, daß jeder Arbeitslose seine Arbeitskraft einsetzen muß, soweit er oder sie dazu fähig ist. Sofern von einzelnen Mißbrauch betrieben wird, werden wir dagegen konsequent vorgehen. Aber wir sind gegen ein rein bürokratisches Ritual, wie es die dreimonatige Meldepflicht für die Arbeitslosen darstellt“ (SPD, Plpr. 14/47, S. 3983).

Schließlich wollte man mit dem Zweiten SGB III-Änderungsgesetz vor allem auch eine zielgenauere Ausrichtung einzelner arbeitsmarktpolitischer Instrumente auf Problemgruppen<sup>217</sup> des Arbeitsmarktes (ältere Arbeitslose, von Langzeitarbeitslosigkeit Bedrohte und arbeitslose Frauen) bewirken. Mit den Änderungen im Bereich der aktiven Arbeitsförderung wollte man der Langzeitarbeitslosigkeit entschlossen entgegentreten und betonte, dass dies schließlich auch ein Beitrag zur Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien der Europäischen Union sei (vgl. Drks. 14/873, S. 10f.; IAB – Chronik der Arbeitsmarktpolitik 1999).

Bundesarbeitsminister Riester bettete das 2. SGB III-Änderungsgesetz in der ersten Beratung in die Rechtfertigung seines so genannten „Haushalts der Verantwortung“ ein. Die Regierung zeigte nach eigenen Angaben nämlich Verantwortung gegenüber den Arbeitslosen, Jugendlichen und dem sozialen Sicherungssystem, indem sie den Zuschuss des Bundes von 11 Milliarden Euro an die BA nicht zurücknahm, wie von der Opposition gefordert, sondern beibehielt und damit auch betonte, dass man die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit eben nicht nur als eine Sache der Beitragszahler ansah. Man wollte, so der Arbeitsminister, sich nicht von der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zurückziehen, sondern aktive Arbeitsmarktpolitik auf hohem Niveau verstetigen und so für mehr Arbeit und soziale Gerechtigkeit sorgen (vgl. BM Riester, Plpr. 13/39, S. 3260). Besonders die Mittel für die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit, die als „schlimmste Hinterlassenschaft“ der Kohl-Ära dargestellt wurde (vgl. SPD, Plpr. 14/39, S. 3261), wurden als gerechtfertigt angesehen, da sich nach eigenen Angaben das

<sup>217</sup> Angesichts der besonderen Vermittlungsprobleme älterer Arbeitsloser, sollten für diese die Förderbedingungen beim Eingliederungszuschuss und die Zuweisungsmöglichkeiten in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen erleichtert werden. Weitere Änderungen, die nach Angaben der Regierung besonders auch für Frauen die Integrationschancen verbessern sollten waren: Der Einbezug von Personen in die Gruppe der Berufsrückkehrer, die ihre Arbeitslosigkeit durch Betreuung und Erziehung von Kindern oder Betreuung von pflegebedürftigen Angehörigen unterbrechen müssen; Übernahme der Maßnahmekosten bei der Förderung von Trainingsmaßnahmen auch für Personen, die weder Arbeitslosengeld noch Arbeitslosenhilfe beziehen; Rücknahme der im AFRG verlängerten zumutbaren Pendelzeiten; Erweiterung der Zuweisungsvoraussetzungen bei ABM und Übertragung der Einsatzfelder bei SAM auch auf die alten Bundesländer; Ausweitung der Maßnahmefelder bei SAM auf ganz Deutschland und Ergänzung um das Maßnahmefeld „Verbesserung der wirtschaftsnahen Infrastruktur einschließlich der touristischen Infrastruktur“ (vgl. Drks. 14/873, S. 10f.)

Sofortprogramm schon als überaus erfolgreich erwiesen hatte. Eine „Vernichtung von wichtigen gesellschaftlichen Ressourcen“ durch Jugendarbeitslosigkeit könne man nicht hinnehmen und angesichts der demografischen Entwicklung auch nicht auf den Beitrag der jungen Generation zum Fortbestand der Gesellschaft und seiner sozialstaatlichen Systeme verzichten (vgl. SPD, Plpr. 14/39, S. 3250/51). Eine Verstetigung des Programms zur Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit im Rahmen des Bündnisses für Arbeit wurde daher als zwingend vorgestellt (vgl. SPD, Plpr. 14/39, S. 3252).

Natürlich wurde aber auch auf den „finanziellen Scherbenhaufen“ (vgl. SPD, Plpr. 14/39, S. 3236), den die Vorgängerregierung hinterlassen hatte, hingewiesen, weswegen es laut Riester auch zu einer „Kürzungsquälerei“ im Haushalt 1999 gekommen war (vgl. SPD, Plpr. 14/39, S. 3228). Neben der Angabe der insgesamt eingesparten Ausgaben hielten die Regierungsvertreter sich aber sehr bedeckt hinsichtlich konkreter Ansatzpunkte für potentielle weitere Kürzungen. Bemerkt wurde, dass natürlich gerade der Sozialhaushalt als größter Einzelhaushalt des Bundes für manche „ein Objekt der Begehrlichkeit“ sei, was man nüchtern und realistisch diskutieren müsse, da auch dieser keine „heilige Kuh“ darstellen dürfe. Riester gab dabei aber zu bedenken, dass hier Kürzungen nur an zwei Stellen möglich wären, die beide ihre nachteiligen Folgen hätten.

„Entweder kürzt er bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik des Staates – das dürfte bei der zur Zeit hohen Massenarbeitslosigkeit absolut kontraproduktiv sein –, oder er nimmt Einschnitte in gesetzliche Leistungen vor. Dies träfe vor allem die sozial Schwächeren in unserem Lande und würde die soziale Kluft, die sich in den 16 Regierungsjahren unter Kohl erheblich vergrößert hat, weiter vertiefen“ (SPD, Plpr. 14/39, S. 3229).

Riester votierte nicht für eine Alternative, sondern wünschte sich und der Regierung nur das nötige Augenmaß, soziale Verantwortungsgefühl und politische Stehvermögen bei der Lösung dieser Aufgabe. Allerdings wurde der aktiven Arbeitsmarktpolitik an mehreren Stellen doch „absolute Priorität“ eingeräumt, was im Rahmen des SGB III-Änderungsgesetzes mit den erweiterten Möglichkeiten von ABM und SAM zum Ausdruck kommen sollte.

„Darum genießt die aktive Arbeitsmarktpolitik Priorität in unserem sozialpolitischen Handeln. Aktive Arbeitsmarktpolitik erhöht Chancen. Unser Grundsatz lautet deshalb, Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren. Ich betone noch einmal und ausdrücklich, daß unsere aktive Arbeitsmarktpolitik vor allem darauf ausgerichtet ist, Menschen Brücken in den ersten Arbeitsmarkt zu bauen. Deshalb haben wir die Ausgaben des Bundes für die Arbeitsförderung auf rund 43,3 Milliarden DM erhöht. ... Das ist Ausdruck eines politischen Kurswechsels. Im Gegensatz zur alten Bundesregierung werden wir die aktive Arbeitsmarktpolitik nicht von Wahlterminen oder von Entscheidungen wie beispielsweise vor dem Hintergrund der Maastricht-Kriterien abhängig machen“ (BM Riester, Plpr. 14/39, S. 3261).

Trotz schwieriger Haushaltslage wollte man nach eigenen Angaben keine „Stop-and-go-Politik und -Finanzierung“ wie die Vorgängerregierung betreiben (vgl. SPD, Plpr. 14/47, S. 3983). Mit aktiver Arbeitsmarktpolitik sollten in erster Linie „Brücken in den ersten Arbeitsmarkt gebaut“ werden, aber trotzdem ein zweiter Arbeitsmarkt im Sinne von ABM und SAM nicht wie von den Liberalen generell verteufelt werden, sondern den Status eines „Notbehelfs“ erhalten (vgl. SPD, Plpr. 14/39, S. 3227). Interessant ist, dass sich nun auch häufig in den Beiträgen der Grünen Argumentationen finden ließen,

die doch deutlich an diejenigen der konservativ-liberalen Regierung erinnerten, zumal sogar die gleichen Bilder benutzt wurden.

„Wir wollen die Grenzen einreißen zwischen dem ersten Arbeitsmarkt und denen, die draußen stehen. Wir wollen Brücken bauen, weil es einfach so ist, daß niemand freiwillig arbeitslos ist, aber auch, weil sich unsere Gesellschaft diese hohe Arbeitslosigkeit langfristig nicht leisten kann. ... Ein zentraler Punkt ist es, Bürokratie abzubauen. Der andere zentrale Punkt ist es, Brücken in den Arbeitsmarkt zu bauen und Eigeninitiativen zu stärken“ (Die Grünen, Plpr. 14/47, S. 3975).

Trotzdem blieb aber auch der Fokus auf der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die nun stärker präventiv eingesetzt werden sollte, indem man mit dem SGB III-Änderungsgesetz den Zugang zu einigen Maßnahmen von dem Kriterium der bereits bestehenden Langzeitarbeitslosigkeit entkoppelte. Auf der anderen Seite betonte man aber auch immer wieder, dass die Maßnahmen zielgenauer auf die oben genannten Problemgruppen (vgl. z.B. SPD, Plpr. 14/47, S. 3972, ähnlich Grüne, Plpr. 14/47, S. 3975) ausgerichtet werden sollten, was doch teilweise widersprüchlich wirkte. Insgesamt war aber der Tenor ganz klar, „Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu fördern“ und „Vorfahrt für Beschäftigung“ (vgl. SPD, Plpr. 14/47, S. 3971; Die Grünen, Plpr. 14/47, S. 3976), was im Übrigen auch schon gern genutzte Slogans der konservativ-liberalen Regierung gewesen waren.

Laut den Grünen mussten die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik geöffnet und neue entwickelt werden, um Antworten auf flexible Formen der Erwerbstätigkeit und die vielfältigen Probleme am Arbeitsmarkt zu geben, wobei von einem notwendigen Paradigmenwechsel hin zu unideologischen Diskussionen in der Beschäftigungspolitik gesprochen wurde (vgl. Grüne, Plpr. 14/47, S. 3977). Hierzu blickte man auch wieder gern über die Landesgrenzen und fand zum Beispiel im dänischen Modell der Job-Rotation, bei dem Arbeitnehmer für Qualifizierungsmaßnahmen freigestellt und in dieser Zeit durch Arbeitslose ersetzt wurden, eine nachahmenswerte Maßnahme (vgl. Grüne, Plpr. 14/47, S. 3977). Im Rahmen des Job-AQTIV-Gesetzes zum Ende der Legislaturperiode wurde dies dann auch übernommen.

Von beiden Regierungsparteien wurde hier auch schon auf die Bedeutung der Modernisierung der Arbeitvermittlung und die Verwaltungsvereinfachung für die Arbeitsämter hingewiesen. Laut SPD mussten die Arbeitsämter mehr Entscheidungsspielräume bekommen, da sie mit eigenen Mitteln und Kompetenzen stärker lenkend eingreifen konnten und man sich von einer Verzahnung von aktiver Arbeitsmarktpolitik mit regionaler Strukturpolitik viel versprach (vgl. SPD, Plpr 14/47, S. 3982). Bei den Grünen wollte man auch hier wieder von Ausland lernen und verwies diesmal auf die Niederlande und erste Erfahrungen in NRW, wo man nach dem Vorbild der Maatwerke<sup>218</sup> private Arbeitsvermittlung mit hohen Erfolgsquoten betrieb (vgl. Die Grünen, Plpr. 14/47, S. 3977). Damit ließ sich schon eine deutliche Wende in der bisherigen Argumentation feststellen, da man sich zu Oppositionszeiten,

---

<sup>218</sup> Maatwerk („Arbeit nach Maß“) ist schon seit 1996 in Deutschland in der Zeitarbeit und Vermittlung von Langzeitarbeitslosen und Sozialhilfeempfängern tätig, wurde aber erst im Rahmen der Hartz-Reformen bekannt, da sie im Auftrag der BA die so genannten Personal-Service-Agenturen betrieben, von denen Arbeitsuchende als Leiharbeiter weitervermittelt werden.

vor allem auch von der SPD, gegen eine weitere Privatisierung der Arbeitsvermittlung stets vehement gewehrt hatte<sup>219</sup>, was auch von der FDP in der Debatte angemerkt wurde (vgl. FDP, Plpr. 14/47, S. 3978).

### *Stimmen aus der Opposition*

In der ersten Beratung war die konservativ-liberale Opposition noch ganz eingestellt auf ihre gleich bleibende Kritik an einer „rückwärtsgewandte[n] Politik mit dem Leitbild einer Arbeitsgesellschaft, das der Realität nicht mehr entspricht“ (vgl. CDU/CSU, Plpr. 14/39, S. 3249; vgl. ähnlich FDP, S. 3239). Sie warnten daher weiterhin vor den Folgen der oben angesprochenen Regelungen zur Bekämpfung von Scheinselbständigkeit und der Sozialversicherungspflicht für geringfügige Beschäftigung, die sie als Einladung zur Schwarzarbeit, Hemmung von Leistungsmotivation und für den Abbau der Arbeitslosigkeit hinderlich ansahen (vgl. CDU/CSU, Plpr. 14/39, S. 3233/34, 3259/60; FDP, S. 3240). Auch die noch bestehende Förderung eines zweiten Arbeitsmarktes wurde nach alter Manier kritisiert und dabei natürlich auch wieder auf die Zerstrittenheit in der Regierung zwischen Modernisierern und Traditionalisten hingewiesen.

„Denn das große Problem in Ihrer Regierung derzeit ist doch, daß zwischen Regierung und Fraktionen, aber auch zwischen Arbeitsministerium und Kanzleramt sowie zwischen Arbeitsminister und Kanzler der Kurs jeweils verschieden ist, daß Überlegungen, die angestellt werden, schon am nächsten Tag wieder überholt sind. So kann man keine sachgerechte Politik machen“ (CDU/CSU, Plpr. 14/47, S. 3248).

Die Union kritisierte, dass Schröder bisher keine klaren Kursvorgaben gemacht hätte und daher ständig abrupte Kursänderungen vorgenommen würden, unter denen besonders auch der Arbeits- und Sozialminister zu leiden hätte.

„Was tut der Kapitän dieses Schiffes Bundesrepublik? Was tut Kapitän Schröder? Er gibt eben keinen klaren Kurs vor; vielmehr handelt er nach der üblichen Devise: Na, schau mal. Das hat Folgen. Die Fahrtrichtung dieses Schiffes ändert sich ständig. Das bekommt besonders sein Steuermann für das überlastete Sozialschiff zu spüren – Walter Riester. Er muß das Ruder des Sozialschiffes nämlich nach den Weisungen des Chefs immer wieder herumreißen. Die Besatzung wird seekrank, der Steuermann immer blasser, und Herr Schröder bringt die sturmerprobte Sozialversicherung auf Schlingerkurs“ (CDU/CSU, Plpr. 14/39, S. 3251).

Von Seiten der FDP sah man zu diesem Zeitpunkt daher immer noch eine Dominanz der „Traditionskompanie“ in der Regierung, mit der eine Modernisierung der Politik definitiv nicht möglich sei (vgl. FDP, Plpr. 14/39, S. 3239), da man hier immer noch mit der „Klamottenkiste des Klassenkampfes“ argumentiere, was auch daran liege, dass nicht die neue Mitte oder der Bundeskanzler, sondern als größter Teil Gewerkschaftsmitglieder das Denken der Partei und damit die Richtlinien der Politik bestimme (vgl. FDP, Plpr. 14/39, S. 3552/53). Von Seiten der CDU/CSU bemängelte man noch, dass der Maßstab für Gerechtigkeit mit der SPD in der Regierung immer weiter zur Verteilungsgerechtigkeit

<sup>219</sup> In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass mit der „Wende zu den Argumentationen der neuen Mitte“ auch personelle Veränderungen hinter dem Rednertisch des Bundestages zu beobachten waren. So sprach hier für die Grünen z.B. erstmals Oswald Metzger, der sich selbst als „ordoliberaler Grüner“ verstand und im November 2007 nach fast 21 Jahren aus der Partei austrat, weil er die auf dem Nürnberger Bundesparteitag beschlossenen wirtschafts- und sozialpolitischen Vorstellungen nicht länger mittragen wollte. Seit April 2008 ist er Mitglied der CDU (vgl. Homepage von Oswald Metzger, <http://www.oswald-metzger.de/>, Abruf 9.3.2009).

verlagert würde und die gerechte Bewertung der individuellen Leistung immer mehr auf der Strecke bleibe (vgl. CDU/CSU, Plpr. 14/39, S. 3234), was im Schröder-Blair-Papier schon nicht mehr als zeitgemäß dargestellt worden war.

„Wer glaubt, daß man die Probleme heute dadurch lösen kann, daß man mehr Geld ausgibt, ohne Strukturen zu ändern, der ist auf dem Holzweg. Mehr Geld für soziale Leistungen gleich mehr soziale Gerechtigkeit gleich Abbau von Arbeitslosigkeit – diese Rechnung geht in Deutschland immer weniger auf; das weiß jeder. ... Im Mittelpunkt Ihrer Politik steht der Versuch, die Menschen vor allem zu bewahren, was auch nur im entferntesten an Beschwerlichkeit oder an Zumutung erinnern könnte“ (CDU/CSU, Plpr. 14/39, S. 3249).

Von dem später propagierten Fördern und vor allem Fordern schien man also noch nichts zu spüren.

„Rotgrün mutet den Arbeitnehmern im Lande viel zu. ... Rotgrün mutet den Autofahrern und den Steuerzahlern immer mehr zu. Nur den Arbeitslosen wollen Sie nicht zumuten, was ihnen im Interesse von Millionen von Beitragszahlern zugemutet werden muß“ (CDU/CSU, Plpr. 14/47, S. 3974).

Schließlich bezog man sich auch konkret auf das gerade bekannt gewordene Schröder-Blair-Papier, um aufzuzeigen, dass man es mit noch zu wenig „modernen Sozialdemokraten“ zu tun habe, so dass das Gros noch immer mit ideologischem Ballast diskutiere (vgl. CDU/CSU, Plpr. 14/47, S. 3975).

„Der Bundeskanzler hat in dem zusammen mit Tony Blair formulierten Papier gesagt – ich darf einmal daraus zitieren –: Ein Sozialversicherungssystem, das die Fähigkeit, Arbeit zu finden, behindert, – das ist ganz bezeichnend – muß reformiert werden. Moderne Sozialdemokraten wollen das Sicherheitsnetz aus Ansprüchen in ein Sprungbrett in die Eigenverantwortung umwandeln. Nach den Maßstäben von Schröder und Blair sind der Bundesarbeitsminister und, wie ich festgestellt habe, auch sein Staatssekretär keine modernen Sozialdemokraten (CDU/CSU, Plpr. 14/47, S. 3974).

Von der PDS sah die Kritik dagegen erwartungsgemäß anders aus, denn während es FDP und CDU/CSU zu wenig nach ihren alten Konzepten aussah, sah man hier zu viel von dem „neoliberalen Quark der letzten 16 Jahre“.

„Wer heute immer noch der Theorie anhängt, dass niedrige Löhne und großzügige Steuergeschenke Arbeitsplätze schaffen, der wende seinen Blick nach Ostdeutschland. Wenn es nicht so zynisch wäre, müßte man Sie darauf hinweisen, daß sich diese Theorie dort in einem gigantischen Feldversuch gründlich blamiert hat. ... Wenn ich jetzt lese, daß für die Juni-Sitzung des „Bündnisses für Arbeit“ Vereinbarungen zur Schaffung von Niedriglohnbereichen und Kombilohnmodellen angekündigt werden, dann sage ich Ihnen: Das ist nicht innovativ; das sind die alten Hüte aus der neoliberalen Mottenkiste von vorgestern“ (PDS, Plpr. 14/39, S. 3246).

Es wurde auch von dieser Seite bemerkt, dass die Regierung bisher mit dem Abbau der Arbeitslosigkeit nicht wirklich vorangekommen sei, was man auch darin begründet sah, dass die Regierung im Bündnis für Arbeit dringend notwendige Sofortmaßnahmen für mehr Arbeitsplätze immer wieder zu vertagen schien (vgl. ebd.). Zwar konnte man im Haushalts des Bundesarbeitsministers einen kleinen Lichtblick ausmachen, erwartete aber weiterhin mehr Initiative, die strukturellen Ursachen der Arbeitslosigkeit durch Umverteilung der vorhandenen Arbeit, Abbau der Überstunden und radikale Arbeitszeitverkürzung zu bekämpfen (vgl. PDS, Plpr. 14/39, S. 3246). In der zweiten Beratung verschärfte sich die Kritik der PDS noch, da man mit Blick auf das vorliegende Schröder-Blair-Papier einen völligen Gesinnungswechsel befürchtete und von den „Hombachs und Clements in der Partei“ schon zuvor nichts Gutes erwartet hatte (vgl. PDS, Plpr. 14/39, S. 3247).

„Soziale Gerechtigkeit wurde als Firmenzeichen der traditionsreichen Sozialdemokratischen Partei Deutschlands verstanden. Nie wäre es den arbeitslosen Wählerinnen und Wählern in den Sinn gekommen, daß der SPD-Bundeskanzler und seine Führungscrew dieses ehrliche Engagement aus mehr als hundert Jahren Sozialdemokratie preisgeben. Heute soll offensichtlich den Banken und Konzernen soziale Gerechtigkeit widerfahren, deren Gewinne in den letzten Jahrzehnten den Standort Deutschland angeblich so geschwächt haben“ (PDS, Plpr. 14/47, S. 3980).

Festzuhalten ist insgesamt, dass das zweite SGB III-Änderungsgesetz weniger hinsichtlich seiner konkreten Inhalte debattiert wurde als im Kontext der jeweils gleichzeitig stattfindenden Debatten. So fand die erste Beratung gemeinsam mit der Diskussion um den Haushalt des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung statt, der wesentlich mehr Aufmerksamkeit auf sich zog. In der zweiten Beratung wirkte dagegen die gerade zuvor stattgefundene Regierungserklärung vom neuen Finanzminister Eichel nach Lafontaines Rücktritt anscheinend noch nach.<sup>220</sup> Eichel hatte nämlich das so genannte „Zukunftsprogramm zur Sicherung von Arbeit, Wachstum und sozialer Stabilität“ vorgestellt, in dessen Rahmen die Haushalts-, Finanz- und Steuerpolitik auf einen konsequenten Konsolidierungskurs ausgerichtet werden sollte, um die Staatsverschuldung abzubauen. Zu diesem Zeitpunkt schien der Flügel der Modernisierer in der SPD anscheinend schon mehr Deutungsmacht gewonnen zu haben, denn die Deutungsmuster der Politik der Neuen Mitte, wie sie im Schröder-Blair-Papier zu erkennen waren, kamen nun auch deutlicher im parlamentarischen Diskurs zur Geltung. Dabei ist anzumerken, dass es sich im Grunde nicht um wirkliche Deutungsinnovationen handelte, da die Problemdeutungsmuster und Rechtfertigungskonstrukte zuvor in der konservativ-liberalen Regierung aufgetaucht waren, jetzt aber auch im sozialdemokratischen und grünen Parteimilieu an Geltung zu gewinnen schienen, wie vor allem die Debatten zur Regierungserklärung zum Zukunftsprogramm 2000 und tendenziell auch zum Haushaltssanierungsgesetz zeigten.

#### **Exkurs zum Schröder-Blair-Papier (1999): Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten**

Am 8. Juni 1999 wurde von Tony Blair und Gerhard Schröder in London ein Strategiepapier für die Erneuerung der Sozialdemokratie im 21. Jahrhundert vorgestellt. In seiner Biografie schreibt Schröder hierzu:

„Es war der Versuch, eine Strategie europäischer Sozialdemokraten zu formulieren, die eine angemessene Antwort auf die beiden großen Herausforderungen – demografischer Wandel und Globalisierung – geben sollten. Es ging im Wesentlichen um zwei Problemkreise: Wie effizient muss eine kapitalistische Gesellschaft sein, um weiterhin Sozialstaatlichkeit zu ermöglichen? Und: Wo beginnt ökonomische Effizienz Humanität zu zerstören? Und welche Rolle spielt in diesem Prozess der Markt? Anders ausgedrückt: Wo müssen Marktgeschehen Grenzen gesetzt werden, damit eine totale Ökonomisierung verhindert werden kann? Wie können sich Unternehmen verbesserte Wirtschaftsbedingungen zunutze machen, um neues Wirtschaftswachstum und neue Arbeitsplätze zu schaffen? Vor allem suchten wir nach einem Weg, den scheinbaren Widerspruch zwischen Angebots- und Nach-

<sup>220</sup> Mit dem so genannten „Interessenausgleichsgesetz“ wurde auch noch ein Gesetzentwurf der PDS mitberaten, welches aber wenig Aufmerksamkeit fand. Die PDS fordert hiermit die im SGB III unter dem Hinweis der Missbrauchsbekämpfung eingeführten zusätzlichen Pflichten für Arbeitslose (aktive Beschäftigungssuche, dreimonatige Meldepflicht), die rechtliche Statusverschlechterung im Rahmen der Beweislastumkehr und die mit dem AFRG eingeführte Zumutbarkeitsregelung abzuschaffen, da man hiermit nicht die Arbeitslosigkeit sondern lediglich die Arbeitslosen bekämpfe und sie unter den ständigen Missbrauchverdacht stelle, was angesichts der Lage auf dem Arbeitsmarkt völlig realitätsfremd sei. (vgl. Drks. 14/208).

frage-Politik aufzulösen. Das Papier enthielt in Ansätzen vieles von dem, was dann später in der Agenda 2010 erneut aufgegriffen werden sollte“ (Schröder 2006, S. 275f.).

Das Papier wurde maßgeblich von Bodo Hombach mitformuliert, der als enger Vertrauter Schröders und sein Kanzleramtschef bis 1999 auch das Konzept der „Politik der neuen Mitte“ theoretisch ausgearbeitet hatte (vgl. Hombach 1998) und sich damit als Anhänger einer „linken Angebotspolitik“ darstellte, was vom gewerkschaftsnahen Flügel der SPD stets äußerst kritisch betrachtet wurde. Nach Egle/Henkes (2003, S. 76ff.) stellte das Schröder-Blair-Papier einen Auslöser für eine sich entwickelnde Programmdebatte in der SPD dar, wobei es wohl eher als eine Art „Dammbrecher“ zu verstehen war, oder wie Blancke/Schmid formulieren, zur Sondierung der Lage in der der Partei diene, da es nach dem „öffentlichen Bekenntnis zur Erneuerung“ für Schröder anscheinend relativ schnell wieder an Bedeutung verlor (vgl. Geyer/Kurbjuweit/Schnibben 2005, S. 104ff.) und bis Ende 2001 in der Arbeitsmarktpolitik folgenlos blieb (vgl. zu den verschiedenen Phasen des Reformeifers in der Arbeitsmarktpolitik Blancke/Schmid 2003, S. 218ff.).

Im Strategiepapier wurde vor allem betont, dass der Rechts-Links-Gegensatz angesichts veränderter Realitäten nicht mehr angemessen und statt Ideologien nun ein gesunder Pragmatismus von Nöten sei. „Das Verständnis dessen, was ‚links‘ ist, darf nicht ideologisch einengen. ... In dieser neu entstehenden Welt wollen die Menschen Politiker, die Fragen ohne ideologische Vorbedingungen angehen und unter Anwendung ihrer Werte und Prinzipien nach praktischen Lösungen für ihre Probleme suchen, mit Hilfe aufrichtiger, wohl konstruierter und pragmatischer Politik“ (S. 3). Neue Konzepte für veränderte Realitäten sollten daher berücksichtigen, dass von modernen Sozialdemokraten unter den Bedingungen der Globalisierung ebenfalls vor allem Bedingungen geschaffen werden müssten, durch die bestehende Unternehmen prosperieren, sich entwickeln sowie neue Unternehmen entstehen und wachsen könnten. Die Politik der neuen Mitte sollte sich als Politik verstehen, „innerhalb derer der Staat die Wirtschaft nach Kräften fördert, sich aber nie als Ersatz für die Wirtschaft betrachtet“ (S. 1). Man erklärte, die Steuerungsfunktion von Märkten durch die Politik weiterhin ergänzen und verbessern zu wollen, aber niemals behindern zu dürfen. Daher sollte auf allen Ebenen der Gesellschaft ein Unternehmergeist gefördert werden, wozu ein „positives Klima für unternehmerische Selbständigkeit und Initiative“ und ein Sozialsystem, das „Initiative und Kreativität fördert“ geschaffen werden müsste (S. 5). Es wurde von Schröder und Blair von einer „neuen angebotsorientierten Agenda für die Linke“ gesprochen, deren wichtigste Elemente „ein robuster und wettbewerbsfähiger marktwirtschaftlicher Rahmen“, „eine auf die Förderung nachhaltigen Wachstums ausgerichtete Steuerpolitik“ – vor allem im Sinne einer Unternehmenssteuerreform, aber auch der Entlastung von Familien und Arbeitnehmern – sowie die Anerkennung der komplementären Rolle von Angebotspolitik waren. Man wollte so einen Mittelweg zwischen neo-liberalem laissez-faire und massiver staatlicher Intervention im Stile der 1970er Jahre finden.

In der Arbeitsmarktpolitik sollte dieses dazu führen, dass der Staat sich nicht als „passiver Versorger der Opfer wirtschaftlichen Versagens“, sondern als aktiver Förderer von Beschäftigung verstehen sollte. Ein Sozialsystem, das die Fähigkeit, Arbeit zu finden, behindert, sollte daher reformiert werden, was durch den folgenden viel zitierten Satz zusammenfassend dargestellt wurde: „Moderne Sozialdemokraten wollen das Sicherheitsnetz aus Ansprüchen in ein Sprungbrett in die Eigenverantwortung umwandeln“ (S. 14). Der Zugang und die Nutzung von Bildungsmöglichkeiten sowie lebenslanges Lernen wurden als wichtigste Formen der Sicherheit in der modernen Welt angepriesen, so dass die Ausbildung eine wichtige Rolle in der aktiven Arbeitsmarktpolitik spielen sollte und Qualifizierung und Weiterbildung in Zeiten der Arbeitslosigkeit als essentiell angesehen wurden. Gleichzei-

tig wurde aber auch davon gesprochen, dass Teilzeitarbeit und geringfügige Beschäftigung als Chance wahrzunehmen seien, da sie den Weg aus der Arbeitslosigkeit erleichterten und für die im Zuge wirtschaftlichen Strukturwandels freigesetzte gering Qualifizierte ein Niedriglohnsektor geschaffen werden müsse. Generell wurde erwartet, „daß jeder die ihm gebotenen Chancen annimmt“ (S. 15) Zwar wurde im Papier noch nicht explizit vom Modell eines „aktivierenden Sozialstaates“ gesprochen, aber die entsprechenden Deutungsmuster waren schon zu finden, wie beispielsweise dass das Steuer- und Sozialleistungssystem so ausgestaltet werden müsse, „daß es im Interesse der Menschen liege, zu arbeiten“ (S. 15).

Interessant ist schließlich vor allem noch, welche Werte angesprochen wurden, an denen sich moderne Sozialdemokraten orientierten sollten. Zunächst hieß es, dass „Fairneß, soziale Gerechtigkeit, Freiheit und Chancengleichheit, Solidarität und Verantwortung für andere“ als sozialdemokratische Werte beibehalten werden sollten, da sie zeitlos seien (S. 1), was allerdings nicht ausschloss, dass diese selbst eine Umdefinition erhielten, wie besonders beim Wert sozialer Gerechtigkeit zu erkennen. So hieß es, dass der „Imperativ der sozialen Gerechtigkeit“ nun aus mehr als der Verteilung von Geld bestehe und das oberste Ziel eine Ausweitung der Chancengleichheit sei. Nicht mehr Ergebnisgleichheit oder Verteilungsgerechtigkeit nach dem Bedarfprinzip, sondern Leistungsgerechtigkeit sollte also auch für die Sozialdemokraten zur Maxime werden: „In der Vergangenheit wurde die Förderung der sozialen Gerechtigkeit manchmal mit der Forderung nach Gleichheit im Ergebnis verwechselt. Letztlich wurde damit die Bedeutung von eigener Anstrengung und Verantwortung ignoriert und nicht belohnt und die soziale Demokratie mit Konformität und Mittelmäßigkeit verbunden statt mit Kreativität, Diversität und herausragender Leistung. ... Der Weg zur sozialen Gerechtigkeit war mit immer höheren öffentlichen Ausgaben gepflastert, ohne Rücksicht auf Ergebnisse oder die Wirkung der hohen Steuerlast auf Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung oder private Ausgaben. Qualitätsvolle soziale Dienstleistungen sind ein zentrales Anliegen der Sozialdemokraten, aber soziale Gerechtigkeit läßt sich nicht an der Höhe der öffentlichen Ausgaben messen“ (S.2). Schließlich konstatierte man, dass man die Werte, die den Bürgern wichtig seien, nämlich „persönliche Leistung und Erfolg, Unternehmergeist, Eigenverantwortung und Gemeinsinn“, zu lange hinter einem universellen Sicherungsbestreben zurückgestellt habe (S. 3).

Diese grundlegenden Deutungsmuster „moderner Sozialdemokraten“ spiegelten sich nach und nach in der Gesetzgebung von Rot-Grün wider.

#### **4.10.3.3 Sparen mit Rot-Grün: „Zukunftsprogramm 2000“ und das Haushaltssanierungsgesetz**

Mit dem Wechsel von Lafontaine zu Hans Eichel als neuem Finanzminister war eindeutig ein Politikwechsel verbunden (vgl. Zohlhöfer 2003). So kündigte Eichel am 24. Juni 1999 unter dem Motto „Deutschland erneuern“ ein „Zukunftsprogramm zur Sicherung von Arbeit, Wachstum und sozialer Stabilität“ an, mit dem die „Weichen für die Haushalts-, Finanz- und Steuerpolitik des beginnenden 21. Jahrhunderts“ (vgl. BM Eichel, Plpr. 14/47, S. 3907) gestellt werden sollten. „Rekordarbeitslosigkeit“, hohe Abgabenbelastung der Bürger, die finanziellen Probleme der sozialen Sicherungssysteme, „arbeitsplatzvernichtende Lohnnebenkosten für Unternehmen und Arbeitnehmer“ und der „immense Schuldenberg“, den die Kohl-Regierung hinterlassen habe, machten laut Eichel eine „Trendwende“ notwendig. Man glaubte, nur noch durch konsequente Konsolidierung der Staatsfinanzen die Handlungsfähigkeit des Staates sicherstellen und die aktive Arbeitsmarktpolitik zum Abbau der Arbeitslo-

sigkeit weiter betreiben zu können (vgl. BM Eichel, Plpr. 14/47, S. 3908). Außerdem hieß es, dass eine Sanierung auch in Verantwortung für die nächste Generation notwendig und zudem als „Chance für eine gesellschaftliche Erneuerung“ zu sehen sei.

„Insofern sehe ich in dieser Umkehr in der Wirtschafts- und Finanzpolitik auch eine große Chance für eine gesellschaftliche Erneuerung. Die Tendenz, nur seinen persönlichen Vorteil zu Lasten anderer zu suchen, muß umgekehrt werden. Gefragt sind Bürgerinnen und Bürger mit Verantwortungsbewusstsein und solidarischem Verhalten, die das politische und gesellschaftliche Leben mitgestalten. Dann können wir die Weichen für Innovation in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft stellen und diese zukunftsfähig machen“ (BM Eichel, Plpr. 14/47, S. 3910).

Man wollte daher das Zukunftsprogramm auch weniger als Sparpaket, denn als Basis „für ein sozial gerechtes, zukunftsfähiges Gemeinwesen“ (BM Eichel, Plpr. 14/47, S. 3909) verstehen. Sparen wurde von Eichel als „Mittel zum Zweck“ dargestellt, da schließlich hierdurch wieder für einen „aktiven Staat gesorgt würde, der sozialen Schutz und soziale Gerechtigkeit im Zeitalter eines sich immer mehr beschleunigenden wirtschaftlichen Strukturwandels leisten kann“; „Arbeitsplätze und soziale Gerechtigkeit“ standen laut dem Bundesfinanzminister damit auch im Mittelpunkt der Finanz- und Wirtschaftspolitik (vgl. BM Eichel, Plpr. 14/47, S. 3908). Schließlich betonte er auch, dass die Wirtschaft einen handlungsfähigen Staat mit soliden Finanzen brauche.

Das Zukunftsprogramm umfasste daher auch eine Steuerreform zur „Wiederherstellung von mehr Steuergerechtigkeit“ und Entlastung von Familien und Unternehmen sowie einen Plan zur Haushaltskonsolidierung unter dem Motto „gezielte Einschnitte fördern das Wachstum“.

„Bei der Umsetzung der Einsparziele haben die Ressorts eigene Prioritäten gesetzt. Kürzungen nach der Rasenmähermethode hat es nicht gegeben. Wir haben, um im Bild zu bleiben, jedem Ressort eine Rosenschere in die Hand gegeben, damit mit gezielten Schnitten am Rosenstock sichergestellt werden kann, daß die Rosen künftig wieder blühen. ... Wenn Ihnen das Bild nicht gefällt, dann biete ich Ihnen ein anderes an: An die Stelle des süßen Gifts der Staatsverschuldung, das mit Sicherheit zum Tode führt, setzen wir die bittere Medizin der Gesundheit“ (BM Eichel, Plpr. 14/47, S. 3911).

Der Finanzminister erklärte, die Last der Sparmaßnahmen insofern „auf mehrere Schultern zu verteilen“, als man gleichzeitig auf Subventionsabbau, die Straffung des Staatsapparates mit einer Verkleinerung des öffentlichen Dienstes und auf „strukturelle Anpassungen“ bei den Renten, dem Arbeitslosengeld und der Arbeitslosenhilfe hinwirken wollte. Letzteres sollte natürlich vor allem wieder zur Erhaltung eines auch in der Zukunft stabilen Sicherungssystems notwendig sein. Man betrieb nach eigenen Worten also keinen Sozialstaatsabbau, sondern -umbau, der auch noch sozial vonstatten gehen sollte. Die öffentliche Kritik für zugegebenermaßen auch „unpopuläre Maßnahmen“ hielt man für ungerechtfertigt, da man den „Karren schließlich nicht selbst in den Dreck gesetzt hatte“, sondern ihn nur jetzt wieder herausholen musste (vgl. BM Eichel, Plpr. 14/47, S. 3911/12). Eichel unterstellte, dass man sich in allen Parteien darüber einig sei, den Ausweg aus der Verschuldung nicht über höhere Steuern, sondern über die Reduzierung staatlicher Leistungen gehen zu wollen. In diesem Zusammenhang fiel dann auch das erste Mal in den bisher betrachteten Debatten der Begriff des „aktivierenden Sozialstaates“.

„Die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik werden auf hohem Niveau verstetigt. Das ist ein Stück Änderung in der politischen Philosophie: weg vom mehr fürsorgenden, hin zum aktivierenden Sozialstaat ... Wir stärken – das habe ich schon angedeutet – den aktivierenden Sozialstaat. Es ist richtig, daß wir die Lohnersatzleistungen etwas zurücknehmen. Aber dies ist in der heutigen Lage die richtige Schwerpunktsetzung. Ähnliche Schwerpunkte setzen auch alle anderen Länder in Europa, gerade auch im Norden Europa“ (SPD, Plpr. 14/47, S. 3911/12).

So nutzte nun also auch der sozialdemokratische Finanzminister den Verweis auf internationale Vorreiter beim Umbau des Sozialstaates, um zu unterstreichen, dass das Zurückfahren staatlicher Sozialleistungen die einzige, angemessene Reaktion auf die gesellschaftliche Lage sowie die Voraussetzung für die Zukunftsfähigkeit des Landes sei. Vom Bundesarbeitsminister wurde in dieser Debatte auch noch auf die geplante „Verzahnung“ von Arbeitslosen- und Sozialhilfe verwiesen<sup>221</sup>, was als Lösung für die finanziellen Lastenverschiebungen zwischen Bund und Kommunen dargestellt wurde, wobei er sich vehement dagegen aussprach, die Arbeitslosenhilfe auf Sozialhilfeniveau absenken zu wollen.

„Auch diese Frage steht im Zusammenhang mit der von uns geplanten Verzahnung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe. Ich sage Verzahnung, weil wir – entgegen der Diskussion auch von Ihrer Seite, an die ich mich noch sehr genau erinnere – die Arbeitslosenhilfe nicht zur Sozialhilfe machen wollen. Wir wollen die Systeme so ausrichten, daß der in der Wirklichkeit immer wieder vorkommende Verschiebehahnhof der Stadtkämmerer zu Lasten der Bundesanstalt für Arbeit und der Bundesanstalt für Arbeit zu Lasten der Kommunen und der Sozialhilfeempfänger unmöglich wird“ (BM Riester, Plpr. 14/47, S. 3936).

Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass im Herbst 1999 mit dem Haushaltssanierungsgesetz, die originäre Arbeitslosenhilfe, d.h. die Leistung, die bisher nach kurzzeitiger sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung ohne vorherigen Bezug von Arbeitslosengeld gewährt wurde, zum 1.1.2000 ganz abgeschafft wurde, nachdem ihr Bezug unter Kohl 1994 zunächst schon auf ein Jahr begrenzt worden war (vgl. Heinelt, 2003, S. 127).

Unter dem Motto „Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit“ sollte ein „modernes, international konkurrenzfähiges Steuerrecht“ (vgl. BM Eichel, Plpr. 14/47, S. 3913) eingeführt werden. Dazu gehörte eine Unternehmenssteuerreform ab 2001, die zur Entlastung beitragen sollte, da man sich der „Einsicht aller Länder in Europa“ anschloss, dass durch „die Begünstigung des im Unternehmen verbleibenden Gewinns“ Investitionen erleichtert und somit Arbeitsplätze geschaffen würden (vgl. ebd.). Ebenso sollten Eingangs- und Spitzensteuersatz zum 1. Januar 2000 gesenkt und in zwei Stufen eine Neuordnung des Familienlastenausgleichs durchgeführt werden. Mehr Steuergerechtigkeit sollte vor allem durch die Ausrichtung der „Besteuerung wieder mehr nach der Leistungsfähigkeit“ herbeigeführt werden (vgl. BM Eichel, Plpr. 14/47, S. 3922).

Angesichts der schnell aufgekommenen öffentlichen Kritik an diesem Sparpaket versuchten Finanz- und Arbeitsminister abschließend beide, das Zukunftsprogramm als einzig richtige Lösung und immer noch in der Tradition der Sozialdemokratie stehend darzustellen.

---

<sup>221</sup> Bereits im März 1999 hatte Riester laut Frankfurter Allgemeine auf die Notwendigkeit der Zusammenlegung hingewiesen und vorgeschlagen, diese in zwei oder drei Bundesländern zu erproben (vgl. IAB - Chronik der Arbeitsmarktpolitik 1999).

„Wie dem auch sei: Wir werden den öffentlichen Druck aushalten und uns nicht daran hindern lassen, das Richtige für die Menschen in unserem Lande zu tun. ... Das Zukunftsprogramm der Koalition verbindet die Notwendigkeit der Haushaltssanierung mit mehr sozialer Gerechtigkeit und Sicherheit sowie den notwendigen Impulsen für mehr Wachstum und Beschäftigung. Dieses Konzept ist beschäftigungsfördernd. Es ist bei allen Härten, die ich gerne zugeben will, sozial ausgewogen, weil wir bereits in den letzten Monaten die Gerechtigkeitslücken weiter geschlossen haben. Ich sage im Namen der SPD-Bundestagsfraktion, damit die Menschen im Lande es wissen: Wir werden die soziale Balance bei weiteren zu beschließenden Maßnahmen im Auge behalten. Die Menschen können sich darauf verlassen. Die SPD bleibt in ihrer Tradition. Sie ist die einzige Volkspartei, die Innovation und Modernisierung mit sozialer Gerechtigkeit verbindet“ (SPD, Plpr. 14/47, S. 3912, 3922).

Vom Koalitionspartner wurde das Paket als notwendiger „Paradigmenwechsel“ gelobt, den man selber erst gar nicht für möglich gehalten hatte.

„Ich selber gebe hier ohne Einschränkung zu: Ich habe diesen Kraftakt nicht für möglich gehalten. Es ist ein Ergebnis erzielt worden, zu dem unsere Fraktion, zu dem auch der Haushaltssprecher der kleineren Regierungsfraktion uneingeschränkt steht. Wir werden bei der Neuverschuldung einen Sinkflug einleiten“ (Die Grünen, Plpr. 14/47, S. 3925)

Man bekannte sich also eindeutig zu den Plänen, gegen die Staatsverschuldung anzugehen und vor allem der Neuverschuldung entgegenzuwirken, und schien fast stolz zu sein, den Mut zu haben, dazu aufzurufen, dass Ansprüche zurückgenommen und „der Gürtel enger geschnallt“ werden müsste.

„Die alte Bundesregierung hat sich hinter der Wiedervereinigung versteckt, hat immer davon gesprochen, daß der Gürtel enger geschnallt werden muß, aber nicht den Mut gehabt, tatsächlich die notwendigen Maßnahmen durchzuführen. ... Wenn jetzt eine Regierung kommt, und dazu noch eine sozialdemokratisch-grüne Regierung, und sagt: ‚Mit diesem Marsch in den Schuldenstaat räumen wir auf, wir sagen der Bevölkerung ehrlich, daß wir unsere Ansprüche an die Gesellschaft sozial gerecht und ökonomisch verträglich zurückfahren‘, dann ist das eine Botschaft, die den Sozialstaat in seinem Kern langfristig erhalten will“ (Die Grünen, Plpr. 14/74, S. 3926, 3929).

Bemerkenswerterweise wies ein Abgeordneter der Grünen auch noch darauf hin, dass man mit dem Zukunftsprogramm „genau das Signal gab“, was man als Koalition brauche, um in der Ökonomie tatsächlich Erfolg zu haben (vgl. Die Grünen, Plpr. 14/47, S. 3929). Man wollte sich also anscheinend nicht weiter in die „wirtschaftsfeindliche Ecke“ stellen lassen, sondern „in den Geleitzug der anderen europäischen Volkswirtschaften mit einem volkswirtschaftlichen Wachstum, das die Arbeitslosigkeit bekämpft“, einreihen (vgl. ebd.). Letztlich hörte man von den Grünen auch ganz klar, dass Sparen nun mal notwendig sei, um Wettbewerbsdruck aus- und Sozialstaatlichkeit zu erhalten. Von „Besitzstandswahrern“ – ein Begriff, der auch gerne und viel von der Vorgängerregierung genutzt worden war –, „die immer aufschrien, wenn es an ihren Geldbeutel gehe“, wollte man daher nichts wissen (vgl. Die Grünen, Plpr. 14/47, S. 3930).

### *Stimmen der Opposition zum Sparprogramm*

Erwartungsgemäß reagierten die drei Oppositionspartien wieder recht unterschiedlich auf das angekündigte Programm. Die Kritik aus der CDU/CSU-Fraktion hielt sich in Grenzen, da sie eigentlich nur betont wissen wollte, dass die hohe Verschuldung nicht der Vorgängerregierung angelastet werden dürfe, sondern in der Verantwortung der SPD läge. Schließlich habe diese immer gegen die Sparpläne der Kohl-Regierung „gehetzt“ und unter Lafontain als Finanzminister weitere Schulden angehäuft.

„Sie haben vor einigen Tagen bei einer Pressekonferenz in Wiesbaden oder in Frankfurt wörtlich gesagt: ‚Ich habe keine Lust, mich für die Sanierung eines Haushaltes zu entschuldigen, den andere vor die Wand gefahren haben.‘ – haben Sie recht, Herr Eichel. Aber Sie können nur Ihren unmittelbaren Vorgänger gemeint haben, Oskar Lafontaine. ... Es müssen jetzt die 30 Milliarden weggeehelt werden, die im Haushalt 1999 lafontainisiert worden sind“ (CDU/CSU, Plpr. 14/47, S. 3915).

Die Unternehmenssteuerreform unterstützte man eindeutig, wies aber auch darauf hin, dass sie viel früher nötig gewesen wäre, was durch die Blockaden der damaligen Opposition aber verhindert worden war (vgl. CDU/CSU, Plpr. 14/47, S. 3917). Angesichts des wohl auch wahrgenommen „Paradigmenwechsels“ in der Regierungspolitik signalisierte man aber eine positive Grundhaltung gegenüber dem „Zukunftsprojekt“.

„Wir sind bereit, den Streit über das, was in der Vergangenheit richtig oder falsch war, auf die Seite zu legen, wenn wir uns jetzt darauf konzentrieren, die notwendigen Entscheidungen für die Zukunft in Deutschland zu treffen. Zu diesen Zukunftsaufgaben gehört erstens, daß das langfristige Vertrauen derer, die in Deutschland Arbeitsplätze schaffen sollen, wiederhergestellt wird. Das ist eine Frage der Glaubwürdigkeit der Politik der Bundesregierung. Es ist Ihre Aufgabe, dafür zu sorgen“ (SPD, Plpr. 14/47, S. 3919).

Von Seiten der FDP sah man dagegen keine Trendwende in der Regierungspolitik, da man meinte, vom Kanzler anstatt „epochemachender Politik“ doch wieder nur „Sprechblasen“ und eine „Politik ohne Substanz“ geliefert zu bekommen (vgl. FDP, Plpr. 14/47, S. 3923). Interessanterweise prangerte man sogar die Senkung der Beiträge der BA für Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung bei den Beziehern von Arbeitslosenhilfe an, allerdings weniger wegen der Schlechterstellung der Betroffenen als wegen der darin beinhalteten Kostenverlagerung vom Bund auf die Haushalte der Versicherungsträger. Trotzdem bemerkte man, dass „Sozialpolitik nach sozialdemokratischem Muster“ anscheinend jetzt bedeute, gerade denen etwas zu nehmen, die ohnehin am wenigsten hätten (vgl. FDP, Plpr. 14/47, S. 3924), womit natürlich ausgedrückt werden sollte, dass die SPD anscheinend den eigenen sozialdemokratischen Traditionen nicht mehr treu war. Diese wurden aber auch letztlich als nicht realitätsgerecht dargestellt, denn das Gesamturteil zum Zukunftsprogramm lautete:

„Es geht darum, ob man zugibt, daß die Wirklichkeit anders als das Parteiprogramm ist. Darum treffe ich die einfache und erschreckende Feststellung, daß Sie die Chaospolitik der ersten acht Monate, die Sie eigentlich während der Kosovo-Krise Zeit hatten zu überdenken, unbeirrt fortsetzen. Falsche Weichenstellungen, Fehler im einzelnen! Sie können es einfach nicht. Das ist die schlichte Feststellung. Sie sind nicht in der Lage, das Richtige zu tun“ (FDP, Plpr. 14/47, S. 3925).

„Erschüttert“ über die Trendwende in der Regierungspolitik war dagegen die PDS, die den „Rollenwechsel“ der Regierung scharf kritisierte und deren Glaubwürdigkeit in Frage stellte.

„Ich habe mir in den letzten Tagen einmal überlegt, was passiert wäre, wenn dieses Sparpaket – bitte seien Sie nicht gleich beleidigt; ich sage es trotzdem – wortgleich von der letzten Regierung aus CDU/CSU und F.D.P. hier vorgelegt worden wäre. Ich habe mir einmal einen Moment lang überlegt, welche Reden aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen im letzten Jahr dazu gehalten worden wären. Das kann man wirklich als Theaterstück aufführen. Sie können einfach die Reden aus dem letzten Jahr nehmen und werden dann feststellen: Sie hätten das Ding in der Luft zerrissen. Das ist die Wahrheit. Das ist der Rollenwechsel, den Sie inzwischen durchmachen“ (PDS, Plpr. 14/47, S. 3931).

Man hielt das Sparpaket für „wirtschaftlich schädlich“ und „sozial ungerecht“ und befürchtete als Folge eine Verbreiterung der Kluft zwischen Ost und West sowie zwischen Arm und Reich, was keinesfalls mit sozialdemokratischen Grundwerten zusammenpasse.

„Eine sozialdemokratisch geführte Regierung muß sich schon fragen lassen, wie sie es mit ihrer Tradition vereinbaren kann, bei Alten und Arbeitslosen sowie im Rahmen der Gesundheitsreform bei Kranken zu kürzen, um den Spitzensteuersatz der Bestverdienenden zu senken und die Unternehmen völlig undifferenziert steuerlich zu entlasten“ (PDS, Plpr.14/47, S. 3931).

Den viel benutzten Slogan „Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren“ hatte auch die PDS immer wieder benutzt. Sie forderte damit aber ganz andere Maßnahmen ein, nämlich Überstundenabbau, Arbeitszeitverkürzung, einen öffentlichen Beschäftigungssektor und die Ausweitung der Beitragspflicht auf die „Gutverdienenden, Freiberufler, Selbständigen, Beamten, Abgeordneten und Minister“ (vgl. PDS, Plpr. 14/47, S. 3933). Die PDS empfahl der Regierung hierfür Mut aufzubringen und nicht für das Sparen, zumal das Zukunftsprogramm einen Verrat sozialdemokratischer Traditionen darstelle.

„Zu Recht nannte der Bundeskanzler das Sparprogramm das größte in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Es ist aber auch das unsozialdemokratischste in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland und es wird uns alle teuer zu stehen kommen“ (PDS, Plpr.14/47, S. 3933).

#### *Das Haushaltssanierungsgesetz 1999*

Als „integraler Bestandteil des Zukunftsprogramms“ wurde am 17. September 1999 ein Haushaltssanierungsgesetz in den Bundestag eingebracht, welches, wie bereits in der Regierungserklärung genannt, zu soliden Staatsfinanzen als „unverzichtbare Grundlage für neue Arbeitsplätze, eine nachhaltige, wirtschaftliche Entwicklung und für soziale Stabilität“ führen sollte. Mittels „struktureller Konsolidierung der Bundesfinanzen“ wollte man gewährleisten, dass die im „Zukunftsprogramm 2000“ vorgesehenen Zukunftsinvestitionen und Steuersenkungen auch umgesetzt werden könnten. Mit einem konsequenten Sparkurs, der soweit wie möglich mit strukturellen Reformen verbunden sein sollte, die den „ökonomischen und sozialen Fortschritt fördern“, wollte man schon in der 15. WP einen ausgeglichenen Haushalt ohne Neuverschuldung erreichen und damit einen wichtigen Beitrag zur Erfüllung der Vorgaben des Europäischen Stabilitätspaktes leisten (vgl. Drks. 14/1636). Ein Schwerpunkt unter anderen bildeten einige Änderungen des SGB III, und zwar in der Art, dass die Arbeitslosenhilfe jetzt nur noch auf Personen, die zuvor Arbeitslosengeld bezogen hatten, beschränkt wurde (d.h. Streichung der originären Arbeitslosenhilfe), Entgeltersatzleistungen wie Arbeitslosen-, Unterhalts- und Übergangsgeld in der Zeit vom 1. Juli 2000 bis zum 30. Juni 2002 nur entsprechend der Veränderung des Preisindex für die Lebenshaltung angepasst, SAM für Wirtschaftsunternehmen im Osten gekürzt sowie Anpassungen der Bemessungsgrundlagen für Sozialleistungen bei Arbeitslosenhilfebezieher vorgenommen werden sollten (vgl. Drks. 14/1636, S. 164f.).

In den Debatten wurden von der Regierung die gleichen Argumentationen zur Rechtfertigung des Sparens bzw. der Sanierung angeführt wie schon in der oben angeführten Regierungserklärung, so dass

auf eine ausführliche Belegung mit weiteren Zitaten im Folgenden verzichtet wird. Zentral waren nach wie vor die Argumentations- bzw. Rechtfertigungsmuster des Sparens zum Rückgewinn von Handlungsfähigkeit, als Vorsorge und Voraussetzung für die Zukunft, insbesondere des Sozialstaatsystems, im Sinne der Generationengerechtigkeit, als vertrauensbildendes Signal für die Wirtschaft sowie der Verantwortung im Rahmen des europäischen Stabilitätspakts. Bemerkenswert ist, dass die Regierungsparteien jeweils betonten, dass man ihnen einen solchen „Kraftakt“ mit allerlei „unbequemen Wahrheiten“ und „bitteren Pillen“ wohl nicht zugetraut hätte, so dass man jetzt alle Skeptiker eines Besseren belehren konnte und sich selbst zum Mut und Durchhaltevermögen, trotz der schon in einigen Landtagswahlen erfolgten Rückschläge, beglückwünschte.

„Alles in allem sind wir, was die Arbeitsmarktpolitik, die Rentenpolitik und die Sozialpolitik anbelangt, auf einem Reformkurs. Mit diesem Haushalt machen wir beides: Wir stabilisieren das Sozialsystem und schaffen einen politischen Handlungsspielraum, und wir gehen engagiert und mutig eine Reform an, für die Sie nie den Mut hatten“ (Die Grünen, Plpr. 14/54, S. 4735; vgl. ähnlich SPD, Plpr. 14/70, S. 6284).

Vor dem Hintergrund, dass in Zusammenhang mit dem Sparkpaket der Regierung der Vorwurf des Wählerbetrugs in der Öffentlichkeit und der Opposition aufkam (vgl. z.B. CDU/CSU, Plpr. 14/54, S. 4706), wies die Regierung in der Debatte immer wieder darauf hin, dass man mit dem Haushaltssanierungsgesetz und den vorherigen „Korrekturgesetzen“ genau das umsetze, was man vor der Wahl versprochen habe, und daher im Gegensatz zur Vorgängerregierung konsequent und ehrlich sei (vgl. SPD, Plpr. 14/54, S. 4666). Außerdem argumentierte sie weiterhin mit den hohen Erblasten der Staatsverschuldung, die zu Sanierungsmaßnahmen zwingen würden (vgl. BM Eichel, Plpr. 14/54, S. 4651f.). Erkannt werden sollte zudem, dass alle Maßnahmen dem Ziel von mehr Gerechtigkeit dienen.

„Unserer Kinder wegen, der sozialen Gerechtigkeit heute wegen und der Handlungsfähigkeit des Staates heute und in Zukunft wegen müssen wir heraus aus der Schuldenfalle. Dies geschieht sehr konkret und sehr praktisch. Es führt kein Weg an einer konsequenten Haushaltskonsolidierung vorbei“ (BM Eichel, Plpr. 14/54, S. 4651).

Eichel bemerkte, dass momentan kein „betont expansives Verhalten des Staates“ benötigt würde, sondern man vor allem stabile Rahmenbedingungen für Konsumenten und Investoren schaffen müsse, um eine sich selbst verstärkende positive Wachstumsdynamik zu bekommen (vgl. Plpr. 14/54, S. 4658). Dass man bisher noch nicht die großen Wachstumsraten erreicht hatte und sich auch die Arbeitslosigkeit nicht wie gewünscht schneller abbaute, wurde vor allem auf eine Südostasien-, die Südamerika-, und die Russlandkrise im Übergang 1998/1999 zurückgeführt, von der die deutsche Volkswirtschaft nach Angaben der Regierung stärker als die anderer Nationen betroffen war (vgl. BM Eichel, Plpr. 14/54, S. 4559, Die Grünen, Plpr. 14/54, S. 4674). Als Erfolg der aktiven Arbeitsmarktpolitik der Regierung wurde aber gesehen, dass die Arbeitslosigkeit trotz Wachstumsverlusten nicht gestiegen, sondern sogar leicht rückläufig gewesen sei (vgl. SPD, Plpr. 14/54, S. 4702). Aktive Arbeitsmarktpolitik sollte der Regierung nach aber auch auf die Zielgruppen ausgerichtet werden, die ihrer am nötigsten bedurften. Dazu zählte man weiterhin die jugendlichen Arbeitslosen und die Langzeitarbeitslosen, wobei man für die Erstgenannten auch immer wieder auf die Erfolge des aufgelegten Sofortprogramms verwies (vgl. BM Riester, Plpr. 14/54, S. 4725; SPD, Plpr. 14/70, S. 6298).

Bei allen Konsolidierungsgedanken wurde immer wieder betont, dass man der aktiven Arbeitsmarktpolitik keine Gelder entzöge<sup>222</sup>, sondern hier die Mittel sogar noch aufstocke, wofür man aber den Anstieg von Sozialleistungen auf der anderen Seite begrenzen müsse (vgl. BM Eichel, Plpr. 14/54, S. 4656, 4667, BM Riester, S. 4724). Dies wurde als „schmerzhaft und nur im Hinblick auf den Gewinn von Zukunftsperspektiven“ als akzeptabel angesehen, aber im Gegensatz zu vermeintlichen Alternativvorschlägen aus der konservativen Opposition immer noch als zumutbar dargestellt.

„So fordert Herr Merz im ‚Focus‘, den Zuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit gleich um viele Milliarden DM zurückzufahren. Das würde bedeuten: weniger Geld für das äußerst erfolgreiche Programm gegen Jugendarbeitslosigkeit, weniger Geld für aktive Arbeitsmarktpolitik in West- und vor allem in Ostdeutschland. Oder wollen Sie etwa auf die Vorschläge der Herren Protzner und Uldall zurückgreifen? Sie forderten: kein Geld für Arbeitslose mehr im ersten Monat ohne Job, in der Krankenversicherung nur noch begrenzte Leistungen, erhöhte Zahlungen und Selbstbehalt. ... Die Menschen müssen doch erfahren und es muß ihnen klar werden, was ihnen bei Fortsetzung einer schwarzgelben Koalition gedroht hätte; dann können sie zwischen jenem und dem, was wir jetzt an sozialen Härten in unserem Zukunftsprogramm formulieren, abwägen“ (SPD, Plpr. 14/54, S. 4668).

So wurde auch die Streichung der originären Arbeitslosenhilfe und die Begrenzung der Steigerung der anderen Sozialleistungen auf die Preissteigerungsrate als unumgänglich, für die jeweils „Betroffenen“ aber als durchaus erträglich sowie „versicherungssystematisch zu vertreten“ dargestellt (vgl. Die Grünen, Plpr. 14/54, S. 4734).

„Dennoch – das muß ich hier mit aller Deutlichkeit sagen – ist auch diese Sparmaßnahme unumgänglich, weil wir keine andere Wahl haben. Ich komme auf eine weitere Sparmaßnahme, nämlich die Abschaffung der originären Arbeitslosenhilfe. Hier kann man schon sagen, daß dies von der Versicherungssystematik her und auch als Sparmaßnahme vertretbar ist, vorausgesetzt, die Kommunen erhalten einen Ausgleich für die Lasten, die auf sie zukommen. Aber eben dies ist vorgesehen, wenn man das Gesamtprogramm betrachtet, das Minister Eichel vorgestellt hat, denn in der mittelfristigen Finanzplanung werden Länder und Kommunen im Schnitt um eine halbe Milliarde entlastet“ (SPD, Plpr. 14/54, S. 4742).

„Bei all dem, was wir vorgefunden haben und was wir an Zukunftsaufgaben vor uns haben, sage ich Ihnen: Wenn es nicht einmal möglich ist, daß diejenigen, die vom Staat und von den von ihm garantierten Einrichtungen, zwei Jahre lang Geld bekommen, ohne etwas zu verlieren – etwas anderes heißt es nicht, wenn die Gehälter, die Renten, die Pensionen und die Sozialhilfe um die Preissteigerungsrate erhöht werden –, wenn Sie meinen, das bekämpfen zu müssen, dann wäre dieses Land ein nicht mehr sanierbarer Fall“ (SPD, Plpr. 14/70, S. 6298).

Bundesarbeitsminister Riester sprach auch in dieser Debatte wieder die gewünschte Verzahnung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe an und bemerkte, dass er hier auf Mitwirkungsbereitschaft in der CDU/CSU gestoßen sei. Daher werde diese Reform nun auch in Zusammenarbeit mit den Ländern konkret angegangen (vgl. BM Riester, Plpr. 14/54, S. 4728), wobei er sich nach wie vor explizit gegen die Reduzierung der Arbeitslosenhilfe auf Sozialhilfeniveau aussprach, aber auch wieder nicht erläuterte, wie die Verzahnung genau aussehen sollte, außer, dass man möglichst viele Leistungsempfänger aktiv in den Arbeitsprozess einbinden wolle (vgl. BM Riester, Plpr. 14/54, S. 4729).

Zum Schluss der Debatte plädierte man von Seiten der SPD noch für „weniger Egoismus der Einzelnen und der Gruppen“ sowie „mehr Gemeinsinn und ein gemeinsames Verständnis davon, daß nur

<sup>222</sup> Von einem Abgeordneten der Grünen hieß es aber auch noch: „Ich sage Ihnen aber auch eines: Dieses Plädoyer für eine aktive Arbeitsmarktpolitik und für eine Arbeitsförderung beinhaltet auch für uns keinen Bestandsschutz einzelner Instrumente. Wir prüfen die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik auch auf ihre Effizienz“ (Plpr. 14/54, S. 4734). Damit wurde wiederum deutlich, dass auch hier wieder die finanziellen Spielräume letztlich entscheidend sein würden.

eine gerechte Gesellschaft, in deren Mittelpunkt die Würde des einzelnen Menschen steht und seine Fähigkeit und Bereitschaft, für andere einzustehen, eine lebenswerte und zukunftsfähige Gesellschaft ist“ (vgl. SPD, Plpr. 14/54, S. 4659f.; vgl. ähnlich Die Grünen, Plpr. 14/540, S. 4674).

Als Regierung hatte man nach eigener Ansicht jedenfalls den Kampf für mehr Gerechtigkeit aufgenommen, indem man auf der einen Seite auf die Entlastung der kleinen und mittleren Einkommen und auf der anderen Seite auf die Abschaffung der Vergünstigungen für Bezieher hoher Einkommen im Steuersystem hingewirkt hatte (vgl. SPD, Plpr. 14/70, S. 6299).

Bemerkenswert ist noch, dass der Erneuerungskurs innerhalb der SPD vom kleinen Koalitionspartner ausgesprochen gewürdigt wurde und man den Koalitionspartner explizit in Schutz gegen Kritik nahm:

„Im Rahmen dieser Debatte sollte man in keiner Weise hämisch über die Auseinandersetzungen in einer Volkspartei reden, die darum ringt, einen Kurs zwischen sozialer Gerechtigkeit einerseits und notwendiger Konsolidierung andererseits zu finden. ... In der SPD-Fraktion wird jetzt darum gestritten, wie man diesen sozialen Ausgleich hinbekommt, wie man es schafft, daß die jetzigen Konsolidierungsbemühungen von der Bevölkerung nicht als Kaltherzigkeit im Sinne eines blanken Neoliberalismus verstanden werden ... Dieser Kurs ist schwierig. Aber, meine Damen und Herren von der Union und von der F.D.P., beide Regierungsfractionen werden, so glaube ich, diesen Kurs der Öffentlichkeit vermitteln können. ... Sie unterschätzen die Beweglichkeit der SPD, was die Anerkennung der Entwicklungen in dieser Gesellschaft betrifft“ (Die Grünen, Plpr. 14/54, S. 4675f.).

Daher bekannten die Grünen sich dann auch dazu, ein verlässlicher Partner bei diesem Konsolidierungsprogramm zu sein, welches Ausdruck einer „Politik der neuen Chancen und der sozialen Fairneß“ sei (vgl. Die Grünen, Plpr. 14/54, S. 4677/79; Plpr. 14/70, S. 6290).

Dass man auf dem „richtigen Weg“ war, machte die Regierung letztlich an der Entwicklung der Arbeitsmarkt- und Strukturdaten fest, verkündete sogar, dass Deutschland in Europa noch zur „Wachstumslokomotive“ würde (vgl. BM Müller, Plpr. 14/54, S. 4714) und verwies zudem auf positive Prognosen von ausgewählten Institutionen.

„Der Arbeitsmarkt hat konjunkturbedingt wieder angezogen. Im Oktober dieses Jahres hatten wir die niedrigste Arbeitslosenquote seit 1995. Es besteht ein hohes Maß an Preisstabilität. Die Wirtschaft zieht ordentlich an. Das Wirtschaftswachstum wird in allen Prognosen der entsprechenden Institute nach oben korrigiert. Die Staatsfinanzen sind auf dem Weg der Konsolidierung. Der Internationale Währungsfonds und die Sachverständigen geben uns im Hinblick auf unsere Politik recht“ (SPD, Plpr. 14/70, S. 6300).

#### *Die Stimmen der Opposition zum Haushaltssanierungsplan*

Aus Sicht der Opposition, besonders der PDS, schien die Regierung mit dem Konsolidierungsprogramm dagegen eher auf dem „Holzweg“ zu sein, denn natürlich sah man immer noch eine „soziale Schiefelage“ im Sparpaket, auch wenn einige Akzente in den Haushaltsplänen wie eine Erhöhung des Kindergelds, die Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik und Ausbildung und Beschäftigung Jugendlicher gutgeheißen wurden (vgl. PDS, Plpr. 14/54, S. 4679f.). Hauptkritikpunkte der linken Opposition waren aber, dass die Haushaltskonsolidierung für die Regierung anscheinend nun das einzig interessierende Ziel geworden sei (vgl. Plpr. 14/70, S. 6294), wobei man eigentlich die Priorität auf die Be-

kämpfung der Massenarbeitslosigkeit hatte legen wollen, so dass man auch in der PDS an der Umsetzung der Wahlversprechen von SPD und Grünen zweifelte und statt einer Politik der Mitte vielmehr eine erschreckende Angleichung an die konservativ-liberale Vorgängerregierung konstatierte.

„Wie kann der Staat um jeden Preis sparen? Solange Sie von der Koalition weiter dieser Unlogik des Neoliberalismus folgen, so lange werden Sie und über eine wegbrechende Wahlbeteiligung die Demokratie mit jedem Wahlsonntag einen höheren Preis zahlen. Denn etwas Überflüssigeres als eine schwarze SPD und gelbe Grüne kann auf dem Stimmzettel kaum erscheinen. Echte Alternativen und nicht radikal durchgezogene Plagiate schon gescheiterter Konzepte sind gefragt, und die vermisse ich hier“ (PDS, Plpr. 14/54, S. 4713/14).

Man prangerte also an, dass die hehren Ziele aus Oppositionszeiten anscheinend vergessen worden waren und neben dem Sparzwang nun kaum noch Gedanken für die „Ausgegrenzten, Bedrängten und Benachteiligten“ und damit soziale Gerechtigkeit übrig geblieben waren (vgl. PDS, Plpr. 14/54, S. 4739, Plpr. 14/70, S. 6295). Dass die Einschnitte mit dem Hinweis auf die baldige Einführung einer bedarfsorientierten Grundsicherung gerechtfertigt wurden, hielt man für zynisch, und ermahnte dazu, vielmehr wieder zu dem Grundsatz „Streichen bei den Reichen, statt Sparen bei den Armen“ zurückzukehren (vgl. PDS, Plpr. 14/54, S. 4740; Plpr. 14/70, S. 6295).

CDU/CSU und FDP stellten zunächst heraus, dass natürlich ein Konsens über die Sparnotwendigkeit bestehe und man auch in zwei konkreten Punkten durchaus zusammenarbeiten könne, nämlich bei Überlegungen zur Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe sowie der Arbeit an einer Steuerreform für Wachstum und Beschäftigung (vgl. CDU/CSU, FDP, Plpr. 14/54, S. 4664f., 4670). Aber vom vorgelegten Sparpaket der Regierung hielt man trotzdem nichts, da es sich hier doch wieder nur um eine „Modelpackung“ handele, weil einerseits nur das eingespart würde, was der ehemalige Finanzminister Lafontaine an zusätzlichen Schulden hinterlassen habe und anstatt wirklichem Sparen meist nur Verschiebeparkplätze zu den Haushalten der Länder und Kommunen durchgesetzt würden.

„Vor diesem Hintergrund – ich habe nur eine Auswahl von Luftbuchungen, Verschiebeparkplätzen und Trickereien vorgetragen – wird dieser Haushalt Ihrem löblichen Anspruch – ich sage das ohne Ironie – nicht gerecht: Pusch und Flickschusterei an vielen Stellen. An sich müßte man das Zahlenwerk zurücknehmen. Eines müßten Sie ganz bestimmt tun, nämlich vorsichtig sein, dieses Machwerk als Sparpaket zu bezeichnen. In Wirklichkeit sind fast zwei Drittel der angekündigten Einsparungen nicht seriös und nicht belegbar“ (FDP, Plpr. 14/54, S. 4671).

Dementsprechend wollte man auch nicht den Interpretationen der Regierung glauben, dass die Niederlagen für Rot-Grün bei den Landtagswahlen auf die Durchsetzung dieses „schwierigen Sparpakets“ zurückzuführen seien, sondern eher auf die Enttäuschung der Wähler angesichts einer unsteten und unberechenbaren Politik sowie auch ganz explizit der Persönlichkeit des Kanzlers.

„Die Wählerinnen und Wähler in Deutschland haben von Ihrer Politik und der Art Ihres Auftretens, Herr Bundeskanzler, die Nase gestrichen voll“ (CDU/CSU, Plpr. 14/70, S. 4660).

„Die Wirklichkeit ist, daß Sie seit einem Jahr Flickschusterei betreiben und ein Chaos anrichten, daß Sie die Menschen verunsichern, was ihre Rente und ihre Steuerzahlungen angeht, und die Wirklichkeit ist, daß die Menschen merken, daß sich dieser Bundeskanzler nicht für Inhalte interessiert“ (FDP, Plpr. 14/54, S. 4672).

„Ich bin sehr zuversichtlich, daß die positive Entwicklung im Februar in Schleswig-Holstein und im Mai in Nordrhein-Westfalen fortgesetzt wird. Man kann auch mit noch so teurer Kleidung Blößen nicht bedecken, und die politischen Blößen sind vorhanden, meine sehr verehrten Damen und Herren“ (FDP, Plpr. 14/70, S. 6288).

Arbeitsminister Riester und Wirtschaftsminister Müller wurden daher fast bedauert. Denn den Wirtschaftsminister hielt man nur noch für einen „Ankündigungsminister“, der im Kabinett aber kein Gehör finde und für die falsche Politik der Regierung das „ordnungspolitische Feigenblättchen“ darstelle (vgl. FDP, Plpr. 14/54, S. 4711). Arbeitsminister Riester wurde vorgeworfen, dass seine Sozial- und Rentenpolitik nur noch Anhängsel der Finanzpolitik sei, während man eigene Ziele und ein schlüssiges Konzept für einen zukunftsfähigen Sozialstaat erwartete (vgl. CDU/CSU, Plpr. 14/54, S. 4730). Die CDU/CSU wollte „intelligente Sozialpolitik“, mit der man im Endeffekt auch Geld spare (vgl. ebd.). In diesem Zusammenhang forderte man auch noch mal explizit die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, da zwei Systeme mit weitgehend gleicher Klientel, aber unterschiedlichen Ausgestaltungsformen finanz- und sozialpolitisch unvernünftig seien. Anstatt immer mehr Geld für Transferleistungen auszugeben, musste laut Union für die Menschen Arbeit organisiert und durch Kombilöhne Anreize für Beschäftigung im Niedriglohnsektor geschaffen werden (vgl. CDU/CSU, Plpr. 14/54, S. 4730). Außerdem plädierte man ausdrücklich dafür, sich bei der Zusammenlegung am bestehenden Sozialhilferecht in Bezug auf die ‚Anreize‘ zur Aufnahme von Arbeit zu orientieren.

„Ich habe darauf hingewiesen [...], daß von der Möglichkeit, Leistungen zu kürzen, im Rahmen der Arbeitslosenhilfe kein Gebrauch gemacht werden kann. Ich biete ausdrücklich an, daß die bisher nebeneinander stehenden Sozialsysteme – Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe – zu einem einheitlichen Sozialhilfesystem – wie immer Sie es nennen wollen – zusammengefaßt werden. Wenn das geschieht, muß auch die Möglichkeit wie im heutigen Sozialhilferecht gegeben sein, Empfänger von Arbeitslosenhilfe zu gemeinnützigen Arbeiten heranzuziehen“ (CDU/CSU, Plpr. 14/54, S. 4664).

Während aus den Reihen der Regierung hierzu keine eigenen Vorstellungen formuliert noch zu den Äußerungen Stellung genommen wurde, fiel von Seiten des CDU-Abgeordneten Merz in diesem Zusammenhang noch ein bemerkenswerter Satz, den man später aber vor allem im Zusammenhang mit der Agenda 2010 des Kanzlers in Verbindung bringen sollte.

„Wenn Sie die Fragen stellen: ‚Was ist sozial? Was ist soziale Gerechtigkeit?‘ – vorausgesetzt, dies soll mehr als Worthülsen sein, mit der Sie Wahlkampf führen –, dann müssen wir antworten: Sozial gerecht ist das, was Beschäftigung in Deutschland schafft“ (CDU/CSU, Plpr. 14/54, S. 1464f.).

Die Regierung war laut der konservativ-liberalen Opposition demnach nicht auf dem Kurs der sozialen Gerechtigkeit, denn man warf ihnen nach wie vor, durch ihre Korrekturgesetze eine wieder höhere Beschäftigungsschwelle aufgebaut zu haben (vgl. CDU/CSU, Plpr. 14/54, S. 4663), so dass man in Deutschland immer höhere Wachstumsraten brauche, um neue Arbeitsplätze entstehen zu lassen.

Insgesamt wurde das Haushaltssanierungsgesetz als wenig innovativ beurteilt, insbesondere da die Regierung bei dem Sammelsurium von Maßnahmen doch einiges von der Vorgängerregierung kopiert habe, wie etwa die Abschaffung der originären Arbeitslosenhilfe, gegen die sie sich zu Oppositionszeiten immer vehement ausgesprochen hatte (vgl. FDP, CDU/CSU, Plpr. 14/54, S. 4736, 4745).

Letztlich bezeichnete die Union die rot-grüne Regierung als Risikofaktor für Deutschland, da deren Politik die Menschen immer mehr verunsichere und in die Schwarzarbeit treibe (vgl. CDU/CSU, Plpr. 14/70, S. 6284). Schröder hielt man das Scheitern in seiner Doppelrolle als Regierungschef und Parteivorsitzender vor und kritisierte ihn vor allem auch für die im Sinne kultureller Ausdehnung zu verstehende Erschließung neuer, aber als ergebnislos bezeichneter, außerparlamentarischer Problemverhandlungsarenen, was laut Union bereits zum Verlust politischer Unterstützung geführt habe.

„Gut wäre es natürlich, wenn der Bundeskanzler einen Parteivorsitzenden an seiner Seite hätte, der die Seele dieser Partei ansprechen kann und der sie kennt. Für den Parteivorsitzenden Schröder ist es natürlich schwer, Bundeskanzler Schröder zu helfen. Denn diese beiden stehen sich ja oft gegenseitig im Wege. Deswegen werden immer wieder neue Pirouetten gedreht und neue Ausflüchte erfunden, damit man diese Partei einbinden kann. ... Statt die Probleme im Rahmen der eigenen Verantwortung anzupacken, wird versucht, sie in vielfältigen Konsensgesprächen zu bewältigen. Herausgekommen ist dabei noch nichts – außer Spesen nichts gewesen. Auf seiner Asienreise hat der Kanzler nun noch einen internationalen Beschäftigungsdialog zwischen Regierungen, Arbeitgebern und Arbeitnehmern gefordert, als ob wir noch nicht genug überflüssige Runden hätten. Statt ständig nur zu reden, wäre es besser, einfach zu handeln. ... Herr Schröder hatte nie die Herzen der Genossen erobert. Er hat ihren Verstand erreicht, und er ist damit über die Genossen hinweg an viele Deutsche herangekommen, weil sie geglaubt haben, was er versprochen hat: Er modernisiert, er macht alles besser und moderner. Inzwischen sind die Leute, die ihn mit dem Verstand gewählt haben – natürlich haben die ihren Verstand wieder zurückgewonnen –, wieder von der SPD abgerückt. Ich glaube nicht, daß es Ihnen gelingt, sie wieder zurückzuerobern“ (CDU/CSU, Plpr. 14/70, S. 6286f.).

Da das Gesetz schon von vornherein in zustimmungsfreie und -pflichtige Teile aufgesplittet wurde, konnte das Haushaltssanierungsgesetz und die daraus folgenden Änderungen im SGB III (vgl. Drittes SGB III -Änderungsgesetz) noch im November/Dezember 1999 verabschiedet werden.

Dass Rot-Grün dann aber doch nicht strikt dem angekündigten Spar- und Konsolidierungsplan verfolgte, zeigte sich in zwei weiteren Gesetzen im Herbst 1999, in denen spezifische Teilgruppen (Beschäftigte in der Bauwirtschaft und Ältere) und ihre spezifischen Arbeitsloskeitsrisiken berücksichtigt wurden. Mit dem Gesetz zur Neuregelung der Förderung der ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft schien man nicht nur ein weiteres Wahlversprechen zum Schlechtwettergeld umsetzen, sondern auch den saisonalen Anstieg der Arbeitslosenzahlen im Winter im Zaum halten zu wollen, zumal man beim Abbau der Arbeitslosigkeit bisher noch keine nennenswerten Erfolge vorweisen konnte (vgl. Anhang IV, Tab. A8).

#### *Die Bekämpfung der Winterarbeitslosigkeit im Sinne eines verspäteten „Korrekturgesetzes“*

Im September 1999 wurde mit dem „Gesetz zur Neuregelung der Förderung der ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft“ (vgl. Drks. 14/1516) eine weitere Korrektur und Ergänzung von Vorschriften des SGB III vorgenommen. Man hatte nämlich feststellen können, dass nach Abschaffung des Schlechtwettergeldes zum 1. Januar 1996 durch die Vorgängerregierung die Arbeitslosigkeit in den Wintermonaten immer wieder sprunghaft angestiegen sei, und somit die Finanzen der BA wieder belastet, aber vor allem auch der soziale Frieden am Bau beeinträchtigt worden war, was man nun wieder beheben wollte.

„Sie wollten die Arbeitslosigkeit am Bau reduzieren. Dies ist Ihnen nicht gelungen. Die Arbeitslosigkeit hat sich in den 90er Jahren verdoppelt. Einige Fachleute sagen sogar, daß sie sich mehr als verdoppelt hat. Des weiteren haben Sie ein Chaos am Bau angerichtet. Sie haben den sozialen Frieden zwischen Arbeitgebern und Bauarbeitern in erheblichem Maße gestört. Unsere Aufgabe im Rahmen der zweiten und dritten Lesung ist es, in das Chaos und den Unfrieden, die zur Zeit am Bau herrschen, endlich wieder Ordnung und Frieden hineinzubringen. Ich bin überzeugt, daß uns dies sicherlich mit unserem Gesetz gelingen wird“ (SPD, Plpr. 14/61, S. 5383).

Da man sich laut Regierung im Bündnis für Arbeit auf diese Neuregelungen beim Winterausfallgeld und ergänzende Maßnahmen zur Bekämpfung der Winterarbeitslosigkeit in Bauberufen hatte verständigen können, wurde das Gesetz als konsensuelle Lösung des Problems vorgestellt.<sup>223</sup>

„Wir wollen die Probleme nicht wegreden, sondern lösen. Dafür gibt es neue Instrumente, nämlich das Zusammenwirken aller drei Beteiligten: der Arbeitgeber, der Arbeitnehmer und der Bundesregierung, wie es auch im Bündnis für Arbeit geschieht. In konsensuellen Verfahren soll eine Lösung gefunden werden, und ich bin ziemlich sicher, daß diese tragen werden. Insofern ist das, was hier vorgelegt wird, auch gesellschaftspolitisch und volkswirtschaftlich eine sinnvolle Lösung“ (Die Grünen, Plpr. 14/61, S. 5388).

Durch veränderte Gewichtungen im so genannten Drei-Säulenmodell (vgl. Arbeitgeber, Arbeitnehmer und BA) sollte die gemeinsame Verantwortung für das Schlechtwetterrisiko in den Wintermonaten wieder gerechter ausgestaltet werden. Dazu gehörte, dass witterungsbedingte Kündigungen verboten und die Bauarbeiter wieder weniger Stunden Vorarbeit für Ausfallstunden einbringen mussten.

„Die jetzige tarifvertragliche Regelung besteht darin, daß die Bauarbeiter 30 Stunden vorarbeiten müssen. Dieser Eigenbeitrag wird dann in Schlechtwetterzeiten angerechnet, also dann, wenn die Arbeit am Bau auf Grund von Frost und Regen nicht mehr fortgesetzt werden kann. Für die nächsten 70 Stunden zahlen die Arbeitgeber das Winterausfallgeld aus der Winterbauumlage. Ich finde, daß das Verhältnis von 30:70 eine gerechte Verteilung der Lasten zwischen Bauarbeitern und Arbeitgebern ist. Alle anderen vorherigen Regelungen waren ungerecht“ (SPD, Plpr. 14/61, S. 5383f.).

Man ging davon aus, mit der neuen Regelung besonders Klein- und Mittelbetrieben dem Interesse nach Erhalt ihrer qualifizierten Facharbeiter im Betrieb nachzukommen und außerdem entstehende Kosten bei der BA durch die geringen Kosten für wirklich Arbeitslose kompensieren zu können (vgl. Die Grünen, Plpr. 14/61, S. 5387). Die Gesetzesmaßnahme wurde auch unter Hinweis auf die Bedeutung des Konzepts sozialer Marktwirtschaft gerechtfertigt, da man im Fall der vom Wetter abhängigen Baubranche eben nicht auf die Regeln des Marktes vertrauen könne.

„Ihre Botschaft lautet im Klartext: Der Markt hat seine eigenen Regeln. Die hat er, meine Damen und Herren der Opposition. Aber dort, wo die Regeln nicht funktionieren, müssen wir eingreifen. Das ist soziale Marktwirtschaft“ (SPD, Plpr. 14/61, S. 5392).

### *Oppositionsstimmen*

Die PDS stimmte dem Gesetz weitestgehend zu, auch wenn hier kritisiert wurde, dass man das Gesetz noch besser schon ein Jahr vorher hätte umsetzen können. Außerdem haderte man mit der eigentlich in

<sup>223</sup> Dazu gehörte, dass der Pflichtbeitrag der Arbeitnehmer zum Ausgleich witterungsbedingter Ausfallstunden in der Schlechtwetterzeit von bisher 50 auf künftig 30 Stunden verringert wurden, Winterausfallgeld von der 31. bis zur 100. Ausfallstunde aus einer arbeitgeberfinanzierten Winterbau-Umlage gezahlt und, um Kündigungen zu verhindern, dabei dem Arbeitgeber die Beiträge zur Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung vollständig erstattet werden sollten. Ab der 101. Ausfallstunde sollte die Lohnersatzleistung aus Beitragsmitteln der BA finanziert werden. Witterungsbedingte Kündigungen blieben weiterhin verboten und sollten auch dadurch verhindert werden, dass bei Verstoß gegen dieses Gebot der BA die dadurch verursachten Leistungen vom Arbeitgeber zurückerstattet werden mussten (vgl. Drks. 14/1516, S. 6f.).

jedem Gesetzesentwurf zu findenden Aussage, dass man keine Alternativen für die vorgesehenen Maßnahmen habe, was als „typische Regierungskrankheit“ angesehen wurde und in der Sprache des wissenspolitologischen Ansatzes als interpretative Schließung zu bezeichnen ist, da man hiermit zum Ausdruck brachte, dass man alternativen Lösungsangeboten im parlamentarischen Wissensmarkt gegenüber nicht offen war.

„Nun lese ich im Formblatt zum Gesetzesentwurf unter der Rubrik Alternativen: „Keine“. Dabei wissen Sie von der SPD und dem Bündnis 90/Die Grünen sehr wohl, daß es Alternativen und hinreichend Fragezeichen zum vorgelegten Entwurf gibt. Völlig unklar bleibt zum Beispiel, wie illegale, also gesetzeswidrige Kündigungen aufgedeckt und wirksam geahndet werden sollen. Unbeachtet bleiben auch Forderungen, das Schlechtwettergeld wieder ab der ersten Stunde einzuführen. Kurzum: Die Behauptung, die eigene Politik sei alternativlos ist ein typischer Ausfluß einer gern geleugneten Regierungskrankheit, die offenbar inzwischen auch SPD und Bündnis 90/Die Grünen befallen hat“ (PDS, Plpr. 14/61, S. 5390).

Die PDS stimmte dem Gesetz mit dem Hinweis zu, in der Neuregelung auf jeden Fall eine Verbesserung gegenüber dem, was CDU/CSU und FDP hinterlassen hatten, zu sehen.

Die konservativ-liberale Koalition bemerkte dagegen, dass mit dem Gesetz keine neuen Arbeitsplätze geschaffen würden, was aber zentrale Maxime sein sollte, und daher eigentlich irrelevant sei. Außerdem würde neuer bürokratischer Aufwand („bürokratisches Monster“) und eine weitere Kostenbelastung für die Betriebe wie die öffentliche Hand eingeführt, was sich nachteilig auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Baugewerbes auswirke und technischen Fortschritt im Winterbau behindere sowie letztlich auch wieder Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung fördern würde (vgl. auch Ausschussbericht, Drks. 14/1711, S. 5).

„Der Beitragszahler wird also belastet. Dadurch treiben Sie die Lohnnebenkosten teilweise um 20 Prozent in die Höhe. Das ist ein ganz wichtiger Punkt angesichts der internationalen Konkurrenz auf den Baustellen und schafft im übrigen keine Arbeitsplätze im Binnenmarkt, weil die Bauwirtschaft von außen bedient wird. Dadurch wird die Schaffung von Arbeitsplätzen, die wir hier bitter nötig brauchen, nicht gefördert. Sie verkomplizieren, statt zu vereinfachen. Das wäre das Gebot der Stunde. Sie reglementieren, statt zu flexibilisieren“ (CDU/CSU, Plpr. 14/61, S. 5385f.).

Potential für „Innovation und soziale Gerechtigkeit“ sah man daher nicht im Gesetz, mit dem man schließlich nach eigener Ansicht eine gut funktionierende Regelung ablöse und nur Politik für Arbeitsplatzbesitzer mache (vgl. FDP, Plpr. 14/61, S. 5389, CDU/CSU, S. 5394). Insgesamt hielt man das Gesetz daher für „rückwärtsgewandt“ und ungerecht angesichts der Verlagerung der Kosten und der Verantwortung auf die Allgemeinheit (vgl. FDP, Plpr. 14/61, S. 5389, CDU/CSU, S. 5385). Das Gesetz wurde am 7. Oktober 1999 gegen die Stimmen der CDU/CSU und FDP verabschiedet und trat zum 1. November in Kraft.

#### **4.10.3.4 Gesetz zur Fortentwicklung der Altersteilzeit**

Mit dem „Gesetz zur Fortentwicklung der Altersteilzeit“ wurde 1999 noch ein letztes arbeitsmarktpolitisch relevantes Gesetz verabschiedet, mit dem die Regierung die im Rahmen des Bündnisses für Arbeit erzielten Einigungen über Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Altersteilzeit, welche seit 1996

in Kraft war, umsetzen wollte. Der Gesetzentwurf wurde am 20. Oktober 1999 eingebracht und zügig beraten, da er schon am 3. Dezember verabschiedet werden konnte, was deutlich machte, dass es bei diesem Thema keine größeren Konfliktpunkte gab – in der Abstimmung stimmte auch nur die FDP gegen das Gesetz. Das Gesetz sah vor, den Wechsel in Altersteilzeit nun auch Arbeitnehmern zu ermöglichen, die bereits teilzeitbeschäftigt waren, was vor allem den vielen teilzeitbeschäftigten Frauen zu Gute kommen sollte.

„Zum einen soll die Möglichkeit für Altersteilzeit auch für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eröffnet werden, die zuvor schon in Teilzeit beschäftigt sind. Dies ist insbesondere unter frauenpolitischen Aspekten ausgesprochen sinnvoll“ (Die Grünen, Plpr. 14/77, S. 7114.).

Zudem sollten Vereinfachungen beim Nachweis der Wiederbesetzung durch Altersteilzeit frei gewordener Stellen (so genannter „Wiederbesetzungsketten“), die als Voraussetzung für eine Förderung durch die BA galten, eingeführt werden. Erfahrungen, so die SPD, hatten nämlich gezeigt, dass die bestehenden Regelungen wegen eines hohen bürokratischen Aufwands kleinere und mittlere Betriebe gegenüber großen Unternehmen benachteiligten und der arbeitsmarktpolitische Erfolg eher dürftig ausgefallen war, da bisher auf sieben Altersteilzeitplätze nur eine einzige Neueinstellung eines Arbeitslosen kam (vgl. SPD, Plpr. 14/77, S. 7112). Daher sollten die Verfahren zur Umsetzung von Altersteilzeit insgesamt vereinfacht, die Planungssicherheit bei der Rechtsanwendung besser gewährleistet und Verwaltungsaufwand reduziert werden, um die gewünschte Umsetzung von Altersteilzeit mit arbeitsmarktpolitischen Effekten zu befördern und vor allem auch für den Mittelstand attraktiver zu machen (vgl. Drks. 14/1831). Zentraler Ansatzpunkt dabei war, dass für Betriebe bis 50 Mitarbeiter (vorher 20 Mitarbeiter) die Wiederbesetzung gar nicht und für die größeren Betriebe auch nicht mehr jedes Glied in der Wiederbesetzungskette nachgewiesen werden musste (vgl. SPD, Plpr. 14/63, S. 5665; 14/77, S. 7118)

„Wir haben dies getan, um dem Mittelstand eine Chance zu geben, auch diese Regelung in Anspruch zu nehmen. Auch die von uns auf den Weg gebrachten Enthemenisse dienen nur dazu, dem Mittelstand zu helfen“ (SPD, Plpr. 14/63, S. 5673).

Altersteilzeit wurde von den Regierungsparteien als „sinnvolles Instrument zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit“ dargestellt sowie als eine „humane Maßnahme“ für ältere Arbeitnehmer, einen gleitenden Übergang in den Ruhestand und mehr Lebensqualität zu finden (vgl. SPD, Plpr. 14/77, S. 7112, 7119).

„Im ganzen ist das Altersteilzeitgesetz – das wird sogar von der Opposition bemerkt – von der Intention und der Idee her ein vernünftiges Gesetz, weil es älteren Menschen die Möglichkeit gibt, sich in den letzten Jahren des Erwerbslebens durch Arbeitszeitverkürzung Erleichterung zu verschaffen. Das ist ein sehr humaner Ansatz. Er ist aber auch beschäftigungspolitisch sinnvoll, jedenfalls dann, wenn die Wiederbesetzung sichergestellt wird und wenn wir Wege finden, die tatsächliche Intention der Altersteilzeit, nämlich eine echte Altersteilzeit durchzusetzen, umzusetzen“ (Die Grünen, Plpr. 14/63, S. 5667f.).<sup>224</sup>

---

<sup>224</sup> Nicht gewünscht war nämlich die in der Praxis dann vielfach genutzte Variante die Altersteilzeit so umzuwandeln, dass letzten Endes durch „Blockbildung“ ein verfrühter Ausstieg aus dem Unternehmen vor Erreichen des Rentenalters möglich wurde.

Von den Grünen wurde in diesem Zusammenhang für eine „Kultur der Altersarbeit“ anstatt einer „Kultur des frühzeitigen Ausscheidens“ plädiert, die an „Strategien des lebenslangen Lernens, an Strategien der betriebsnahen Arbeitsmarktpolitik, also an verbesserten Möglichkeiten zur echten Altersteilzeit, und an flexiblen Modellen der Umverteilung der Arbeit über den gesamten Erwerbszyklus“ gekoppelt sein sollte, wobei man sich dabei am Vorbild Dänemark orientieren wollte (vgl. Plpr. Grüne, 14/63, S. 5668). Angesichts der demografischen Entwicklung der Bevölkerung und der Erkenntnis, dass das Modell der Vollzeitwerbstätigkeit im neuen Jahrtausend wohl nicht mehr zum Tragen kommen würde (!), sah man in der neuen Altersteilzeitregelung einen „Einstieg in neue Wege der Arbeitsmarktpolitik“ (vgl. ebd.).

Grüne und SPD waren sich aber auch einig darüber, dass, entgegen den Forderungen aus dem Arbeitgeberlager, Arbeitszeitverkürzung und die Umverteilung der Arbeit neben den Verbesserungen der arbeitsmarktpolitischen Instrumente als weiterhin wichtige Elemente zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit anzuerkennen seien.

„Die vergangenen 20 Jahre in der Bundesrepublik Deutschland haben gezeigt, daß die schrittweise Verkürzung der Arbeitszeit ein ganz zentrales Element war, um die Arbeitslosigkeit nicht noch weiter in die Höhe schnellen zu lassen. Deshalb sind intelligente Modelle der Arbeitszeitverkürzung und der Arbeitsumverteilung, wie sie etwa in dem Ansatz zur Altersteilzeit enthalten sind, die richtigen Anknüpfungspunkte für die Fortentwicklung arbeitsmarktpolitisch wirksamer Vorschläge im ‚Bündnis für Arbeit‘ (Die Grünen, Plpr. 14/77, S. 7114/15; ähnlich SPD, S. 7113).

Zum Abschluss betonte man noch, dass auch bei der neuen Altersteilzeitregelung natürlich darauf zu achten sei, die sozialen Sicherungssysteme finanziell nicht zu überfordern sowie die Arbeitgeber dadurch nicht aus der Verantwortung gelassen würden, für mehr Beschäftigung im Land zu sorgen (vgl. SPD, Plpr. 14/77, S. 7113).

### *Stimmen der Opposition*

Obwohl CDU/CSU und FDP in ihrer Regierungszeit das Modell der Altersteilzeit selbst durchgesetzt hatten, schien man einer Weiterentwicklung doch skeptisch gegenüberzustehen, da man im Regierungsentwurf eine Einladung zu weiterem Missbrauch sowie die Ausgrenzung älterer Arbeitnehmer vom Arbeitsmarkt zu entdecken glaubte:

„Die Altersteilzeit ist also als willkommene Möglichkeit genutzt worden, Ältere auf Kosten der Allgemeinheit abzuschieben. Wenn man dies für richtig hält, dann macht es natürlich Sinn, wenn man jetzt auch dem Mittelstand diese Mitnahmemöglichkeiten stärker eröffnet. Das zweite Ziel, nämlich das des gleitenden Übergangs in den Ruhestand, ist nicht erreicht worden, weil – darauf deutet alles hin – überwiegend die verblockte Variante gewählt worden ist, das heißt, die Menschen zweieinhalb Jahre früher in Rente gegangen sind, als es eigentlich vorgesehen war. Darin liegen im Grunde zwei falsche Signale, die das Gesetz aussendet. Das ist einmal das falsche Signal, daß man Arbeitnehmer mit 55 Jahren zum alten Eisen erklärt, und zwar unabhängig davon, welche Beschäftigung sie ausüben.“ (CDU/CSU, Plpr. 14/63, S. 5666).

Von der CDU/CSU plädierte man in der ersten Beratung daher noch für eine „neue Grundphilosophie“ in der Politik für ältere Arbeitnehmer. Angesichts des demografischen Wandels bemerkte man, nicht auf die Kenntnisse von langjährigen Mitarbeitern verzichten zu können (vgl. CDU/CSU, Plpr. 14/63,

S. 5675). Außerdem müsse eine „echte Altersteilzeit“ eher über Mehrarbeit bzw. Vorsorgearbeit in jungen Jahren finanziert werden, indem man den Gegenwert in Pensionsfonds oder in andere Formen der betrieblichen Altersvorsorge investiere (vgl. CDU/CSU, Plpr. 14/63, S. 5667f.). In der zweiten Beratung wurde der Gesetzentwurf der Regierung dann aber doch als zustimmungswürdig angesehen, da es im Grunde auf Ideen der Union basiere.

„Ich sage auch ganz deutlich – vielleicht erschrecken Sie sich dabei, meine Damen und Herren von den Koalitionsfraktionen –: Idee und Gesetz über die Altersteilzeit sind Kinder der Union. Wenn Sie es noch deutlicher haben wollen: Der Vater dieser Idee ist Norbert Blüm“ (CDU/CSU, Plpr. 14/63, S. 5673) – „Es ist eine der wenigen Taten, die der Regierung Schröder im Jahr 1999 gelungen sind - es ist ja auch eine Nachfolgeregelung“ (CDU/CSU, Plpr. 14/77, S. 7113).

Auch wenn das Gesetz vor diesem Hintergrund also „abgesegnet“ werden konnte, blieb Kritik natürlich nicht ganz aus. So wurde vor allem wieder grundsätzlicher kritisiert, dass Altersteilzeit eben nicht ausreiche, um den sozialen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umbrüchen im Bereich der Arbeitswelt und der demografischen Entwicklung Rechnung zu tragen. Schließlich habe es die Regierung bisher nicht geschafft, neue Arbeitsplätze zu schaffen und in der Wirtschaft die richtigen Signale zu setzen.

„Bei allem bleibt allerdings die vorrangige Aufgabe, neue Arbeitsplätze zu schaffen, und hier hat die Regierung von Rotgrün nach einem Jahr keine sichtbaren Erfolge vorzuweisen. Dies schlägt erst recht so negativ in der Gesellschaft draußen durch, weil der Kanzler nicht nur im Wahlkampf, sondern auch darüber hinaus vorgegeben hat, daß er sich an der Zahl der Arbeitslosen in seiner Amtszeit messen lassen wird. ... Allerdings wird dieses Gesetz zwar zur Fortentwicklung der Altersteilzeit dienen, aber der Bundesregierung nicht. Ihr Versagen auf der ganzen Linie in den Elementarbereichen der Wirtschaftspolitik, der Steuergesetzgebung und der Arbeitsmarktpolitik wiegt dies nicht auf“ (CDU/CSU, Plpr. 14/77, S. 7113/14).

Von Seiten der FDP wurden dagegen zahlreiche konkrete Kritikpunkte am Gesetzentwurf benannt. Sie hielten das Gesetz nach wie vor für zu bürokratisch, mittelstandsfeindlich und glaubten auch nicht an die im Gesetzentwurf ausgewiesene Kostenneutralität. Insgesamt beurteilte man das Vorhaben als „Nebenkriegsschauplatz“, der hochstilisiert wurde, da die Regierung endlich einen konkreten Erfolg aus dem Bündnis für Arbeit vorweisen müsse, das nach eigener Ansicht nicht mehr als eine „pompe Medienveranstaltung“ des „Medienkanzlers“ sei (vgl. FDP, Plpr. 14/77, S. 7115).

„Seit einem Jahr tagen die Spitzen von Regierung, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften mit dem großen Ziel, die Arbeitslosigkeit in Deutschland zu bekämpfen, und präsentieren nicht mehr als einen zweieinhalbseitigen Gesetzentwurf. Hiermit werden Sie die Arbeitslosigkeit nicht nachhaltig eindämmen. Vielmehr verfeinern Sie ein Instrument, mit dem die Großkonzerne in der Vergangenheit ihre Umstrukturierung zu Lasten von Beitrags- und Steuerzahlern finanziert haben. Das ist nicht nur mager. Das ist geradezu ein Witz angesichts von vier Millionen Arbeitslosen, die von diesem Bündnis echte Impulse für den Arbeitsmarkt erwarten und nicht nur Korrekturen auf Nebenkriegsschauplätzen“ (FDP, Plpr. 14/77, S. 7115).

Die PDS bemerkte zunächst, dass die Altersteilzeitregelung von 1996, wie man mit konkreten Zahlen nachwies, „ein großer Flop“ gewesen sei (vgl. PDS, Plpr. 14/63, S. 5671). Im neuen Entwurf erkannte man immerhin einige Verbesserungen, stellte aber weiterhin auch „Unzulänglichkeiten“ fest. So gab die PDS vor allem zu bedenken, dass Altersteilzeit für schon Teilzeitbeschäftigte zwar einerseits besonders für Frauen positiv sei, andererseits aber prekäre Einkommenssituationen mit sich bringen könne, was den Anreiz zur Altersteilzeit bei Teilzeitbeschäftigten natürlich wieder konterkarriere. Be-

mängelt wurden außerdem, dass Auszubildende, die nun für einen in Altersteilzeit Gehenden eingestellt werden konnten, keine Weiterbeschäftigungsgarantie bekamen (vgl. PDS, Plpr. 14/77, S. 7116). Im Gesamturteil hieß es daher von Seiten der PDS:

“Wenngleich der Gesetzesentwurf nicht das Gelbe vom Ei ist, so weist er doch in die richtige Richtung“ (PDS, Plpr. 14/77, S. 7116).

#### **4.10.3.5 Problembekämpfung im Jahr 2000 – „Nebenbaustellen“ und Vorbereitungen zur Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe**

Erst wieder im Sommer und Herbst 2000 wurden weitere arbeitsmarktpolitisch relevante Gesetzgebungsprozesse eingeleitet, und zwar mit dem Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter, dem Gesetz zur Neuregelung der sozialversicherungsrechtlichen Behandlung von einmalig gezahltem Arbeitsentgelt und dem Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe.

Bevor diese vorgestellt werden, soll aber noch kurz auf eine am 11. Mai 2000 von Kanzler Schröder abgegebene Regierungserklärung unter dem Motto „Deutschland im Aufbruch – moderne Wirtschaftspolitik für neue Arbeitsplätze“ eingegangen werden, in der der wahrgenommene Wirtschaftsaufschwung und der Rückgang der Arbeitslosigkeit thematisiert sowie eine Art Zwischenbilanz der Regierungspolitik vorgestellt wurden. Diese Debatte war eindeutig geprägt von den Erwartungen an die nur vier Tage später stattfindenden Landtagswahlen in NRW, die natürlich von allen Parteien als neues Stimmungsbild für die Regierung angesehen wurde. Die Regierungserklärung wurde daher von der Koalition angesichts bestehender positiver Indikatoren und Prognosen für wirtschaftliches Wachstum und den Abbau der Arbeitslosigkeit genutzt, um hier noch einmal ganz explizit auf die „erfolgreiche Politik“, sei es in Fragen der Steuerpolitik, der Haushaltssanierung, der Reduzierung der Lohnnebenkosten oder vor allem auch bei der Jugendarbeitslosigkeit hinzuweisen, so dass man eine konsequente Weiterführung des „innovativen und sozial gerechten Weges“ zwischen Angebots- und Nachfragepolitik versprach.

„Wir können vielmehr mit großer Freude feststellen, dass das Wachstum, dass der Aufschwung inzwischen auch den Arbeitsmarkt erreicht hat. Das weisen die Zahlen ebenso klar aus. Die Arbeitslosenzahlen sind im April dieses Jahres gegenüber dem April des Vorjahres um exakt 156 000 zurückgegangen. Wir sind unter der 4-Millionen-Grenze. Wir haben alle Chancen – so die wirtschaftswissenschaftlichen Institute, so andere Institutionen, die sich mit diesen Fragen befassen –, am Ende dieser Legislaturperiode weniger als 3,5 Millionen Arbeitslose zu haben. Ich halte das für den zentralen Erfolg der deutschen Politik. ... Wir werden diesen Weg konsequent und entschlossen weitergehen. ... Für mich besonders erfreulich ist der Rückgang der Jugendarbeitslosigkeit. ... Wir haben die Jugendarbeitslosigkeit, verglichen mit dem Rückgang der allgemeinen Arbeitslosigkeit, um mehr als das Doppelte verringern können. Das ist ein zentraler Erfolg der Politik unserer Regierung, der Politik der rot-grünen Koalition. ... Wir haben es geschafft, den Jugendlichen endlich wieder eine Perspektive zu geben. Das ist nicht nur Arbeitsmarktpolitik, das ist Gesellschaftspolitik par excellence. ... Meine Damen und Herren, die Tatsache, dass wir eine Situation in Deutschland haben, die im Vergleich zu dem, was wir im letzten Jahrzehnt der früheren Regierung erlebt haben, glanzvoll ist, hat etwas mit den Ansätzen zu tun, die wir gemacht haben und die zum Teil bereits in das Gesetzblatt Eingang gefunden haben. Das hat zum Beispiel mit der Steuerreform zu tun, die der Bundesfinanzminister auf den Weg gebracht hat und die zu großen Teilen bereits durchgesetzt ist und weiter durchgesetzt werden wird. Das hat mit der Tatsache zu tun, dass wir uns nicht auf einen fruchtlosen Streit eingelassen haben, welches der richtige Weg in der Wirtschafts- und Finanzpolitik sei: Angebots- oder Nachfrageorientierung. Diese Situation gäbe es, wenn wir nicht beides gemacht hätten, in Deutschland nicht“ (BK Schröder, Plpr. 14/102, S. 9484ff.).

Alle Oppositionsparteien relativierten dagegen diese Erfolgsmeldungen entweder unter Hinweis auf europäische Vergleichszahlen, die Deutschland in Hinsicht auf Beschäftigtenzahlen und Wirtschaftswachstum eher zum Schlusslicht werden ließen, oder die „wahre Höhe“ der noch bestehenden Arbeitslosigkeit durch Hinzurechnung der Personen in ABM und im Vorruhestand (vgl. FDP, Plpr. 14/102, S. 9497). Man deutete den Abbau der Arbeitslosigkeit eher als Entwicklung nicht *wegen* sondern *trotz* der Regierungspolitik, der man insgesamt keine nennenswerten, positiven Effekte zusprach.

„Herr Bundeskanzler, der Rückgang der Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland – Sie wissen das – ist im Wesentlichen statistisch begründet. Er ist im Wesentlichen eingetreten und er wird sich fortsetzen, selbst wenn Sie sich mit Ihrer ganzen Regierung entschließen sollten, bis zum Ende dieser Legislaturperiode in die Toscana zu reisen, allein aus Gründen, die im Bevölkerungsaufbau, in der so genannten demographischen Entwicklung der Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland liegen“ (vgl. CDU/CSU, Plpr. 14/102, S. 9484 ähnlich PDS, S 9504).

So stritt man sich in der Debatte vor allem um die „wahren“ Ursachen des Rückgangs der Arbeitslosigkeit. Von Seiten der CDU/CSU wurde zudem darauf hingewiesen, dass ein entscheidendes Problem, nämlich das der Langzeitarbeitslosen, von der Regierung gar nicht ernsthaft angegangen worden sei (vgl. CDU/CSU, Plpr. 14/102, S. 9493) und auch die angekündigten Vorschläge zur Reform der Arbeitslosen- und Sozialhilfe, die man in der konservativ-liberalen Opposition durchaus interessiert aufgenommen hatte, bisher ausgeblieben waren.

„Herr Bundesarbeitsminister, ich frage Sie: Wo sind Ihre Vorschläge? Wir haben angeboten, mit Ihnen zusammen diesen schwierigen Weg zu beschreiten. Wo sind Ihre Angebote zur Verzahnung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe? Sie selbst haben diesen Vorschlag gemacht. Wir haben ihn aufgegriffen und haben Ihnen gesagt: Wir sind bereit, diesen sehr schwierigen Weg – auch auf der Ebene der Kommunen – mitzugehen. Anderthalb Jahre sind Sie an der Regierung. Sie haben keinen Vorschlag dazu gemacht, die Verzahnung dieser beiden großen und zum Teil widersprüchlichen sozialen Sicherungssysteme auf den Weg zu bringen“ (CDU/CSU, Plpr. 14/102, S. 9493).

Ein weiteres Versäumnis stellte man in Bezug auf die ebenfalls noch nicht geklärte Regelung des Beschäftigungsförderungsgesetzes, welches am 31. Dezember 2000 auslief, fest. Festgestellt wurde daraufhin, dass die Regierung den Zeitpunkt für eine wirkliche Modernisierung des Arbeitsmarktes, des Steuersystems und des sozialen Sicherungssystems, um dauerhaft neue Arbeitsplätze entstehen zu lassen, schon verpasst habe, zumal dem Kanzler offenbar der Mut fehle, grundlegende Reformen auch gegen die Widerstände in den eigenen Reihen durchzubringen (vgl. CDU/CSU, Plpr. 14/102, S. 9493).

Schließlich debattierte man vor allem noch über das weitere Vorgehen in der Steuerpolitik, da man hier nach wie vor zwischen Opposition und Regierung unterschiedliche Vorstellungen hatte – anscheinend gerade in Bezug auf eine weitere Senkung des Spitzensteuersatzes<sup>225</sup> – und die Union mit ihrer erlangten Dominanz im Bundesrat hier nun auch wieder mehr Einfluss nehmen konnte.

---

<sup>225</sup> Laut Angaben des SPD-Parteivorsitzendem war eine Senkung des Spitzensteuersatzes von 53% zum Ende der schwarz-gelben Koalition 1998 auf 45% bis 2005 vorgesehen. Der Eingangssteuersatz sollte von 25,9 % auf 15% mit der letzten Stufe der Steuerreform im Jahr 2005 gesenkt werden (vgl. SPD, Plpr. 14/102, S. 9494).

„Ich kann an die Adresse der Mehrheit im Bundesrat, an die unionsgeführten Länder, nur warnend sagen: Derjenige, der alle nasenlang ankündigt: 'Wenn Ihr nicht deutlich mit dem Spitzensteuersatz runtergeht, dann werden wir die eichelsche Steuerreform blockieren', der blockiert den Aufschwung, der blockiert den Abbau der Arbeitslosigkeit und der blockiert die Chancen für die jungen Leute in unserem Land. Das werden wir Ihnen jeden Tag deutlich machen“ (BK Schröder, Plpr. 14/102, S. 9487).

Schröder rechtfertigte in seiner Rede die bisherige „Steuerentlastungspolitik“ der Regierung als „wirtschaftlich vernünftig“ und sozial ausgewogen, da man mit der Erhöhung der Kaufkraft durch die Einkommensteuerverentlastung zunächst die Nachfrageseite im Blick gehabt habe und mit der Unternehmenssteuerreform die Angebotsseite stärken. Durch „eine im internationalen und europäischen Wettbewerb vergleichbare Unternehmensbesteuerung“ sollten bessere Wettbewerbsmöglichkeiten für Unternehmen geschaffen werden (vgl. BK Schröder, Plpr. 14/102, S. 9487). Eine über die geplante Senkung hinausgehende Reduzierung des Spitzensteuersatzes hielt Schröder zu dieser Zeit für unnötig, da im Zuge der Haushaltssanierung einerseits die Mittel dafür fehlten und damit auch nicht die Gruppen erreichen würde, die man eigentlich fördern wolle.

„All denjenigen, die fragen: Was macht Ihr denn bei der Einkommensteuer?, möchte ich ein paar nüchterne Zahlen entgegenhalten, mit denen sich zum Beispiel beweisen lässt, dass durch eine weitere Senkung des Spitzensteuersatzes, die immer wieder gefordert wird, alle möglichen Gruppen entlastet werden, aber jedenfalls nicht die hart arbeitenden Mittelständler in diesem Land. ... Die Einkommen dieser Menschen sind doch gar nicht so hoch, dass sie auch nur in die Nähe des Spitzensteuersatzes kommen. ... All denjenigen, die bereits jetzt darüber reden, dass man vielleicht zu erzielende Einnahmen – woraus auch immer – zur weiteren Absenkung des Spitzensteuersatzes nutzen könnte, sage ich: Größeren Unsinn kann man wirtschaftspolitisch nun wirklich nicht anrichten. Diese Einnahmen gehören – ich erinnere an die Größenordnung unserer Schulden – in die Schuldentilgung“ (BK Schröder, Plpr. 14/102, S. 9487f.).

Laut Schröder war deutlich zu erkennen, dass der „wirtschafts- und finanzpolitische Dreiklang“ in der Regierungspolitik, der die Wirtschaft stärken und zu mehr sozialer Gerechtigkeit führe, erfolgreich sei, so dass man sich bestätigt sah, diesen Weg weiter zu beschreiten.

„Das erste Element besteht in einer wachstums- und beschäftigungsorientierten Steuerpolitik und in einer eben solchen Abgabepolitik. ... Man sollte auch zur Kenntnis nehmen, dass der Versuch der Konsensbildung über das Bündnis für Arbeit – das zweite Element dieser Politik – richtig und wichtig ist. Dasselbe gilt für das dritte Element dieser Politik – ich nehme an, der Bundesfinanzminister wird sich in der Debatte noch dazu äußern –, nämlich die Konsolidierung des Haushalts. ... Ich mache deutlich: Der Weg, den wir gegangen sind, ein Weg wirtschaftlicher Vernunft und sozialer Gerechtigkeit, führt zu sichtbaren Erfolgen, was das wirtschaftliche Wachstum angeht, er führt zu sichtbaren Erfolgen, was den Arbeitsmarkt angeht. Deswegen werden wir diesen Weg weitergehen, meine Damen und Herren, fest und entschlossen“ (BK Schröder, Plpr. 14/102, S. 9488).

Die FDP „bat“ eindringlich darum, doch endlich zuzugeben, dass die Politik keine Arbeitsplätze schaffen könne und es daher vorrangige Aufgabe sei, „die politischen, staatlichen und halbstaatlichen Hindernisse, die staatlichen und halbstaatlichen Privilegien für starke Lobbys wegzuräumen, die alle zusammen schuld daran sind, dass in Deutschland viel zu wenige neue Arbeitsplätze entstehen“ (vgl. FDP, Plpr. 14/102, S. 9497). Dass dieses eigentlich auch den Sozialdemokraten bekannt sein müsse, wurde schließlich mit Hinweis auf das Schröder-Blair-Papier bemerkt, womit man anscheinend zeigen wollte, dass dieses Papier bisher nur wenig Auswirkungen gezeigt hatte und vielleicht auch mehr schöne Worte als Substanz enthielt.

„Warum das so ist, Herr Bundeskanzler, steht übrigens im Schröder-Blair-Papier. Ich zitiere: Die Ansicht, dass der Staat schädliches Marktversagen korrigieren müsse, führte allzu oft zur überproportionalen Ausweitung von Verwaltung und Bürokratie im Rahmen sozialdemokratischer Politik. Weiter heißt es: Der Weg zur sozialen Gerechtigkeit war mit immer höheren öffentlichen Ausgaben gepflastert, ohne Rücksicht auf Ergebnisse oder die Wirkung der hohen Steuerlast auf Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung oder private Ausgaben. Einfacher gesagt heißt das doch: Unsere Langzeitarbeitslosigkeit ist zum größeren Teil politisch hausgemacht“ (Ebd.).

Bleibt noch zu bemerken, dass die Kritik der PDS neben den schon bekannten Klagen über die nach wie vor fehlenden schlüssigen Konzepte für einen Aufschwung auch im Osten und erneuter Kritik an den bisherigen Reformen zu Lasten der sozial Schwächsten (vgl. PDS, Plpr. 14/102, S. 9504) sich vor allem wieder als scharfer Beobachter der auffälligen Inkonsistenzen in der Regierungspolitik erwies – einmal hinsichtlich des Spitzensteuersatzes sowie auf der anderen Seite der „Regelmäßigkeit“ der Deutungsmuster, mit denen Regierungen es schafften, positive Entwicklungen ihrer Aktivität zuzuschreiben, dagegen negative grundsätzlich außerhalb ihrer Verantwortlichkeit zu deuten. So bemerkte der Parteivorsitzende Gysi nämlich:

„Mir ist aufgefallen, wie die Vokabeln bestehen bleiben. Von der alten Bundesregierung kannte ich das Miesmacher-Vokabular gegen SPD, Grüne und andere hier im Hause genauso, wie es jetzt gebraucht wird. Ich wundere mich noch über einen anderen Punkt: Wenn es einen Konjunkturaufschwung gibt, habe ich noch keine Bundesregierung erlebt, die nicht sagt, dass diese Konjunktur das Ergebnis ihrer hervorragenden Rahmenpolitik der letzten Monate und Jahre sei. Wenn es eine Rezession gibt, habe ich ebenfalls noch keine Bundesregierung erlebt, die dann nicht erklärt, dass dies mit objektiven ökonomischen Prozessen zu tun habe, dass im Übrigen die tieferen Ursachen in Asien und in den USA und nicht in Bonn oder Berlin lägen. ... Fakt ist aber, Herr Bundeskanzler: Ich habe alles bewundert, was Sie gesagt haben, was dagegen spricht, den Spitzensteuersatz zu senken. Das Einzige, was ich nicht verstehe, ist, weshalb Sie es dann machen um 8 Prozent bis zum Jahre 2005. Wir, die Besserverdienenden, sind doch ausreichend mit begünstigt durch die Senkung des Eingangssteuersatzes. ... Es tut mir Leid, aber das ist, wenn auch abgeschwächt, die Fortsetzung der Umverteilung von unten nach oben“ (PDS, Plpr 14/102, S. 9504/05).

Abschließend hieß es daher von dieser Seite auch nur noch, dass sich bei den Sozialdemokraten anscheinend „einiges verschoben habe“, da sie nun nicht mehr auf das Lob von Gewerkschaften sondern auf das Lob des BDI stolz zu sein schienen (vgl. PDS, Plpr. 14/102, S. 9506).

#### *Das Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter*

Mit dem Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter, das von der Bundesregierung im Mai 2000 in den Bundestag eingebracht wurde, wurde im Sinne der Differenzierung eine besondere Problemgruppe am Arbeitsmarkt zum Thema gemacht. Über die Neugestaltung des Systems von Beschäftigungspflicht und Ausgleichsabgabe, eine Verbesserung der beschäftigungsfördernden Instrumente des Schwerbehindertenrechts, den Ausbau betrieblicher Prävention und den Aufbau eines flächendeckenden Netzes von Integrationsfachdiensten und Integrationsunternehmen, -betrieben und -abteilungen wollte man die Beschäftigungssituation dieser Menschen verbessern.<sup>226</sup> Dies wurde als

<sup>226</sup> Das Gesetz sah vor, die Pflichtquote zur Beschäftigung Schwerbehinderter zunächst bis zum Jahr 2002 von bisher sechs auf fünf Prozent zu senken und wenn ein Abbau der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter um rund 50.000 Personen in dieser Zeit erzielt worden war, dies dauerhaft beizubehalten. Bei der Ausgleichsabgabe sollte eine Staffelung eingeführt werden, um die „Antriebsfunktion“ dieser zu erhöhen. Die Rechte der Schwerbehinderten und ihrer Vertretungen sollten durch eine Verbesserung der Beteiligungsrechte gestärkt und Arbeitgeber verpflichtet werden, verbindliche Regelungen zur Integration Schwerbehinderter zu vereinbaren. Auf die Beschäftigung schwerbehinderter Frauen sollte bevorzugt geachtet werden und ein Rechtsanspruch auf Teilzeitbeschäftigung wegen einer Behinderung sowie ein Anspruch auf Arbeitsassistenten eingeführt

notwendig angesehen, da man in den 80er und 90er Jahren eine überdurchschnittliche Zunahme der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter wahrgenommen hatte und die so genannte Erfüllungsquote der Beschäftigungspflicht seit 1982 – also nach dem Regierungswechsel zur konservativ-liberalen Koalition – laut Regierung kontinuierlich gesunken sei.

Man emotionalisierte in den Debatten erwartungsgemäß die Situation schwerbehinderter Arbeitsloser, um das Gesetz zu rechtfertigen und die Maßnahmen als Weg zu mehr sozialer Gerechtigkeit und Chancengleichheit darzustellen.

„Wir alle wissen: Menschen mit Behinderungen haben es nicht nur schwerer; sie sind im Alltag auch massiv benachteiligt und noch immer Diskriminierungen ausgesetzt. Für Menschen mit Behinderungen ist es kaum möglich, sich auf dem Arbeitsmarkt zu behaupten. Von Chancengleichheit kann hier nicht gesprochen werden. behinderte Mitbürger und Mitbürgerinnen sprechen von sozialer Ungerechtigkeit und sie haben Recht“ (SPD, Plpr. 14/115, S. 11015).

Von Seiten der Grünen betonte man, dass es mit diesem Gesetz vor allem um das Thema Integration gehe, worunter man „Beteiligung, Teilhabe und vor allem Chancengleichheit“ verstehen wollte. Daher wollte man nun „differenzierte Instrumente“ und „Integrationsfirmen“ implementieren, die Brücken in den ersten Arbeitsmarkt und nicht nur in irgendeine Beschäftigung schaffen sollten (vgl. Die Grünen, Plpr.14/115, S. 11018). Ganz nach dem Motto Hilfe zur Selbsthilfe sollte der Grundsatz des Gesetzes sein:

„Es geht nicht darum, etwas für jemanden zu regeln, sondern es geht darum, Menschen zu befähigen, für sich selbst regeln zu können, was ihr Leben und ihre Arbeitswelt betrifft“ (Ebd.).

Das Gesetz wurde auch als Erfolg des Bündnisses für Arbeit dargestellt, da man laut Regierung über die Ausgestaltung mit Arbeitgebern und Gewerkschaften verhandelt habe, so dass das Ergebnis erneut einen „gesellschaftlichen Konsens“ darstelle, was auch gegen die Kritik ins Feld geführt wurde, dass das Gesetz „zu schnell gemacht“ und angesichts der Eile des Verfahrens auch zu wenig gründlich beraten worden sei (vgl. SPD, Plpr. 14/115, S. 11020). Der Kritik, das Gesetz so formuliert zu haben, dass es nicht der Zustimmung des Bundesrates bedürfe, setzte man noch entgegen, dass man den „Missstand“ von 182 314 schwerbehinderten arbeitslosen Menschen eben besonders schnell ändern wolle und daher „lange strategische Verhandlungen mit den Ländern“ vermeiden musste (vgl. SPD, Plpr. 14/115, S. 11021).

Das Gesetz wurde schließlich als „Vorschaltgesetz“ eines SGB IX (Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen) vorgestellt (vgl. Plpr. 14/115, SPD, S. 11021; Die Grünen, S. 11018).<sup>227</sup>

---

werden. Zur Intensivierung und besseren Nutzbarmachung der Dienstleistungen der BA sollten in allen Arbeitsämtern besondere Stellen eingerichtet werden, in denen schwerbehinderte Arbeitslose sowie Arbeitgeber, die schwerbehinderte Arbeitslose einstellen wollen, umfassend beraten und über Fördermöglichkeiten informiert werden. Durch eine stärkere Einbeziehung von Integrationsfachdiensten sollten die Arbeitsämter entlastet werden. Insgesamt sollte auf eine frühzeitige und betriebsnahe Qualifikation Schwerbehinderter geachtet werden und die Förderleistungen für diese Gruppe im SGB III aufgestockt werden (vgl. Drks. 14/3372, S. 15f.).

<sup>227</sup> Die Regierung hatte bereits im Koalitionsvertrag angekündigt, das bestehende unübersichtliche Rehabilitationsrecht in ihrer Regierungszeit in einem Sozialgesetzbuch IX zu ordnen und besser aufeinander abzustimmen (vgl. Koalitionsvereinbarung 1998, Punkt VI-6).

Das Gesetz wurde am 7. Juli gegen die Stimmen der CDU/CSU und FDP und bei Enthaltung der PDS verabschiedet und trat zum 1. Oktober 2000 in Kraft. Natürlich war man sich einig über das Ziel der Verbesserung der Beschäftigungssituation Schwerbehinderter gewesen, hatte aber im Gesetzentwurf der Regierung wiederum nicht den richtigen Weg dorthin gesehen.

„Neben der grundsätzlichen Übereinstimmung in dem Ziel, die Arbeitslosenquote der Schwerbehinderten zu senken, sind wir uns auch über den Handlungsbedarf in den Bereichen einig, die Sie in diesem Gesetzentwurf angesprochen haben. Unsere Ablehnung dieses Entwurfs ist vor allem in der Art und Weise begründet, wie Sie diese Regelungsbereiche ausgestaltet haben“ (CDU/CSU, Plpr. 14/115, S. 11016).

So kritisierte man neben der oben schon angemerkten Zustimmungsfreiheit des Gesetzes in Bezug auf den Bundesrat, dass mit der Staffelung der Ausgleichsabgabe der klassische Mittelstand besonders belastet und dabei nicht hinterfragt würde, woran es liege, dass gerade diese Unternehmen die Erfüllungsquoten nicht einhielten. Außerdem befürchtete man, dass die Finanzierung des ausgedehnten Leistungskatalogs nicht gewährleistet werden könne. Kritik erntete schließlich noch die Tatsache, dass vieles von dem, was auch im Gesetz hätte geregelt werden können (z.B. die Rahmenbedingungen für die Arbeitsassistenz, die Integrationsfachdienste und -betriebe), in Rechtsverordnungen, die aber noch nicht vorlagen, festgelegt werden sollten, womit die parlamentarische Mitberatung in diesen Fragen ausgeschlossen wurde (vgl. CDU/CSU, Plpr. 14/115, S. 11016f.; PDS, S. 11020).<sup>228</sup> Damit schien sich die Regierung von der Auseinandersetzung in der parlamentarischen Arena entlasten und gleichzeitig Zeit gewinnen zu können, diese Rahmenbedingungen dann quasi hinter den Kulissen noch auszugestalten. Ansatzweise ließ sich daher bei dem Mittel der Rechtsverordnung vom Mechanismus einer kulturellen Ausdehnung sprechen, da hiermit eine Verlagerung von der legislativen Ebene auf die ausführende Ebene bzw. die Verwaltungsebene stattfand. Die FDP bezeichnete das Gesetz wegen der fehlenden Umsetzungsverordnungen als „zahnlosen Tiger“ und hielt es außerdem für falsch, nicht auch noch über die Absenkung von Einstellungshürden für Schwerbehinderte im Sinne ihres besonderen Kündigungsschutzes und Anspruchs auf Sonderurlaub nachgedacht zu haben (vgl. FDP, Plpr. 14/115, S. 11019).

Die PDS wollte zwar grundsätzlich den Mut der Regierung, sich des Themas anzunehmen, wertschätzen, enthielt sich aber bei der Abstimmung, weil man die Herabsetzung der Erfüllungsquote nicht guthieß, keine ausreichende Förderung schwerbehinderter wahrnahm, die Ausgleichsabgaben für zu gering hielt und ebenfalls die fehlenden Kriterien für die Umsetzung von einzelnen Maßnahmen bemängelte (vgl. PDS, Plpr. 14/115, S. 11020f.).

---

<sup>228</sup> Rechtsverordnungen sind Gesetze, die nicht im förmlichen Gesetzgebungsverfahren vom Bundestag verabschiedet, sondern von der Bundesregierung, einem Bundesminister oder einer Landesregierung erlassen werden, was meist praktische Gründe hat. Verordnungen können in der Regel schneller erlassen werden als parlamentarische Gesetzgebungsverfahren dauern und sind flexibler zu handhaben. Zweck und Ausmaß der Verordnung bestimmt das ermächtigende Gesetz. Eine Verordnung darf nicht gegen das Recht der Europäischen Gemeinschaft, die Grundrechte, das Verhältnismäßigkeitsprinzip und den Gleichheitssatz verstoßen. Durch ein formelles Gesetz kann eine Rechtsverordnung jederzeit wieder aufgehoben werden (vgl. Bundestag – Glossar). Hinweise darauf finden sich in den meisten Gesetzen (vgl. etwa auch beim späteren SGB II - Grundsicherung für Arbeitsuchende bei Leistungen und Anspruchsvoraussetzungen) unter dem Titel §27, „Verordnungsermächtigung“.

*Gesetz zur Neuregelung der sozialversicherungsrechtlichen Behandlung von einmalig gezahltem Arbeitsentgelt (Einmalzahlungsneuregelungsgesetz)*

Nachdem sich im Laufe des Jahres 2000 die Arbeitslosigkeit weiter reduziert hatte, wurde mit dem so genannten Einmalzahlungsgesetz nicht nur eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur sozialversicherungsrechtlichen Behandlung von einmalig gezahltem Arbeitsentgelt und zur Arbeitslosenversicherung umgesetzt<sup>229</sup>, sondern auch befristete Regelungen bezogen auf eine Sonderform des Kurzarbeitergeldes, auf SAM und die 100%-ige Bezuschussung bei ABM in den neuen Bundesländern verlängert. Außerdem wollte man die bisher aus dem Bundeshaushalt finanzierten Leistungen der aktiven Arbeitsförderung (Lohnkostenzuschüsse, SAM) wieder aus Eigenmitteln der BA fördern, was angesichts der steigenden Beitragseinnahmen bei zurückgehender Arbeitslosigkeit möglich und vor allem aber auch dem erklärten Ziel der Haushaltskonsolidierung des Bundes dienlich schien. Weitere Aspekte des Gesetzes waren, dass die Bemessungsgrundlage für den Beitrag zur Krankenversicherung für Bezieher von Arbeitslosenhilfe von 80 Prozent des dem Zahlbetrag der Arbeitslosenhilfe entsprechenden Arbeitsentgelts auf 58 Prozent vermindert und die Regelung zur Erstattung des Arbeitslosengeldes durch den Arbeitgeber bei Vereinbarung einer Konkurrenzklausele aufgehoben werden sollte, da diese Erstattung laut Bundesverfassungsgericht den Arbeitgeber unverhältnismäßig belaste (vgl. Drks. 14/4371, S. 11). Das Gesetz bedeutete vor allem eine erneute Belastung des Haushalts der BA durch die Verlagerung der Finanzierung der Sonderprogramme und einiger Instrumente vom Bund zurück auf die BA sowie durch die geplante Besserstellungen der Empfänger von Versicherungsleistungen, was auch zu Mehrausgaben in der Rentenversicherung und den Krankenkassen führen würde, wobei diese durch die Kürzung der Bemessungsgrundlage bei Arbeitslosenhilfebeziehern gleichzeitig entlastet werden sollten (vgl. Drks. 14/4371, S. 2f.).

In der Beratung des Gesetzes betonte die Regierung zunächst, dass man mit dem Gesetz zum Ausdruck bringe, wie sehr man die Verfassung achte. Also zöge man aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Nichtberücksichtigung von einmalig gezahltem Arbeitentgelt (z.B. Weihnachts- und Urlaubsgeld) nun endlich die erforderlichen politischen Konsequenzen, auch wenn damit die Bemühungen zur Haushaltskonsolidierung, d.h. der finanzielle Handlungsspielraum zum Abbau der Massenarbeitslosigkeit, wieder einschränkt würde (vgl. SPD, Plpr. 14/138, S. 13513). Sämtliche Regelungen des Gesetzes wurden aber interessanterweise auch wiederum als „Weg der Konsolidierung der Haushalte, der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und zu mehr Verteilungsgerechtigkeit“, aber auch zu „mehr Beitragsgerechtigkeit, Leistungsgerechtigkeit und Verfassungsgerechtigkeit“ dargestellt (vgl. SPD, Plpr. 14/138, S. 13513, 13521). Schließlich stärkte man damit wieder das Vertrauen in die sozialen Sicherungssysteme in Deutschland und trüge mit der Verlängerung von bisher befristeten arbeitsmarktpolitischen Instrumenten zur Verstetigung der aktiven Arbeitsmarktpolitik bei (vgl. SPD, Plpr. 14/138, S. 13522).

---

<sup>229</sup> Einmalig gezahltes Arbeitsentgelt sollte nach dem Gleichheitssatz des Grundgesetzes nun ebenfalls in die Bemessung des Arbeitslosen-, des Unterhalts- und des Übergangsgeldes sowie in die Bemessung des Krankengeldes einbezogen werden (vgl. Drks. 14/4371).

„Unsere Koalition macht jetzt mit der verfassungswidrigen Benachteiligung von Arbeitslosen und Kranken Schluss. Damit wird auch eine weitere sozial ungerechte Hinterlassenschaft der alten Regierung beseitigt“ (Ebd.).

Die Opposition stimmte natürlich keinesfalls in das „Lob der neuen Verfassungstreue“ mit ein, sondern entdeckte sogar neue „Ungleichbehandlungen“ in dem Gesetz. Die konservativ-liberale Opposition wies darauf hin, dass mit dem Gesetz schließlich nur jene rückwirkend ein höheres Arbeitslosengeld bekämen, über deren Leistungen noch nicht bestandsfähig entschieden wurde, so dass man im Grunde hier dem Gleichheitsgrundsatz also auch nicht nachkam (vgl. CDU/CSU, Plpr.14/138, S. 13516; FDP, S. 13520). Von der Regierung wurde dieses auch als „sozialpolitisch bedauerlich“ bezeichnet, aber unter Hinweis auf die nach wie vor knappen Mittel und die Verantwortung für die „Arbeitslosen von heute und morgen“ gerechtfertigt.

„Selbstverständlich ist es unbefriedigend und bedrückend, dass wir nicht auch allen anderen Arbeitslosen rückwirkend ein höheres Arbeitslosengeld gewähren können. Die Haushaltslage lässt eine solche Lösung aber nicht zu. Wir müssten sonst zulasten der Arbeitslosen von heute und morgen drastisch in die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik eingreifen, was wir nicht wollen“ (SPD, Plpr. 14/138, S. 13514).

Neben der Beseitigung von verfassungswidrigen Regelungen wollte man nämlich mit dem Gesetz vor allem auch Verlässlichkeit und Planbarkeit in der Arbeitsmarktpolitik signalisieren (vgl. SPD, Plpr. 14/138, S. 13522).

Von der PDS wurde dagegen als ungerecht empfunden, dass die Berücksichtigung von einmalig gezahlten Arbeitsentgelten für die Bemessungsgrundlagen aber nicht für Arbeitslosenhilfeempfänger gelten sollte, was die Regierung unter Hinweis auf die Steuerfinanzierung dieser Sozialleistung gerechtfertigt hatte, aber von der PDS als einem natürlichen Gerechtigkeitsempfinden widersprechend angesehen wurde.

„Ja, es wird anders finanziert, aber das ändert nichts an der Tatsache, dass eine solche Ungleichbehandlung für den Betroffenen nicht nachvollziehbar ist. – Es gibt nicht nur die Beitragsgerechtigkeit, sondern auch ein natürliches Gerechtigkeitsempfinden. Ich finde, Sie hätten in diesem Punkt etwas großzügiger sein können“ (PDS, Plpr. 14/138, S. 13521).

Hauptkritikpunkte der konservativ-liberalen Koalition waren, dass mit der Verlagerung der Finanzierung von einigen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten auf die BA, letztlich die Beitragszahler wieder mehr belastet würden und man auf den Rückgang der Arbeitslosigkeit nicht mit Senkungen der Sozialversicherungsbeiträge geantwortet hätte, wie aus Sicht der CDU/CSU und FDP notwendig gewesen wäre, um Impulse für mehr Beschäftigung zu geben. Man sah in der Verschiebung der Finanzierungsverantwortung für die Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik, wie auch vorher schon einiger Sonderprogramme, die insgesamt als „Fremdleistungen“ des Sozialversicherungssystems betitelt wurden, daher nur einen „Sanierungstrick“ (vgl. CDU/CSU, Plpr. 14/138, S. 13517).

„Ich habe bereits auf den Zusammenhang hingewiesen, dass wir dann, wenn die Arbeitslosigkeit zurückgeht, ein Nachdenken über die Senkung von Beiträgen erwarten, nicht aber die Finanzierung von Fremdleistungen. Im Hinblick auf die Bewertung der Fremdleistungen haben Sie in den vergangenen zehn Jahren immer kritisiert, insbesondere seit der Wiedervereinigung, dass Fremdleistungen nicht in die Sozialversicherungssysteme hineinpassen. Sie buckeln hier um und packen das auf die Schultern der Beitragszahler. Wir sind der Meinung, Beiträge müssen gesenkt werden. Das schafft Spielräume in den Betrieben, das schafft Spielräume für Investitionen, und Investitionen bringen Arbeitsplätze (CDU/CSU, Plpr. 14/138, S. 13518).

Insgesamt vermisste die Opposition eine sachliche Begründung für die Veränderung der Finanzierungsgrundlagen und vermutete daher, dass sich der Bund seiner Verantwortung der Finanzierung auf Kosten der Beitragszahler entziehen wolle (vgl. CDU/CSU, Plpr. 14/138, S. 13517; vgl. auch PDS, Plpr. 14/138, S. 13521). Von der FDP wies man noch darauf hin, dass zudem die Erhöhung der Transferleistungen durch die Berücksichtigung von einmalig gezahltem Arbeitsentgelt, im Sinne des Verstoßes gegen das Lohnabstandsgebot, auch noch beschäftigungsfeindliche Effekte zeigen würde.

„Sie geben mit diesem Gesetz das falsche Signal. Es gibt keinen Anreiz für mehr Beschäftigung. Im Gegenteil: Durch zusätzliche Belastungen werden jegliche Anreize im Keim erstickt. Sie nähern die Transferleistungen den Arbeitseinkommen wieder einmal weiter an. Deswegen ist dieser Gesetzentwurf beschäftigungsfeindlich und gehört in den Papierkorb“ (FDP, Plpr. 14/138, S. 13520).

Das Gesetz wurde am 1. Dezember 2000 gegen die Stimmen sämtlicher Oppositionsparteien verabschiedet. Festzuhalten ist für die Gesetzesdebatte, dass man hier besonders deutlich die inflationäre Nutzung des Begriffs der Gerechtigkeit erkennen konnte, und dabei auf ganz verschiedene für das politische System anscheinend relevante Gerechtigkeitskonzepte hingewiesen wurde. Außerdem wurde deutlich, dass das System der Arbeitslosenhilfe als „Zwitter“ zwischen Sozialversicherung und Fürsorge immer wieder auch in Zusammenhang mit Finanzierungsfragen Rechtfertigungsdruck beinhalten. Erste Schritte auf dem Weg zur Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe unternahm die Regierung schließlich mit dem Gesetz zur verbesserten Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Sozialhilfeträgern, das am 4. Juli 2000 in den Bundestag eingebracht wurde.

#### *Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe*

Mit dem Gesetz wollte man die Kooperation zwischen den beiden Behörden fördern, und zwar indem man sie zu einer „ausdrücklichen Aufgabe“ machte. Der neu eingeführte § 371a SGB III und entsprechend der § 18 IIa BSHG verpflichteten von nun an zum Abschluss und der Durchführung von Kooperationsvereinbarungen.<sup>230</sup> So sollten laut Gesetzentwurf die Vermittlung von Arbeitslosen, genauer von Langzeitarbeitslosen, in Arbeit erleichtert, überflüssige Bürokratie abgebaut und Verwaltungsverfahren vereinfacht werden. Man wollte daher für die Dauer von zwei Jahren regionale Modellvorhaben (vgl. MoZArT-Modellversuche) fördern und wissenschaftlich begleiten, um hieraus Grundlagen für eine flächendeckende Regelung entwickeln zu können. Eine bis zum Jahre 2004 befristete Experimentierklausel sollte dazu ermöglichen, dass die Instrumente der Arbeitsförderung (SGB III) und der „Hil-

<sup>230</sup> Dabei ist zu erwähnen, dass es auch schon zuvor Ansätze gab, mit denen man eine Verbesserung der Zusammenarbeit forcieren wollte, wie etwa den von den kommunalen Spitzenverbänden und der BA schon 1998 herausgegeben Leitfaden zur Zusammenarbeit zwischen Arbeits- und Sozialämtern (vgl. Genz 2005, S. 182f.).

fen zur Arbeit“ im BSHG im Rahmen der Modellversuche flexibler eingesetzt werden konnten (vgl. Drks. 14/3765, S. 1,5; Drks. 14/4163, S. 4).

Öffentlich wollte man sich anscheinend noch nicht dazu äußern, in welche Richtung eine „flächendeckende Regelung“ gehen sollte, denn es hieß:

„Aus der bundesweiten Bewertung werden wir Aufschluss darüber bekommen, ob und welche gesetzgeberischen Konsequenzen zu ziehen sind. Erst dann – das sage ich hier zur rechten Seite hin – können wir gesichert feststellen, wie man mit beiden Systemen umgehen kann, ob und welche Änderungen überhaupt nötig sind. ... Mittelfristig muss geprüft werden, ob zur Verbesserung der Integration der arbeitslosen Bezieher von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe in Arbeitsverhältnisse beide Leistungen inhaltlich einander angenähert oder zusammengeführt werden sollen. Konkrete Entscheidungen über eine bessere Verzahnung oder eine Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe sind jedoch erst am Ende eines umfassenden Diskussionsprozesses möglich, in dem alle konzeptionellen, politischen und finanzverfassungsrechtlichen Fragestellungen hinreichend Berücksichtigung finden müssen“ (SPD, Plpr. 14/121, S. 11655, 11661)

Zunächst schien es daher erst mal um organisatorische Aspekte zu gehen, da in den Modellvorhaben zunächst ausprobiert werden sollte, ob es sich günstig auswirke, wenn sich Arbeits- und Sozialämter gegenseitig Aufgaben übertrugen, eine gemeinsame Anlaufstelle für Arbeitslose bildeten oder die Aufgaben der Beratung, Vermittlung sowie auch Auszahlung von Leistungen von einer gemeinsam beauftragten Service-Agentur durchgeführt wurden. Dabei verwies man auch wieder auf „die in verschiedenen EU-Staaten gemachten positiven Erfahrungen mit zentralen Anlaufstellen“ (vgl. SPD, Plpr. 14/114, S. 10935/36). Es sollte laut Regierung darum gehen, Synergieeffekte aus den Zusammenwirken zweier Leistungssysteme zu erzielen, die sich in ihrer Zielrichtung überschneiden und beide staatliche Fürsorgeleistungen darstellten, auch wenn sie zu zwei verschiedenen, historisch gewachsenen Leistungssystemen gehörten (vgl. SPD, Plpr. 14/121, S. 11660). Ausdrücklich betont wurde, dass den Arbeitslosen durch die Einbeziehung in die Modellvorhaben keine rechtlichen und finanziellen Nachteile entstehen sollten (vgl. SPD, Plpr. 14/121, S. 11655).

„Wir wollen keinerlei Einschränkungen von bestehenden materiellen Ansprüchen. Genau das ist nämlich der Unterschied zu Ihrem Gesetzentwurf, den wir übrigens ablehnen. Wir wollen keine Eingriffe in die Zumutbarkeit, sondern wir wollen den Betroffenen eine Hilfestellung geben“ (Die Grünen, Plpr. 14/121, S. 11658).

Als Kernpunkt des Gesetzes wurde von dieser Seite die „individuelle Betreuung“ von Langzeitarbeitslosen dargestellt und als großer Gewinn die Ermöglichung des Zugriffs auf die Instrumente der Arbeitsförderung auch für Sozialhilfeempfänger.

„Für die Integration der Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt sind auch die individuellen Fähigkeiten der betroffenen Personen wichtig. Es geht um eine wirkliche Betreuung, um individuelle Eingliederungspläne. Diese Eingliederungspläne sollen vor allem regional in den zuständigen Arbeitsämtern und auch in den Sozialhilfebehörden entwickelt werden, damit auf diese Menschen eingegangen und nicht über ihre Köpfe hinweg entschieden wird. ... Besonders wichtig ist dabei, dass Sozialhilfeempfänger in Zukunft Zugang zu den Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktförderung haben“ (Die Grünen, Plpr. 14/121, S. 11658).

Insgesamt sollte auch dieses Gesetz als Teil des Gesamtkonzepts von „ineinander greifender Finanz-, Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik in Kooperation mit den wichtigsten gesellschaftlichen Kräften“ verstanden werden, mit dem man dem Prinzip „Arbeit statt Arbeitslosigkeit“ nachkomme (vgl. SPD,

Plpr. 14/114, S. 10935). Der Abbau der Arbeitslosigkeit wurde als „vornehmstes und oberstes Ziel der Bundesregierung“ bezeichnet. Daher wollte man nun eben auch die Arbeitsvermittlung ausbauen, eine intensive Zusammenarbeit der arbeitsmarktpolitischen Akteure fördern und eine effizientere Nutzung und Feinsteuerung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, eingebettet in die Strukturpolitik der Regionen, erreichen (vgl. ebd.).

Von der Union wurde das Gesetz unter „Symbolpolitik“ abgetan, da man nicht daran glaubte, mit Modellvorhaben und Experimentierklauseln Erkenntnisse gewinnen zu können, die es ermöglichten, „endlich eine politische Entscheidung darüber zu fällen, ob eine sinnvolle Zusammenführung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe zu einem neuen Hilfesystem möglich ist“ (vgl. CDU/CSU, Plpr. 14/114, S. 10936). Das Gesetz wurde eher als „Lernprogramm“ für die Mitarbeiter der beiden Behörden bezeichnet, da sich diese nun mit zwei Leistungssystemen organisatorisch auseinandersetzen mussten, während eine inhaltliche Angleichung des Rechts der Sozialhilfe und der Arbeitslosenhilfe weiterhin ausblieb (vgl. ebd.). Dieses wurde aber als wesentlich angesehen, da man es für ineffektiv hielt, dass bei den Eingliederungsmöglichkeiten für Langzeitarbeitslose unterschiedliche Regelungen je nach Zugehörigkeit zum Hilfesystem bestanden. Zentral schien für die CDU/CSU weiterhin zu sein, dass „die gleichen Anreizsysteme zur Aufnahme einer neuen Tätigkeit und die gleichen Sanktionsmechanismen bei Verweigerung einer zumutbaren Tätigkeit angewandt werden können“ (vgl. CDU/CSU, Plpr. 14/114, S. 10937). Von Seiten der FDP betonte man zwar, dass man das Gesetz grundsätzlich begrüße und als wichtigen Schritt anerkenne, sich aber noch erheblich mehr im „strukturellen und materiellen Bereich“, vorstellen könne, um die Zahl der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger zu verringern (vgl. FDP, Plpr. 14/121, S. 11658/59). Befristete Arbeitsverhältnisse und die Möglichkeiten der Arbeitnehmerüberlassung wurden wieder als wichtige Chancen gerade für die Langzeitlosen herausgestellt. Zentral schien laut FDP zu sein, das Lohnabstandsgebot wieder konsequenter zu berücksichtigen und gegen die bestehenden „Fehlanreize im Sozialsystem“ anzugehen.

„Wenn Sozialhilfe unter dem Strich mehr bringt als Arbeit, dann wird es schwer werden, Sozialhilfeempfänger zur Arbeitsaufnahme zu bewegen. Wenn ein verheirateter Facharbeiter mit zwei Kindern in den meisten Branchen kaum noch das verdienen kann, was sein Nachbar – ebenfalls verheiratet, zwei Kinder – an Sozialhilfe monatlich bezieht, dann haben wir es eindeutig mit einem Fehlanreiz in unserem Sozialsystem zu tun. ... Ich weiß hier sehr wohl zu differenzieren. Ich weiß, dass es für die Aufnahme von Arbeit auch andere als nur monetäre Gründe gibt. Aber wir müssen doch feststellen [...], dass viele Menschen ganz nüchtern und ökonomisch abwägen, angesichts der momentanen Sachlage morgens lieber ein bisschen länger schlafen und dann möglicherweise am Nachmittag beim Nachbarn, zum Beispiel beim viel zitierten Facharbeiter, das Bad fliesen, der aufgrund der Höhe seines Einkommens möglicherweise auf Schwarzarbeiter angewiesen ist. Damit möchte ich sagen, dass wir nicht darum herumkommen werden, die verkrusteten Strukturen im Arbeits- und Sozialversicherungsrecht aufzubrechen und auch an das Lohnabstandsgebot heranzugehen“ (FDP, Plpr. 14/121, S. 11659).

Die FDP stimmte dem Gesetzentwurf als einzige Oppositionspartei schließlich zu, da man ihn als einen ersten, wenn auch zaghaften Schritt in die richtige Richtung ansah, der, wenn die Rahmenbedingungen des materiellen Rechts noch verändert würden, auch seine Wirkung entfalten (vgl. FDP, Plpr. 14/121, S. 11659) und zu einer „beschäftigungsorientierten Sozialpolitik“ (vgl. FDP, Plpr. 14/114, S. 10938) führen könnte. Dagegen lehnte die CDU/CSU eine Zustimmung ab, da man mehr wollte, als

„Sozialpolitik zu verwalten“, was nach ihrer Ansicht die Quintessenz des Regierungsentwurfs war.

„Wir wollen Modellversuche, in denen doppelte Arbeit, doppelte Bürokratie und doppelte Zuständigkeiten abgebaut und vermieden werden. Wir wollen mehr Hilfe, mehr Beratung, mehr Effizienz, mehr erfolgreiche Vermittlung von Langzeitarbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt. Wir wollen Modelle, aus denen man wirklich etwas für die Zukunft lernen kann. Der große Unterschied, der an diesem zugegebenermaßen kleinen Gesetzeswerk deutlich wird, ist der: Sie von der Sozialdemokratie und von den Grünen wollen Sozialpolitik immer nur verwalten. – So ist es doch! Wir wollen Sozialpolitik gestalten“ (CDU/CSU, Plpr. 14/121, S. 11657).

Die linke Opposition lehnte den Gesetzentwurf als „überwiegend fragwürdig oder inakzeptabel“ ab (vgl. PDS, Plpr. 14/121, S. 11660). Zentrale Sorge der PDS war, dass das Gesetz mit der Option der Ausdehnung der Aufgaben der Arbeitsvermittlung auf Dritte den Weg in die völlige Privatisierung eröffne und dann auch Abweichungen von Vorschriften des Sozialgesetzbuches ermöglicht würden. Außerdem erwartete man eine Verschlechterung der Standards des Arbeitsförderungsrechts für Arbeitslosenhilfeempfänger, da man befürchtete, dass diese schließlich doch irgendwann nur noch dem Sozialhilferecht zugeordnet würden (vgl. PDS, Plpr. 14/114, S. 10938/39). Aus Sicht der PDS blieb nicht nur mit diesem Gesetz mittlerweile vieles von dem, was die Regierung eigentlich bezweckte, im Dunkeln:

„Wie mit Kooperationsvereinbarungen zwischen den Arbeitsämtern und den örtlichen Trägern der Sozialhilfe die Arbeitslosigkeit überwunden werden kann, bleibt das Geheimnis der Regierungskoalition. ... Vielleicht veraten Sie übrigens dem Parlament noch, was in den Geheimverhandlungen ihres ‚Bündnisses für Arbeit‘ noch alles an Segnungen für Arbeitslose geplant ist, oder bedarf es dazu erst der Zustimmung der Arbeitgeberverbände?“ (PDS, Plpr. 14/121, S. 10939).

„Beide sind überlastet. Ich will es einmal zugespitzt sagen: Die Arbeitsämter können null vermitteln. Wenn sie null vermitteln können, dann können auch die Sozialämter nur null vermitteln. Daran ist nicht viel Neues; es führt zu nichts“ (PDS, Plpr. 14/121, S. 11660)

Die PDS schien so zunächst ausdrücken zu wollen, dass die Deutung, Arbeitslosigkeit als Problem einer bisher nicht effektiven Vermittlungsarbeit zu interpretieren, angesichts fehlender Arbeitsplätze nicht nachvollziehbar war. Außerdem misstraute man der Arbeit des Bündnisses mehr und mehr wegen der Intransparenz der dortigen Entscheidungsfindungen und der vermuteten Dominanz der Arbeitgeber bei diesen. Betrachtet man diese Kritik genauer, lassen sich wieder Hinweise auf die Aufdeckung zweier von Nedelmann genannter Mechanismen zur Differenzierung erkennen: 1) die Spezifizierung des Problemmusters in der Ursachenfrage und 2) die schon angedeutete kulturelle Ausdehnung im Sinne der Verlagerung von wesentlichen Problemlösungsdiskursen auf das Bündnis für Arbeit, das scheinend auch genutzt wurde, um nicht nur die parlamentarische sondern auch die innerparteiliche Auseinandersetzung in der SPD zu umgehen.

Das wichtigste arbeitsmarktpolitische Gesetz in der ersten Legislaturperiode von Rot-Grün, und vor allem ein zentraler Wendepunkt auf der Maßnahmenebene zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik, wurde im Herbst 2001 mit dem „Gesetz zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente“ (Job-AQTIV-Gesetz) debattiert.

#### **4.10.3.6 Arbeitslose aktivieren – das Job-AQTIV-Gesetz der Regierung und das OFFENSIV - Gesetz der CDU/CSU**

Das Gesetz zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente wurde am 24. September 2001 in den Bundestag mit der Begründung eingebracht, dass eine umfassende Überarbeitung des SGB III, wie schon im Koalitionsvertrag angekündigt<sup>231</sup>, notwendig sei, da mit dem Arbeitsförderungsrecht in seiner bestehenden Form, vor allem seiner laut Regierung noch überwiegend reaktiven Ausrichtung, das Ziel des Abbaus und der Verhinderung von (Langzeit-)Arbeitslosigkeit nicht zu erreichen sei. Dafür seien vielmehr eine verbesserte Ermittlung des individuellen Hilfebedarfs, die Optimierung des Vermittlungsprozesses, der Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente ohne Einhaltung von Mindestzeiten hinsichtlich der Dauer der Arbeitslosigkeit als präventiver Ansatz und eine Verbesserung der Verzahnung des Einsatzes arbeitsmarktpolitischer Instrumente mit dem Instrumentarium anderer Politikbereiche erforderlich (vgl. Drks. 14/6944, S. 1-2). Das sollte vor allem bedeuten, dass der Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente flexibilisiert, sich stärker an den individuellen Vermittlungserfordernissen des einzelnen Arbeitslosen ausrichten und insgesamt mehr Anreize für „lebenslanges Lernen“ gegeben werden sollten.

Im Gesetzentwurf wurde betont, dass man mit dieser Reform des Arbeitsförderungsrechts die beschäftigungspolitischen Leitlinien der Europäischen Union aktiv aufgreife und sich damit im Rahmen der auf dem Europäischen Rat in Luxemburg 1997 begründeten gemeinsamen Europäischen Beschäftigungsstrategie befände. Insgesamt wurde das Job-AQTIV-Gesetz<sup>232</sup> vor dem Hintergrund der wahrgenommenen Herausforderungen, die sich aus der Weiterentwicklung der europäischen Integration, der Globalisierung sowie der Entwicklung einer wissensbasierten Wirtschaft ergeben, als ein Baustein innerhalb einer koordinierten Strategie auf dem Weg zur Modernisierung von Wirtschaft und Gesellschaft vorgestellt. Dazu wurde auch noch einmal klar gestellt, dass es zentrale Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik sei, die Beschäftigungsfähigkeit der Menschen zu erhöhen, während es die Aufgabe der Wirtschafts- und Finanzpolitik sei, neue Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen (vgl. Drks. 14/6944, S. 24).

Kernpunkte der Reform waren zunächst, die Arbeitsvermittlung zu modernisieren, sie passgenauer zu machen und präventiver zu gestalten – in diesem Zusammenhang wurde in den betrachteten Debatten auch erstmals von der „aktivierenden Arbeitsmarktpolitik“ gesprochen. Die Aus- und Weiterbildung sollte betriebsnäher gestaltet, erfolgreiche Elemente aus dem Sofortprogramm für jugendliche Arbeitslose übernommen und die öffentlich geförderte Beschäftigung weiterentwickelt werden. Schließlich wollte man spezielle Frauenfördermaßnahmen ausbauen, für Ältere die Wiedereingliederung fördern und „Lücken in der sozialen Sicherung“ für kranke und behinderte Arbeitslose sowie benachteiligte Jugendliche und Arbeitslosehilfebezieher, die an einer Weiterbildung teilnahmen und damit einen

---

<sup>231</sup> Hier hatte es auch geheißen, dass dabei so viel Mittel wie möglich von passiven in aktive Leistungen umgeschichtet werden sollten (vgl. Koalitionsvereinbarung 1998, Punkt I-7).

<sup>232</sup> Vgl. die Anfangsbuchstaben stehen für Aktivieren - Qualifizieren - Trainieren - Investieren - Vermitteln

Qualifikationsverlust verhindern, schließen. Außerdem wollte man auch für Arbeitslose mehr Möglichkeiten für freiwilliges bürgerschaftliches Engagement eröffnen (vgl. Drks. 14/6944, S. 24ff.).<sup>233</sup>

Da es sich um ein zentrales Gesetz der so genannten aktivierenden Arbeitsmarktpolitik handelt, wird hier, bevor die Ergebnisse der Debatten-Analyse vorgestellt werden, etwas ausführlicher auf die Kerninhalte und wesentlichen Änderungen eingegangen

#### *Vertiefung zu den Inhalten des Job-AQTIV-Gesetzes*

Laut Schmuhl (2003, S. 585) lagen die Änderungen des Job AQTIV-Gesetzes auf dem von Schwarz-Gelb mit dem AFRG (SGB III) im Jahre 1998 bereits eingeschlagenen Weg, wenn auch eine wesentliche Änderung von Rot-Grün war, den §1 SGB III neu zu fassen und damit auch wieder Zielvorstellungen der Arbeitsförderung zu formulieren, sowie unter §2 SGB III auf die Verantwortungsteilung im Sinne des Zusammenwirken von Arbeitgebern und Arbeitnehmern mit den Arbeitsämtern hinzuweisen.

SBG III nach AFRG	SGB III nach Job-AQTIV-Gesetz
<p><b>§ 1 Aufgaben der Arbeitsförderung</b></p> <p>(1) Durch die Leistungen der Arbeitsförderung soll vor allem der Ausgleich am Arbeitsmarkt unterstützt werden, indem Ausbildung- und Arbeitsuchende über Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Berufe beraten, offene Stellen zügig besetzt und die Möglichkeiten von benachteiligten Ausbildung- und Arbeitsuchenden für eine Erwerbstätigkeit verbessert und dadurch Zeiten der Arbeitslosigkeit sowie des Bezugs von Arbeitslosengeld, Teilarbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe vermieden oder verkürzt werden.</p> <p>(2) Die Leistungen der Arbeitsförderung sind so einzusetzen, daß sie der beschäftigungspolitischen Zielsetzung der Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik der Bundesregierung entsprechen sowie der besonderen Verantwortung der Arbeitgeber für Beschäftigungsmöglichkeiten und der Arbeitnehmer für ihre eigenen beruflichen Möglichkeiten Rechnung tragen und die Erhaltung und Schaffung von wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen nicht gefährden.</p>	<p><b>§1 Ziele der Arbeitsförderung</b></p> <p>(1) Die Leistungen der Arbeitsförderung sollen dazu beitragen, dass ein hoher Beschäftigungsstand erreicht und die Beschäftigungsstruktur ständig verbessert wird. Sie sind insbesondere darauf auszurichten, das Entstehen von Arbeitslosigkeit zu vermeiden oder die Dauer der Arbeitslosigkeit zu verkürzen. Dabei ist die Gleichstellung von Frauen und Männern als durchgängiges Prinzip zu verfolgen. Die Leistungen sind so einzusetzen, dass sie der beschäftigungspolitischen Zielsetzung der Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik der Bundesregierung entsprechen.</p> <p>(2) Die Leistungen der Arbeitsförderung sollen insbesondere</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt unterstützen,</li> <li>2. die zügige Besetzung offener Stellen ermöglichen,</li> <li>3. die individuelle Beschäftigungsfähigkeit durch Erhalt und Ausbau von Kenntnissen, Fertigkeiten sowie Fähigkeiten fördern und</li> <li>4. zu einer Weiterentwicklung der regionalen Beschäftigungs- und Infrastruktur beitragen.</li> </ol>

<sup>233</sup> Laut Eckpunktepapier zum Job-AQTIV-Gesetz, welches eine rot-grüne Fraktionsarbeitsgruppe zusammen mit dem Bundesarbeitsministerium und Bundesländern erarbeitet hatte, sollten die tragenden Elemente der Reform neben der Steigerung der Effektivität des Vermittlungsprozesses und der Neuausrichtung und Verstärkung der beruflichen Qualifizierung auch eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf und eine stärkere Verankerung des Prinzips „Fördern und Fordern“ sein (vgl. IAB - Chronik der Arbeitsmarktpolitik 2001).

SBG III nach AFRG	SGB III nach Job-AQTIV-Gesetz
<p><b>§2 Besondere Verantwortung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern</b></p> <p>(1) Die <b>Arbeitgeber</b> haben bei ihren Entscheidungen verantwortungsvoll deren Auswirkungen auf die Beschäftigung der Arbeitnehmer und von Arbeitslosen und damit die Inanspruchnahme von Leistungen der Arbeitsförderung einzubeziehen. Sie sollen dabei insbesondere</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. im Rahmen ihrer Mitverantwortung für die Entwicklung der beruflichen Leistungsfähigkeit der Arbeitnehmer zur Anpassung an sich ändernde Anforderungen sorgen,</li> <li>2. vorrangig durch betriebliche Maßnahmen die Inanspruchnahme von Leistungen der Arbeitsförderung sowie Entlassungen von Arbeitnehmern vermeiden und</li> <li>3. durch frühzeitige Meldung von freien Arbeitsplätzen deren zügige Besetzung und den Abbau von Arbeitslosigkeit unterstützen.</li> </ol> <p>(2) Die <b>Arbeitnehmer</b> haben bei ihren Entscheidungen verantwortungsvoll deren Auswirkungen auf ihre beruflichen Möglichkeiten einzubeziehen. Sie sollen insbesondere ihre berufliche Leistungsfähigkeit den sich ändernden Anforderungen anpassen.</p> <p>(3) Die <b>Arbeitnehmer</b> haben zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. jede zumutbare Möglichkeit bei der Suche und Aufnahme einer Beschäftigung zu nutzen, ein Beschäftigungsverhältnis, dessen Fortsetzung ihnen zumutbar ist, nicht zu beenden, bevor sie eine neue Beschäftigung haben und</li> <li>3. jede zumutbare Beschäftigung anzunehmen.</li> </ol>	<p><b>§ 2 Zusammenwirken von Arbeitgebern und Arbeitnehmern mit den Arbeitsämtern</b></p> <p>(1) Die <b>Arbeitsämter</b> erbringen insbesondere Dienstleistungen für Arbeitgeber und Arbeitnehmer, indem sie</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Arbeitgeber regelmäßig über Ausbildungs- und Arbeitsmarktentwicklungen, Ausbildungssuchende, Fachkräfteangebot und berufliche Bildungsmaßnahmen informieren sowie auf den Betrieb zugeschnittene Arbeitsmarktberatung anbieten und</li> <li>2. Arbeitnehmer zur Vorbereitung der Berufswahl und zur Erschließung ihrer beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten beraten, Vermittlungsangebote zur Ausbildungs- oder Arbeitsaufnahme entsprechend ihren Fähigkeiten unterbreiten sowie sonstige Leistungen der Arbeitsförderung erbringen.</li> </ol> <p>(2) Die <b>Arbeitgeber</b> sollen die Arbeitsämter frühzeitig über betriebliche Veränderungen, die Auswirkungen auf die Beschäftigung haben können, unterrichten. Dazu gehören insbesondere Mitteilungen über</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. zu besetzende Ausbildungs- und Arbeitsplätze,</li> <li>2. geplante Betriebserweiterungen und den damit verbundenen Arbeitskräftebedarf,</li> <li>3. die Qualifikationsanforderungen an die einzustellenden Arbeitnehmer,</li> <li>4. geplante Betriebseinschränkungen oder Betriebsverlagerungen sowie die damit verbundenen Auswirkungen und</li> <li>5. Planungen, wie Entlassungen von Arbeitnehmern vermieden oder Übergänge in andere Beschäftigungsverhältnisse organisiert werden können.</li> </ol> <p>(3) <b>Arbeitnehmer und Arbeitsamt</b> arbeiten zusammen, um Arbeitslosigkeit zu vermeiden oder zu beenden. Dazu gehören insbesondere</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. die Fortsetzung eines zumutbaren Beschäftigungsverhältnisses,</li> <li>2. die eigenverantwortliche Suche nach Beschäftigung,</li> <li>3. die Anpassung der beruflichen Leistungsfähigkeit an sich ändernde Anforderungen,</li> <li>4. die Aufnahme einer zumutbaren Beschäftigung und</li> <li>5. die Teilnahme an einer beruflichen Eingliederungsmaßnahme.</li> </ol>

Die Arbeitsämter sollten, um ihrer Kernaufgabe der Vermittlung gerecht zu werden, bei Arbeitslosen und Ausbildungssuchenden zu Beginn stets ein „Profiling“ mit individueller Chancenprognose vornehmen und die daraus folgenden Schritte der Wiedereingliederung, einschließlich geforderter Eigenbemühungen, in einer Eingliederungsvereinbarung festhalten. Mit dem Wegfall von Wartezeiten bei Eingliederungshilfen von der beruflichen Weiterbildung über ABM bis hin zu Lohnkostenzuschüssen oder Überbückungsgeld für Existenzgründer wollte man der Betonung des stärker präventiven Gedankens im neuen SGB III Ausdruck geben. Zur Verbesserung der Vermittlung wurde Arbeitslosen nun zudem ein Rechtsanspruch eingeräumt, Dritte in die Vermittlung einzuschließen, wenn die Vermittlungsbemühungen auch nach sechs Monaten noch ohne Erfolg waren. Ein zentrales Instrument zur beruflichen Weiterbildung wurde in dem aus Skandinavien übernommenen Modell der Jobrotation gesehen, bei dem Betriebe, die einem beschäftigten Arbeitnehmer eine berufliche Weiterbildung ermöglichen und für diese Zeit einen Arbeitslosen als Vertreter einstellen, ein Zuschuss in Höhe von 50

bis 100% des Arbeitsentgelts gewährt wurde. Generell sollte berufliche Weiterbildung durch einen Zuschuss zu den Lohnkosten oder Übernahme der Weiterbildungskosten gefördert werden. Weiterhin sollte auch die Arbeitnehmerüberlassung erleichtert werden, indem man die Überlassungsdauer eines Leiharbeitnehmers auf 24 Monate erhöhte, wobei man aber einführte, dass dem Leiharbeitnehmer ab dem 13. Monat die Arbeitsbedingungen, d.h. auch das Arbeitsentgelt, des Entleihbetriebes gewährt werden müsse. Neben dem Wegfall der Wartezeiten bei ABM wollte man diese auch dadurch stärker fördern, dass die Voraussetzung der Zusätzlichkeit der Arbeiten durch die Voraussetzung des zusätzlichen Fördermitteleinsatzes ersetzt wurde. Allerdings sollten zur Vermeidung von Förderketten nach einer Arbeitsbeschaffungs- oder Strukturanpassungsmaßnahme vor einer erneuten Förderung künftig grundsätzlich drei Jahre vergangen sein. Die Förderung von Strukturanpassungsmaßnahmen sollte bis zum 31.12.2008 verlängert und in ganz Deutschland ermöglicht (vorher nur in Arbeitsämtern mit besonders hoher Arbeitslosigkeit) werden. Weitere Impulse für die Einstellung von Arbeitslosen erwartete man von einem neuen Instrument der so genannten Beschäftigung schaffenden Infrastrukturförderung, welches es erlaubte, öffentlich-rechtliche Körperschaften, wie z.B. Kommunen) durch einen Zuschuss zu den Kosten von Arbeiten zur Verbesserung der Infrastruktur zu fördern, wenn mit der Durchführung der Arbeiten ein Wirtschaftsunternehmen beauftragt würde, das sich verpflichtet, für eine zwischen dem Arbeitsamt und dem Träger festgelegte Zeit eine bestimmte Zahl von Arbeitslosen zu beschäftigen, die vom Arbeitsamt zugewiesen wurden. Hier sollte also besonders der geforderten stärkeren Verzahnung von Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik Rechnung getragen werden. Dahingegen wurde das von der konservativ-liberalen Regierung eingeführte Instrument des Eingliederungsvertrages, mit dem das Arbeitsamt die Eingliederung von Arbeitnehmern durch Übernahme des Arbeitsentgeltes für Ausfallzeiten, wie Urlaub, Krankheit, Qualifizierung, außerhalb des Betriebes unterstützen sollte, mit dem Hinweis auf seine Wirkungslosigkeit abgeschafft. Während also hier das Prinzip des Förderns bisher im Vordergrund zu stehen schien, kam schließlich mit einer klareren Fassung der Sperrzeitenregelung auch noch der Forderungsaspekt auf, da es nun hieß, dass Arbeitslose, die bei einem Arbeitsangebot durch das Arbeitsamt nicht unverzüglich einen Vorstellungstermin mit dem potenziellen Arbeitgeber vereinbarten, einen vereinbarten Vorstellungstermin versäumten oder durch ihr Verhalten im Vorstellungsgespräch eine Arbeitsaufnahme verhinderten, ohne dafür einen wichtigen Grund zu haben, für die Dauer von regelmäßig zwölf Wochen kein Arbeitslosengeld bzw. keine Arbeitslosenhilfe erhalten sollten (vgl. IAB – Chronik der Arbeitsmarktpolitik 2001).

Die PDS brachte einen Änderungsantrag in Bezg auf Zumutbarkeit von Beschäftigung (vgl. §121 SGB III) mit in die Debatte ein. Gefordert wurde, in den Gesetzestext wieder aufzunehmen, dass bei der Beurteilung der Zumutbarkeit die Interessen der Arbeitslosen und der Gesamtheit der Beitragszahler gegeneinander abzuwägen seien, wobei dann auch spezifiziert wurde, dass man zu den Interessen der Arbeitslosen insbesondere den Schutz vor Einbußen bei Einkommen, Qualifikation und familiären Bindungen und zu den Interessen der Gesamtheit der Beitragszahler die Beendigung des Versiche-

rungsfalls und die Erhöhung der Zahl der Versicherungspflichtigen zähle. Als unzumutbar sollte eine Beschäftigung gelten, wenn sie gegen gesetzliche, tarifliche oder in Betriebsvereinbarungen festgelegte Bestimmungen des Arbeitsschutzes verstoße oder sie nicht versicherungspflichtig war. Begründet wurde der Änderungsantrag damit, dass die bisherige Zumutbarkeitsregelung kontraproduktiv und kostenträchtig sei, weil sie zu Dequalifizierung und finanzieller Belastung der Kommunen durch den Anspruch auf ergänzende Sozialhilfe führe. Es hieß, dass das berechnete Interesse der Arbeitslosen nach Einkommens- und Qualifikationsschutz gewahrt werden müsse, was sich auch mit der Aufgabe der Arbeitslosenversicherung, die Gesamtheit der Beitragszahler vor einem übermäßigen Konkurrenzdruck Arbeitsloser zu schützen, decke (vgl. Drks. 14/7347, S. 59f.). Dieser Antrag wurde von allen anderen Fraktionen abgelehnt. Bemerkenswerterweise kam das Thema Zumutbarkeit in der öffentlichen Debatte des Gesetzes gar nicht mehr zur Sprache.

Die Debatten zum Gesetz erfolgten am 27. September und 9. November 2001, wobei die erste Beratung des Gesetzes mit der Beratung des Haushaltsgesetzes 2002 zusammenfiel. Bundesarbeitsminister Riester rechtfertigte daher zunächst einmal das Volumen seines Haushaltes – als größtes Volumen von allen Einzelplänen – mit dem Hinweis, dass die Regierung dem Abbau der immer noch viel zu hohen Arbeitslosigkeit und der Sicherung der Sozialsysteme die nötige Aufmerksamkeit zukommen ließe. Da man bisher für mehr soziale Gerechtigkeit und sozialen Ausgleich gesorgt hätte, wären die Menschen nun auch bereit, die Reformpolitik mitzutragen (vgl. BM Riester, Plpr. 14/190, S. 18507).

„Meine Damen und Herren, dieser Einzelplan mit gut 173 Milliarden DM wird ein Haushalt für die sozialen Belange der Menschen in diesem Lande sein. Er ist gleichzeitig ein Haushalt, der die Reformvorhaben weiter voranbringt. Denn Sicherheit einerseits und reformerische Gestaltung andererseits sind die zwei Elemente, die in diesem Land so bitter notwendig sind“ (BM Riester, Plpr. 14/190, S. 18512).

Da man im Wahlkampf immer wieder verkündet hatte, sich an dem Erfolg bei der Senkung der Arbeitslosigkeit messen zu lassen, und Schröder im März 2001 als konkretes Ziel, die Zahl der Arbeitslosen bis zum Ende der Legislaturperiode im Jahr 2002 auf unter 3,5 Millionen zu senken, genannt hatte, wurde in dieser Debatte vor allem auch um die Frage der Erfolge und Misserfolge hierbei gestritten. Opposition und Regierung zogen hierfür wieder sehr unterschiedliche Indikatoren und Vergleichsdimensionen heran, womit wieder einmal deutlich wurde, dass auch vermeintlich objektive Statistiken ganz unterschiedlichen Deutungen zugeführt werden konnten. So argumentierte Riester damit, dass man 39 Monate hintereinander ein Sinken der Arbeitslosenzahlen bezogen auf den Vorjahresmonat erreicht hatte, was bisher einmalig sei (vgl. BM Riester, Plpr. 14/190, S. 18508/509). Außerdem betonte er, dass das geschwächte Wirtschaftswachstum schuld daran sei, dass die Impulse, die die Regierung bereits für den Arbeitsmarkt gegeben habe, noch nicht im entsprechenden Maße zur Geltung gekommen waren. Um sich gegenüber Kritik an den geringeren Wachstumsraten zu immunisieren, wies Riester aber auch direkt darauf hin, dass diese immer noch über dem Durchschnitt des Wachstums der letzten sieben Jahre der Vorgängerregierung liegen würden (vgl. BM Riester, Plpr.

14/190, S. 18510).<sup>234</sup> Unterstützung bekam der Bundesarbeitsminister vom kleinen Koalitionspartner dadurch, dass man der Opposition eine „Milchmädchenrechnung“ als Grundlage ihrer Kritik vorwarf und zudem als Erfolgszeichen anmerkte, dass die Zahl der Beschäftigten auch stärker gestiegen sei, als es die demografische Entwicklung – was von der Opposition häufig als Grund für Rückgänge ins Feld geführt wurde (vgl. CDU/CSU, Plpr. 14/190, S. 18513; vgl. FDP, S. 18510) – hätte erwarten lassen (vgl. Die Grünen, Plpr. 14/190, S. 18516).

Das Job AQTIV-Gesetz wurde von Riester als logische Fortsetzung der bisherigen Maßnahmen zum Abbau der Arbeitslosigkeit vorgestellt. Nachdem man durch Haushaltskonsolidierung, die Steuer- und Rentenreform und die Maßnahmen Programmen für jugendliche und schwerbehinderte Arbeitslose wesentlichen Voraussetzungen geschaffen habe, sollten nun mit der Verbesserung von Vermittlung und Qualifizierungsmöglichkeiten die Kernaufgaben der Arbeitsförderung aufgegriffen werden, wobei man die „Kunden“ des Arbeitsamtes zukünftig besser, schneller und umfassender über die Eingliederungschancen und -risiken aufklären wollte.

„Es geht um Vermitteln, also darum, den Menschen schnell und passgenau die Chance zu geben, aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung zu kommen. Dieser schnellen, passgenauen Vermittlung kommt in der neuen Reform deswegen die größte Bedeutung zu. Wir möchten zukünftig, dass jeder Arbeitslose, jeder Kunde im Arbeitsamt sofort darüber aufgeklärt wird, wo die Chancen und wo die Risiken der Vermittlung liegen. Wir möchten, dass eine Eingliederungsvereinbarung gemacht wird, die er auch gegenzeichnet - ich komme noch auf Fördern und Fordern -, sodass wir einen Vermittlungsprozess bekommen, der wesentlich schneller verläuft“ (BM Riester, Plpr. 14/190, S. 18511f.).

Man pries verschiedene Instrumente, wie vor allem das Modell der Job-Rotation (vgl. SPD, Plpr. 14/190, S. 18512, 18522) an, relativierte die vorher eher negativ gesehene Zeitarbeit als „Zugangschance zum Arbeitsmarkt für bestimmte Menschen“ (vgl. BM Riester, Plpr. 14/190, S. 18512) und betonte, dass durch das Gesetz nun endlich Schluss mit der „Perversion der arbeitsmarktpolitischen Instrumente“ sei, erst mit dem Stigma der Langzeitarbeitslosigkeit Zugang zu bestimmten Eingliederungsangeboten zu bekommen. Außerdem würde man auch die Benachteiligung der Frauen am Arbeitsmarkt – die laut den Grünen eine der zentralen ungerechten Hinterlassenschaften der Vorgängerregierung darstellte (vgl. Die Grünen, Plpr. 14/190, S. 18517) - durch bessere Wiedereingliederung und Qualifizierung abbauen (vgl. SPD, Plpr. 14/190, S. 18512, 18621). Qualifikation wurde insgesamt als wesentliche Voraussetzung für die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und in der Arbeitswelt dargestellt.

„Wir wollen mehr Qualifikation als Prävention vor dem Jobverlust und eine effektive Nutzung der finanziellen und personellen Ressourcen in der Arbeitsmarktförderung. Ich glaube, dass die arbeitsmarktpolitischen Instrumente mit dem Job-Aktiv-Gesetz optimiert werden. Wir bauen jetzt neue und bessere Brücken in die Beschäftigung, damit die Menschen schnell Arbeit finden. Die Vermittlung wird beschleunigt, Qualifikation wird als Prävention in den Vordergrund gestellt und die Arbeitsmarktpolitik wird entbürokratisiert. Ihre Politik des Kürzens und überzogenen Kontrollierens ist gescheitert. Jetzt kommt es darauf an, zu fördern und zu fordern“ (SPD, Plpr. 14/190, S. 18521f.).

<sup>234</sup> Die konservativ-liberale Opposition brachte im Gegenzug vor allem pessimistische Prognosen renommierter Wirtschaftsinstitute an, wies auf die schlechte Beurteilung der Arbeitsmarktpolitik auch durch Wissenschaftler in der Benchmarkinggruppe hin und betonte zuletzt, dass laut aktuellen Umfragen zwei Drittel der Deutschen von der Arbeitsmarktpolitik der Regierung enttäuscht seien, was nach ihrer Ansicht aussagekräftiger sei, als alle statistischen Angaben zum Arbeitsmarkt, die von der Regierung angeführt worden waren (vgl. CDU/CSU, FDP, Plpr. 14/190, S. 18513, 18518).

Das Prinzip des Förderns und Forderns tauchte als zentrale Argumentationsfigur dann auch erstmals in dieser Debatte verstärkt auf und wurde im Zusammenhang mit dem Instrument der Eingliederungsvereinbarung, unter Verweis auf die Empfehlungen der Benchmarking-Gruppe<sup>235</sup>, erläutert.

„Wir werden - wie es die Benchmarking-Gruppe empfiehlt, Herr Kollege Seehofer - Eingliederungsvereinbarungen zu einem integralen Bestandteil des Vermittlungsprozesses machen, damit für beide Seiten - für die Menschen, die Arbeit suchen, und für diejenigen, die Arbeit vermitteln - die Pflichten und die einzelnen Aktivitäten vernünftig aufgelistet werden und damit im Zweifel auch - da, wo es notwendig ist - sanktioniert werden kann. ... Einfach, fair und maßgeschneidert, fördern und fordern - das steht für Fairplay auf dem Arbeitsmarkt. Dafür steht unser Job-Aktiv-Gesetz“ (BM Riester, Plpr. 14/190, S. 18522/523).

Von dem immer wieder gehörten Vorwurf, mehr Druck auf Arbeitslose auszuüben, wollte man daher nichts wissen, sondern bemerkte, dass zum Beispiel die neue Sperrzeitenregelung lediglich eine Klarstellung beinhalte, damit man in Einzelfällen tatsächlich fordern könne (vgl. SPD, Plpr. 14/190, S. 18623). Mehrere Redner der Regierungsparteien wiesen darauf hin, dass die Union und erst recht die FDP dagegen Leistungen für Arbeitslose kürzen wollten, was man selbst aber ablehne. So hieß es dann auch von den Grünen, dass man weder „eine Kopplung von Zuverdienstmöglichkeiten mit gleichzeitigem Kahlschlag in der Sozialhilfe“ noch den Vorschlägen von Herr Merz, Herrn Koch oder Seehofer zur völligen Streichung der Sozialhilfe folgen wolle, weil man einen Niedriglohnsektor und damit die Akzeptanz von „working poor“ rigoros ablehne.

„Wenn wir Ihren Vorschlägen folgen würden, würden wir eine Vielzahl von sozial nicht abgesicherten Arbeitsverhältnissen bekommen. Wir wollen aber erreichen, dass den Menschen in schwieriger Beschäftigungssituation der Weg in den Arbeitsmarkt erleichtert wird. Es geht im Kern darum, in der Arbeitsmarktpolitik den veränderten Bedingungen Rechnung zu tragen. Das heißt, wir müssen die Flexibilisierung, die am Arbeitsmarkt stattfindet, mit Hilfsangeboten für Arbeitslose begleiten. Aber es geht auch darum, dieses auf dem Fundament der sozialen Sicherung zu tun. Wir müssen also Flexibilisierung und soziale Sicherheit verbinden. Was uns die Opposition an verschiedenen Stellen vorschlägt, ist eine Flexibilisierung ohne soziale Sicherheit. Das wollen wir nicht“ (Die Grünen, Plpr. 14/190, S. 18517/518)

Bemerkenswert in diesem Zusammenhang ist noch, dass man von Seiten der SPD schließlich versuchte, das Thema soziale Sicherheit in Verbindung mit der Erschütterung der äußeren und inneren Sicherheit angesichts der Terroraktionen in den USA zu bringen und daraus Rechtfertigungen für den eingeschlagenen Regierungskurs gegenüber den Forderungen der CDU/CSU und der FDP abzuleiten:

„Offensichtlichen Sozialabbau fordert die FDP gemeinsam mit den Arbeitgebern mit einer Verkürzung der Bezugsdauer für das Arbeitslosengeld. Das schürt weitere Ängste und ist gerade in der jetzigen Situation zynisch. Sicherheit ist für uns hingegen unteilbar. Äußere, innere und soziale Sicherheit gehören zusammen“ (SPD, Plpr. 14/190, S. 18623).

---

<sup>235</sup> Zur Unterstützung der Steuerungsgruppe des Bündnisses für Arbeit wurde eine Benchmarking Gruppe gebildet, in die renommierte Sozial- und Wirtschaftswissenschaftler einberufen wurden, die im Sinne wissenschaftlicher Politikberatung maßgeblich Problemdefinitionen, Reformvorschläge und damit die Politikformulierung beeinflussten. Die Benchmarking-Gruppe sollte vor allem eine Bestandsaufnahme des Wirtschafts- und Sozialstandortes Deutschland im internationalen Vergleich machen, womit Handlungsorientierungen für die Bündnispartner entstehen sollten (vgl. Pilz /Ortwein 2000 S. 314ff.). Im Jahr 2001 wurde ein erster umfassender Bericht der Benchmarking-Gruppe zum deutschen Arbeitsmarkt und der Beschäftigungslage abgegeben (vgl. Eichorst et al. 2001). Wie hoch der Einfluss dieser Gruppe war bzw. ihrer Wissensangebote, ließ sich in der betrachteten Debatte daran ablesen, dass immer wieder auf die Empfehlungen der „Wissenschaftler“ verwiesen wurde (vgl. CDU/CSU, Plpr. 14/190, S. 18514f., 18524; SPD, Plpr. 14/199, S. 18522; Die Grünen, Plpr. 14/199, S. 19517).

Schließlich, so die Regierung, habe man intelligenter Wege der Einsparung gefunden.

„Wenn es allein gelingt, die Verweildauer in der Arbeitslosigkeit um eine Woche zu verkürzen, ergibt sich ein eingesparter Betrag von 2 Milliarden DM, den wir für die aktive Arbeitsmarktpolitik einsetzen können. Genau das ist unser Ziel“ (SPD, Plpr. 14/190, S. 18522).<sup>236</sup>

Außerdem rechnete man vor, dass das Job-AQTIV-Gesetz keine Mehrausgaben für 2002 und nur geringfügige ab 2003 bedeutete, was als „Ausdruck einer modernen Sozialpolitik, die eine systemgerechte Finanzierung sozialer Ausgaben vorsieht und dem gesellschaftlichen Wandel Rechnung trägt“ (vgl. SPD, Plpr. 14/190, S. 18624), interpretiert wurde.

Kern des Gesetzes sollte eben „eine am Kunden orientierte Arbeitsvermittlung“ sein, wobei es individueller und zielgruppenspezifischer vorgehen sollte und man vor allem das zentrale Problem der Langzeitarbeitslosigkeit in den Mittelpunkt der Bemühungen setzen wollte.

„Der bereits durch JUMP und das zweite Änderungsgesetz der Arbeitsförderung eingeschlagene Weg hin zur gezielten Förderung von Problemgruppen und - was noch wichtiger ist - zur gezielten individuellen Förderung wird mit diesem Gesetz weitergegangen“ (SPD, Plpr. 14/190, S. 18622).

„Im Hinblick auf die Struktur der Arbeitslosigkeit, wie wir sie vorgefunden haben, gibt es zwei zentrale Probleme. Das erste Problem - gleichzeitig das schlimmste - ist die Langzeitarbeitslosigkeit. Aufgabe des Job-Aktiv-Gesetzes ist es deswegen, den Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit in das Zentrum zu stellen“ (Die Grünen, Plpr. 14/190, S. 18517).

Dass man von Seiten der Regierung das Job-AQTIV-Gesetz als modernes, aber auch traditionell sozialdemokratisch legitimierbares Gesetz ansah, ist daran zu sehen, dass das Gesetz auch von Andrea Nahles, einer Partei-Linken, offensiv gerechtfertigt wurde, und zwar nicht nur in Hinsicht auf die verbesserte Frauenförderung und die lange gewünschte Verzahnung von Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik, sondern auch in Hinsicht auf die Eingliederungsvereinbarung und das damit verbundene Prinzip von „Fördern und Fordern“:

„Bei diesem Instrument [Eingliederungsvereinbarung, Anmerk. M.R.] gibt es keine zusätzlichen Druckmittel. Natürlich erwarten wir ein Mittun der Arbeitslosen. Wir bieten den Arbeitslosen aber auch neue Rechte an. ... Das ist Fördern und Fordern und ein Gleichgewicht der Kräfte in der genannten Eingliederungsvereinbarung. Insofern bitte ich auch an die Adresse der Arbeitslosen, die uns heute hier zuhören, darum: Begreifen Sie dies als Chance und packen sie diese beim Schopfe. ... Ich möchte den Arbeitslosen sagen: Dieses Gesetz kann einen Weg in ein Arbeitsverhältnis ebnen. Wir machen damit ein Angebot und schaffen viele neue Chancen. Packen Sie sie beim Schopfe!“ (SPD, Plpr. 14/199, S. 19513f.).

Ebenso betonten auch die Grünen in der Abschlussitzung noch einmal, dass man mit dem Gesetz vor allem eine Menge bisheriger „Gerechtigkeitslücken“ schließe sowie rundum die Effektivität der Arbeitsvermittlung steigere. Insgesamt zeigte man sich daher äußerst zuversichtlich, mit diesem Gesetz neue Chancen für die Arbeitslosen zu eröffnen, auch wenn man zum Schluss bemerkte, dass Arbeitsmarktpolitik allein natürlich nicht ausreiche, um die bestehende Massenarbeitslosigkeit abzubauen.

<sup>236</sup> Von den Grünen wurde außerdem darauf hingewiesen, dass die damit gewonnenen Spielräume, dann auch genutzt werden könnten, um die Lohnnebenkosten zu senken, man also dann auch die Beitragszahler entlaste (vgl. Die Grünen, Plpr. 14/199, S. 19516).

„Meine Damen und Herren, wir haben den Kern der Instrumente renoviert und reformiert. Wir haben nie behauptet, dass mit dem, was hier getan wird, die Arbeitslosigkeit in der Höhe, wie wir sie haben, abgeschafft werden kann. Aber wir können uns - das habe ich am Anfang gesagt - den zentralen Problemen nähern, um die Dauer der Arbeitslosigkeit zu reduzieren. Das ist ein wichtiger Punkt. Alles andere kann aktive Arbeitsmarktpolitik nicht leisten. Beschäftigungspolitik ist gefragt, wenn es um die Ausdehnung der zusätzlichen Beschäftigung geht“ (Die Grünen, Plpr. 14/199, S. 19518).

Die SPD wies außerdem darauf hin, dass, nachdem die Regierung mit dem Gesetz einen entscheidenden Beitrag geleistet habe, nun vor allem auch die Arbeitgeber Verantwortung übernehmen müssten und unter Ausnutzung der bestehenden Instrumente Beschäftigungsmöglichkeiten oder auch über Überstundenabbau neue Arbeitsplätze zu schaffen (vgl. SPD, Plpr. 14/199, S. 19528).

Angesichts der noch folgenden Maßnahmen der rot-grünen Regierung in der 15. WP war schließlich noch bemerkenswert, wie der Bundesarbeitsminister hier gegen die Forderungen von Union und FDP nach mehr Deregulierung, Leistungskürzungen und „Verfolgen der Arbeitslosen“ wettete und sich besonders gegen Leistungskürzungen bei der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe aussprach.

„Es kann durchaus gut sein, wenn Arbeits- und Sozialämter besser zusammenarbeiten, Sie aber haben schlichtweg die Kürzung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe im Kopf. ... Wir halten Ihr Konzept der Deregulierung und Liberalisierung nicht für zukunftsfähig und auch nicht für nachhaltig“ (BM Riester, Plpr 14/199, S. 19528).

#### *Die Opposition und das Job-AQTIV-Gesetz*

Was von der Regierung als „Quantensprung“ in der Arbeitsmarktpolitik dargestellt wurde, wollte die konservativ-liberale Opposition nur als kleine SGB III-Novelle ansehen (vgl. Drks. 14/7347, S. 71). In einigen Bereichen stellte man zwar positive Ansätze fest, bei denen die Regierung dann aber immer „zu kurz gesprungen“ sei (vgl. CDU/CSU, Plpr. 14/199, S. 19515), was man vor allem auf den „Schmusekurs mit den Gewerkschaften“ zurückführte (vgl. FDP, Plpr. 14/190, S. 18519). Die CDU/CSU und die FDP-Fraktion lehnten das Gesetz insgesamt ab, da es wieder einmal keine beschäftigungspolitische Impulse gebe, sondern vor allem neue finanzielle Belastungen des Bundes und der Sozialversicherungskassen mit sich bringe.

„Sie haben seit drei Jahren eine umfassende Reform des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums angekündigt. Herausgekommen ist ein Job-Aktiv-Gesetz, das mehr Probleme offen lässt, als es denn löst. Es gibt auch ein paar positive Ansätze. Das will ich ausdrücklich sagen. Dazu gehört zum Beispiel, dass Frauen durch Erziehungszeiten einen Anspruch auf Arbeitslosengeld erwerben. Aber trotz ein paar positiver Ansätze kann man das Gesetz so zusammenfassen: Die Weiterbildungskosten werden sozialisiert, die Sozialversicherung wird zusätzlich belastet und der zweite Arbeitsmarkt verfestigt. Entgegen Ihren Behauptungen ist schon heute klar, dass die Verbesserung des Wiedereinstiegs in den ersten Arbeitsmarkt eben nicht erreicht werden wird. Dazu müssten Sie andere Maßnahmen auflegen“ (FDP, Plpr. 14/190, S. 81519)

Diese anderen Maßnahmen hatte die Opposition auch in verschiedenen eigenen Anträgen formuliert, die interessanterweise schon viele der später mit den Hartz-Reformen umgesetzten Prinzipien enthiel-

ten<sup>237</sup>, die aber hier noch gemäß den Beschlussempfehlungen des Ausschusses noch alle abgelehnt wurden (vgl. Plpr. 14/199, S. 19529).

Die FDP unterstellte, dass der Regierung immer noch der Mut fehle, die „Arbeitslosenhilfe vollständig mit der Sozialhilfe zu einem System mit einer Leistung, mit klaren Zuständigkeiten, mit eingeleisigen Verfahren und schlanker Verwaltung zusammenzufassen“, das wichtige Gerechtigkeitsprinzip „keine Leistung ohne grundsätzliche Bereitschaft zur Gegenleistung“ stärker zur Geltung zu bringen und am Arbeitsmarkt sowie auch im Tarifvertragsrecht einfach mehr Flexibilität zuzulassen, wie „alle Fachleute, ob Bundesbank, OECD oder die Wirtschaftsforschungsinstitute“, forderten (vgl. FDP, Plpr. 14/190, S. 18519/520). Daher sahen die Liberalen letztlich auch in der Verweigerungshaltung der Regierung für wirklich effektive Reformen die zentrale Ursache, dass man beim Abbau der Arbeitslosigkeit nicht vorankomme (vgl. FDP, Plpr. 14/190, S. 18532).

Von Seiten der CDU/CSU bemerkte man zudem, dass mit dem Job-AQTIV Gesetz nur die Bürokratie in der Arbeitsverwaltung aufgebläht würde (vgl. CDU/CSU, Plpr. 14/190, S. 18514):

„Wir brauchen eine Verzahnung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Warum machen Sie das jetzt eigentlich nicht? Wir brauchen Arbeitsangebote und damit einhergehend eine Verpflichtung zur Arbeit von arbeitsfähigen Hilfeempfängern. Wir brauchen eine Umschichtung von ABM- und SAM-Mitteln in moderne Maßnahmen wie Kombilohn oder Zuschüsse zur Sozialversicherung und zu Einstiegsgehältern. Kurzum: Wir brauchen eine Aktivierung der Beschäftigungspotenziale im Niedriglohnsektor“ (CDU/CSU, Plpr. 14/199, S. 19515).

All dies hielt man für eindeutig sozialer, als

„... Menschen, die wir zu der Zeit auf dem Arbeitsmarkt nicht brauch[t]en, Geld zu geben, sich aber nicht großartig um sie zu kümmern. ... Denn Menschen, denen die Gesellschaft vermittelt, sie würden nicht gebraucht, verändern sich auf Dauer schwer und können dann manchmal überhaupt nicht mehr für den Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen“ (CDU/CSU, Plpr. 14/199, S. 19515).

Die Konservativen erinnerten wieder daran, dass die Regierung schon mit den vergangenen Maßnahmen (630-DM-Gesetz, Gesetz zur Scheinselbständigkeit, Rechtsanspruch auf Teilzeitarbeit) „die starren Regeln des deutschen Arbeitsmarktes noch mehr verkrustet“ und damit Beschäftigung vernichtet habe und es nun auch nicht schaffe, den „Teufelskreis“ zu durchbrechen,

„...dass jemand, der Sozialhilfe oder Arbeitslosenhilfe bezieht, in nicht wenigen Fällen genauso viel bekommen kann, als wenn er berufstätig ist. Wenn wir diesen Teufelskreis nicht durchbrechen, Herr Riester, dann sieht niemand mehr ein, dass er eine Arbeit im Niedriglohnbereich aufnehmen soll, für die er Steuern und Abgaben bezahlt, während derjenige, der das nicht tut, über öffentliche Transfers genauso viel hat“ (vgl. CDU/CSU, Plpr. 14/190, S. 18514/515).

<sup>237</sup> Die Anträge der CDU/CSU-Fraktion und der FDP gingen in die gleiche Richtung, da sie beide vor allem die Förderung eines Niedriglohnsektors mittels flächendeckender Einführung von Kombilöhnen, die „Verzahnung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe“, verstärkte Anreize zur Arbeitsaufnahme, eben auch durch konsequentere Anwendung von Sanktionen, und die Überprüfung der Effizienz und Effektivität der arbeitsmarktpolitischen Instrumente forderten, mit der Folge, dass zum Beispiel ABM und SAM, als „unfaire Konkurrenz“ für mittelständische Unternehmen und Existenzgründer angesehen, stark begrenzt werden sollten. Außerdem wollte man, dass die Belastung der Beitragszahler durch Kosten für das Sofortprogramm zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit oder das Langzeitarbeitslosenprogramm und SAM rückgängig gemacht wurden. Bei der Arbeitnehmerüberlassung hielt man zudem eine weitere Deregulierung für erforderlich, um das Instrument wirkungsvoller einsetzen zu können (vgl. Drks. 14/6621, Drks. 14/6888, Drks. 14/6162).

Nach Ansicht der Union konnte man es sich nicht mehr erlauben, dass die Sozial- und Arbeitslosenhilfe wie eine Lohngrenze wirke, die Arbeitslose davon abhielt, auch niedrig entlohnte Beschäftigung aufzunehmen (vgl. CDU/CSU, Plpr. 14/190, S. 18523).

Dass die Regierungsparteien sich über die Anträge der Opposition zur Erhöhung der Sanktionen für „Arbeitsunwillige“ empörte, wurde vor dem Hintergrund der von Kanzler Schröder selbst losgetretenen „Faulenzerdebatte“ als ungalubwürdig dargestellt.<sup>238</sup> Die Union bot daher gönnerhaft an, beratend bei der Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik für einen modernen Industriestaat zur Seite zu stehen, da die Regierung mit ihren teilweise „abstrusen Ideen“ und dem hoch gelobten Bündnis für Arbeit augenscheinlich ohne jeglichen Erfolg geblieben war.

„Nutzen Sie die Beratungen und Anhörungen über das Job-Aktiv-Gesetz zu einer grundsätzlichen Auseinandersetzung mit uns und der Wissenschaft über die Arbeitsmarktpolitik der Zukunft, wie wir sie in einem modernen Industriestaat, der sich immer mehr zu einer Dienstleistungsgesellschaft entwickelt, brauchen. Der Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit ist unterfinanziert; das weiß jeder. Ich frage mich, was kommen wird. Nachdem Sie - Tanken für die Rente – durchgesetzt haben und jetzt dabei sind, - Rauchen für die innere Sicherheit - einzuführen, warte ich darauf, welchen genialen Vorschlag Sie machen werden, um die Arbeitslosenversicherung mit einem Bundeszuschuss auszustatten. Wir werden sicherlich noch -Trinken für den Arbeitsmarkt – erleben. ... Es sollte ein neuer Politikstil eingeführt werden. Maßnahmen sollten am Parlament vorbei besprochen werden. Quasi als Ersatz für das politische Handeln durch die Regierung sollten die Verbände das Notwendige miteinander besprechen. Der Bundeskanzler würde dann als großer Verkünder des Konsenses vor die Kameras treten und dar über berichten. Wie sieht die Realität heute aus? Dieses Bündnis für Arbeit, dieser Wunderzirkel, ist sanft entschlummert, ohne dass es in Deutschland jemand so richtig bemerkt hat“ (vgl. CDU/CSU, Plpr. 14/190, S. 18524f., 15828).

Die PDS erkannte zwar an, dass mit dem Gesetzentwurf auf sichtbar gewordene Probleme der Arbeitsförderung reagiert würde und die Reform dazu beitrage, die Instrumente flexibler zu gestalten, besser zu verzahnen und damit Arbeitslose frühzeitiger zu integrieren und zu unterstützen. Dies machte sie an der Abschaffung von Wartezeiten für bestimmte Eingliederungsmaßnahmen, der Einführung von Jobrotation als Regelinstrument, der Wiederaufnahme der Förderung des Hauptschulabschlusses und der Ausweitung der Fördermöglichkeiten für ältere Arbeitnehmer fest (vgl. Drks. 14/7347, S. 71f.). Insgesamt war die PDS aber mit dem Gesetz auch nicht einverstanden und hielt es nur für zustimmungsfähig, wenn vier Änderungsanträgen entsprochen würde, in denen sie forderte, die Ausweitung der Leiharbeit, die Einführung einer dreijährigen Wartezeit bei ABM sowie die Verschärfung der Sperrzeitenregelung zurückzunehmen und die jährliche Abminderung der Arbeitslosenhilfe aus der Regierungszeit Kohls vollständig rückgängig zu machen (vgl. PDS, Plpr. 14/199, S. 19521). Außerdem wurde gegen den Ansatz protestiert, auf Arbeitslose mehr Druck auszuüben, zumal wenn keine Arbeitsmöglichkeiten vorhanden waren.<sup>239</sup>

<sup>238</sup> Bundeskanzler Schröder hatte in einem Interview mit der Bildzeitung im April 2001 mit den Worten, es gäbe kein Recht auf Faulheit“ bemerkt, dass Arbeitsfähige, die eine zumutbare Arbeit nicht annähmen, nicht die gleichen Rechte zugesprochen bekommen sollten wie jemand, der arbeitet, womit vor allem Leistungskürzungen als Sanktionen gerechtfertigt werden sollten. Während CDU und FDP dieses durchaus begrüßten, kam aus der eigenen Partei, der PDS und von den Gewerkschaften erwartungsgemäß scharfe Kritik hierzu auf (vgl. Der Tagesspiegel- Online, 6.4.2001).

<sup>239</sup> Dabei bemerkte die PDS aber auch, dass die Reformschritte der „rechten Opposition“ noch weitaus weiter gingen und es daher ein kleiner Trost sei, sich nicht damit befassen zu müssen (vgl. PDS, Plpr 14/199, S. 19520).

„Wir brauchen keine Maßnahmen [...], die sich darauf richten, mit weiterer Schärfe gegen die Arbeitslosen vorzugehen. Ich halte dies für den Grundfehler in dem gesamten Ansatz. ... Wo keine Arbeitsplätze sind, können Sie Druck ausüben, womit Sie wollen. Wo nichts ist, hat der Kaiser sein Recht verloren. Einem nackten Mann kann man nicht in die Tasche greifen. Schaffen Sie also Arbeitsplätze, dann bringen Sie Menschen in Arbeit“ (PDS, Plpr. 14/190, S. 18521).

Die PDS stimmte dann auch gegen das Job-AQTIV-Gesetz, da es aus ihrer Sicht nicht „die notwendige, angekündigte und versprochene Reform des SGB III“ sei (vgl. ebd.), was aber natürlich nicht verhinderte, dass das Gesetz verabschiedet wurde und die Regelungen überwiegend schon zum 1.1.2002 in Kraft traten.

Obwohl mit diesem Gesetz bereits das letzte arbeitsmarktpolitisch relevante Gesetz für die 14. Legislaturperiode betrachtet wurde, soll noch kurz auf den Gesetzesentwurf der Union, das so genannte „Gesetz zum optimalen Fördern und Fordern in Vermittlungsagenturen“ (OFFENSIV-Gesetz<sup>240</sup>) im Februar 2002 eingegangen werden. Interessant war dieser vor allem, weil er in besonderer Weise zeigte, dass die Deutungs- und Argumentationsmuster, die dann im Rahmen der Debatten um die Hartz-Reformen genutzt wurden, vor allem in den Problembearbeitungsdiskursen der FDP und CDU/CSU kursierten. Die Debatte darüber fand vor dem Hintergrund der nach einer Prüfung des Bundesrechnungshofes bekannt gewordenen geschönten Vermittlungsstatistiken bei der BA statt, worauf bekanntermaßen von Schröder die „Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ („Hartz-Kommission“)<sup>241</sup> eingesetzt wurde, die Vorschläge zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der BA entwerfen sollte. Dies ließ sich als besonderes eindrückliches Beispiel kulturellen Krisenmanagements durch kulturelle Ausdehnung interpretieren. Denn durch die Erschließung dieser außerparlamentarischen Problembehandlungsarena, ließ sich gleichzeitig offensives Handeln in einer akuten Krisensituation demonstrieren, eine Entlastung für den wahrgenommenen Handlungsdruck finden sowie Zeit gewinnen. Das schnelle Krisenmanagement schien vor allem auch notwendig, da mit diesem Vermittlungsskandal nur acht Monate vor der Bundestagswahl, natürlich auch die Bilanz der rot-grünen Regierung am Arbeitsmarkt weniger positiv ausfiel. Bei knapp 4,3 Millionen Arbeitslosen im Februar 2002 (vgl. Anhang IV, Tab.A8) war man vom dem anvisierten Ziel der Reduzierung der Arbeitslosigkeit auf 3,5 Millionen doch weit entfernt.

<sup>240</sup> Vgl. OFFENSIV = Optimal Fördern und Fordern- Engagierter Service in Vermittlungsagenturen.

<sup>241</sup> Als Mitglieder der Kommission wurden einberufen: Vorstand und Namensgeber **Dr. Peter Hartz**, ehemaliges Mitglied des Vorstandes der Volkswagen AG; **Norbert Bense**, Mitglied des Vorstandes der DaimlerChrysler Services AG und der Deutschen Bahn AG; **Dr. Jobst Fiedler**, Roland Berger Strategy Consultants; **Peter Gasse**, Bezirksleiter der IG Metall Nordrhein-Westfalen; **Dr. Peter Kraljic**, Direktor der McKinsey & Company Düsseldorf; **Klaus Luft**, Geschäftsführer der Market Access for Technology Services GmbH; **Wilhelm Schickler**, Präsident des Landesarbeitsamtes Hessen; **Prof. Dr. Günther Schmid**, Wissenschaftszentrum für Sozialforschung; **Wolfgang Tiefensee**, Oberbürgermeister der Stadt Leipzig; **Eggert Voscherau**, Mitglied des Vorstandes der ASF AG; **Heinz Fischer**, Abteilungsleiter Personal Deutsche Bank AG; **Prof. Dr. Werner Jann**, Universität Potsdam; **Harald Schartau**, Minister für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein- Westfalen; **Hanns-Eberhard Schleyer**, Generalsekretär des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks; **Isolde Kunkel-Weber**, Mitglied des ver.di-Bundesvorstandes.

*Exkurs zu den Aufgaben der Hartz- und der Gemeindefinanzreformkommission*

Der Auftrag der Hartz-Kommission umfasste ursprünglich nicht, ein umfassendes arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitisches Konzept zu entwerfen, sondern nur die Effizienz der Organisation und Arbeitsprozesse der BA zu überprüfen und darauf beruhend ein Konzept für den künftigen Arbeitszuschnitt und eine neue Organisationsstruktur zu erarbeiten. Im Vorwort des Abschlussberichts der Kommission hieß es dann aber, dass man den Auftrag so interpretiert habe, dabei auch ein Gesamtkonzept zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit zu formulieren. Bei Umsetzung der aufgeführten Reformen wurde ein Abbau von etwa zwei Millionen Arbeitslosen in den kommenden drei Jahren in Aussicht gestellt (vgl. Hartz et al. 2002, S. 5.). Die (Vertrauens-)Krise, die der Vermittlungsskandal bei der BA ausgelöst hatte, sollte laut Auftrag der Kommission als „Chance zur grundlegenden Veränderung von starren Behördenstrukturen und institutionell bedingten Fehlsteuerungen“ genutzt werden (vgl. ebd., S. 12). Nach den Vorschlägen der Kommission sollte der strukturelle Umbau der BA in zwei Stufen erfolgen.

1) Im Sinne von Sofortmaßnahmen sollte die BA von einer Behörde zu einem Dienstleister mit privatwirtschaftlichen Leitungsstrukturen überführt, der Wettbewerb in der Vermittlung über den freien Marktzugang für Vermittler und Vermittlungsgutscheine und die Kooperation mit Dritten ausgebaut und für mehr Qualität und Kundenorientierung (z.B. durch „benchmarking“ zwischen Arbeitsämtern und Anreizsysteme für erfolgreiche Vermittler) gesorgt werden.

2) Strukturreformen sollten in der zweiten Stufe von der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ vorbereitet werden, indem hier ein Konzept für den künftigen Aufgabenzuschnitt, die neue Organisationsstruktur für die BA und ein Durchführungskonzept erarbeitet werden sollte. Zur Orientierung wurden vier Kernelemente, die dem Leitbild der Bundesregierung für eine Arbeitsförderung mit schlankem Aufgabenzuschnitt und moderner Unternehmensorganisation entsprechen, vorgegeben:

1. Aufgabenkonzentration auf die Kernbereiche Arbeits- und Ausbildungsstellenvermittlung, Auszahlung von Lohnersatzleistungen und aktive Arbeitsmarktpolitik;
2. Vermittlung und Beratung im Zentrum durch Einsatz moderner Managementkonzepte, moderner Informationstechnologien zu Straffung der Verwaltungsverfahren und -praxis;
3. Organisatorischer Umbau mit der Folge auch einer stärkeren Regionalisierung und Dezentralisierung von Entscheidungen und Verantwortung;
4. Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe

Beim letzten Punkt hieß es allerdings explizit, dass die Hartz-Kommission nicht der geplanten Reform der Regierung in der nächsten Legislaturperiode vorgreifen wolle, sondern hier nur Organisationsmodelle vorzulegen habe, die eine „wirksame Zusammenführung in den Strukturen moderner Arbeitsdienstleister ermöglichen“ (vgl. Hartz et al. 2002, S. 13ff.).

Über die Möglichkeiten einer Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe wurde sollte nämlich im Rahmen einer am 27. März 2002 einberufenen Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen (GFRK) diskutiert werden. In einer speziellen Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ sollte man sich mit der effizienteren Gestaltung der Transfersysteme beschäftigen und vor allem die finanziellen Auswirkungen verschiedener Modelle bewerten. Dass diese Arbeit von den Ergebnissen der Hartz-Kommission aber schon beeinflusst wurde, zeigte sich darin, dass nach Veröffentlichung des Abschlussberichts der Hartz-Kommission im August 2002 die anfänglichen 13 Reformoptionen zur effizienteren Gestaltung der Transfersysteme in der Arbeitsgruppe der GFRK auf die zwei Grundmodelle „Zusammenführung“ und „Harmonisierung“ im Sinne der Angleichung von Regelungen bei Beibehaltung der bestehenden strukturellen Rahmenbedingungen zurückgeführt wurden. Das Harmonisierungsmodell wurde aber schon in der dritten Sitzung im November 2002 verworfen. Begründet wurde dies auch damit, dass die Zwischenevaluation des Modellprojekts MoZArT (vgl. die geförderten Modellvorhaben im Rahmen des Gesetzes zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeits- und Sozialämtern) anscheinend gezeigt hatte, dass eine verbesserte Kooperation zwar die effektive Eingliederung von Langzeitarbeitslosen befördere, aber mit Fortbestehen der Doppelstrukturen doch immer noch Ineffizienzen erhalten blieben. Man hatte in der Arbeitsgruppe auch über verschiedene Modelle zur Ausgestaltung der Leistungshöhe bei einer Zusammenführung nachgedacht, aber keine einheitliche Entscheidung jenseits des Konsenses über eine mindestens bedarfsdeckende Ausgestaltung der Leistung im Sinne der Orientierung am sozio-kulturellen Existenzminimum gefunden.<sup>242</sup> So wurde von der Arbeitsgruppe dann auch keine konkrete Empfehlung ausgesprochen, sondern im Sinne einer Expertise nur eine systematische Zusammenstellung aller Entscheidungsoptionen sowie ihrer finanziellen Auswirkungen als Grundlage für weitere Entscheidungsprozesse vorgelegt (vgl. AG Arbeitslosen/Sozialhilfe der GFRK 2003, S. 4ff.).<sup>243</sup>

#### *Zum OFFENSIV- Gesetz der CDU/CSU*

Laut Gesetzentwurf der CDU/CSU bestanden im Sozial- und Arbeitslosenhilfesystem immer noch zu wenig Anreize zur Aufnahme von Arbeit aufgrund des Umfangs der Sozialleistungen, die ohne Gegenleistung zu haben seien. Daher sei es notwendig, das System so zu ändern, dass die Erwerbsarbeit des Einzelnen gezielter gefördert werden könne, anstatt seine Arbeitslosigkeit zu finanzieren. Man wollte daher die Betreuung, Qualifizierung, Vermittlung und Leistungsgewährung für Hilfeempfänger in einer Hand, d.h. in besonderen Vermittlungsagenturen (Job-Centern) zusammenführen. Außerdem

<sup>242</sup> Vgl. zur Auswahl standen vier Modelle: Sozialhilfemodell, Stufenmodell, Zuschlagsmodell und aufwandneutrales Modell (vgl. AG Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe 2003, S. 19f).

<sup>243</sup> In der Hartz-Kommission hatte man das später auch eingeführte dreigliedrige Leistungsgefüge – Arbeitslosengeld I, Arbeitslosengeld II und Sozialgeld - vorgeschlagen, wobei der Kern in der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe für erwerbsfähige Leistungsempfänger im ALG II liegen sollte, welches steuerfinanziert sein und bedürftigkeitsabhängig gewährt werden sollte. Sozialgeld sollte der bisherigen Sozialhilfe entsprechen und für nicht erwerbsfähige Personen erbracht werden, wobei die Organisation und Finanzierung in der Verantwortung der Kommunen verbleiben sollte. Zu der Höhe der Leistungen des ALG II wurden keine Vorschläge gemacht, sondern man verwies hierfür, wie auch für die genauen Regelungsvorschläge zur Lastenaufteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen, wiederum auf die GFRK (vgl. Hartz et al. 2002, S. 128).

sollten die sozialrechtlichen Vorschriften über die Verfügbarkeit und Zumutbarkeit sowie die Arbeitslosenmeldung konkretisiert und ergänzt werden. Wie schon bei den Debatten zum Job-AQTIV-Gesetz forderte man auch hier die Förderung und Öffnung des Niedriglohnssektors durch Kombilohnmodelle. Es ging der CDU/CSU laut eigenen Angaben insgesamt darum, Selbsthilfekräfte zu stärken, Eigeninitiative zu stützen und neue Arbeitsmarktsegmente zu erschließen.<sup>244</sup>

Zu bemerken ist, dass der Gesetzentwurf maßgeblich auf die Initiative des hessischen Ministerpräsidenten Roland Koch (CDU) zurückging, der die Zahl der Arbeitslosen- und Sozialhilfeempfänger „gerechter, einfacher und wirksamer“ senken wollte und sich dabei an dem Programm „Wisconsin works“<sup>245</sup> des gleichnamigen US-Bundesstaates orientierte.

„In der Diskussion des letzten halben Jahres ist vielfach das Stichwort ‚Wisconsin-Modell‘ gefallen. Dieses Modell ist nur eines von vielen, aber es ist immerhin eines, bei dem es gelungen ist, im ersten Jahr 60 Prozent und über einen längeren Zeitraum 90 Prozent derer, die dort Sozialhilfeempfänger waren, wieder in Arbeit zu vermitteln. Das ist doch ein Grund, zumindest einmal hinzuschauen“ (CDU, Plpr. 14/224, S. 22206).

Laut Koch, der den Entwurf in der ersten Beratung auch maßgeblich vorstellte und rechtfertigte, eröffneten das Job-AQTIV-Gesetz sowie das Gesetz zur Verbesserung zur Zusammenarbeit von Arbeits- und Sozialämtern noch nicht die nötigen Spielräume, um wirksam die Langzeitarbeitslosigkeit zu reduzieren (vgl. Plpr. 14/224, S. 22205) und vor allem auch den notwendigen Prinzipienwechsel im Sinne des Förderns und Forderns im System zu befördern.

„Das System in Deutschland, dass Sozialhilfeansprüche zunächst Ansprüche auf Geldzahlung sind, die gelegentlich durch Kooperation und Hilfepläne ergänzt werden, müssen wir verändern. Aus meiner Sicht ist Sozialhilfe ein Angebot der Solidargemeinschaft, der Gesellschaft an leistungsbereite Einzelne, sie darin zu unterstützen, den Weg zurück in normale wirtschaftliche Verhältnisse zu finden. Es ist eine zweiseitige Vereinbarung“ (MP Koch, CDU, Plpr.14/224, S. 22206).

Besonders relevant war laut Koch, dass man mit einer Maßnahmenkette (Angebot im 1. Arbeitsmarkt – Angebot im zweiten Arbeitsmarkt – Qualifizierungsprogramm – gemeinnützige Arbeit – therapeutisch betreute Arbeit) „eine anschlusslose Möglichkeit der Wiedereingliederung schaffe[n], damit jeder trotz Eintritt der Arbeitslosigkeit – in welcher Situation auch immer – im Kreislauf eines normalen Lebens bleibt“ (vgl. CDU/CSU, Plpr 14/224, S. 2207).

<sup>244</sup> Orientiert am Prinzip Fördern und Fordern sollten folgende Änderungen vorgenommen werden: 1) Der Personenkreis der Arbeitslosen- und Sozialhilfeempfänger sollte gemeinsam in einer Vermittlungsagentur (Job-Center) betreut, beraten und vermittelt werden; 2) Zumutbarkeitsregelungen aus SGB III und BSHG sollten einander angeglichen werden, d.h. Arbeitslosenhilfebezieher sollten ebenso wie Sozialhilfeempfänger zu gemeinnütziger Arbeit verpflichtet werden können und die Meldekontrolle wieder eingeführt werden; 3) Die Mittel der Träger der Sozialhilfe sowie die Mittel der Arbeitslosenhilfe und der aktiven Arbeitsmarktförderung sollten stärker gebündelt werden; 4) Der Vorrang von Arbeit, Qualifizierung oder qualifizierender Beschäftigung vor dem Bezug von Sozialleistungen ohne Gegenleistung normiert werden; 5) Mit dem Angebot, den Weg in den Niedriglohnssektor mit Hilfe von Kombilöhnen und der Förderung der Arbeitnehmerüberlassung frei zu machen, sollte eine Alternative zur öffentlich geförderten Beschäftigung geschaffen werden (vgl. Drks. 14/8365, S. 8).

<sup>245</sup> 1997 wurde mit diesem Modellprojekt das Sozialhilfesystem von Wisconsin radikal umgestaltet, wobei die Eingliederung der Sozialhilfeempfänger in den Arbeitsmarkt in den Mittelpunkt der Hilfebemühungen gestellt wurde und Unterstützung nur noch erhielt, wer auch bereit war, zu arbeiten (from welfare to workfare). Im Rahmen einer so genannten „Beschäftigungsleiter“, die von der Unterstützung bei der Suche nach einem Arbeitsplatz im regulären Arbeitsmarkt, über subventionierte oder gemeinnützige Beschäftigung bis hin zu Übergangsjobs reicht, sollten Hilfeempfänger stets Möglichkeiten zur Beschäftigung eröffnet werden. Mittels finanzieller Anreize sollte außerdem die Motivation sich einen Platz im ersten Arbeitsmarkt zu suchen erhöht werden (vgl. Konrad-Adenauer-Stiftung (2002)).

Die zweite Beratung des Gesetzes am 4. Juli 2002 fiel mit einer Regierungserklärung des Bundeskanzlers zur Lage der Nation zusammen. Dieses und die Nähe zur bevorstehenden Bundestagswahl am 22. September 2002 bewirkte, dass die Fraktionen die Debatte vor allem als Gelegenheit zur Profilierung nutzten und sich durch Aufzählung von jeweiligen Erfolgen und Misserfolgen im Rahmen bekannter Wahlkampfretorik darüber ausließen, wer aus welchen Gründen schließlich den Wahlsieg verdiente und wer nicht (vgl. z.B. Plpr. 14/248, S. 25031, 25064).<sup>246</sup> Da sich dieses „Schauspiel“ wie aus den vorangegangenen Analysen deutlich geworden, immer gleich gestaltete, soll es nicht noch einmal ausgedehnt erläutert werden. Zum Grundmuster lässt sich nur festhalten, dass die Regierung bzw. vor allem der Kanzler, natürlich wieder zunächst an sämtliche „guten Ansätze“ der Regierung zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit erinnerte (vgl. auch differenzierend hinsichtlich der Ansätze zur Überwindung der Jugendarbeitslosigkeit und der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter) und natürlich die noch „frische“ zentrale arbeitsmarktpolitische Reform mit dem Job-AQTIV-Gesetz als wegweisend lobte (vgl. BK Schröder, Plpr. 14/248, S. 25024). Dahingegen attestierte die Opposition<sup>247</sup> vor allem mit dem Hinweis auf die gegenwärtigen Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsdaten diesen Ansätzen, neben einigen wenigen positiven Tendenzen, völlige Erfolglosigkeit. Durch Bezug auf unterschiedliche Vergleichsdimensionen und -zeiträume wurde vor allem auch wieder versucht, die Entwicklung der Arbeitslosenzahlen jeweils günstig oder ungünstig aussehen zu lassen (vgl. u.a. SPD, Plpr. 14/248, S. 25046; CDU/CSU, Plpr. 14/248, S. 25027f.).

Interessant war an dieser Debatte aber vor allem auch, wie die zu dieser Zeit bereits arbeitende Hartz-Kommission und erste daraus bekannt gewordene Ergebnisse aufgegriffen und vor dem Hintergrund des OFFENSIV-Gesetzes, angesichts der teilweise deutlich erkennbaren Parallelen interpretiert wurden. Der Kanzler schilderte in seiner Regierungserklärung, dass es um eine neue, gerechte Ordnung des Arbeitsmarktes gehe, wofür die Kommission ein Gesamtkonzept entwerfe. Dabei betonte er, dass ausschließlich die rot-grüne Koalition „die notwendige soziale Kompetenz“ und „die notwendige soziale Sensibilität“ habe, um dies zu bewerkstelligen, „ohne dass es zu politischen Brüchen in der Gesellschaft kommt“ (BK Schröder, Plpr. 14/248, S. 25024).

Die Zusammensetzung der Kommission wurde als „sehr ausgewogen“<sup>248</sup> und Peter Hartz von Schröder als Person mit Kreativität und Erfahrung sowie als Mensch ohne ideologische Verblendung angesichts seiner Erfahrungen als Gewerkschafter wie auch als Personalvorstand gerechtfertigt (vgl. BK Schröder, Plpr. 14/248, S. 25024). Schröder lobte schon vor Abgabe des Abschlussberichts sowohl

<sup>246</sup> Vgl. dazu vor allem die Aussage Schröders vor Beginn seiner Amtszeit 1998: „Wenn wir es nicht schaffen, die Arbeitslosenquote signifikant zu senken, dann haben wir es weder verdient, wieder gewählt zu werden, noch werden wir wieder gewählt“, woran natürlich auch in der Debatte erinnert wurde (vgl. FDP, Plpr. 14/248, S. 25052)

<sup>247</sup> Dabei war natürlich zwischen linker und rechter Opposition zu unterscheiden, denn während die konservativ-liberale Koalition arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Effekte vermisste aufgrund einer zu geringen Orientierung an marktwirtschaftlichem und liberalem Prinzipien, kritisierte die PDS erwartungsgemäß das Zuviel an neoliberalen Tendenzen in der rot-grünen Regierungspolitik.

<sup>248</sup> Betrachtet man die Liste der einberufenen Personen, fällt allerdings doch deutlich eine Dominanz der Arbeitgeber und Wirtschaftsvertreter gegenüber den Gewerkschaften auf.

Hartz als auch die Kommissionsarbeit in großem Maße und versprach sich und der Wählerschaft einiges davon.

Herr Hartz hat mit diesen Vorschlägen seinen Ruf als innovativer Reformers, aber auch als Anwalt sozialer Gerechtigkeit bestätigt. ... Das Gesamtkonzept, das erarbeitet wird und das wir umsetzen werden, ist ebenso visionär wie Erfolg versprechend. Die Menschen, um die es uns geht, werden gefördert, aber auch gefordert. Ich denke, auch dies ist unabdingbar. Die Vorschläge der Hartz-Kommission zeigen vor allem eines – was viele für undenkbar halten –: Mit Mut und Fantasie können auf dem Arbeitsmarkt eine sinnvolle Balance zwischen den Sicherheitsbedürfnissen der Beschäftigten auf der einen Seite und den Flexibilitätserfordernissen einer globalisierten Wirtschaft auf der anderen Seite sowie die zügige Umsetzung eines solchen Konzeptes erreicht werden. Darüber hinaus muss und wird sich die Bundesanstalt für Arbeit zu einem echten Arbeitsmarktserviceinstrument entwickeln. Dazu werden wir Bestimmungen und Gesetze vereinfachen, Bürokratie abbauen und die Idee unseres Job-AQTIV-Gesetzes weiterentwickeln“ (BK Schröder, Plpr. 14/248, S. 25025).

Ein weiterer SPD-Abgeordneter bezeichnete die Vorschläge der Kommission als „unkonventionell und von sozialer Ausgewogenheit gekennzeichnet“ und betonte, dass „hier die Richtung stimmt, dass hier Erneuerung mit sozialer Gerechtigkeit verbunden wird“ (vgl. SPD, Plpr. 14/248, S. 25055).

Schröder merkte noch an, dass das Ziel und die im Einzelnen bekannt gewordenen Aspekte bereits auf eine große Zustimmung in der Bevölkerung trafen, was für ihn auch erklärte, dass es in den Debatten darüber anscheinend einige „Trittbrettfahrer“ gebe (vgl. BK Schröder, Plpr. 14/248, S. 25025). Zudem amüsierte man sich über die sehr unterschiedlichen Reaktionsweisen aus der CDU/CSU.

„Welches Bild gibt die Union ab? Späth bezeichnet die Vorschläge als revolutionär, Stoiber ist dagegen, Wissmann hält sie für interessant, Seehofer geißelt sie als bloßen Bluff, Merz erklärt sie zum Medienspektakel. Kurzum: Die Union weiß nicht, was sie will“ (SPD, Plpr. 14/248, S. 25056).

Schröder kündigte an, dass die Vorschläge der Kommission am 16. August vorgelegt würden und die SPD-Bundestagsfraktion sie darauf schnell bewerten und alles, was ohne gesetzliche Änderungen, ohne langwierige Gesetzgebungsverfahren möglich wäre, schnell umsetzen würde, bevor man in weitere inhaltliche Auseinandersetzungen über die Arbeitsmarktpolitik eintrete (vgl. BK Schröder, Plpr. 14/248, S. 25033). Damit schien der Kanzler wohl auf die mittlerweile breite Kritik reagieren zu wollen, anstatt konsequenten Handelns wieder einen Umweg über eine Kommission gewählt zu haben.

„Wir wollen, dass jetzt die Chance genutzt wird, die Vorschläge der Hartz-Kommission tatsächlich in konkretes gesetzgeberisches Handeln umzusetzen. Wir wollen jetzt Taten von Ihnen sehen und nicht nur Worte hören. ... Wir wollen, dass diese Ergebnisse am 16. August vorgelegt werden. Dann sollte es eine Sondersitzung geben und sollten entsprechende Beschlüsse gefasst werden. Wenn Sie dies nicht tun, haben Sie eine Show vorgeführt und nicht Ernst gemacht – und das ist ein Problem für Deutschland insgesamt. ... Wir werden Sie nicht mit der Ankündigung davonkommen lassen, dass Sie reformwillig seien, wenn Sie die Chancen zur Umsetzung nicht nutzen und den Beweis Ihrer Reformfähigkeit nicht erbringen“(FDP, Plpr. 14/248, S.25052f.).

„Den Sachverständigenrat, die Frühjahrsgutachten, die Herbstgutachten, die Stiftungen, wer weiß wie viele Gutachten, Kommissionsberichte, runde Tische, Expertengremien, nationale Dialoge, internationale Dialoge, Fortschrittsberichte, Anhörungen, Räte, Beiräte und alle möglichen Begleiter Ihrer Regierung hat es in den letzten Jahren in einer solchen Fülle wie nie zuvor gegeben. ... Diese Kommission ist, wie alles bei Gerhard Schröder von Anfang an, eine reine PR-Veranstaltung, das Kaninchen im Ärmel, das die verzweifelnde SPD von ihm erwartet, eine gute Show, aber eben eine Show. Den Arbeitgebern will er damit sagen: Seht her, es geht doch voran! Den Gewerkschaften sagt er: Regt euch nicht auf, vor der Bundestagswahl geschieht überhaupt nichts mehr und nach der Wahl werden wir den Weg konsequent weitergehen!“ (CDU/CSU, Plpr. 13/248, S. 25029/030).

Die konservativ-liberale Opposition brachte also zum Ausdruck, dass man in den Vorschlägen der Hartz-Kommission viele Entsprechungen zu ihren eigenen Ansätzen fand und daher auch auf eine

schnelle Umsetzung hoffte, auch wenn man noch bezweifelte, dass der hierin zum Ausdruck kommende Deutungswandel des sozialen Problems von der rot-grünen Regierung auch wirklich in konkrete Politik umgesetzt würde, denn schließlich habe die Regierung solche Ansätze früher mit dem Hinweis „sozialer Kälte“ stets abgelehnt und behaupte nun „Lokomotivführer“ in einem Zug zu sein, in dem zuvor doch nur im Bremserhäuschen gesessen hätte (vgl. CDU/CSU, Plpr. 14/248, S. 25049).

„Wir tun so, als wären die Ergebnisse der Hartz-Kommission revolutionär neu. Das sind sie überhaupt nicht. Sie sind beispielsweise von uns in diesem Hause in den letzten drei Jahren regelmäßig beantragt worden. Mit derselben Regelmäßigkeit, wie die Opposition diese Vorschläge beantragt hat, hat Rot-Grün diese Anträge abgelehnt, und zwar mit der Behauptung, das sei Ellbogengesellschaft, Turbokapitalismus und neoliberales Teufelszeug. Interessant ist in Wahrheit nicht das, was die Hartz-Kommission vorgelegt hat. Interessant ist, dass dies von einer Regierungskommission vorgelegt wird und dass es Ihnen damit in Zukunft unmöglich gemacht wird, die Arbeitsmarktpolitik der Opposition in eine neoliberale turbokapitalistische Ecke zu stellen. Das ist eine Politik der Vernunft und eben keine soziale Kälte, wie Sie es uns immer wieder vorgeworfen haben“ (FDP, Plpr.14/248, S. 25035).

Scheinbar glaubte man also, klarstellen zu müssen, dass es sich bei den Prinzipien der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik im Sinne des Förderns und Forderns nicht um originär sozialdemokratische Lösungsmuster handelte. Daher kritisierte man im Grunde dann auch nur noch, dass man die nun angelegten Reformen nicht schon früher angegangen und damit wichtige Zeit vertrödelt habe, was zu einer schlechten Wettbewerbsstellung Deutschlands geführt hätte. Da man davon ausgehen konnte, dass das OFFENSIV-Gesetz abgelehnt würde, deutete man dies auch wieder als Beweis, dass die Regierung nur weitere „Luftblasen“ verbreite, anstatt wirklich etwas zu tun (vgl. CDU/CSU, Plpr. 14/248, S. 20058). Schließlich bescheinigte man der Regierung weniger ein Erkenntnis- denn Umsetzungsproblem.

„Alle wissen: Die Arbeitsmärkte müssen dereguliert, flexibilisiert und entriegelt werden. Das sagen die Forschungsinstitute, das hat Ihnen auch der Sachverständigenrat jedes Jahr ins Gutachten geschrieben. Das sagt auch die von Ihnen einberufene Benchmarkinggruppe, deren Ergebnisse aber mit spitzen Fingern fallen gelassen wurden. Der Bundesregierung hat der Mut gefehlt, aus den vorhandenen Einsichten die politischen Konsequenzen zu ziehen“ (CDU/CSU, Plpr. 14/248, S. 25058).

Bei allen Hinweisen der konservativ-liberalen Opposition auf die Parallelen in den nun aufkommenden Konzepten, versuchte man sich aus den Reihen der Regierung aber noch deutlich von den Ansätzen der CDU/CSU und FDP zu distanzieren. So betonte die Regierung, dass sich bei Regierungs- und Oppositionsplänen immer noch zwei Ansätze gegenüberständen – Deregulierung, Niedriglohnkonzepte und mehr Druck auf Arbeitslose auf der einen Seite und qualifizierte Arbeit, Forschung und Entwicklung, eine aktivierende Sozialpolitik auf der anderen Seite (vgl. SPD, Plpr. 14/248, S. 25059/060) – und vor allem auch das Motiv der Leistungskürzungen im Regierungsansatz nicht vorhanden sei, sondern an sozialer Sicherheit festgehalten werden sollte.<sup>249</sup>

---

<sup>249</sup> Die geplante Pauschalierung des Arbeitslosengeldes als Kürzung zu bezeichnen, wurde mit der nicht ganz überzeugenden Argumentation abgelehnt, dass man wegen der damit verbundenen Verwaltungsvereinfachung dann ja Kräfte aus der Leistungsabteilung in die Vermittlungsabteilung umsetzen und so der Vermittlungspriorität gerecht werden konnte, so dass eine unbürokratische Pauschalierung noch lange keine Kürzung sei (vgl. SPD, Plpr. 14/248, S. 25056).

„Lassen Sie uns etwas genauer anschauen, was Sie alles vorhaben. Sie, die Unionsparteien und die FDP, schreiben in Ihre Programme hinein, dass Sie die Arbeitslosenhilfe auf das Sozialhilfeniveau absenken wollen. Das ist mit uns Sozialdemokraten nicht zu machen, weil wir wissen, dass die Globalisierung nicht weniger Gerechtigkeit, sondern mehr soziale Leitplanken braucht, wenn Erneuerung in der Gesellschaft gestaltet werden soll“ (SPD, Plpr. 14/248, S. 25056).

Die Regierung betonte immer wieder, dass sie keinen Sozialabbau betreibe, was sich vielmehr hinter der Formel der Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe bei Union und FDP verstecke. Dem Fördern wollte man Vorrang vor dem Fordern geben – „denn wenn es keine Angebote gibt, hilft auch der Knüppel nicht“ (vgl. SPD, Plpr. 14/248, S. 25061), den Arbeitslosen zwar auch keine soziale Hängematte geliefert werden, aber weiterhin da helfen, wo es notwendig sei.

„Meine Damen und Herren von der Union, Sie können uns nicht weismachen, Ihr so genanntes OFFENSIV-Gesetz würde mit den Vorschlägen von Peter Hartz übereinstimmen. Bei Ihnen geht es doch nur um mehr Druck, sowohl bei der Arbeitslosenhilfe als auch bei der Sozialhilfe, wo es ohnehin schon heute so ist – insbesondere bei der Sozialhilfe –, dass jede Arbeit zumutbar ist. Geht es Ihnen etwa darum, ein Verhältnis zu organisieren, bei dem Sozialhilfeempfänger in eine ähnliche Situation kommen wie Menschen, die in den Arbeitsdienst geschickt werden?“ (SPD, Plpr. 14/248, S. 25062).

Die Grünen bekräftigten dies und hatten in der ersten Beratung betont, dass man weder an weiter verschärften Sanktionen interessiert war, noch das von der Union propagierte Motto „jede Arbeit ist besser als der Bezug von Transferleistungen“ mittragen wolle und Arbeitslosigkeit, wie ihrer Ansicht nach im OFFENSIV-Gesetz suggeriert, auch nicht in Faulheit und Hängemattenmentalität begründet sah (vgl. Die Grünen, Plpr. 14/224, S. 22212ff.). Fördern und Fordern sollte laut Aussagen der Grünen im Rahmen von gesteigerter Effizienz und nicht gesteigerter Schuldzuweisung stattfinden.

„Wir wollen fördern und wir werden fordern, aber wir werden keine Politik des Sozialabbaus oder der Lastenverteilung nach unten betreiben. Was wir wollen, ist eine größere Effizienz. Alle Experten sind sich darin einig, dass es eine Effizienzreserve von 1 Million Beschäftigten gibt, wenn es gelingt, Beschäftigungssuchende und offene Stellen schneller zusammenzuführen“ (Die Grünen, Plpr. 14/248, S. 25042).

Während FDP und Union den sich abzeichnenden Vorschlägen der Hartz-Kommission gegenüber schon Zustimmung äußerten<sup>250</sup>, hörte man bei der PDS trotz der Versicherung der Regierung, auf soziale Sicherheit und Ausgewogenheit zu achten, scharfe Kritik. Das frühe Lob für die Hartz-Kommission hielt man für gefährlich, da sie ihrer Ansicht nach eher ein Konzept zur Reform der Arbeitslosenwelt als zur notwendigen Reform der Arbeitswelt erarbeitete. Schröder wurde strategischer Populismus vorgeworfen, da man vermutete, dass er bei den Millionen Erwerbstätigen zu punkten erwarte, wenn zwar nicht offen, aber hinter vorgehaltener Hand Arbeitslose diskriminiert und eine „selber-schuld-Diskussion“ in die Wege geleitet würde (vgl. PDS; Plpr. 14/248, S. 25044). Man warf der Regierung vor, mit den Hartz-Vorschlägen aus verarmten Arbeitslosen arbeitende Arme zu machen und eine Sabotage der Arbeitslosenversicherung, die Privatisierung der Arbeitsvermittlung und die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe zu forcieren, so dass man von einer neuen, sozial gerechten Ordnung des Arbeitsmarktes aus Sicht der PDS nicht sprechen konnte (vgl. PDS, Plpr. 14/248, S. 25054).

---

<sup>250</sup> Mehrfach bekundete man, dass eine große Mehrheit im Bundestag für die Umsetzung der Hartz-Vorschläge zu finden sei (vgl. z.B. FDP, Plpr. 14/248, S. 25035).

Festgehalten werden kann hier zunächst, dass zum Ende der ersten Legislaturperiode die einst in Aussicht gestellten arbeitsmarktpolitischen Erfolge von Rot-Grün eher mager waren, die Wirtschaftsdynamik geschwächt und der Handlungsdruck damit enorm groß, was anscheinend durch die Hartz-Kommission aufgefangen werden sollte. Mit der Arbeit dieser Kommission sowie durch die mit dem Schröder-Blair-Papier angestoßene neue Programmdebatte in der SPD schien ein Kontext vorhanden zu sein, in dem es leichter war Situationsdefinitionen und Problemdeutungsmuster in den parteiinternen wie parlamentarischen Wissensmarkt einzubringen, die als neoliberal zu bezeichnen waren und vor allem auch an den Problembearbeitungsdiskurs der Vorgängerregierung anschlossen. Es war natürlich nicht zu erwarten, dass diese parteiintern ohne weiteres als dominantes Wissen anerkannt würden. Aber angesichts des wahrgenommenen Problem-/Handlungsdrucks und der bestehenden Erwartungshaltungen, gerade auch in Bezug auf die Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, war davon auszugehen, dass man von den Modernisierern in der Regierung versuchen würde, diese weiter durchzusetzen, sei es durch Einsatz spezifischer Wissensformen (Notwendigkeitskonstruktion, funktionalistische Aussagen) oder auch die generelle Ausnutzung einer besonderen Machtstellung im parlamentarischen wie parteiinternen Wissensmarkt.

#### **4.10.4 Zusammenfassung: Das kulturelle Milieu von Arbeitslosigkeit in der 14. WP**

##### *Ein kurzer Rückblick*

Zum Ende der Kohl-Ära war der Differenzierungsgrad des sozialen Problems bereits als hoch bezeichnet worden, da Arbeitslosigkeit in die volkswirtschaftliche Gesamtproblematik von Wachstum und Verschuldung sowie die Diskussion um den Umbau des Sozialstaates eingebettet war. Dabei stand das Problem Arbeitslosigkeit allerdings zum Schluss weniger im Vordergrund als das so genannte „Standortproblem“. Von der konservativ-liberalen Regierung waren als Hauptursachen für den nicht gelingenden Abbau und die Verfestigung der Arbeitslosigkeit vor allem die zu hohe Steuer- und Abgabenbelastung der Unternehmen, die starren Strukturen am Arbeitsmarkt, die dem Bedürfnis der Wirtschaft nach flexibler Verfügung über Arbeitskräfte nicht gerecht wurden, und die Kosten eines ausufernden Sozialstaates genannt worden. Angesichts der wahrgenommenen fehlenden Wettbewerbsfähigkeit in einer globalisierten Arbeitswelt galt es daher laut der Regierung vor allem eine gesunde Wachstumsdynamik wieder zu ermöglichen. Zusätzlich wurde besonders von den Liberalen darauf hingewiesen, dass einige Arbeitslose und Arbeitnehmer noch nicht über die gewünschte Mentalität eines „Arbeitskraftunternehmers“, der sich mit Eigeninitiative den Herausforderungen einer veränderten Arbeitswelt stellte und möglichst ohne staatliche Unterstützung auskommen sollte, verfügten. Der zentrale Lösungsansatz in der Kohl-Ära hieß daher De-Regulierung und Flexibilisierung des Arbeitsmarktes. Wettbewerbs- und Zukunftsfähigkeit sowie Subsidiarität im Sinne von mehr Eigenverantwortung und individueller Leistungsbereitschaft, im Zuge einer öfters thematisierten „Überstrapazierung“ der Solidargemeinschaft bildeten die zentralen Werte des moralischen Milieus.

#### 4.10.4.1 Differenzierungen

An das bereits im parlamentarischen Wissensmarkt bestehende differenzierte Problemmuster wurde auch nach dem Regierungswechsel zu Rot-Grün wieder angeknüpft, wenn auch zunächst andere Betonungen hierin vorgenommen wurden. So wurde von Rot-Grün mit ihren Korrekturgesetzen zunächst in einigen Bereichen eine Re-Regulierung des Arbeitsrechts<sup>251</sup> vorgenommen (vgl. dazu auch Rose 2003, S. 110ff.). Schließlich war es eines der zentralen Wahlversprechen gewesen, die „sozialen Grausamkeiten“ aus der Regierungszeit Kohl zurückzunehmen. Das Deregulierungspostulat der Vorgängerregierung schien also zunächst für die neue Regierung nicht in gleicher Weise mit Geltung versehen zu werden, sondern der Schwerpunkt wieder mehr auf staatliche Eingriffe und vor allem auf die aktive Arbeitsmarktpolitik verlegt zu werden. Dabei hieß es auch in der Regierung Schröder weiterhin, dass Arbeitslosigkeit nur in einem Gesamtkonzept ineinander greifender Finanz-, Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik bekämpft werden könne, also nur eine politikfeldübergreifende komplexe Lösungsstrategie mit differenzierten Instrumenten Erfolg verspreche.<sup>252</sup> Hierunter wurden, wie schon bei der Vorgängerregierung, auch steuerpolitische Maßnahmen zur Entlastung der Unternehmen, ansatzweise auch der Arbeitnehmer und Familien, Haushaltskonsolidierung und die Notwendigkeit des Sparens bei den Sozialversicherungen als Voraussetzung für staatliche Handlungsfähigkeit sowie auch Maßnahmen zur Senkung der Lohnnebenkosten subsumiert, da sie als Beschäftigungshemmnisse und Wettbewerbsnachteile angesehen wurden. Die Ursachen der Arbeitslosigkeit wurden damit weiterhin in einer Investitionen und Beschäftigung verhindernden Steuer- und Abgabenbelastung der Unternehmen und darauf begründeter mangelnder Wettbewerbsfähigkeit sowie den zu hohen Kosten des Faktors Arbeit gesehen, allerdings nicht so weit, dass das bestehende Tarifverhandlungssystem in Frage gestellt wurde.

In den Debatten wurde zwar nicht explizit bemerkt, dass man die Arbeitslosigkeit vor allem als strukturelle Arbeitslosigkeit im Sinne einer fehlenden Passung zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage ansah, aber dies kam doch deutlich durch die betonte Ausweitung und Belegung arbeitsmarktpolitischer Instrumente zur Qualifizierung und zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit Arbeitsloser zum Ausdruck. Entgegen der Vorgängerregierung wurden subventionierte Beschäftigungsverhältnisse nicht in gleicher Weise abgelehnt, wobei ein zweiter Arbeitsmarkt aber auch nur als „Übergangsarbeitsmarkt“ angesehen werden sollte. Klassische aktive Arbeitsmarktpolitik schien vor allem noch einmal im Rahmen des zweiten SGB III-Änderungsgesetzes betont zu werden, da es hier zu den

<sup>251</sup> Als Re-Regulierungsgesetze können das Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte, der Neuregelung zur geringfügigen Beschäftigung und sozialrechtlicher Regelungen zur Scheinselbstständigkeit bezeichnet werden, die weniger etwas mit dem Ziel des Abbaus der Arbeitslosigkeit zu tun hatten, als aus sozialpolitischen Motiven, und bei den beiden letzten, mit Blick auf die leeren Sozialversicherungskassen umgesetzt wurden. Ein weiteres hier aber wegen seiner geringeren Relevanz in Hinsicht auf die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit nicht in der Analyse aufgegriffenes Gesetz war das Teilzeit- und Befristungsgesetz, welches zum 1.1.2001 in Kraft trat. Hiermit wurde ein Rechtsanspruch auf Teilzeitarbeit eingeräumt, womit die Regierung Anforderungen der europäischen Teilzeitrichtlinie nachkam, sowie die Zulässigkeit befristeter Arbeitsverträge ohne sachlichen Grund neu geregelt (vgl. Drks. 14/4374).

<sup>252</sup> Vgl. hierzu noch ein eindrückliches Zitat: „Das Problem, wie wir die Arbeitslosigkeit bekämpfen wollen, sind wir mit differenzierten Möglichkeiten angegangen. Ich glaube, es ist diese Differenzierung, die am Ende zum Erfolg führen wird. Denn es geht nicht mehr darum, nur ein Instrument zu haben, wie das bisher der Fall gewesen ist. Stattdessen spielen jetzt viele Instrumente eine Rolle (Die Grünen; Plpr. 14/115, S11018).

Zielen der Arbeitsförderung geheißt hatte, vor allem die individuelle Beschäftigungsfähigkeit von Problemgruppen am Arbeitsmarkt durch Erhalt und Ausbau von Kenntnissen, Fertigkeiten sowie Fähigkeiten zu fördern.

Neue Differenzierungstätigkeiten ließen sich unter Rot-Grün vor allem in Hinsicht auf einige Zielgruppenspezifizierungen ausmachen. So wurden vor allem die jugendlichen Arbeitslosen, die unter Schwarz-Gelb keine besondere Aufmerksamkeit mehr gefunden hatten, im Rahmen des Sofortprogramms JUMP fokussiert. Außerdem wurden die Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter und auch die der Frauen im Rahmen des Programms „Arbeit und Beruf“, in dem es um Gleichstellungspolitik und die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf ging (vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung, o.J.) hervorgehoben, wobei schließlich vor allem eine Spezifizierung auf das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit zentral blieb.

Weitere Spezifizierungen von Lösungsansätzen waren noch im Zusammenhang mit dem Gesetz zur Neuregelung der Förderung der ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft und dem neuen Altersteilzeitgesetz zu sehen gewesen. Das Ziel einer Arbeitsmarktentlastung durch Umverteilung der Arbeit zwischen kurz vor dem Ruhestand stehenden Arbeitnehmern und jungen Arbeitslosen wurde explizit als ein Ansatz zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit dargestellt. Dabei ist anzumerken, dass dieses aber auch schon von der schwarz-gelben Regierung verfolgt worden war und nur wenig Wirkung gezeigt hatte. Die Regierung Schröder belebte diese Strategie also lediglich mit einigen Veränderungen wieder und stellte es als weiteren Aspekt ihres Gesamtkonzepts dar.

Mit dem Gesetz zur Neuregelung der Förderung ganzjähriger Beschäftigung in der Bauwirtschaft, was eine Wiedereinführung des Schlechtwettergeldes mit sich brachte, schien Rot-Grün ebenfalls nur Aktivitäten auf einem „Nebenschauplatz“ zu zeigen, da man auf eine ganz spezifische Teilproblematik – saisonale Arbeitslosigkeit in der Bauwirtschaft – reagierte. Dienlich schien dies allerdings insofern, als man sich durch die Wiedereinführung dieser sozialpolitischen Leistung, was auch ein Wahlversprechen gewesen war, wieder Zuspruch von Handlungslegitimität erwarten sowie auch die Arbeitslosenbilanz im Winter 1999/2000, wenn auch nur kurzfristig, positiv beeinflussen konnte.

Zentral für die Entwicklungen in der Arbeitsmarktpolitik unter Rot-Grün war schließlich aber die Spezifizierung auf den Lösungsansatz, (Langzeit-)Arbeitslosigkeit vor allem durch eine effektivere Vermittlung in Arbeit zu bekämpfen. Das Job AQTIV-Gesetz als erster Kristallisationspunkt dieser Deutung stellte somit das wichtigste Gesetz der 14. WP und den Beginn der öffentlichen Debatten über die so genannte aktivierende Arbeitsmarktpolitik dar, wobei dieser „Deutungspfad“ eigentlich schon von der schwarz-gelben Regierung mit dem AFRG im SGB III angelegt worden war.

Durch Aktivieren, Qualifizieren, Trainieren, Investieren und schnelleres Vermitteln Beschäftigungsfähigkeit herzustellen, wurde zum zentralen Ziel erhoben. Der Vermittlungsprozess sollte vor allem durch das Instrument der Eingliederungsvereinbarung optimiert werden, innerhalb derer das Motto des „Förderns und Forderns“ auch einen konkreten Ausdruck im Sinne der Festlegung von Rechten und

Pflichten des Arbeitslosen finden sollte. Im Konzept aktivierender Arbeitsmarktpolitik wurde so eine erhöhte Eigeninitiative und Eigenverantwortung des Hilfesuchenden eingefordert, was in Hinsicht auf die Dimension der Adressierung also auch wieder eine Reprivatisierung des sozialen Problems beinhaltete. Dieser Ansatz wurde von den Regierungsparteien in der 14. WP allerdings noch vergleichsweise verhalten vorgetragen, was man daran erkennen kann, dass noch keine weiteren Verschärfungen der Zumutbarkeitsregelungen oder der Sanktionen bei Ablehnung von Beschäftigung vorgenommen wurden, sondern lediglich die Sperrzeitenregelung konkretisiert wurde. Außerdem schien man dem Fördern noch mehr Gewicht geben zu wollen, indem Eingliederungshilfen wie Lohnkostenzuschüsse für Arbeitslose früher ermöglicht, neue Instrumente wie Jobrotation aufgenommen oder bisher nur befristet laufende Maßnahmen wie SAM verlängert wurden.

Insgesamt blieb das Problemmuster also von seinem Komplexitätsgrad gleich. Dazu ist zu bemerken, dass generell in keiner Regierungsphase noch nach einer Regierungsübernahme bisher eine wirkliche Desaggregation festgestellt werden konnte, sondern lediglich durch Akzentsetzungen innerhalb des jeweils vorhandenen Problemkonstrukts parteiideologisch begründbare Differenzen zum Ausdruck gebracht wurden.

Hinsichtlich der Dimension der Adressierung und der kulturellen Ausdehnung ließen sich in der 14. WP bezogen auf das neue Bündnis für Arbeit, der neuen Aufgabenbeschreibung zwischen Arbeitgebern, Arbeitnehmern und dem Arbeitsamt im SGB III durch das JOB-AQTIV-Gesetz sowie in Bezug auf die Einsetzung der Hartz-Kommission aber weitere Differenzierungen feststellen.

Gewerkschaften und Arbeitgeber wurden weiterhin als die zentral Verantwortlichen definiert und dazu aufgerufen, ihre Interessen auf die Schaffung von neuen Beschäftigungsimpulsen hin auszurichten, wobei der Beitrag der Regierung, wie schon häufiger zuvor gehört, darin gesehen wurde, günstige Rahmenbedingungen und Voraussetzungen für die Zusammenarbeit zu schaffen. Mit dem Job AQTIV-Gesetz wurde im SGB III festgelegt, wie sich die Zusammenarbeit mit zwei weiteren verantwortlichen Akteuren, den Arbeitslosen im Sinne der Eigenverantwortung und dem Arbeitsamt mit seinem Auftrag demnächst ein moderner Dienstleister zu sein, gestalten sollte. Damit umfasste die Adressierung der Problemlösung also weiterhin die Arbeitgeber, die Gewerkschaften, den Staat in seiner moderierenden Rolle und den Einzelnen in seiner Eigenverantwortung. Einen neuen Akzent bildete lediglich die hervorgehobene Rolle der Arbeitsverwaltung, was im Zusammenhang mit der Deutung von Arbeitslosigkeit als Problem bisher ineffektiver Vermittlung und dem Auftrag an die Expertenkommission stand, die BA nach dem Vermittlungsskandal zu modernisieren, zu sehen war.

Es wurden auch wieder Hinweis darauf gefunden, dass Arbeitslosigkeit seit der Formulierung der EBS von 1997 nicht mehr nur als ein nationales Krisenthema sondern als ein europäisches Problem dargestellt wurde, was gemeinsame Verantwortung verlangte, und daher eine kulturelle Ausdehnung auf europäische Problemlösungsarenen und- verfahren auch für Rot-Grün Relevanz hatte. Dies war vor

allem an dem mehrfachen Bezug auf europäische Beschäftigungsleitlinien wie auch die Orientierung an Problemlöseaktivitäten in europäischen Nachbarländern zur Rechtfertigung von politischen Maßnahmen deutlich geworden

Neue Versuche kultureller Ausdehnung zur Entlastung parlamentarischer Problemlösungsverfahren waren aber vor allem im Zusammenhang mit dem Bündnis für Arbeit und der Einsetzung der Hartz-Kommission in den Blick geraten. Die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, die zwar schon länger bzw. immer wieder an ihre Verantwortung, zur Problemlösung beizutragen, erinnert worden waren, waren nun von Schröder in ein institutionalisiertes tripartistisches Verhandlungsnetzwerk eingebunden worden, durch das fernab parlamentarischer Verfahren „konsensfähige“ Konzepte zur Überwindung der Arbeitslosigkeit gefunden werden sollten. Mit der Verlagerung der Behandlung des komplexen Problems Arbeitslosigkeit in das korporative Gremium des Bündnisses erhoffte man sich anscheinend kontroverse Punkte „intimer“ als in öffentlichen Auseinandersetzungen zu diskutieren und so vielleicht auch eher einer Einigung zuzuführen. Kompromisse, die hier geschlossen wurden, konnten zudem mit dem Hinweis auf die konsensuelle Lösung unter den Sozialpartnern auch eine höhere Legitimität genießen.

Zur Hartz-Kommission ist anzumerken, dass die öffentlichkeitswirksame Verlagerung des Problemlösungsdiskurses auf eine ausgewählte Expertenkommission anscheinend zunächst dazu genutzt wurde, Zeit und damit Handlungsflexibilität nach dem Skandal um die Vermittlungszahlen der BA zu gewinnen.<sup>253</sup> Es ist auch davon auszugehen, dass man erwartete, dass das dort produzierte Wissen auch eine besondere Legitimität in der Öffentlichkeit, wenn auch nicht unbedingt im linken Flügel der SPD, erfahren würde. In diesem Zusammenhang ist eher zu vermuten, dass über die Hartz-Kommission auch versucht wurde, schnell und vor allem in „geballter Form“ neue Deutungsmuster und Lösungsansätze in die parteiinterne Diskussion einzubringen und damit die Traditionalisten in der Partei zu überumpeln bzw. in die Defensive zu bringen.<sup>254</sup>

#### **4.10.4.2 Moralisches Milieu**

Das moralische Milieu von Arbeitslosigkeit war nach dem Regierungswechsel zu Rot-Grün noch wesentlich stärker als zuvor auf den Wert der sozialen Gerechtigkeit fokussiert. Nach eigenen Aussagen ging es der Regierung darum, auf dem Arbeitsmarkt wieder mehr Ordnung und soziale Gerechtigkeit herzustellen, neben dem grundlegenden Anspruch zu einer Modernisierung der Gesellschaft beizutragen, worunter man sich vieles aber kaum Konkretes vorstellen konnte. Sporadisch wurde auch noch an

<sup>253</sup> So hatte die Opposition Schröder auch vorgeworfen, mit der Hartz-Kommission nur die Taktik zu verfolgen, vor der Bundestagswahl keine konkreten Entscheidungen oder Taten mehr zeigen zu müssen.

<sup>254</sup> Allerdings war auch schon beim Schröder-Blair-Papier aus der Partei heraus kritisiert worden, dass der Kanzler hiermit, in einem top-down Prozess eine neue Programmdebatte aufzudrücken versuchte. Anscheinend war dies aber auch erfolgreich, da auf einem Parteitag der SPD im Dezember 1999 beschlossen wurde, das Grundsatzprogramm, allerdings unter Beibehaltung der Grundwerte, „Freiheit, Gerechtigkeit, Solidarität“ zu überarbeiten (vgl. Egle/Henkes 2003, S. 77f.).

den Wert des sozialen Friedens erinnert, den man durch Schließung von bestehenden Gerechtigkeitslücken wieder gewährleisten wollte (vgl. beim Gesetz zur Neuregelung des Schlechtwettergeldes), dagegen an den Wert der Solidarität eigentlich kaum noch. Wenn dies der Fall war, wurde, wie bei der Vorgängerregierung schon, vor allem bemerkt, dass das Prinzip der Solidarität Rechte und Pflichten kenne und nicht mit einer sozialen Hängematte zu verwechseln sei.

Was man unter sozialer Gerechtigkeit aber eigentlich genau verstand, wurde zu Beginn der Regierungszeit nie richtig spezifiziert. Der Begriff tauchte in verschiedenen Kontexten quasi als eine „catch-all-Rechtfertigungskategorie“ auf. So sprach die Regierung von Verfassungs-, Verteilungs-, Beitrags-, Steuer- und im Zuge der Herausforderung des demografischen Wandels auch von Generationengerechtigkeit. Alle Maßnahmen wurden als der Gerechtigkeit direkt zuträglich oder zumindest indirekt als Voraussetzung für mehr soziale Gerechtigkeit dargestellt (vgl. hier die Haushaltskonsolidierung). Im Zusammenhang mit der Veränderung an der Parteispitze und der Veröffentlichung des Schröder-Blair-Papiers schien der Begriff der Gerechtigkeit aber auch einer „Modernisierung“ unterworfen zu werden. Mit sozialer Gerechtigkeit wollte die Regierung nun weniger die traditionell sozialdemokratische Verteilungsgerechtigkeit, nicht Ergebnisgleichheit, sondern vielmehr Chancengleichheit und Leistungsgerechtigkeit verstehen.<sup>255</sup>

Der Imperativ der sozialen Gerechtigkeit sollte laut Schröder-Blair-Papier aus mehr als der Verteilung von Geld bestehen und der Sozialstaat demnach auch nicht mehr in erster Linie versorgend, sondern aktivierend ausgerichtet sein.<sup>256</sup> Das Kriterium individueller Leistungsbereitschaft gewann so auch an Bedeutung, wurde als unverzichtbar dargestellt und sollte sich auch unter einer rot-grünen Regierung wieder mehr lohnen. Entgegen den Liberalen wollte Rot-Grün mit dem Motto „Leistung soll sich wieder lohnen“ aber nicht vorrangig auf die Notwendigkeit einer konsequenteren Durchsetzung des Lohnabstandsgebotes hinweisen. In der Vorstellung des Regierungsprogramms hatte es jedenfalls geheißt, dass Arbeitnehmer von Abgaben und Steuern entlastet werden müssten, damit sich ihre Leistung auch auszahle. Nach dem Zugewinn der Modernisierer an Deutungsmacht in der Regierung ging es aber vor allem um die Belohnung der Leistungsbereitschaft, die aus der „Eigenverantwortung“, als dem zweiten zentralen Wert des moralischen Milieus, erwuchs. Zur Eigenverantwortung gehörte, sich auf lebenslanges Lernen einzulassen, wofür man auch durch die Politik Anreize geben wollte. All dieses kumulierte schließlich in dem Slogan „Fördern und Fordern“, den aber nicht nur die Regierungsparteien gern und viel nutzten und zum Motto eines Sozialstaatsumbaus machte, in dem „das Sicherheitsnetz

<sup>255</sup> Dies war übrigens auch schon Ergebnis der Anfang 1999 eingesetzten Grundwertekommission gewesen, die zu einer neuen Kursbestimmung und vor allem auch einer Präzisierung bzw. Modernisierung des Gerechtigkeitsverständnisses beitragen sollte (vgl. Egle/Henkes 2003, S. 84ff.). So hatte Wolfgang Clement im April 2000 auf dem ersten SPD-Grundwerteforum „Gerechtigkeit“ eingefordert, anzuerkennen, dass begrenzte Ungleichheit auch ein Katalysator für individuelle als auch für gesellschaftliche Entfaltungsmöglichkeiten sein könnte, was im Zwischenbericht der Grundsatzprogrammkommission 2001 aufgenommen wurde. So war hier dann die Rede von drei „gerechten Ungleichheiten“, wobei eine davon nun diejenige sein sollte, die zur Verbesserung der materiellen und persönlichen Freiheitsrechte aller beitrug (vgl. SPD 2001, S. 33).

<sup>256</sup> Dieses fand zum Beispiel in der angekündigten Umschichtung der Mittel für passive Sozialleistungen hin zu Maßnahmen der aktiven/aktivierenden Arbeitsmarktpolitik im Job-AQTIV-Gesetz seinen Ausdruck.

aus Ansprüchen in ein Sprungbrett/Trampolin in die Eigenverantwortung umgewandelt würde“ (vgl. Schröder-Blair-Papier 1999; Hombach 1998). Es ließ sich erkennen, dass man sich also vom alten Sozialstaat, den man jetzt auch öfter als bevormundend und nur versorgend beschrieb, zugunsten eines modernen aktivierenden Sozialstaates verabschieden wollte, der durch die Förderung von mehr Eigenverantwortung auch mehr Freiheit und Individualität einräumen sollte.

Anzumerken ist, dass solche neoliberalen Argumentationsmuster von der Regierung in den öffentlichen Debatten aber noch eher zurückhaltend benutzt wurden – auch wenn sie in verschiedenen Strategiepapieren anscheinend schon deutlicher ausgearbeitet vorlagen – während sich die konservativ-liberale Opposition dieser deutlich stärker bediente. Schließlich hatte man hier zuerst das Prinzip „keine Leistung ohne Gegenleistung“ angemahnt, von „sozial gerecht ist, was Beschäftigung schafft“ gesprochen sowie mehr Sanktionsmöglichkeiten bei fehlender Eigenverantwortung gefordert. Trotzdem ist festzuhalten, dass auch die Regierung im Rahmen der Programmdebatten und Diskussionen über die Modernisierung ihrer Grundwerte dazu beitrug, das moralische Milieu um Arbeitslosigkeit weiter um die Werte soziale Gerechtigkeit, verstanden jetzt als Leistungs- und Chancengerechtigkeit, und den Wert der Eigenverantwortung zu verdichten.

Bezogen auf den Wert der Arbeit an sich ist festzuhalten, dass es mit den anfänglichen Re-Regulierungsansätzen im Arbeitsrecht zu einer kurzen Betonung des sozial abgesicherten Arbeitsplatzes als erstrebenswertes Ziel kam. Prekäre Beschäftigungsformen wie Leiharbeit und die sachlich unbegründete Befristung von Beschäftigungsverhältnissen wurden aber nicht so weit eingeschränkt wie vormals angekündigt. Das Konstrukt des Normalarbeitsverhältnisses schien damit auch für Rot-Grün keine relevante Orientierung mehr zu sein. Man hatte sich entgegen der Kohl-Regierung zwar auch wieder „Vollbeschäftigung“ als Zielgröße vorgenommen (vgl. Ziele der Arbeitsförderung im SGB III), subsumierte darunter aber auch nicht mehr die Vollzeitbeschäftigung. Denn Teilzeitbeschäftigung schien aus Sicht der Regierung nicht nur für ältere Beschäftigte attraktiv und daher förderungswürdig zu sein. Da von Rot-Grün auch die sich über die Jahre hinweg verschärften Zumutbarkeitskriterien nicht wieder gelockert wurden, abgesehen von der Reduzierung der als zumutbar angesehenen Pendelzeiten, kann auch nicht davon gesprochen werden, dass die rot-grüne Regierung den Wert der Arbeit von der Verhinderung unterwertiger Beschäftigung bzw. von der Möglichkeit individueller Passung und Selbstverwirklichung abhängig machte.

Die rot-grüne Regierung bezog sich in ihrer Politik auch auf das Ordnungsprinzip der sozialen Marktwirtschaft, wenn es auch nicht so „glorifiziert“ wurde, wie von der Vorgängerregierung. Zu Beginn der Legislaturperiode schien zudem die Betonung noch mehr auf dem sozial ausgleichenden Aspekt des Konzepts zu liegen als auf der Wirkung der natürlichen Dynamik des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs. Letztlich verstand man darunter die Verbindung von Leistung, Wettbewerb und sozialer

Verantwortung, wobei dies noch nichts darüber aussagte, mit welcher Gewichtung die einzelnen Elemente berücksichtigt würden. SPD und Grüne benutzten nach dem Wechsel in die Regierungsrolle schließlich auch die von Schwarz-Gelb eingeführten Kriterien „Wettbewerbs- und Zukunftsfähigkeit“ für die Bewertung von Maßnahmen in ihren Argumentationen. Nachdem man zu Beginn der Regierungszeit den neuen mittleren Weg der Sozialdemokraten auch immer noch mal etwas „nach links verlassen“ hatte, schien sich in der zweiten Hälfte abzuzeichnen, dass man nun klarer den deklarierten „modernen“ Weg zwischen Angebots- und Nachfragepolitik beschreiten wollte.

Das moralische Milieu wurde also vor allem um den Wert der sozialen Gerechtigkeit verdichtet, der aber eine Umdefinition erfuhr. Wettbewerbs- und Zukunftsfähigkeit waren die Schablonen durch die man sämtliche Aktivitäten bewertete und die soziale Marktwirtschaft, verstanden in der Interpretation des Politikstils der neuen Mitte, bildete den übergeordneten Ordnungsrahmen. Die Werte der Vollbeschäftigung und des Normalarbeitsverhältnisses sowie der Wert einer erfüllenden Tätigkeit waren weiter verblasst.

#### ***4.10.4.3 Ergebnisse der WLI-Analyse für die 14. WP***

Auch nach dem Regierungswechsel blieb Arbeitslosigkeit, der schon der Status eines moralisierten Problems zugesprochen worden war, ein stark affektiv aufgeladenes Thema. Die Arbeitsmarktstatistiken wiesen auf den hohen Problemdruck hin, die Bevölkerung nahm es weiterhin als zentrales Sorgensthema wahr<sup>257</sup> und schließlich war es im Wahlkampf auch zum zentralen Thema aufgebaut worden. Zwar konnte die Arbeitslosigkeit bis 2001 im Jahresdurchschnitt um zwei Prozentpunkte (absolut um die 400.000 Arbeitslose, vgl. Anhang IV, Tab. A8) abgebaut werden, was aber von der Opposition (CDU/CSU, FDP und PDS) als zu wenig bezeichnet wurde und auch deutlich hinter den hochgesteckten Zielen der rot-grünen Regierung zurückblieb. Wie beim Regierungswechsel von der sozial-liberalen zur konservativ-liberalen Koalition Anfang der 1980er schon gesehen, war zu erwarten, dass die neue Regierung die hohe WLI trotz des hohen Handlungs- und Erwartungsdrucks nicht sofort massiv zu senken versuchen musste bzw. konnte. Schließlich hatte man jahrelang die Debatte immer wieder angeheizt, die Untätigkeit der alten Regierung skandalisiert, so dass man jetzt nicht abrupt zu einem nüchternen und abstrakt unbeteiligten Stil gegenüber dem Problem übergehen konnte. Außerdem konnte man, wie zuvor auch die Kohl-Regierung nach dem Wechsel, natürlich eine Zeit lang auch noch immer auf die Fehler der Vorgängerregierung verweisen und sich damit vor Verantwortung für die prekäre Lage und weitere aufkommende Probleme schützen. Angesichts der vollmundigen Versprechungen Schröders in Bezug auf den Abbau der Arbeitslosigkeit war zu erwarten, dass im Kontext der seit September 2001 wieder ansteigenden Arbeitslosigkeit auch die Versuche der Regierung wie-

<sup>257</sup> Im Januar 2002 stand die Sorge über Arbeitslosigkeit wieder an erster Stelle (45 %), nachdem im November 2001 nach den Terroranschlägen in den USA die Angst von islamistischen Anschlägen (47 %) noch mehr Aufmerksamkeit auf sich gezogen hatten. 94 % der Befragten hatten im April 2001 angegeben, dass es zu den wichtigsten politischen Zielen gehöre die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, gefolgt von dem Ziel, neue Arbeitsplätze zu schaffen, was 89% angegeben hatten (vgl. Noelle-Neumann/Köcher 2002, S. 42, 621, 700).

der zunehmen würden, direkt oder indirekt einer affektiven Aufladung des Problemthemas entgegen zu wirken.

Zuerst ist zu bemerken, dass Schröder in der Regierungserklärung zum Regierungsprogramm im November 1998 (vgl. Arbeitslosenquote zu dieser Zeit 11,3 %) die Problembegrifflichkeiten mit 0,62 N/S bisher am intensivsten von allen Kanzlern in dieser ersten Regierungserklärung nutzte. Vor dem Hintergrund des selbst geschürten Interesses an diesem sozialen Problem schien dies nachvollziehbar, wobei aber nur ein Anteil erhöhter WLI von 16,7 % berechnet wurde. Anscheinend sollte das Thema auch nicht zu sehr emotional aufgeladen werden, da man sich dem Erwartungsdruck aber auch der Schwierigkeit der Lage mit Sicherheit bewusst war.

Im Durchschnitt lag die Nutzungsintensität der Problembegrifflichkeiten über alle betrachteten Debatten dieser Legislaturperiode hinweg bei 3,3 N/S, bei der Opposition hingegen bei 2,9 N/S. Der durchschnittliche Anteil erhöhter WLI war mit 13,9 % relativ niedrig, vor allem, wenn man sich den vorher durchschnittlichen Wert von 43,0% vergegenwärtigte, als Die Grünen und SPD in der 13. Legislaturperiode noch auf der Oppositionsbank saßen. Der Wechsel von FDP und CDU/CSU in die Oppositionsrolle schien aber nicht sofort zu extrem stärkeren Emotionalisierungen in den Debatten zu führen, da auch hier der Anteil erhöhter WLI nur bei 16,7% lag. Da angenommen wurde, dass sich die Oppositionsparteien aufgrund ihrer parteiideologischen Differenzen in der Frage der Emotionalisierung des Themas unterscheiden könnten, wurden die Ergebnisse der WLI-Analyse im Folgenden auch zwischen „rechter“ und „linker“ Opposition unterschieden.

Tab. 3: Durchschnittliche Nutzungsintensitäten und Anteile erhöhter WLI (14. WP)

<b>REGIERUNG</b>	<b>N/S</b>	<b>Anteil erhöhter WLI</b>
<i>SPD/Die Grünen</i>	3,3	13,8%
<b>OPPOSITION</b>		
<i>insgesamt</i>	2,9	16,7 %
<i>„rechte Opposition“ (CDU/CSU-FDP)</i>	2,7	20,0 %
<i>„linke Opposition“ (PDS)</i>	3,9	19,4 %

Wie sich zeigte unterschieden sich die ermittelten Durchschnittswerte aber bei dem vor allem interessierenden Anteil erhöhter WLI nicht sonderlich, so dass bei der Betrachtung der einzelnen Debatten auf die Unterscheidung wieder verzichtet wurde.

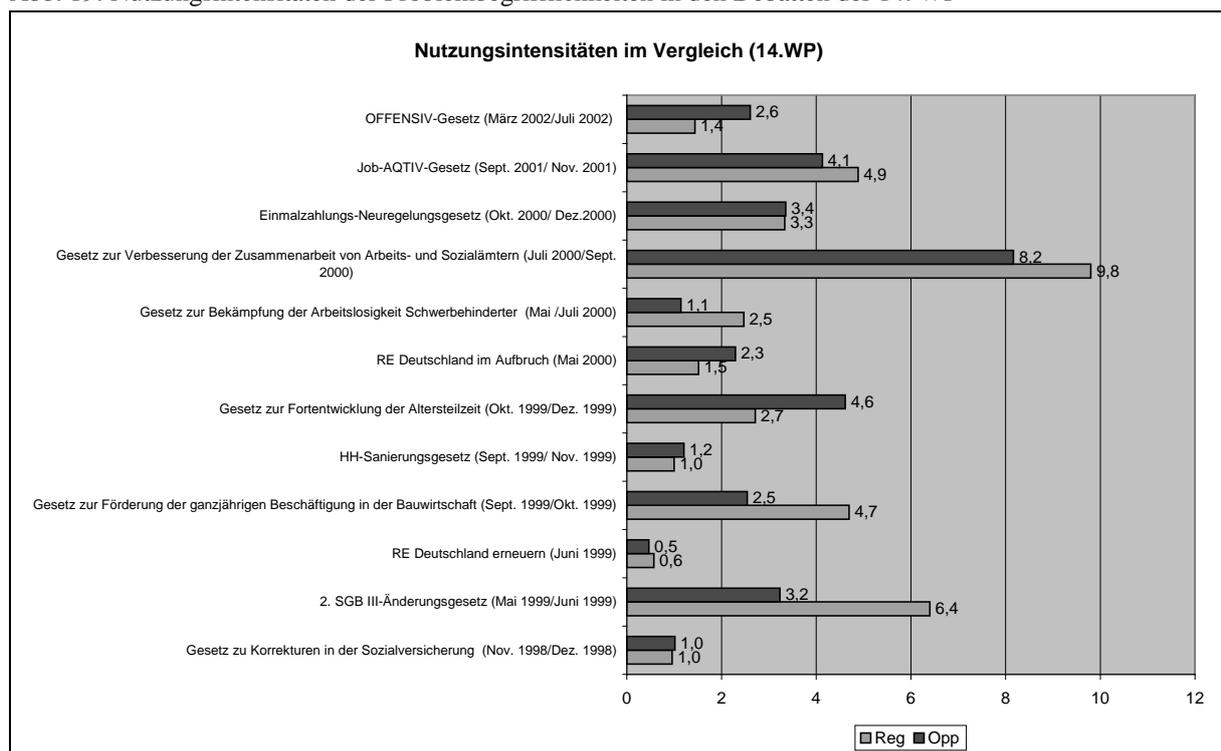
Festzustellen war, dass die Unterschiede zwischen Regierung und Opposition deutlich in dieser WP geringer ausfielen. Die durchschnittliche Nutzungshäufigkeit lag bei der Regierung sogar leicht höher als bei der Opposition und die Anteile erhöhter WLI unterschieden sich gerade mal um knapp zwei Prozentpunkte. Ähnlich gering waren die Differenzen auch nach dem Regierungswechsel von Rot-Gelb zu Schwarz-Gelb gewesen (vgl. Nutzungsintensitäten Reg: 2,8 N/S vs. Opp: 2,5 N/S; Anteile erhöhter WLI Reg: 14,7%, Opp.: 21,6 %).

Allgemein sind zwei Aspekte zu nennen, die eine vergleichsweise geringe Differenz zwischen Opposition und Regierung nach einem gerade stattgefundenen Machtwechsel erklären könnten. So ist anzu-

nehmen, dass für ehemalige Regierungsparteien die Gefahr bei zu starker Emotionalisierung des Problemthemas direkt nach dem Verlust der Regierungsrolle groß ist, selbst noch verantwortlich gemacht zu werden, so dass es vorteilhafter scheint, sich mit der affektiven Aufladung anfangs noch zurückzuhalten. Auf der anderen Seite scheint es auch nicht sonderlich glaubwürdig, wenn Parteien bei einem Wechsel von der Oppositions- in die Regierungsrolle abrupt von einer stark emotionalisierenden Argumentation zu einem nüchtern-sachlichen Umgang mit dem Problem wechseln, so dass also insgesamt eine Annäherung entstehen würde. Bemerkenswert ist allerdings, dass die Durchschnittswerte der Anteile erhöhter WLI, in den Phasen, wo sich Regierungswechsel ergaben (9. auf 10. WP und 13. auf 14. WP.), aber doch einen erheblichen Argumentationswandel zu dokumentieren schienen. Denn während in der 9. WP für die Opposition (CDU/CSU) ein Anteil von 33,6 Prozent erhöhter WLI verzeichnet wurde, sank dieser nach Übernahme der Regierungsrolle durch die CDU/CSU mit der FDP in der 10. WP auf 14,7 Prozent; hatten die SPD und die Grünen in der Rolle der Opposition noch zu einem erhöhten WLI-Grad von 43,0 Prozent in der 13. WP beigetragen, sank dieser mit Übernahme der Regierungsrolle auf 13,9 Prozent in der 14. WP. Diese Befunde unterstützen wiederum besonders die These, dass mit dem Wechsel in die Regierungsrolle ein großes Interesse an der Senkung der WLI von Problemthemen einhergeht.

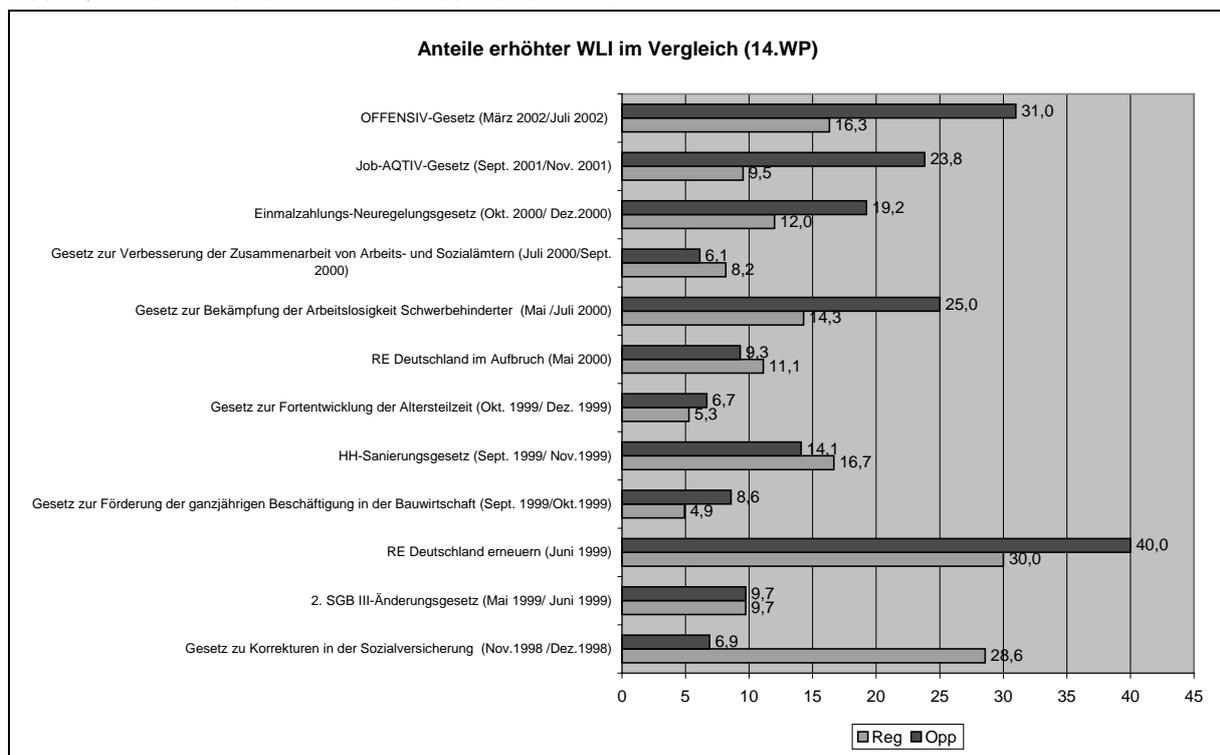
Bei Betrachtung der einzelnen Debatten der 14. WP auf ihren Emotionalisierungsgrad hin, fielen auf Regierungsseite einige höhere Nutzungsintensitäten der Problembegrifflichkeiten bei den Debatten zum 2. SGB III-Änderungsgesetz, dem Gesetz zur Neuregelung der Förderung der ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft und dem Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeits- und Sozialämtern sowie dem zentralen Gesetz dieser Periode, dem Job-AQTIV-Gesetz, auf.

Abb. 19: Nutzungsintensitäten der Problembegrifflichkeiten in den Debatten der 14. WP



Die Nutzungsintensitäten lagen dabei auch alle höher als bei den Oppositionsparteien. Diese hohen Nutzungsintensitäten korrespondierten auf der anderen Seite aber alle mit sehr geringen Anteilen erhöhter WLI (vgl. alle unter 10 %). In Zusammenhang mit Betrachtung der Entwicklung der Arbeitslosigkeit konnten allerdings keine besonderen Muster entdeckt werden. Interessanter war dagegen wieder die Betrachtung der auffälligen Anteile erhöhter WLI.

Abb. 20: Anteile erhöhter WLI in den Debatten der 14. WP



Bei zwei von zwölf betrachteten Debatten, nämlich derjenigen zum Sozialversicherungskorrekturgesetz im November 1998 und der Regierungserklärung zum „Zukunftsprogramm 2000 – Deutschland erneuern“ wurden vergleichsweise hohe WLI-Grade mit 27,6 und 30 Prozent registriert, wobei bei der ersten Debatte außerdem im Vergleich zur Opposition mit nur 6,9 Prozent erhöhter WLI in den Beiträgen auch eine große Differenz zu finden war, während bei der Debatte zur Regierungserklärung diese nicht mehr so groß waren und vor allem mit 40 % erhöhter WLI für die Opposition der höchste Anteil erhöhter WLI für diese Legislaturperiode erreicht wurde. Dieses Ergebnis ist auch vor der Besonderheit des damals gerade erst erfolgten Machtwechsels zu erklären. Das Sozialversicherungskorrekturgesetz war schließlich das erste Gesetz nach der Regierungsübernahme. Die neuen Regierungsparteien verliehen hier der zu Zeiten der Opposition ständigen Skandalisierung der unsozialen Maßnahmen der Vorgängerregierung den erwarteten konkreten Ausdruck. So war es relativ plausibel, dass man hier das Schicksal der Arbeitslosen, welche laut neuer Regierung bisher eher mit Leistungskürzungen „bestraft“ als unterstützt worden waren, besonders emotionalisierte, um die vorgenommenen Korrekturmaßnahmen zu rechtfertigen und sich zu profilieren.

„Die alte Koalition hat die Probleme schon durch das Kürzungspaket von 1996 erheblich verschärft, dessen Auswirkungen Zeiten der Arbeitslosigkeit bestrafen und vor allem die Frauen belasten. Wir treten dagegen für gezielte Verbesserungen ein, die für Frauen in Ost und West künftig immer wichtiger sein werden“ (SPD, Plpr. 14/9, S. 534).

„Die haben wir nach 16 Jahren Kohl-Regierung bitter nötig. Die Maßnahmen der letzten Jahre haben doch nicht die Arbeitslosigkeit verringert, sondern – im Gegenteil – die Schere zwischen Arm und Reich immer weiter geöffnet“ (Die Grünen, Plpr. 14/9, S. 525)

Beim Zukunftsprogramm 2000, in dem die Notwendigkeit konsequenter Konsolidierungsabsichten von Finanzminister Eichel vorgestellt wurden, machten schließlich einige wenige dramatisierende Bemerkungen (vgl. geringe Nutzungsintensitäten, die die Aussagekraft der hohen WLI-Werte insgesamt wieder einschränkte) zu den Hinterlassenschaften der Vorgängerregierung den erhöhten WLI-Grad aus, während die Opposition, besonders die PDS natürlich, den nun auch von der SPD angepriesenen Sparkurs anprangerte.

Zu den Oppositionsparteien sei noch kurz angemerkt, dass die PDS das Thema Arbeitslosigkeit besonders in den Debatten zum Zukunftsprogramm 2000 und dem HH-Sanierungsgesetz, dem Offensiv-Gesetz der CDU/CSU und auch noch dem Gesetz zur Neuregelung der Förderung der ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft emotionalisierte. Bei Letzterem unterstützte man die Regierung in ihrem Vorhaben und verwies dazu ebenfalls auf das Schicksal der arbeitslosen Bauarbeiter als Hypothek der Kohl-Regierung. Erwartungsgemäß waren aber auch die erhöhten Anteile der WLI bei den beiden Debatten, die sich auf die Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Zukunftsprogramms bezogen. Denn hier brachte die PDS ihre Empörung über den wahrgenommenen Politikwechsel der Regierung zum Ausdruck. Über Personalisierungen und die Schilderung der gesamtgesellschaftlichen verheerenden Folgen „der unsozialen, ungerechten Konsolidierungspolitik“ wurde die WLI hier gesteigert.

Im Gegensatz dazu fanden sich bei der konservativ-liberalen Opposition vor allem bei den Debatten zum Job-AQTIV-Gesetz und dem Offensiv-Gesetz erhöhte WLI-Grade. Die Debatte zum Zukunftsprogramm 2000 schien wegen der gleichzeitig geringen Nutzungshäufigkeit eher als „Ausreißer“ gesehen. Ähnliches galt auch für das Ergebnis zum Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter, in dem man das menschliche Schicksal arbeitsloser Schwerbehinderter natürlich auch als „bedrückend und untragbar“ darstellte, aber die Maßnahmen der Regierung trotzdem nicht als förderlich ansah, um den „Misstand“ zu lösen. Der erhöhte WLI-Grad beim Offensiv-Gesetz ließ sich vor dem Hintergrund der anstehenden Wahl („Stimmungsmache“) und der Tatsache, dass es sich dabei um einen von der Union selbst eingebrachten Gesetzentwurf handelte, nachvollziehen. So wurde hier vor allem häufig die „Tatsache“ nach wie vor zu hoher und seit Herbst 2001 wieder gestiegener Arbeitslosigkeit skandalisiert. Die Umsetzung des eingebrachten Gesetzes wurde sogar als einzige wirklich Chance für die vielen Betroffenen dargestellt, da man der Regierung nun auch vorwarf, sich dem Problem gar nicht mehr zu stellen, immer noch nicht die richtigen Konsequenzen zu ziehen, und nur die Statistiken zu beschönigen.

„Das passt zusammen: erst 1,2 Millionen Arbeitslose aus der Statistik herauswerfen und dann, wenn im Bundestag darüber debattiert wird, nicht da sein. Stärker kann man seine Verachtung und Nichtachtung der Arbeitslosen in Deutschland nicht ausdrücken, als es Walter Riester hier tut“ (CDU/CSU, Plpr. 14/224, S. 22205, 22219).

„Es ist richtig, dass man den Arbeitsmarkt deregulieren muss, um Chancen für diejenigen zu schaffen, die außerhalb sind. Denn eines muss klar sein, Herr Bundeskanzler – leider ist er gerade nicht da –: Arbeitslosigkeit ist die größte Freiheitsberaubung, die man Menschen in einer modernen arbeitsteiligen Gesellschaft zufügen kann“ (FDP, Plpr. 14/248, S. 25052/053).

„Wer hat denn alle Mahnungen in den Wind geschlagen? Wer hat denn den Arbeitsmarkt in Deutschland so zubetoniert, dass es in Deutschland immer noch Massenarbeitslosigkeit gibt? (CDU/CSU, Plpr. 14/248, S. 25029).

Schon in der Debatte zum Job-AQTIV-Gesetz ein halbes Jahr zuvor hatte die konservativ-liberale Opposition der Regierung Versagen in der Arbeitsmarktpolitik und fehlenden Mut, das Notwendige zu tun, vorgeworfen. Die Millionen Arbeitslosen waren als „Verlierer der rot-grünen Politik“ dargestellt worden“ (vgl. CDU/CSU, Plpr. 14/190, S. 18513/514).

Insgesamt war für die Legislaturperiode festzustellen, dass das Problem von der rot-grünen Regierung im Vergleich zu den vorherigen durchschnittlichen Nutzungsintensitäten für Regierungen vergleichsweise stark thematisiert wurde (nur in der 11. WP war die Nutzungsintensität für die Regierung mit 4,5 N/S bisher höher), aber auch zu erkennen war, dass man gegenüber Oppositionszeiten die WLI des Problems durch Vermeidung von den bisher bekannten stärkeren Emotionalisierungen bei SPD und Grünen gering zu halten versuchte.

Das Thema Angst spielte in der ersten Phase von Rot-Grün noch keine wirkliche bedeutende Rolle. Es gab keine direkten Appelle gegen Angst, und Panikmache konnte man der neuen Opposition auch noch nicht vorwerfen. Wie der durchschnittliche Anteil erhöhter WLI in den Oppositionsbeiträgen zeigte, war der Emotionalisierungsgrad nämlich sogar äußerst gering, der geringste überhaupt, der seit der Wahrnehmung von Arbeitslosigkeit als Krisenthema, bei einer Opposition festgestellt wurde.

Nur bei der Vorstellung des Regierungsprogramms war vom Bundeskanzler einmal darauf hingewiesen worden, dass keiner Angst vor den Veränderungen einer durch Digitalisierung von Wissen und Globalisierung der Märkte gekennzeichneten Welt haben brauche, da mit dem Regierungswechsel keine Sorge mehr bestehen müsse, im Reformstau stecken zu bleiben (vgl. BK Schröder, Plpr. 14/3, S. 58). Ein konkreter Entemotionalisierungsversuch ließ sich bei den Debatten zum Job-AQTIV-Gesetz im September und November 2001 im Kontext der Wahrnehmung einer gebremsten Wachstumsdynamik und ihrer Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt finden. Schröder rief hier nämlich konkret dazu auf, keine Panik aufkommen zu lassen, und rechtfertigte dies mit dem Hinweis, dass die Regierung schließlich gute Vorarbeit geleistet habe.

„Zur Panik besteht nämlich trotz der gebremsten Dynamik kein Anlass. Rufen wir uns einmal in Erinnerung: Gut 1 Million Arbeitsplätze mehr als 1998 – jeweils Juni, letzte verfügbare Daten – und gut 300 000 Arbeitslose weniger als im August 1998, obwohl gleichzeitig die Zahl der ABM-Stellen um 100 000 zurückgegangen ist. Nicht mehr, sondern weniger ABM ist unsere Politik“ (BK Schröder, Plpr. 14/190, S. 18623).

Die rot-grüne Regierung hielt Arbeitslosigkeit als Thema also präsent, verlieh damit der Hauptsorge der Bürger also Ausdruck. Mitunter wies man darauf hin, dass es sich immer noch um zuviel, „Massen-“, oder „Rekordarbeitslosigkeit“ handelte, die man aber, genau wie nach Regierungsübernahme von Kohl, vor allem noch als Hinterlassenschaft der Vorgängerregierung ansah. Entemotionalisierungen des Themas schienen von Rot-Grün vor allem durch Hinweise auf ihren vielfältigen Handlungsaktivitäten, wobei dabei die angesprochene Differenzierung des Problemmusters im Sinne vielfältiger Ansatzpunkte hilfreich war, versucht zu werden. Dem hohen wahrgenommenen Problemdruck setzte man also vor allem immer die Demonstration von Handlungsfähigkeit entgegen.

Die typischen Muster der Emotionalisierung/Entemotionalisierung bei Opposition und Regierung konnten also wieder bestätigt werden, wobei schon angemerkt worden war, dass sich die ehemaligen Regierungsparteien und jetzt neue Opposition bei der emotionalen Aufwertung des Themas erstaunlich zurückhaltend zeigte. Neben dem Hinweis, in der Gefahr zu stehen, selbst noch „in Regress genommen zu werden“, kann als mögliche Erklärung auch angeführt werden, dass sich der Kurs der Modernisierer in der neuen Regierung gar nicht so sehr von der eigenen CDU/CSU-Linie zu unterscheiden schien. Als im Laufe der Zeit deutlicher wurde, dass die „Politik der Neuen Mitte“ sich aber nicht so durchsetzen konnte wie erhofft, schien es vor der Wahl 2002 daher auch wieder vorteilhafter auch mit stärkeren Emotionalisierungen wieder mehr Druck aufzubauen und Positionen zu klären. Die anfängliche Zurückhaltung der PDS hinsichtlich affektiven Aufladungen des Problemthemas kann dagegen damit erklärt werden, dass man hier trotz aller Skepsis gegenüber den „Modernisierern“ Hoffnungen auf einen sozial gerechteren Kurs mit Rot-Grün hatte, so dass man vor allem mit den anfänglichen Korrekturgesetzen und der Berücksichtigung spezifischer Zielgruppen zufrieden war und die Regierung eher noch unterstützen als unter Druck setzen wollte.

#### **4.11 Aktivierende Arbeitsmarktpolitik und Sozialstaatsumbau in der zweiten Phase von Rot-Grün (15. WP: Oktober 2002 - September 2005)**

##### **4.11.1 Politische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen**

Rot-Grün konnte sich bei den Bundestagswahlen am 22. September 2002 nur noch knapp durchsetzen, da die SPD 2,4 Prozentpunkte verlor, während die CDU/CSU wieder an Stimmen gewann (+ 3,4 %). Auch die FDP hatte noch etwas an Stimmen zulegen können, was aber letztlich nicht für einen Machtwechsel ausreichte. Das ehrgeizige Ziel der Liberalen im Zuge des so genannten „Projekts 18“, welches wesentlich durch Jürgen Möllemann initiiert worden war, zu einer eigenständigen und unabhängigen politischen Macht mit Guido Westerwelle als Kanzlerkandidaten zu werden, war schließlich auch gescheitert. Ausschlaggebend für den Machterhalt von Rot-Grün war daher der kleine Koalitionspartner. Die Grünen gewannen 1,9 Prozentpunkte gegenüber der Wahl 1998 hinzu und konnten so zu einer Mehrheit von 11 Sitzen beitragen. Die PDS schaffte die 5-Prozent Hürde diesmal nicht mehr,

wobei zwei Abgeordnete über Direktmandate in den Bundestag einzogen (vgl. Eschenhagen/Judt 2008, S. 394).

Der Wahlkampf war diesmal besonders stark auf die Kanzlerkandidaten Gerhard Schröder und Edmund Stoiber zugeschnitten, wobei sich Schröder eindeutig gegen Stoiber als Person durchsetzen konnte, da er in den erstmals in Deutschland durchgeführten Fernsehduellen nach allgemeiner Ansicht überzeugender war und von der Bevölkerung auch hinsichtlich den Eigenschaften Glaubwürdigkeit und Tatkraft positiver beurteilt wurde, höhere Sympathiewerte erlangte und insgesamt eher als „Siegertyp“ eingeschätzt wurde. Obwohl die Ausgangslage mit wieder steigender Arbeitslosigkeit seit September 2001 (vgl. Anhang IV, Tab. A8) und konjunktureller Abschwächung für die Regierung nicht günstig, die Leistungsbeurteilung der Regierung durch ein ständiges Auf und Ab gekennzeichnet war und die hohen Erwartungen nach dem Regierungswechsel 1998 auch schnell zu massiver Enttäuschung in der Wählerschaft geführt hatten, hatte sich Rot-Grün also noch durchsetzen können. Dies wurde auch darauf zurückgeführt, dass die Hochwasserkatastrophe in Sachsen und Sachsen-Anhalt im August 2002 Schröder die Möglichkeit bot, sich als tatkräftiger Krisenmanager zu zeigen. Außerdem schien die Regierung beim Wähler auch durch ihre rigorose Ablehnung einer deutschen Beteiligung am Irak-Krieg gepunktet zu haben. Schließlich konnte sie davon ausgehen, dass diese Position der Mehrheit der Bevölkerung entspreche und auch in der SPD von alternativ orientierten Linken wie gewerkschaftlichen Traditionalisten unterstützt wurde. Außerdem konnte durch dieses Thema für eine gewisse Zeit auch von den nationalen ökonomischen Problemen abgelenkt werden. Insgesamt bestand so die Möglichkeit, noch kurz vor dem Wahltermin Stimmen aus dem Kreis der mobilen Wähler zu gewinnen und den Vorsprung von Schwarz-Gelb einzuholen, auch wenn der Union bis zum Schluss in Fragen der Wirtschaftspolitik und bei der Schaffung von Arbeitsplätzen immer noch mehr Kompetenz zugesprochen wurde (vgl. ausführlich zur Analyse der Bundestagswahl Roth/Jung 2002).

Die zweite Legislaturperiode von Rot-Grün war also durch eine gestärkte Opposition im Bundestag gekennzeichnet, wozu auch noch die Mehrheit von Schwarz-Gelb im Bundesrat kam, so dass die Durchsetzungschancen von Reformvorhaben erschwert waren<sup>258</sup> und vor allem Einigkeit in den eigenen Reihen verlangte. Dass dieses aber nicht gewährleistet war, zeigte sich darin, dass der Kanzler Parteidisziplin immer wieder auch durch Drohungen seines Rücktritts erzwang und schließlich am 1. Juli 2005 im Bundestag die Vertrauensfrage stellte, mit der Begründung fehlenden Rückhalts in eigenen Reihen - vor allem in Hinsicht auf die Politik der Agenda 2010 - sowie der eingeschränkten Handlungsfähigkeit der Regierung durch die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat, nachdem die letzte rot-grüne Landesregierung im Mai 2005 abgewählt worden war (vgl. Eschenhagen/Judt 2008, S. 409).

Im zweiten Kabinett Schröder wurde der bisherige Arbeitsminister Riester durch Wolfgang Clement ersetzt, der nun aber als Superminister für Wirtschaft und Arbeit fungierte, wodurch scheinbar auch ein politisches Signal über die Ausrichtung der weiteren Arbeitsmarktpolitik gegeben und der gewerk-

---

<sup>258</sup> Angesichts der Unterstützung von Schwarz-Gelb für die Vorschläge der Hartz-Kommission konnte dies aber auf den zweiten Blick auch einen Vorteil darstellen.

schaftliche Einfluss in diesem Ressort offenkundig zugunsten eines höheren Einflusses des Modernisierungsflügels zurückgedrängt wurde.<sup>259</sup> Hans Eichel blieb Finanzminister, der gleich zu Beginn in die Kritik kam, da er zugeben musste, die Haushaltsplanung vor der Bundestagswahl zu optimistisch eingeschätzt zu haben, was einen Nachtragshaushalt mit einer über die Grenze der verfassungsmäßig zugelassenen Neuverschuldung nach sich trug. Dies wiederum führte schon im Dezember 2002 zu einem Notprogramm zur Eindämmung der Schulden mit erneuten Sparmaßnahmen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik und Beitragserhöhungen in den Sozialversicherungen. Die Rahmenbedingungen der politischen Arbeit waren also weit von einer Entspannung um das zentrale Thema „Bekämpfung der Arbeitslosigkeit“ entfernt. Die Arbeitslosigkeit stieg nämlich im Laufe der Legislaturperiode von Jahr zu Jahr an, wobei der Höchststand von 5,28 Millionen Arbeitslosen im Februar 2005 (Arbeitslosenquote von 14,1%) mit der Registrierung vormals nur in der Sozialhilfestatistik befindlicher Erwerbsfähiger nach Umsetzung der Hartz IV- Reform in der Arbeitslosenstatistik zusammenhing.

Auch die sonstigen Strukturdaten verhießen nichts Gutes, da das wirtschaftliche Wachstum 2003 sogar ein leichtes Minuswachstum aufwies und danach auch nicht mehr über 1,6 Prozent hinausging. Die Staatsverschuldung blieb vor allem auch im Zusammenhang mit der Erfüllung der Maastricht-Kriterien ein zentrales Problem, und auch bei der BA fielen wieder deutliche Haushaltsdefizite an (vgl. Anhang IV, Tab. A5, Abb. A4). In der Präambel der Koalitionsvereinbarung hieß es daher: „Es kommt viel auf uns alle zu. Vier Jahre harte Arbeit liegen vor uns“. Ziele der Regierungsarbeit sollten dabei sein, gleiche Chancen beim Zugang zu gesellschaftlichen Ressourcen zu gewährleisten, „Beteiligungsrechte“ zu stärken sowie als Voraussetzung für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit für Wachstum und Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik und zur Sicherung der Handlungsfähigkeit des Staates zu sorgen (vgl. Koalitionsvereinbarung 2002, S. 7).

#### **4.11.2 Politische Leitlinien und Schwerpunkte in der 15. WP**

In der Vorstellung des Regierungsprogramms am 29. Oktober 2002 deutete Bundeskanzler Schröder den wenn auch nur knappen Wahlsieg eindeutig als Auftrag des Wählers, die „Politik der sozialen und ökologischen Erneuerung“ fortzuführen und dabei Gemeinsinn und Verantwortungsbereitschaft zu stärken, Solidität, aber auch Solidarität zu organisieren“ (vgl. BK Schröder, Plpr. 15/4, S. 51). Dieses, so Schröder, hätte man nämlich von der Alternative Schwarz-Gelb nicht erwarten können, da sie, seinen Ausführungen nach, für wahllose Leistungskürzungen, Abbau der Arbeitnehmerrechte und reine Interessen- und Verbändepolitik ständen (vgl. ebd.). Im Gegensatz dazu würde Rot-Grün in sich ausgewogene Einsparungen und Einschnitte vornehmen, die allein dem Ziel dienen, „neue Handlungsmöglichkeiten für Zukunftsinvestitionen und damit für Wachstum und Beschäftigung zu eröffnen“,

<sup>259</sup> So schrieb der Spiegel im Oktober 2002 zu dieser Neubesetzung: „Der SPD-Politiker, dem - ähnlich wie Schröder - keine allzu enge Bindung an sozialdemokratische Traditionen zugeschrieben wird, wirkt wie die Idealbesetzung des Mannes fürs Grobe, der dringend notwendige Reformen in der Wirtschaft und auf dem Arbeitsmarkt durchpeitscht - falls nötig gegen jeden Widerstand“ (Spiegel – Online, 7.10.2002). Die Einrichtung des Superministeriums für Wirtschaft und Arbeit bezeichnet Butterwegge in Anlehnung an Franz-Xaver Kaufmann als Verdeutlichung des „Ausfransen“ des deutschen Verständnisses von Sozialpolitik, da die traditionell der Sozialpolitik zugeordnete Arbeitsmarktpolitik und Politik des Arbeitsrechts nun anscheinend der Wirtschaftspolitik untergeordnet wurde (vgl. Butterwegge, 2006, S. 202f.).

sowie die Sozialsysteme zu reformieren, „ohne den Grundsatz der Solidarität preiszugeben“ (vgl. BK Schröder, Plpr. 14/4, S. 52). Außerdem würde man sich der Aufgabe stellen, Gerechtigkeit im Zeitalter der Globalisierung zu definieren und sie politisch zu organisieren (vgl. BK Schröder, Plpr. 15/4, S. 53).

„Gerechtigkeit ist nach unserer Auffassung viel mehr als die Forderung, dass alle Opfer bringen müssen. Mehr als auf die Verteilung knapper werdender öffentlicher Mittel kommt es heute auf die Verteilung von Chancen in unserer Gesellschaft an“ (Ebd.).

Der Begriff der Gerechtigkeit spielte in Schröders Rede insgesamt eine große Rolle, schließlich benutzte er ihn 13-mal (vgl. in seiner Antrittsrede 1998 nur 3-mal), und schien damit zum Ausdruck bringen zu wollen, dass dies immer noch der zentrale Maßstab der rot-grünen Regierung bleibe, auch wenn man ihn nun neu definierte.

Zum Programm der Reform und Erneuerung gehörte laut Schröder aber auch, dass man einige Ansprüche, Regelungen und Zuwendungen des deutschen Wohlfahrtsstaates zur Disposition stelle, denn angesichts der schwierigen weltwirtschaftlichen Lage sei dies alternativlos:

„Es ist jetzt nicht die Zeit, neue Forderungen zu stellen, ohne zu neuen Leistungen bereit zu sein. Wer nur seine Ansprüche pflegt, der hat wirklich noch nicht verstanden, worum es geht. Wer soliden Wohlstand, nachhaltige Entwicklung und neue Gerechtigkeit will, der wird Verständnis dafür aufbringen, dass man bei bestimmten staatlichen Leistungen auch kürzer treten muss und dass auf das erreichte Leistungsniveau des Staates und der Sozialversicherungen nicht fortwährend draufgesattelt werden kann ...Manches, was auf die Anfänge des Sozialstaates in der Bismarck-Zeit zurückgeht und vielleicht noch vor 30, 40 oder 50 Jahren selbstverständlich und berechtigt gewesen sein mag, hat heute seine Dringlichkeit und damit seine Berechtigung verloren“ (BK Schröder, Plpr. 15/5, S. 52).

Die Gefahren des internationalen Terrorismus und regionale Konflikte, die laut Schröder nicht nur die innere Sicherheit sondern auch den wirtschaftlichen Wohlstand bedrohten, die Alterung der Gesellschaft und der Wandel der Arbeitswelt wurden als Sachzwänge dargestellt, die „zu weit reichenden Veränderungen bei den Systemen der sozialen Sicherung, zu Sparsamkeit, zu höherer Effizienz“, aber bemerkenswerterweise auch „zu größerer Gerechtigkeit zwingen“ würden (vgl. BK Schröder, Plpr. 15/4, S. 51). Konkret wies Schröder aber nur auf den Aspekt der Generationengerechtigkeit hin, mit der vor allem die weitere Verfolgung von Konsolidierungsabsichten – das Ziel im Jahr 2006 einen ausgeglichenen Haushalt vorzuweisen, war noch nicht aufgegeben worden (vgl. BK Schröder, Plpr. 15/4, S. 52) – gerechtfertigt wurde. Natürlich sollten dadurch aber vor allem „Zukunftsinvestitionen“ gewährleistet und Handlungsspielräume geschaffen werden.

„Wir brauchen vor allem Investitionen in Zukunftschancen; das werden wir organisieren. Wir wollen deshalb keinen Staat, der verarmt und damit handlungsunfähig wird“ (BK Schröder, Plpr. 15/4, S. 53).

Man wollte nach eigenen Angaben nämlich keinen „Nachtwächterstaat“, den sich nur eine Minderheit von Mächtigen und Privilegierten leisten könne, während die Mehrheit einen Staat bräuchte, der Gemeinwohl fördert, Chancen eröffnet und Gerechtigkeit organisiert.

„Wir wollen einen neuen Gemeinsinn und einen Staat, der öffentliche Güter wie Gesundheit, Sicherheit und Mobilität bereitstellt, ohne in das private Leben der Menschen hineinzuregieren. Deshalb brauchen wir nicht einfach weniger oder mehr Staat, sondern vor allem einen effizienten, an den Interessen und Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger orientierten Staat, der in der Wirtschafts- und in der Gesellschaftspolitik wichtige und vor allem richtige Impulse gibt“ (BK Schröder, Plpr. 15/4, S. 55).

Schröder merkte aber auch an, dass man eine „Kultur der Selbständigkeit“<sup>260</sup> und eine „Verantwortungspartnerschaft“ wolle, worunter er das „Mitwirken auf allen Ebenen“, „Selbstverantwortung und unternehmerische Verantwortung“ verstand (vgl. BK Schröder, Plpr. 15/4, S. 69). Daher fördere man auch die soziale Bürgergesellschaft, was aber bei Rot-Grün nicht bedeuten sollte, dass sich der Staat immer mehr von seiner Gestaltungsaufgabe zurückziehe.

„Ich will allerdings deutlich machen: Wir wollen die Zivilgesellschaft nicht deshalb stärken, damit sich der Staat aus seinen originären Aufgaben zurückziehen kann. Es ist gewiss richtig, dass der Staat nicht die Bereiche organisieren soll, in denen es die Gesellschaft besser kann. Deshalb brauchen wir weniger Bürokratie und weniger Obrigkeitsdenken, aber nicht unbedingt weniger Staat“ (BK Schröder, Plpr. 15/4, S. 53).

Die immer noch präsenste Kritik an Schröder als „Genosse der Bosse“ schien der Kanzler entkräften zu wollen, indem er in diesem Zusammenhang auch noch anmerkte:

„Wir lassen am Primat der Politik nicht rütteln. Bei aller Bereitschaft zum Dialog – dies wird ja gelegentlich als Vorwurf konstruiert – und aller Bereitschaft zum Konsens muss am Ende die Politik, das heißt die Bundesregierung und ihre parlamentarische Mehrheit, die notwendigen Entscheidungen treffen – und sie wird es tun“ (BK Schröder, Plpr. 15/4, S. 61).

Dazu gehörte anscheinend auch die Entscheidung, den bestehenden Sozialstaat nicht nur als unbezahlbar sondern sogar als „inhuman“ zu bezeichnen, da er die Menschen bevormunde, sie zu ihrem Glück zwingt und ihnen Entscheidungen abgenommen hätte, was man jetzt durch die Förderung von Eigenverantwortung und der Kräfte zur Selbstorganisation durchbrechen wollte (vgl. BK Schröder, Plpr. 15/4, S. 60).

Neben diesen Vorstellungen zur Gesellschaft und der Rolle der Politik angesichts der vielfältigen Herausforderungen im 21. Jhd. stellte Schröder natürlich als prioritäre Aufgabe auch wieder die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit fest. Interessant ist, dass er dabei gleich spezifische Probleme des Arbeitsmarktes benannte, die anscheinend gleichermaßen als Ursachen der hohen Arbeitslosigkeit interpretiert wurden.

„Wir haben in Deutschland nicht nur eine zu hohe Arbeitslosigkeit; wir haben auch zu viele Überstunden, zu viel Schwarzarbeit und zu viele offene, also nicht besetzte Stellen“ (BK Schröder, Plpr. 15/4, S. 53).

Während der Überstundenabbau zur Erschließung weiterer Beschäftigungsmöglichkeiten schon in Oppositionszeiten eine zentrale Forderung gewesen war, war die Betonung der Problematik von zu viel Schwarzarbeit („Missbrauch der Sozialsysteme“), aber vor allem auch der zu vielen unbesetzten Stellen eher eine Deutungsinnovation im Problemmuster. Im Zusammenhang mit den Vorschlägen der Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt machte dies aber Sinn, da diese mit den

<sup>260</sup> Vgl. wiederum ein Ausdruck der eigentlich in der Kohl-Ära geprägt wurde und mit dem vor allem die Förderung von Existenzgründungen gemeint war.

Vorschlägen zu Veränderungen bei den Mini-Jobs, der Idee von Ich-AGs und der Maßnahmen zur Effektivierung der Vermittlung genau auf diese Problematiken zu antworten schienen. Die Reform des Arbeitsmarktes nach den Vorschlägen der Hartz-Kommission wurde als vordringliche Aufgabe dargestellt. Schröder bezeichnete diese als schlüssiges Gesamtkonzept, das man ohne Abstriche („eins zu eins“) umsetzen werde und so die größte Arbeitsmarktreform seit Bestehen der BRD bewirken würde (vgl. BK Schröder, Plpr. 15/4, S. 53).

„Was wir mit dieser Reform erreichen werden, ist eben nicht nur eine schnellere und effizientere Vermittlung von Arbeitslosen in offene Stellen. Nein, wir eröffnen darüber hinaus neue Beschäftigungsmöglichkeiten, vor allen Dingen in den Dienstleistungsberufen. Wir schaffen auch bei geringem Eigenkapital neue Chancen auf Selbstständigkeit und Existenzgründung. Wir sorgen für neue Flexibilität durch die Einrichtung von Personal-Service-Agenturen und geben den Menschen die Chance, sich auf Zeit beruflich zu bewähren. Vor allem Langzeitarbeitslose erhalten endlich wieder Gelegenheit, auf diese Weise in Beschäftigung zu kommen. Wir machen mit dieser Reform gerade bei den Dienstleistungen legale Arbeit attraktiv und verringern so die Versuchung, Arbeitskraft illegal anzubieten“ (BK Schröder, Plpr. 15/4, S. 52/53).

Potentiellen Kritikern aus dem linken Flügel setzte Schröder dabei gleich entgegen, dass es bei der Reform nicht um eine falsch verstandene Öffnung der Arbeitsmärkte durch bedenkenlose Beschneidung von Arbeitnehmerrechten gehe, sondern man vorrangig im Auge habe, für Langzeitarbeitslose neue Möglichkeiten zu eröffnen (vgl. BK Schröder, Plpr. 15/4, S. 54). Unterstützung bekam Schröder dabei vor allem vom Fraktionsvorsitzenden Franz Müntefering, der die Hartz-Vorschläge in der Aussprache als „rundum vernünftiges Konzept“ lobte, welches wichtige Schritte in der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit bringe. Müntefering appellierte dann auch konkret an das ganze Haus, vielleicht sogar eher an die eigene Fraktion als an die konservativ-liberale Opposition, zu helfen, dass die entsprechenden Gesetze dazu schnell auf den Weg gebracht werden könnten (vgl. SDP, Plpr. 15/4, S. 72).

Die Hartz-Kommission wurde von Schröder als Beweis dafür dargestellt, „dass auch in vermacheten, teilweise verkrusteten Strukturen die nötigen Veränderungen möglich und politisch machbar sind, jedenfalls dann, wenn alle Beteiligten ihre Kraft zur gemeinsamen Verantwortung in die Waagschale werfen“ (vgl. BK Schröder, Plpr. 15/4, S. 54). Schließlich sei hierin auch eine allgemeine gesellschaftspolitische Botschaft zum Ausdruck gekommen, die er mit der Maxime „Es geht nicht darum, immer nur zu fragen, was nicht geht. Es geht vielmehr darum, zu fragen, was jede und jeder Einzelne von uns dazu beitragen kann“ in Anlehnung an John F. Kennedy benannte (vgl. BK Schröder, Plpr. 15/4, S. 54). Daher kündigte er auch an, die Probleme der Gesundheits- und Altersversorgung schließlich „nach gleichem Muster zu reformieren“, da man gesehen schließlich gesehen habe, wie durch die Hartz-Kommission Blockaden beseitigt und neue Wege eröffnet worden waren (vgl. BK Schröder, Plpr. 15/4, S. 56f.).<sup>261</sup>

---

<sup>261</sup> Mit dieser Aussage wurde die in der Analyse zur 14. WP gemachte Interpretation unterstützt, dass die Einrichtung der Kommission im Sinne kultureller Ausdehnung und auch als innerparteilicher „Dammbrucher“ zu verstehen war.

Insgesamt kündigte Schröder ein differenziertes Gesamtkonzept („Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik aus einem Guss“)<sup>262</sup> an, das zur Überwindung der schwierigen weltwirtschaftlichen Lage führen und das Vertrauen der Bürger und der Unternehmen in die Zukunft des Landes stärken sowie die Binnennachfrage und Investitionen ankurbeln sollte.

„Diese Politik steht auf fünf Säulen: strategische Investitionen in Bildung, Forschung und Infrastruktur für die Familien und zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie für die ökologische Erneuerung unseres Landes, Fortsetzung der Haushaltskonsolidierung und Einsparungen bei den konsumtiven Staatsausgaben und den Subventionen, nachhaltige Entlastung der Menschen von Steuern und Abgaben, Strukturreformen am Arbeitsmarkt, bei Rente und Gesundheit, um die sozialen Sicherungssysteme zukunftsfähig zu machen und, wo immer es geht, die Lohnnebenkosten zu senken, und Abbau unnötiger Bürokratie“ (BK Schröder, Plpr. 15/4, S. 55).

Vor diesem Hintergrund versprach Schröder den Bürgern, sie in den nächsten Jahren trotz schwieriger wirtschaftlicher Lage insgesamt „reicher“ zu machen:

„Für Zusammenhalt und Wohlergehen der Gesellschaft in Zeiten äußerer Risiken, in Zeiten äußerer Unsicherheiten und in Zeiten tief greifender innerer Veränderungen zu sorgen, das verstehen wir als die zentrale Aufgabe dieser Regierung in den nächsten vier Jahren. Das Ziel unseres Weges ist klar: ein Leben reicher an Chancen, reicher an Arbeitsmöglichkeiten und Arbeitsformen, reicher an Dienstleistungen und Märkten, reicher an Zukunftshoffnungen sowie an Kultur und Sicherheit, aber durchaus auch reicher an Einkommen und Vermögen für alle“ (BK Schröder, Plpr. 15/4, S. 61).

Bemerkenswert ist noch, dass Schröder in diesem Zusammenhang auch von der Orientierung am Konzept der „Lebensqualität“ sprach, wobei er eindeutig die Aussagen Willy Brandts in dessen Regierungserklärung 1973 „kopierte“ und sie mit dem Konzept des aktivierenden Sozialstaates sowie dem Wert der Eigenverantwortung in Zusammenhang brachte:

„Für uns ist Lebensqualität mehr als Lebensstandard, mehr als Konsum oder Einkommensniveau. Lebensqualität umfasst die ganze Vielfalt des Lebens der Menschen in unserem Land, hat also sehr viel mit Freiheit zu tun, und zwar Freiheit von Angst und Not. Das heißt aber auch Freiheit zur Verwirklichung ganz persönlicher Lebensentwürfe. Dies ist deswegen so, weil wir Freiheit eben nicht auf Gewerbefreiheit reduzieren. Freiheit heißt für uns, dass jede und jeder Einzelne die Chance auf ein selbstbestimmtes und eigenverantwortliches Leben hat“ (BK Schröder, Plpr. 15/4, S. 55).<sup>263</sup>

So schien Schröder also eher für eine postmaterialistische Grundhaltung in der Gesellschaft werben zu wollen, wobei auch das wohlfahrtstheoretische Konzept der Verwirklichungschancen (Capability-Ansatz)<sup>264</sup> nach Amartya Sen mit dem Hinweis auf die Freiheit zur Verwirklichung ganz persönlicher Lebensentwürfe durchzuscheinen schien und sich gut mit dem Ansätzen von Chancengerechtigkeit und Eigenverantwortung verbinden ließ.

<sup>262</sup> Dem hatte man schon durch die Einrichtung des Superministeriums für Wirtschaft und Arbeit unter Wolfgang Clement Ausdruck gegeben.

<sup>263</sup> Zum Vergleich Brandt 1973: „Lebensqualität ist mehr als Lebensstandard. Sie ist Bereicherung unseres Lebens über Einkommen und Konsum hinaus. Sie setzt ein neues Verständnis vom Allgemeininteresse voraus. Sie hängt immer mehr davon ab, wieviel gute Nachbarschaft es bei uns gibt und was die Gemeinschaftseinrichtungen zu leisten vermögen... Sie heißt für uns: Freiheit, auch Freiheit von Angst und Not, Sicherheit auch durch menschliche Solidarität. Für mich geht es mit um die alte Wahrheit, daß der Mensch nicht vom Brot allein lebt“ (BK Brandt, Plpr. 7/7, S. 127f.).

<sup>264</sup> Dieses stellt auch seit dem zweiten Bericht die theoretische Grundlage der nationalen Armuts- und Reichtumsberichterstattung dar. So heißt es im Bericht, dass der Bezugspunkt sozial gerechter Politik für die Bundesregierung die Schaffung sozialer und ökonomischer Teilhabe- und Verwirklichungschancen für alle Mitglieder der Gesellschaft ist (vgl. Bundesregierung 2005, S. XVII).

*Stimmen aus der Opposition zum Regierungsprogramm*

Die Union betonte, dass der Koalitionsvertrag eine Enttäuschung und vor allem auch Ausdruck der Täuschung sei, weil die Regierung offensichtliche, besonders nachdem die wesentlich schlechtere Haushaltslage bekannt geworden war, Versprechen immer wieder breche, nur noch Ereignismanagement betreibe und insgesamt nicht berechenbar sei.

„Was heute gesagt wird, ist morgen überholt. Was morgen gesagt wird, steht im Widerspruch zu dem, was vorher galt. Die Halbwertszeit Ihrer Aussagen wird immer kürzer. So regieren Sie zurzeit: im Hier und Jetzt, ohne ein Bewusstsein für das, was gestern war und was morgen kommt. ... Meine Damen und Herren, das ist das, was Sie in der Sozialdemokratie unter Politik verstehen. Politik braucht aber kein kurzfristiges Ereignismanagement, sondern sie muss mehr denn je gestalten können“ (CDU/CSU, Plpr. 15/4, S. 67).

Die Regierung wurde daher eher als „Verwalter des Augenblicks“ denn als überlegter politischer Gestalter dargestellt und zudem als wenig zuträglich für mehr soziale Gerechtigkeit angesehen. Denn die geplante Streichung der Eigenheimzulage, die erhöhte Gas- und Tabaksteuer, eine aufgrund der Finanzierung der Flutschäden verschobene Steuerreform, höhere Renten- und Krankenkassenbeiträge summierten sich nach Ansicht der Union zu deutlichen Mehrbelastungen aller Bürger auf, was weder als gerecht noch als sozial ausgewogen angesehen wurde.

„Man muss doch wirklich einmal fragen dürfen: Was ist an diesen Belastungen eigentlich? Wo ist die Balance von der Sie bei diesen Belastungen so gerne sprechen? Besteht schon deshalb eine Balance und ein Gleichgewicht, weil alle in diesem Lande gemeinsam am Boden liegen? Das kann doch nicht die Balance sein, die Sie meinen. Deshalb heißt die schlichte Schlussfolgerung: Rot-Grün macht arm und, noch schlimmer, Rot-Grün bietet den Menschen überhaupt keine Aussicht in Bezug auf die Frage, wie in diesem Lande Wachstum und damit wieder mehr Beschäftigung entstehen können“ (CDU/CSU, Plpr. 15/4, S. 63).

Die Union wies zudem darauf hin, dass es nun nicht mehr so leicht sei, von der Erblast der Regierung Kohl zu sprechen und sie als Vorwand für fehlende Erfolge anzuführen, da man sich nun mit der eigenen Erblast aus der 14. WP auseinanderzusetzen habe, die Wachstum verhindere und auch die Arbeitslosigkeit wieder habe steigen lassen (vgl. CDU/CSU, Plpr. 15/4, S. 61).<sup>265</sup>

Die prognostizierten Erfolge des Hartz-Konzepts wurden als illusorisch bezeichnet. Man plädierte für eine konsequentere Förderung des deutschen Mittelstands, anstatt mit „Ich-AGs und sonstigen Hilfskonstruktionen“ zu experimentieren (vgl. CDU/CSU, Plpr. 15/4, S. 65/66). Superminister Clement wurde zudem die nötige Kompetenz abgesprochen, etwas Maßgebliches zu bewegen, und schließlich sogar als „Super-Gau für Deutschland“ bezeichnet, da er nach Ansicht der Union den Ernst der Lage einer permanenten Wettbewerbssituation in einer globalisierten Wirtschaft nicht verstanden hätte (vgl. CDU/CSU, Plpr. 15/4, S. 69). Man prognostizierte schließlich, dass Rot-Grün mit dem angekündigten Kurs keinen Erfolg beim Abbau der Arbeitslosigkeit haben würde und daher wohl nachher nur noch die Statistik fälschen oder anderweitig „tricksen und täuschen könne, um dies zu verheimlichen (vgl.

<sup>265</sup> In diesem Zusammenhang fand sich dann auch eine der bisher wenigen starken Emotionalisierungen auf Seiten der CDU/CSU, denn es hieß: „Die Arbeitslosigkeit sinkt nicht, sondern wird weiter steigen. Dabei geht es nicht um irgendeine Zahl, um 4 Millionen oder 4,5 Millionen in diesem Winter; nein, hier geht es um Menschen, um Familien, um das Selbstwertgefühl dieser Menschen, um Hoffnungen, um Verletzungen, um Enttäuschungen, um richtige menschliche Schicksale. Es ist keine nackte Zahl und deshalb sage ich Ihnen: Keines dieser konkreten Schicksale hat in den letzten 65 Minuten in diesem Saal eine Rolle gespielt und das werfen wir Ihnen vor“ (vgl. CDU/CSU, Plpr. 15/4, S. 61).

CDU/CSU, Plpr. 15/4, S. 66). Schließlich würden die Leistungsträger der Gesellschaft von Rot-Grün auch weiterhin eher bestraft als gefördert, so dass von verbesserten Rahmenbedingungen in keiner Weise auszugehen sei.

„Wer etwas leistet, wird vom Staat zusätzlich belastet. Wer mehr Verantwortung für sich oder andere übernehmen will, dem werden Steine in den Weg gelegt. Wer bereit ist, sich für eine sichere Zukunft und die notwendigen Veränderungen einzusetzen, der wird von der Regierung spätestens nach ein paar Monaten allein gelassen“ (CDU/CSU, Plpr. 15/4, S. 67).

Schröder wurde die Fähigkeit, zum Wohle der Menschen beizutragen und Deutschlands schöpferische Kräfte zu wecken, abgesprochen, insbesondere weil seine Politik inkonsistent sei, er stets vorschlage, „Gas zu geben und zugleich zu bremsen“, was nur zu einem „nachhaltigen Motorschaden“ führen könne (vgl. CDU/CSU, Plpr. 15/4, S. 66).

Interessanterweise bemerkte dann aber die PDS, dass „der Abstand der rot-grünen Politik zu dem, was die CDU/CSU will, eigentlich viel geringer [ist], als die Lautstärke, mit der die Opposition zur Rechten heute Weh und Ach geklagt hat, vermuten lässt“ (vgl. PDS, Plpr. 15/4, S. 93). Schließlich würden SPD und Union mittlerweile beide den „Götzen Wirtschaftswachstum anbeten“ und Betroffene an den Pranger stellen, was als „Ergebenheitsadressen gegenüber globalen Interessen des großen Kapitals“ angesehen wurde (vgl. ebd.).

Die FDP, vertreten hier vor allem durch Guido Westerwelle, stimmte in die Kritik der Union hinsichtlich der gebrochenen Wahlversprechen natürlich ein, prangerte auch die eher unkonkret gebliebenen Vorhaben der Regierung an und drückte dieses mit dem Vorwurf der „babylonischen Sprachverwirrung“ aus.

„Sie haben eine babylonische Sprachverwirrung vorgetragen, aber keine sachliche, vernünftige und konkrete Regierungserklärung. ... Das sind ebenfalls drei Worte der babylonischen Sprachverwirrung. Denn nach rot-grüner Lesart heißen Erneuerung, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit Folgendes: Erneuerung heißt bei Ihnen neue Steuern und neue Schulden. Gerechtigkeit heißt bei Ihnen: Alle haben die Chance, arbeitslos zu werden. Nachhaltigkeit heißt bei Ihnen: Solange Rot-Grün regiert, wird es auch so bleiben“ (FDP, Plpr. 15/4, S. 74).

Von Seiten der Liberalen hieß es daher, dass Deutschland exakt das Gegenteil von dem brauche, was die Regierung in ihrer Wirtschafts-, Finanz-, Steuer- und Sozialpolitik machen wolle. Auch das Hartz-Konzept fand keinerlei Lob, denn erstens kuriere man damit nur Symptome und nicht die Ursache zu hoher Steuern, Abgaben und Bürokratie (vgl. FDP, Plpr. 15/4, S. 76) und zweitens seien durch die Intervention von Gewerkschaftsfunktionären und Regierungsmitgliedern die notwendigen Strukturmaßnahmen, die von Hartz vorgeschlagen worden waren, „weich gespült und ausgeblendet“ worden, so dass die Regierung jetzt vielmehr den Weg der „ungeplanten Planwirtschaft“ eingeschlagen hätte (vgl. FDP, Plpr. 15/4, S. 75).

Die Grünen setzten der Kritik aus der Union entgegen, dass sie zwar immer viel schimpfen würden, aber nie alternative Vorstellungen formulieren und Antworten darüber geben könnten, was man besser machen könne, während die Koalition konkret geworden sei, was aber erwartungsgemäß auch wieder zum Aufschrei aller Interessengruppen geführt hätte (vgl. Grüne, Plpr. 15/4, S. 78). So schien man zum Ausdruck bringen zu wollen, dass man sich nicht von einzelnen Interessenverbänden beeindrucken

cken oder instrumentalisieren lasse, sondern das Gemeinwohl im Blick habe. Die Grünen, genauer hier als zentraler Redner Joschka Fischer, unterstützen somit eindeutig die Vorschläge der Hartz-Kommission. Diese wurden von ihm als zentraler strategischer Ansatz dargestellt, die Einstellungsschwelle am deutschen Arbeitsmarkt zu senken, die Systeme der sozialen Sicherung zu erneuern bzw. zu entlasten und so den Sozialstaat neu zu gestalten und Wettbewerbsfähigkeit wiederzugewinnen (vgl. Die Grünen, Plpr. 15/4, S. 79).

„Als Erstes schaffen wir mit der Umsetzung des Hartz- Konzeptes sozusagen ein Arbeitslosengeld Teil 2. Damit werden wir eine Entlastung des kommunalen Bereichs ermöglichen und somit die Investitionsmöglichkeiten gerade auf der kommunalen Ebene erhöhen. Mit der Möglichkeit, von der Arbeitslosigkeit leichter in die Selbstständigkeit zu kommen, bieten wir – zweitens – gleichzeitig nicht nur Anreize zur Aufnahme von Arbeit, sondern wir schaffen vor allen Dingen ein Stück weit auch die Möglichkeit, legale Arbeit wieder aufzunehmen. Das ist in vielen Bereichen von entscheidender Bedeutung. Der dritte und wichtigste Punkt in diesem Zusammenhang wird das Förderprogramm in Verbindung mit der Reform der Bundesanstalt für Arbeit sein. Wir müssen die Leiharbeit ausweiten. Damit schaffen wir die Möglichkeit eines flexibleren Arbeitsmarktes, wodurch die Einstellungsschwelle insgesamt nach unten gebracht werden kann“ (Die Grünen, Plpr. 15/4, S. 80).

Man zeigte sich also deutlich aufgeschlossener als noch zum Ende der 14. Legislaturperiode, die Flexibilisierung der Arbeitsmarktsstrukturen auch im Sinne der Förderung von atypischen Beschäftigungsformen voranzutreiben und die Möglichkeit der Selbständigkeit als Ausweg aus der Arbeitslosigkeit aufzuzeigen.

### **4.11.3 Der Problembearbeitungsdiskurs in der 15. WP**

#### ***4.11.3.1 Das erste und zweite Gesetz zur Modernisierung der Dienstleistungen am Arbeitsmarkt***

Wie eilig es die Regierung mit der Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission hatte, zeigte sich darin, dass nur eine Woche nach der Regierungserklärung die Gesetzentwürfe für das erste und zweite Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz I/Hartz II<sup>266</sup>) in den Bundestag eingebracht wurden. Am 7. November fand die erste, am 15. November schon die zweite Beratung statt.

Laut Gesetzentwurf sollte mit den beiden ersten aus der Hartz-Kommission resultierenden Gesetzen<sup>267</sup> der durch das Job-AQTIV-Gesetz bereits eingeleitete „arbeitsmarktpolitische Reformansatz gestärkt, in wichtigen Punkten weiterentwickelt und durch Einbeziehung zusätzlicher Handlungsfelder, die den Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne überschreiten, konsequent ausgebaut“ werden. Dabei setzte man nach eigenen Angaben sowohl auf der Nachfrage- als auch der Angebotsseite des Arbeitsmarktes an, so dass insgesamt zur Erschließung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten beigetragen, die Schaffung neuer Arbeitsplätze unterstützt, eine durchgreifende Verbesserung der Qualität

<sup>266</sup> Wegen der besseren Lesbarkeit wird im Folgenden nur diese Kurzform zu Bezeichnung der Gesetze benutzt

<sup>267</sup> Im Gesetzentwurf wurde zudem darauf hingewiesen, dass die Empfehlungen der Kommission so vielschichtig und weit reichend seien, dass ihre Umsetzung zum Teil auch durch untergesetzliche Maßnahmen wie beispielsweise beim Programm „Kapital für Arbeit“ der Kreditanstalt für Wiederaufbau zum 1. November 2002 umgesetzt würden (vgl. Drks. 15/26, S. 17). Mit dem Programm wurde die von der Hartz-Kommission vorgeschlagene Idee des „Job-Floaters“ umgesetzt, wonach Unternehmen, die sich bereit erklären Arbeitslose einzustellen und dafür einen Finanzierungsbedarf haben, einen Kredit gewährt bekommen (vgl. IAB-Chronik der Arbeitsmarktpolitik 2002).

und Schnelligkeit der Vermittlung gefördert sowie das Dienstleistungsangebot der Arbeitsämter neu strukturiert und kundenfreundlich gestaltet würde. Außerdem sollte der Wettbewerb bei der beruflichen Weiterbildung gefördert und das Prinzip des „Förderns und Forderns“ im Sinne des Übergangs zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik weiter betont werden. Hierzu sollten vor allem die Regelungen zur Dauer der Sperrzeit bei Arbeitsablehnung sowie bei Ablehnung bzw. Abbruch einer beruflichen Eingliederungsmaßnahme „flexibler“ gemacht und die Regelungen zur Zumutbarkeit von Beschäftigungen um das Ziel ergänzt werden, bei Personen ohne familiäre Bindungen eine größere regionale Mobilität zu erreichen. Da das Ziel der Haushaltskonsolidierung über allen Gesetzesvorhaben schwebte, sollte zudem durch „strukturelle Änderungen im Bereich des Arbeitslosengeldes und im Bereich der Arbeitslosenhilfe“ sowie Veränderungen beim bisherigen Unterhaltsgeld Entlastungen für den Bundeshaushalt sowie den Haushalt der BA erreicht werden (vgl. Drks. 15/26, S. 1f.).

Hartz I und Hartz II sollten zu „beschäftigungsfördernden Strukturveränderungen“ auf dem Arbeitsmarkt beitragen, da ansonsten nur begrenzt Einfluss auf die weltweiten Konjunkturkrisen genommen werden könne. Es wurde betont, dass das Konzept der Hartz-Kommission auf eine „zielgerichtete Kooperation der beschäftigungspolitischen Akteure abstelle“, so dass man Zugeständnisse bei allen Gruppen erwartete. Außerdem müsse es „als Ganzes“ umgesetzt werden, um möglichst breite Beschäftigungswirkungen zu zeigen und seine „soziale Balance“ zu behalten, die man als Voraussetzung für die Akzeptanz der Reformen in der Öffentlichkeit anführte. In diesem Zusammenhang wiesen Sozialdemokraten und die Grünen erneut darauf hin, dass es eben erst durch die Hartz-Kommission möglich geworden war, das „bisherige Lagerdenken zu überwinden und einen Konsens zwischen den gesellschaftlichen Gruppen“ zu erwirken und so aus einer Krise der BA eine Chance für alle zu machen (vgl. SPD, Plpr. 15/8, S. 393).

„Die Vorschläge der Hartz-Kommission führen zu Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt. Sie haben eine Debatte, die parteipolitisch festgefahren bzw. blockiert war, wieder in Bewegung gebracht. Dass wir heute über die Frage sprechen, was Flexibilisierung auf dem Arbeitsmarkt bedeutet, ist durch die Hartz-Kommission zustande gekommen“ (Die Grünen, Plpr. 15/8, S. 409).

Insgesamt versprach man sich von der Umsetzung der Hartz-Vorschläge einen Beitrag zu gesamtgesellschaftlichem Wachstum und zur Politik der Haushaltskonsolidierung.

Im Einzelnen sollte dies durch die „Erschließung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten“ erreicht werden, worunter vor allem die Förderung so genannter „vermittlungsorientierter Zeitarbeit“ firmierte und als Erfolg versprechender Weg dargestellt wurde, Beschäftigungspotenziale, die bisher noch durch Überstunden abgedeckt würden, für die Beschäftigung von Arbeitslosen zu erschließen. Hierzu sollten Personal-Service-Agenturen (PSA) in jedem Arbeitsamtbezirk eingerichtet werden, die die Arbeitnehmerüberlassung organisierten. Über diese Art der Leiharbeit meinte man, auch eine praxisorientierte Qualifizierung sowie eine Integration der besonders schwer Vermittelbaren zu ermöglichen. Das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz musste daher flankierend dazu verändert werden. Zunächst wurde der Grundsatz eingeführt, dass Leiharbeitnehmer während der Dauer der Überlassung wie vergleichbare Arbeitnehmer des entleihenden Unternehmens hinsichtlich Arbeitsentgelt und Arbeitszeit gleichbe-

handelt („equal pay – equal treatment“) werden müssen, wobei Abweichungen durch tarifvertragliche Regelungen zulässig und für die ersten sechs Wochen der Überlassung durch einzelvertragliche Vereinbarung ermöglicht wurden. Zum Ausgleich sollte aber auch das bisherige Synchronisationsverbot, das besondere Befristungsverbot und das Wiedereinstellungsverbot<sup>268</sup> bei der Arbeitnehmerüberlassung aufgehoben werden. Schließlich ging man davon aus, dass die bisher notwendigen Schutzmassnahmen mit dem eingeführten Grundsatz des „Equal Pay“ entfallen konnten.

„Wir wollen die prinzipielle Orientierung auf Equal Pay – das ist der entscheidende Punkt, den wir sehr ernsthaft erörtern müssen –, wie sie in den acht Staaten um uns herum, in denen es Zeit- und Leiharbeit gibt, geregelt ist und wie sie eine Richtlinie vorsehen wird, die die Europäische Kommission vorbereitet. ... Mithilfe des Abschlusses von Tarifverträgen und der Orientierung auf Equal Pay kann von den Begrenzungen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes weitestgehend abgewichen werden. Wenn wir diesen Weg gehen – mir liegt daran, dass dies erkannt wird –, können wir die bisherigen grundlegenden Begrenzungen der Zeit- und Leiharbeit in Deutschland aufheben [...] und können einen Deregulierungsprozess in Gang setzen, der aber verantwortbar ist und der für die betroffenen Menschen einen vernünftigen Weg in die Zukunft darstellt“ (BM Clement, Plpr. 15/8, S. 394).

Nur das Beharren auf diesem Grundsatz und der tarifvertraglichen Regelungen für Ausnahmen davon schienen es überhaupt möglich zu machen, diese atypische Arbeitsform im Kampf gegen Arbeitslosigkeit im sozialdemokratischen Milieu zu rechtfertigen, schließlich hieß es im Berliner Grundsatzprogramm der Partei noch: „Leiharbeit ist zu verbieten“ (vgl. SPD 1998, S. 28).

„Meine Bitte ist, dass wir als zivilisierte Menschen mit einer entsprechend entwickelten Tarifkultur in Deutschland nicht sagen: Wir bewegen uns völlig ohne Tarifverträge. – Das ist ein Weg, den keiner von uns verantworten kann“ (BM Clement, Plpr. 15/8, S. 395).

Obwohl man also Lohndumping und Konkurrenz zwischen Stammbeschäftigten und Leiharbeitnehmern durch ungleiche Bezahlung verhindern wollte, sollte bei Schwervermittelbaren das Integrationsziel im Vordergrund stehen, so dass man für diese Sondertarifverträge mit deutlich niedriger Entlohnung erlauben wollte. Dabei wies man auch auf die Unterstützung der Gewerkschaften hin, die nach Ansicht der Regierung den Ernst der Lage am Arbeitsmarkt erkannt hatten und sich daher auch dem Thema Leiharbeit offener zeigten sowie produktiv mit den Arbeitgebern an praktikablen Regelungen arbeiten würden.

„Die Gewerkschaften sind kein Beelzebub. Sie werden sich reformieren, genauso wie Sie sich als Partei reformieren müssen. Wir alle tun das. Wir befinden uns in dieser Hinsicht in einem Prozess. ... Wir schaffen für die Tarifparteien ausdrücklich die Möglichkeit, für schwer zu vermittelnde Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, für Langzeitarbeitslose, für Junge, für Ältere, für Helferinnen und Helfer, Sonderregelungen zu vereinbaren. Genau das geschieht. Das ist allemal besser, als wenn dies der Gesetzgeber täte“ (BM Clement, Plpr. 15/11, S. 687).

Der Grundsatz des „Equal Pay“ wurde also vom Gesetzgeber vorgegeben, wobei die Tarifparteien wiederum „Feinjustierungen“ dazu vornehmen konnten bzw. sollten (vgl. SPD, Plpr. 15/8, S. 404).

<sup>268</sup> Das „Synchronisationsverbot“ untersagte Verleihfirmen, Personen nur für die Dauer ihres Einsatzes beim Entleiher einzustellen, mit dem Ziel Arbeitsverhältnisse zu verstetigen. Durch die zeitliche Begrenzung der Überlassungsdauer eines Leiharbeitnehmers an den gleichen Entleiher, sollte das in gewisser Weise noch das „Normalarbeitsverhältnis“ geschützt werden. Man wollte so verhindern, dass durch Leiharbeit Dauerarbeitsplätze ersetzt werden. Das Synchronisationsverbot und die Überlassungshöchstdauer sollten arbeitsrechtliche Verbindung des Leiharbeitnehmers zum Verleiher verstärken und damit den arbeitsrechtlichen Schutz des Leiharbeitnehmers erhöhen (vgl. Pfeiffenberger 2003).

Damit schien man einen geschickten Weg gefunden zu haben, grundsätzlich sozialdemokratischen Werten (gleicher Lohn für gleiche Arbeit) gerecht zu werden – u.a. hieß es in dem Zusammenhang auch noch, damit die Tarifautonomie zu achten (vgl. SPD, Plpr. 15/8, S. 405) –, andererseits aber doch Abweichungsmöglichkeiten zu gewähren, was aber in die tarifparteiliche Arena und damit auch deren Verantwortung verlagert wurde.

Leiharbeit sollte laut Regierung aus der „Schmuddelecke“, „aus dem Abseits“ herausgeholt und zu einer gesellschaftlich anerkannten Beschäftigungsmöglichkeit werden, mit der man „offensiv arbeiten“ könne (vgl. SPD, Plpr. 15/8, S. 414). Dass dies möglich und vor allen Dingen den Arbeitslosen auch zuzumuten war, sah man laut Regierung auch wiederum an den Vorbildern im europäischen Ausland, die dieses Potential schon früher erkannt hätten.

„Auch Zeitarbeit und Leiharbeit sind grundsätzlich zumutbar. In Zeitarbeit und Leiharbeit liegt ein erhebliches Beschäftigungspotenzial in Deutschland. Wir haben dieses Potenzial lange nicht ausgenutzt, wie die Beispiele in vielen hoch entwickelten Volkswirtschaften um uns herum zeigen: in Frankreich, in den Niederlanden und in vielen anderen Staaten (vgl. BM Clement, Plpr. 15/8, S. 393).

Die Regierung zeigte sich ausgesprochen überzeugt von der neuen gesetzlichen Grundlage der Arbeitnehmerüberlassung, da hierdurch gleichzeitig die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen (flexibler Arbeitskräfteeinsatz) gestärkt, die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes (Ausgleich Angebot – Nachfrage) verbessert und über den Abbau von Überstunden gefördert würde, so dass neue Arbeitsplätze und damit wieder mehr Chancen für Arbeitslose entstünden.

Außerdem hatte man sich nach eigenen Angaben hierbei auch schon an einem zentralen neuen Konzept orientiert. Es hieß „Flexicurity“<sup>269</sup> (Flexibility + Security) und war laut eigenen Angaben von den Grünen entwickelt worden, um das „Kästchendenken“ zwischen neoliberalen Ansätzen, die letzten Endes nur zu „working poor“ führen würden, und strukturkonservativen Ansätzen, die die Starrheit am Arbeitsmarkt zementierten, zu überwinden.

„Deswegen haben wir als Grüne vor zwei Jahren den Ansatz der ‚Flexicurity‘ entwickelt. Das heißt: Wir wollen Flexibilität am Arbeitsmarkt und soziale Sicherheit für die Menschen, die von Arbeitslosigkeit betroffen sind, verbinden. Genau das ist der Kern. Es geht hier um mehr, nämlich darum, ein neues Denken in der Arbeitsmarktpolitik einzuführen“ (Die Grünen, Plpr. 15/8, S. 400).

Man merkte an, diese neue Leitidee auch schon in den Hartz-Vorschlägen verwirklicht zu haben.

„Beide Gesetze spiegeln den Geist der Hartz-Kommission wider. Es geht schlicht darum, die Flexibilität für die Unternehmen mit der Sicherheit für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu verbinden. In einer hoch entwickelten, exportorientierten Volkswirtschaft mit scharfem internationalem Wettbewerb brauchen die Unternehmen viel Flexibilität. Das ist wichtig. Genauso wichtig ist aber eine stabile Basis für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Sonst können wir unsere Wettbewerbsvorteile an Produktivität und Qualität der Arbeit nicht halten. Den Konkurrenzwettkampf mit den Billiglohnländern können wir nie gewinnen (SPD, Plpr. 15/11, S. 672).

<sup>269</sup> Seit der europäischen Sozialagenda, die im Dezember 2000 vom europäischen Rat von Nizza angenommen wurde, ist das Konzept Teil der europäischen Beschäftigungsleitlinien und soll die „Bedürfnisse“ von Arbeitgebern und Arbeitnehmern miteinander in Einklang bringen. Arbeitnehmern soll der sichere Übergang von einem Job in den anderen erleichtert werden, ohne dass die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen leidet. Zu Maßnahmen, die für mehr „Flexicurity“ sorgen sollen, zählen die Unterstützung des lebenslangen Lernens, die Verbesserung der Betreuung von Arbeitsuchenden sowie die Förderung der Chancengleichheit und die Gleichbehandlung von Männern und Frauen (vgl. Europäische Union, Beschäftigung und Soziales o.J.). Zur Diskussion zu Ausmaß und Reichweite von bisherigen Flexibilisierungsprozessen, Chancen, Risiken sowie Entwicklungstendenzen und Regelungsbedarfen auf Basis aktueller Forschungsbefunde vgl. Kronauer 2005; zum europäischen Konzept und seiner nationalen Umsetzung vgl. Keller/Seifert 2008).

Gerechtfertigt durch dieses Konzept wurden die Neuerungen bei der Zeitarbeit schließlich als bemerkenswerte „Kulturrevolution in der Arbeitsmarktpolitik“ dargestellt (vgl. SPD, Plpr. 15/11, S. 672).

Die Gesetzesentwürfe offenbarten aber noch weitere Neuerungen zur Erschließung von Beschäftigungsmöglichkeiten, und zwar durch den Hinweis auf die jetzt gezielte Förderung des Bereichs der hauswirtschaftlichen Dienstleistungen im Rahmen von „Mini-Jobs“. Durch „sanfte Beiträge zur Sozialversicherung“ (vgl. BM Clement, Plpr. 15/8, S. 397) und bessere steuerliche Behandlung bzw. Absetzbarkeit sollten weitere Beschäftigungsmöglichkeiten in Privathaushalten erschlossen werden. Außerdem sollte im Zuge von so genannten Ich- und Familien-AGs die Gründung selbständiger Existenzen angeregt werden. Hierbei sollte der Übergang in die Selbständigkeit zeitlich befristet sozial flankiert (Einbezug in die Renten- und Krankenversicherung) und die Gründung bis zu drei Jahre bezuschusst sowie steuerlich begünstigt werden. Zentral bei diesen Ansätzen war laut Regierung vor allem auch die Absicht, Schwarzarbeit zu vermindern (vgl. SPD und Die Grünen, Plpr. 15/8, S. 392, 401), wobei man sich von der Förderung der Selbstständigkeit zudem versprach, mittelfristig auch weitere Arbeitsplätze zu gewinnen.

„Ein weiteres Ziel ist, die Selbstständigkeit besonders zu fördern. Jeder Selbstständige schafft, wie wir alle wissen, früher oder später neue Jobs, neue Ausbildungs- und Arbeitsplätze und leistet damit einen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit“ (BM Clement, Plpr. 15/8, S. 396/397).

„Mit der Ich-AG und den Minijobs holen wir die Arbeit aus der gesellschaftlichen Grauzone heraus in eine individuelle Gewinnzone“ (Die Grünen, Plpr. 15/8, S. 401).

Im Weiteren spezifizierte man noch eine besondere Zielgruppe, nämlich wieder die älteren Arbeitnehmer bzw. Arbeitslosen, da die ersten beiden Hartz-Gesetze für diese auch wieder spezielle Regelungen vorsahen. So sollte durch die Einführung einer Entgeltsicherung für ältere Arbeitslose die Aufnahme einer auch im Vergleich zur vorherigen Tätigkeit schlechter bezahlten Arbeit gefördert werden, d.h. die Hälfte des Einkommensverlusts sollte durch Leistungen der BA ausgeglichen werden. Zudem wurde die Zulässigkeit der befristeten Beschäftigung älterer Menschen ausgeweitet, wovon man sich Einstellungserleichterungen erhoffte. Ältere Arbeitslose ab 55 Jahre, die auf eigenen Wunsch nicht mehr dem Arbeitsmarkt zu Verfügung stehen und auch keine Betreuung mehr durch die Arbeitsämter in Anspruch nehmen wollten, sollten aus dem Bezug von Arbeitslosengeld herausfallen - damit natürlich auch aus der Arbeitslosenstatistik - und stattdessen für maximal fünf Jahre ein Brückengeld gezahlt bekommen, was für diejenigen, die es sich leisten konnten, den Weg in eine frühzeitige Verrentung ermöglichen sollte. Dabei sollte die Höhe des Brückengeldes bewusst niedrig gehalten werden, um nicht eine massenhafte Frühverrentung anzuregen und damit wieder die Rentenversicherung zu stark zu belasten (vgl. BM Clement, Plpr. 15/8, S. 396). So schien man hier eine Doppelstrategie zu verfolgen, da man auf der einen Seite Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung Älterer neu ausrichtete, auf der anderen Seite aber auch noch die Verknappung des Arbeitskräfteangebots durch vorzeitige Verrentung verfolgte. Somit konnte die Regierung eigentlich auch nicht dem Vorwurf ausgesetzt werden, die Älteren vorzeitig zum „alten Eisen“ zu erklären sowie die zukünftigen Probleme im

Zusammenhang mit dem demografischen Wandel zu vernachlässigen. Schon im Gesetzentwurf hatte es geheißen, dass es neben dem raschen und nachhaltigen Abbau der bestehenden Arbeitslosigkeit notwendig sei, gerade auch mit Blick auf die künftige Altersstruktur vorausschauend Vorsorge für den quantitativen und qualitativen Ausgleich von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage zu treffen (vgl. Drks. 15/26, S. 1).

Der zweite zentrale Punkt der beiden Hartz-Gesetze bezog sich auf die Verbesserung der Qualität und Schnelligkeit der Arbeitsvermittlung, wozu flächendeckend nun „Job Center“ als zentrale Anlaufstellen für alle erwerbslosen und erwerbsfähigen Personen errichtet werden sollten. Im Zusammenhang zu sehen mit der noch ausstehenden Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe im Zuge von Hartz IV sollte hiermit mittelfristig dem Ziel der Beseitigung von Doppelzuständigkeiten bzw. Verschiebebahnhöfen zwischen Arbeits- und Sozialamt entsprochen werden. Offensichtlich spielte dabei auch wieder ganz klar das Ziel der Haushaltskonsolidierung eine Rolle, denn der Arbeitsminister rechnete in der Debatte explizit vor, was man durch eine erhöhte Vermittlungsgeschwindigkeit einsparen könne.

„Deshalb muss die Vermittlungsgeschwindigkeit deutlich erhöht werden. Jede Woche, die wir Arbeitslose früher vermitteln, bedeutet – aufs Ganze gerechnet – 115 000 Arbeitslose weniger und entspricht einer Einsparung von etwa 1 Milliarde Euro. Deshalb müssen wir auf ein höheres Tempo, einen früheren Beginn der Vermittlungsarbeit drängen“ (BM Clement, Plpr. 15/8, S. 392).

Insgesamt hatte sich die Regierung vorgenommen, den Bundes- und den BA-Haushalt um 6 Milliarden Euro zu konsolidieren, was man für angemessen und vor allem sozial noch haltbar hielt.

„Wenn ich von Wissenschaftlern höre, dass das noch nicht genug sei, dann bitte ich uns alle, dass wir uns ernsthaft mit denen beschäftigen, die von diesen Kürzungen betroffen sind. Das geht nämlich ziemlich nah an den Nerv von Familien heran, die nicht mit allem Guten gesegnet sind, was diese Welt zu geben hat. Was wir an Konsolidierungsmaßnahmen vornehmen, wird mit aller Sorgfalt erörtert und dann verantwortlich beschlossen werden“ (BM Clement, Plpr. 15/11, S. 686).

Die Botschaft, die in der Öffentlichkeit ankommen sollte, schien also zu heißen: Rot-Grün kann ohne soziale Grausamkeiten sparen.

Die Betonung des präventiven Gedankens in der Arbeitsmarktpolitik, den man schon mit dem Job-AQTIV-Gesetz formuliert bzw. wiederbelebt hatte, kam vor allem auch beim Ansatzpunkt zur Überwindung der Arbeitslosigkeit durch eine erhöhte Vermittlungsgeschwindigkeit zum Ausdruck. Diese sollte nicht nur durch mehr Effizienz in der Arbeitsverwaltung, sondern auch durch eine stärkere Beteiligung der Betroffenen herbeigeführt werden. Mit den ersten Hartz-Gesetzen führte die Regierung daher auch ein, dass Arbeitnehmer sich nun schon vor einer anstehenden Arbeitslosigkeit, z.B. direkt nach Erhalt einer Kündigung, in den Job Centern zu melden – eine verspätete Meldung sollte mit Einbußen beim Arbeitslosengeld sanktioniert werden – und mit eigenständiger bzw. durch die Job Center unterstützter Arbeitssuche zu beginnen hatten (vgl. BM Clement, Plpr. 15/8, S. 393). Schließlich betonte der Arbeitsminister, dass auch die Arbeitslosen verstärkt in die Pflicht genommen werden müss-

ten, Eigenbemühungen sowie auch eine größere Bereitschaft zur Mobilität zu zeigen. Außerdem wurde die schon vielfach von konservativ-liberaler Seite geforderte Umkehrung der Beweislast hinsichtlich der Zumutbarkeit von Arbeit von der BA auf die Arbeitslosen umgesetzt. Als deren „logische Konsequenz“ gestaltete man auch die Sperrzeitregelungen in Form von abgestuften Sanktionen um, um angemessener auf eine mangelnde Kooperationsbereitschaft reagieren zu können.

„Nur so kann es gelingen zu erreichen, dass Arbeitslosigkeit erst gar nicht entsteht. ... Das heißt, wir drängen auf eine enge Kooperation zwischen dem Arbeitslosen und der Arbeitsverwaltung. Es muss klar werden, dass die Hauptaufgabe der Arbeitsverwaltung die Arbeitsvermittlung und nicht die Finanzierung von Arbeitslosigkeit ist“ (BM Clement, Plpr. 15/8, S. 393).

Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren, hieß demnach jetzt also auch, Arbeitslose stärker zu fordern. Bemerkenswert ist aber, dass man von Seiten der Regierung immer noch darauf beharrte, dass das Prinzip von Fördern und Fordern bei ihr im Vergleich zur Opposition nicht auf eine Faulenzer- und Sündenbockdebatte hinauslaufe.

„Fördern und Fordern – das ist ein zentrales Element in diesem neuen Konzept. Wir meinen damit alle und nicht nur die Arbeitslosen und die Arbeitssuchenden – die FDP konzentriert sich mit ihrer Sündenbocktheorie immer wieder nur auf diese Klientel –, also auch die Arbeitgeber, die beispielsweise eine Beschäftigungsbilanz zu erstellen haben, weil sie Rechenschaft darüber abzulegen haben, wie sie mit ihren Belegschaften umgehen und ob sie eine Beschäftigungsverantwortung übernehmen. Diese müssen ihre Beschäftigten freistellen, wenn sie ihnen die Kündigung ins Haus schicken, so dass hier präventiv gehandelt, also vorgesorgt werden kann. Mit dem Fordern meinen wir insbesondere auch die Arbeitsverwaltung selbst, die vollständig umstrukturiert wird und sich an den Kunden, also den Arbeitslosen und auch den Unternehmen, ausrichten muss“ (Die Grünen, Plpr. 15/8, S. 401).

So sollten im Weiteren auch die Angebote der beruflichen Weiterbildung verbessert werden, schließlich wurde berufliche Qualifizierung immer noch als der beste Schutz vor Arbeitslosigkeit und die massive Förderung der Qualifizierung daher als eine unverzichtbare Daueraufgabe angesehen (vgl. SPD, Plpr. 15/11, S. 673). Auch hier wollte man dem „ausgeglichene Konzept“ von „Fördern und Fordern“ folgen. Einerseits sollten Veränderungen beim Maßnahmenzuschnitt, eine Steigerung der Qualität des Maßnahmeangebots und die Schaffung von mehr Wettbewerb im Bereich der Erbringung von Leistungen der beruflichen Weiterbildung durch Einführung von Bildungsgutscheinen und Zertifizierung der Bildungsträger erlangt werden, andererseits aber auch wieder (finanzielle) Zugeständnisse von den Arbeitslosen gemacht werden.

„Wir fördern den Wettbewerb zwischen den Bildungsträgern, schaffen Gestaltungsspielräume für die Arbeitsämter vor Ort und führen Bildungsgutscheine für Arbeitslose ein; sie sollen sich frei zwischen zugelassenen Maßnahmen entscheiden können. Wir verzichten auf detaillierte Regelungen, richten allerdings unabhängige Zertifizierungsagenturen ein, um dem Wildwuchs, den es im Bereich der Weiterbildung gibt, entgegenzuwirken. Im Vordergrund stehen für uns die Eigenverantwortung und die Wahlfreiheit. Den betroffenen Menschen soll bei der Weiterbildung ein größerer Spielraum eingeräumt werden. Im Gegenzug müssen wir von den Arbeitslosen aber auch Zugeständnisse erwarten können. Wir erwarten, dass sie sich so früh wie möglich um eine rasche Weiterqualifizierung oder Neuqualifizierung bemühen. Deshalb sieht der Gesetzentwurf vor – natürlich auch aus Gründen der Haushaltskonsolidierung –, dass das bisher gezahlte Anschlussunterhaltsgeld in dieser Form entfällt und das Unterhaltsgeld teilweise auf das bisherige Arbeitslosengeld angerechnet wird“ (BM Clement, Plpr. 15/8, S. 396).

Die neuen Regelungen im Bereich der Qualifizierung wurden ebenfalls als „kleine Revolution“ dargestellt, da man erwartete, hierüber für erhebliche Bewegung in der Bildungslandschaft zu sorgen, Ver-

fahren zu beschleunigen, die Bildungsträger auf die Integration in den Arbeitsmarkt auszurichten und Qualifizierung sowie Vermittlung somit zu verdoppeln (vgl. SPD, Plpr. 15/11, S. 673).

Insgesamt wurden die beiden ersten Hartz-Gesetze von der Regierung als erster großer Baustein eines Reformgebäudes dargestellt, welches zur „tiefgreifendsten Strukturänderung des Arbeitsmarktes“ und zu einer neuen Beschäftigungspolitik hinführen würde (vgl. BM Clement, Plpr. 15/8, S. 392). Schließlich hatte man nach eigener Ansicht die große Chance „für einen nachhaltigen Aufbruch verkrusteter Strukturen genutzt, d.h. vor allem „Arbeit und Kapital“ versöhnt, Arbeitslose wie Arbeitgeber gleichermaßen aktiviert und Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik besser verzahnt (vgl. SPD, Plpr. 15/8, S. 404, 413f.).

„Es liegt nun ein schlüssiges Gesamtpaket vor. Die Hartz-Gesetze sind in unsere beschäftigungspolitische Strategie eingebettet. Sie wirken zusammen mit der großen Steuerreform, der Rentenreform und der Reform im Gesundheitswesen. Wir sind ein reformfreudiges Land. Wir wissen: Politische Reformen bedeuten fast immer auch Schmerzen. Aber im Endergebnis wird es mehr Arbeitsplätze und weniger Arbeitslose geben“ (SPD, Plpr. 15/11, S. 671).

Laut Regierung wollte man die „Versöhnung von Kapital und Arbeit“ nicht gefährden und auch keine Schmerzgrenzen überschreiten und sich daher auch nicht einlassen, Hartz als Vehikel für einen Niedriglohnsektor wie auch den generellen Abbau der Sozialstandards zu missbrauchen (vgl. SPD, Plpr. 15/11, S. 672). Unter gestiegenem Problem- und Handlungsdruck schien man zum Ende der Legislaturperiode allerdings von dieser Position abzurücken.

Von den Grünen wurde schließlich bemerkt, dass man den „Weg des Paradigmenwechsels, der die Integration in den Arbeitsmarkt will, diese vorbereitet und der die Ausgrenzung endlich beendet“ (vgl. Die Grünen, Plpr. 15/11, S. 676) mitgehe, da man mit den Gesetzen vor allem „Zugangsgerechtigkeit“ auf dem Arbeitsmarkt herstelle.

Bleibt noch zu erwähnen, dass der mittlerweile zum Standard jeder Regierung gewordene Appell an die notwendige Mithilfe aller bei der Problembekämpfung, auch der Opposition, im Sinne der Ausweitung der Adressierung auch hier nicht ausblieb. Schließlich war auch im Abschlussbericht der Hartz-Kommission darauf hingewiesen worden, dass es einer gemeinsamen Kraftanstrengung aller „Profis der Nation“ bedürfe.

„Jetzt sind die Profis der Nation aufgefordert, zu zeigen, was sie können. Die Arbeitgeber können zeigen, wo und in welchen Branchen die so oft genannten 1,5 Millionen Arbeitsplätze sind, und diese den Arbeitsämtern melden. Sie können die im Bündnis für Arbeit gegebene Zusage, die etwa 1,9 Milliarden Überstunden abzubauen, endlich einlösen; sie könnten dies den Personal-Service-Agenturen melden und diese in Anspruch nehmen ... Von den Gewerkschaften erwarte ich Unterstützung beim Ausbau der Zeitarbeit. Die Arbeitsverwaltung muss ihre Neuorganisation auch weiterhin vorantreiben, um kundenfreundlicher zu sein. Sie muss effizienter und innovativer werden. Was erwarte ich von der Opposition? Von Ihnen erwarte ich, dass Sie aus Ihren parteitaktischen Schützengräben herauskommen und bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Verantwortung übernehmen“ (SPD, Plpr. 15/8, S. 414).

### *Stimmen der Opposition zu Hartz I und Hartz II*

Abgesehen von der Kritik am knappen Zeitplan für das Gesetzesvorhaben, an dem man erkenne würde, dass von Seiten der Regierung an einer ernsthaften Mitberatung eigentlich gar kein Interesse bestehe (vgl. CDU/CSU, Plpr. 15/8, S. 398), prangerte die Opposition vor allem an, dass die versprochene Eins-zu-eins Umsetzung der Hartz-Vorschläge ausgeblieben war.

Die Gesetze wurden nämlich in vielen Punkten wieder als nicht weit reichend genug angesehen und hätten statt angekündigter Flexibilisierung wieder beschäftigungsverhindernde Regulierungen zur Folge. Dies wurde vor allem am eingeführten Grundsatz des „Equal Pay“ bei der Arbeitnehmerüberlassung festgemacht, so dass laut Meinung der Opposition Zeit-/Leiharbeit nun eher verhindert als gefördert würde. Man wies zudem darauf hin, dass mit den PSA private Zeitarbeitsfirmen vom Markt verdrängt würden (vgl. FDP, Plpr. 15/8, S. 410) und es so zu einer faktischen Verstaatlichung der Zeitarbeit im Sinne einer „gigantischen Beschäftigungsgesellschaft“ (vgl. CDU/CSU, Plpr. 15/8, S. 407) und damit einer staatlich subventionierten Leiharbeit käme, wovon keine positiven Arbeitsmarktdynamiken zu erwarten seien.

„Man muss bedenken, dass den über 4 Millionen Arbeitslosen 1 Million offene Stellen gegenüberstehen. Inzwischen machen nur noch ein Drittel der mittelständischen Betriebe Gewinn. Vor dem Hintergrund dieser Zahlen kann man den Reformeifer doch nicht darauf beschränken, nur zu einer schnelleren und besseren Arbeitsvermittlung zu kommen. Wir brauchen etwas ganz anderes. Wir brauchen wettbewerbsfähige Arbeitsplätze, die ohne staatliche Unterstützung auskommen“ (CDU/CSU, Plpr. 15/8, S. 407).

„Das Problem besteht darin, dass Sie die Schwierigkeiten kostümieren. Statt sie wirklich zu korrigieren und den Menschen im Land eine Chance zu geben, kommen Sie nur mit Teillösungen. Sie gehen nicht an den Kern heran. Dadurch, dass sie die Problemstrukturen indirekt fortsetzen, machen Sie die Lösung der Probleme unmöglich“ (FDP, Plpr. 15/11, S. 679).

Man vermutete daher, dass auch die PSA letztlich lediglich dafür da seien, eine statistische Absenkung der Arbeitslosenquote zu bewirken.

„Die Schicksalszahlen der Nation, die Erfolgsziffern einer Bundesregierung – das sind die Arbeitslosenzahlen –, werden durch Ihre Maßnahmen frisiert. Mit dem Brückensystem können Sie bis zu 500 000 Arbeitslose, eine halbe Million, aus der Statistik entfernen. Mit den Personal-Service-Agenturen werden bis zu 780 000 Arbeitslose staatlich geparkt. Wenn Sie dann noch – wie von Ihnen angekündigt – die internationale Statistik für Arbeitslosigkeit, die ILO-Statistik, einführen, werden weitere 1,2 Millionen Arbeitslose aus der Statistik verschwinden“ (CDU/CSU, Plpr. 15/8, S. 413; ähnlich FDP, Plpr. 15/11, S. 679).

Aus Sicht der FDP waren die Hartz-Vorschläge unter dem Einfluss der Gewerkschaftsfunktionäre so „weich gespült“ worden, dass man wieder nichts gegen die wirklichen Ursachen der Arbeitslosigkeit, nämlich die immer noch bestehende Überregulierung des Arbeitsmarktes, besonders im Bezug auf das Tarifrecht und den Kündigungsschutz, und die hohe Steuer- und Abgabenlast täte.

„Ihr Vorhaben ist ein Fortschritt, aber es ist weicher gespült als das Ursprungskonzept. Sie haben nicht den Mut, an Kernpunkte wie das Tarifvertragswesen und das Übertreiben des Kündigungsschutzes bei den kleinen Betrieben heranzugehen. Dabei können Schutzrechte zu einer Diskriminierung pervertieren, weil die Betroffenen keine Chancen mehr bekommen und Sie damit das Gegenteil von dem auslösen, was Sie ursprünglich geplant haben. Das Problem ist nur, dass aus dem ‚Hartz‘, der jetzt vorliegt, niemals ein Bernstein werden kann. Das, was Sie jetzt umsetzen wollen, hat nämlich mit dem Hartz der Kommission nur noch herzlich wenig zu tun. Es kommt nicht zu einer Eins-zu-eins-Umsetzung, sondern zu einer Eins-zu-null-Umsetzung zugunsten von Frau Engelen-Kefer und zulasten der Arbeit suchenden Menschen in diesem Land“ (FDP, Plpr. 15/8, S. 403, 410)

Die neuen Regelungen bei den Mini-Jobs zur Minderung von Schwarzarbeit hielt man ebenfalls für wirkungslos, die Beschränkung auf „haushaltsnahe Dienstleistungen“ für nicht nachvollziehbar (vgl. CDU/CSU, Plpr. 15/8, S. 399) und die Angebote für Ältere, sich vom Arbeitsmarkt zurückzuziehen, auch für falsch, weil man glaubte, dass durch das Brückengeld der Druck auf ältere Arbeitnehmer in den Betrieben erhöht würde, den Arbeitsplatz zu räumen. Die konservativ-liberale Opposition stimmte daher gegen die Gesetze, da man der Meinung war, dass der Regierung nach wie vor der Blick für wirtschaftliche Zusammenhänge und das Verständnis des Prinzips sozialer Marktwirtschaft fehle und die Zielvorstellung eines Abbaus von zwei Millionen Arbeitslosen zudem illusorisch sei (vgl. CDU/CSU, Plpr. 15/8, S. 408, FDP, S. 402). Die Union wies außerdem darauf hin, dass die bisherige Regierungspolitik eine solche Wachstums- und Wirtschaftskrise verursacht habe, dass jetzt auch mit beschleunigter Vermittlung nichts mehr zu machen sei, da es gar nichts mehr zu vermitteln gäbe (vgl. CDU/CSU, Plpr. 15/11, S. 676). Die Regierung sollte deswegen nicht darauf hoffen, mit den Hartz-Reformen eine Lösung für alle ihre Probleme gefunden zu haben.

„Aber das Hartz-Konzept ist keine Wunderdroge, kein Antidepressivum gegen die miese Stimmung in unserem Land; denn alle Vorschläge der Hartz-Kommission sorgen nur für eine Umverteilung der Arbeitslosigkeit und schaffen keinen einzigen zusätzlichen Arbeitsplatz. ... Das Modell, das Sie uns heute präsentiert haben, entspricht im Wesentlichen einem riesigen Drehtürmodell: Millionen von Arbeitslosen werden durch Tausende von Bürokraten in ständiger Bewegung gehalten werden. Sie werden aber keinen Einstieg in eine neue Beschäftigung finden“ (CDU/CSU, Plpr. 15/8, S. 411).

Während die Gesetze aus Sicht der Union und FDP also wieder nicht genug deregulierten, dem Markt bzw. den Unternehmen nicht genug Spielräume eröffneten und die Arbeitslosen noch nicht genügend forderten<sup>270</sup> –die Union hatte erneut ihr OFFENSIV- Gesetz (vgl. 14. WP) mit in die Debatte eingebracht und den Ausbau des Niedriglohnsektor als einzige wirkliche Perspektive für gering qualifizierte Arbeitslose gefordert (vgl. CDU/CSU, Plpr. 15/8, S. 408) –, ging der PDS die Liberalisierung und Flexibilisierung erwartungsgemäß zu weit.<sup>271</sup>

„Meine Damen und Herren, das Hartz-Konzept hat eine horizontale und eine vertikale Schiefelage. Es trifft besonders die Menschen, die schon arm sind und die durch das Konzept noch ärmer werden, und es ist ein Konzept, das den Osten nicht aus der Krise führt, sondern die Probleme noch verschärft, anstatt sie zu lösen. Das kann nicht der richtige Weg sein“ (PDS, Plpr. 15/8, S. 418).

Nach Verabschiedung der beiden Gesetze durch Stimmmehrheit der Koalition wurde vom Bundesrat der Vermittlungsausschuss mit dem Ziel der grundlegenden Überarbeitung der Entwürfe angerufen. Das Ergebnis des Vermittlungsausschusses war in Bezug auf Hartz I unter anderem eine Präzisierung der Voraussetzungen für die Gründung von PSA (Unzulässigkeit einer Gründung bei Vorliegen eines

<sup>270</sup> Immerhin zeigte man sich aber auch von Seiten der Liberalen an den Lerneffekten der Regierung „erfreut“: „Sie führen Jobcenter ein, die den Arbeitssuchenden ein umfassendes Angebot aus einer Hand bieten sollen. Sie haben angeregt, die Beweislast umzukehren, weil Solidarität keine Einbahnstraße sein kann. Derjenige, der eine zumutbare Beschäftigung nicht annimmt, muss verpflichtet werden, nachzuweisen, dass er dafür einen wichtigen Grund hat. All das ist richtig. Ich erinnere mich noch sehr gut daran, als wir dies beantragt haben. Damals haben Sie dies in diesem Hause unter Absingen schmutziger Lieder abgelehnt. „Neoliberaler Turbokapitalismus“ lautete der Vorwurf von Ihrer Seite. Ich freue mich, dass Sie in der Realität angekommen sind. Auf diesem Weg müssen Sie weitergehen, denn nur durch Fördern und Fordern können wir die Arbeitsmarktprobleme tatsächlich in den Griff bekommen“ (FDP, Plpr. 15/8, S. 410).

<sup>271</sup> Dies hätte die Regierung vielleicht sogar als Hinweis dafür verwenden können, dass man den Weg einer „Politik der Mitte“ gefunden habe.

Vertrages mit einem erlaubt tätigen privaten Verleiher) sowie eine weitere Aufweichung des „Equal Pay“-Grundsatzes, indem die Opposition durchbrachte, dass davon abgewichen werden konnte, wenn es sich um nicht tarifgebundene Arbeitgeber oder Arbeitnehmer handelte. Außerdem wurde die Möglichkeit der befristeten Einstellung älterer Arbeitnehmer ohne sachlichen Befristungsgrund bis Ende 2006 ausgedehnt. In Bezug auf Hartz II wurde die Grenze für geringfügige Beschäftigung noch auf 400 Euro im Monat angehoben, die volle Versicherungspflicht bei Hauptbeschäftigungen ab 800 Euro und Pauschalabgaben des Arbeitgebers mit einer Aufstockungsoption des Arbeitnehmers eingeführt sowie die steuerliche Förderung von Haushaltsdienstleistungen weiter ausdifferenziert. Das Brückengeld für ältere Arbeitslose sowie die Regelungen zur Scheinselbständigkeit, die von Rot-Grün erst in der 14. WP eingeführt worden waren, aber jetzt anscheinend mit dem Instrument der Ich-AG kollidierten, wurden schließlich noch aufgehoben (vgl. Bundesratsdrks.831/02). Damit konnten einige Forderungen der konservativ-liberalen Opposition noch umgesetzt werden. Beide Gesetze traten mit diesen Änderungen zum überwiegenden Teil zum 1.1.2003 in Kraft.

#### *Die konservativ-liberale Opposition und ihr Ruf nach mehr Deregulierung und offensiverem Fordern*

Von Union und FDP wurde im Weiteren auch immer wieder versucht, mit eigenen Gesetzesentwürfen die Debatten zu den Reformen am Arbeitsmarkt stärker zu beeinflussen. So brachte die Union beispielsweise im November 2001 das „Gesetz zum Fördern und Fordern in der Sozialhilfe“ (Fördern-und-Fordern-Gesetz), im Dezember 2001 zum dritten Mal ihr OFFENSIV-Gesetz und im Januar 2003 schließlich noch einmal das Fördern-und-Fordern Gesetz in den Bundestag ein. Grundlegender Tenor des Fördern-und-Fordern-Gesetzes war, wie auch schon beim Offensiv-Gesetz, dass es für die Überwindung von Arbeitslosigkeit als problematisch angesehen wurde, wenn Sozialleistungen ohne besondere Gegenleistungen gewährt würden. Nach Ansicht der CDU/CSU würden Leistungsbezug und Arbeit immer noch nicht konsequent genug verbunden und dadurch Abhängigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit gefördert. Daher sollte der Vorrang von Arbeit, Qualifizierung bzw. qualifizierender Beschäftigung besser und weit reichender als bisher im Gesetz verankert und Leistung und Gegenleistung stärker miteinander verknüpft werden. Mittels Kombilöhnen als Anreiz, auch niedrig entlohnte Tätigkeiten aufzunehmen, und differenzierten Sanktionsmöglichkeiten sollten mehr Arbeitsanreize entstehen und die Bereitschaft bei den Arbeitslosen verstärkt werden, eigene Anstrengungen zur Eingliederung ins Arbeitsleben vorzunehmen. Für Arbeitslosenhilfeempfänger sollte ein Eingliederungsplan durch das Arbeitsamt verbindlich vorgeschrieben werden<sup>272</sup> und bei Nichteinhaltung mit Sperrzeiten sanktioniert werden können. Außerdem sollten die zumutbaren täglichen Pendelzeiten erhöht werden und auch gemeinnützige Tätigkeiten künftig grundsätzlich als zumutbar gelten, womit man die Arbeitslosenhilfe an die strengeren Regelungen des Sozialhilferechts anglich. Ebenfalls wurde gefordert, die Beweislast der Unzumutbarkeit von Arbeitsverhältnissen umzukehren. Dem Träger der Sozialhilfe wollte man fortan gestatten, bei festgestellter Arbeitsunwilligkeit Leistungen so lange zu versagen, bis

<sup>272</sup> Man wollte hierdurch die Verbindlichkeit stärker herausstellen und damit die schon seit dem Job-AQTIV-Gesetz bestehende Eingliederungsvereinbarung ablösen.

den vorgesehenen Verpflichtungen wieder nachgekommen würde anstatt sie von vornherein zeitlich zu befristen. Erklärtes Ziel der Union war es, die Eingliederungschancen für Arbeitslosenhilfebezieher und für arbeitslose Sozialhilfeempfänger so zu verbessern, Missbrauch zu vermeiden<sup>273</sup> und die Akzeptanz der Arbeitslosen- und der Sozialhilfe in der Gesellschaft zu erhöhen.

Die Forderungen der Union gingen also eindeutig weiter als die der rot-grünen Regierung. Man schien das Fordern mehr als das Fördern im Fokus zu haben. Dass der Problemdiskurs in der Regierung davon aber auch nicht ganz unbeeindruckt blieb, zeigte sich darin, dass schließlich immer wieder einige solcher Forderungen (vgl. zu Pendelzeiten, Sperrzeitenregelungen, Umkehrung der Beweislast) auch in ihren Gesetzen auftauchten, wobei nicht zu sagen war, ob sie sich sozusagen von den Ideen der Opposition hatten „anstecken“ lassen oder es womöglich als gerechtfertigt und opportun ansahen. Schließlich schien die Öffentlichkeit das striktere Prinzip des Forderns mitzutragen. Schon im Sommer 2000 hatten nämlich laut dem Allensbacher Institut 84 Prozent der Befragten ausgesagt, dass sie es für angemessen hielten, arbeitslosen Sozialhilfeempfängern die Hilfe zu kürzen, wenn sie als arbeitsunwillig galten. Im März 2002 wurde der Vorschlag, Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe zusammenzulegen, um den Verwaltungsaufwand zu verringern und die Arbeitsanreize für Arbeitslose zu erhöhen, immerhin von 51 versus 30 Prozent als gut bezeichnet, und 69 Prozent waren der Meinung, dass Arbeitslose zu gemeinnütziger Arbeit verpflichtet werden sollten (vgl. Allensbacher Jahrbuch 1998 -2002).

Die FDP wollte schließlich mit einem eigenen Gesetzentwurf zur Reform der Arbeitnehmerüberlassung auf stärkere Deregulierung im Bereich der Zeit-/Leiharbeit hinwirken, wie es in der Debatte zu Hartz I und Hartz II auch schon zum Ausdruck gekommen war. Es wurde gefordert das AÜG vollständig von überflüssigen und bürokratischen Vorschriften zu befreien. Man forderte eine Erlaubnisfreiheit für die Arbeitnehmerüberlassung bei Arbeitsgemeinschaften zwischen Unternehmen unterschiedlicher Wirtschaftszweige und mit unterschiedlichen Tarifverträgen, die Aufhebung des Verbots der Arbeitnehmerüberlassung im Baugewerbe, welches die Regierung aufgrund des dortigen häufigen Missbrauchs noch aufrechterhalten wollte, und eine Heraufsetzung der Höchstdauer der Überlassung von 12 auf 36 Monate. Das Synchronisationsverbot sollte abgeschafft, die noch bestehenden Beschränkungen für befristete Arbeitsverträge zwischen Leiharbeiter und Verleiher abgeschafft und vor allem die Verpflichtung, nach Ablauf des 12. Monats dem Zeitarbeiter gleiche Bezahlung und Behandlung zu gewähren, gestrichen werden. Mit dem in den Hartz-Gesetzen schon vorgesehenen Wegfall des Synchronisations-, dem besonderen Befristungs- und Wiedereinstellungsverbot kam eini-

---

<sup>273</sup> Vgl. zur Verdeutlichung des Bildes, was man in der Union von Arbeitsunwilligen hatte, eine entsprechende Passage aus dem Gesetzentwurf: „Alle bisherigen Kürzungsmöglichkeiten und sonstige Sanktionen können von versierten Arbeitsunwilligen umgangen werden, die potentielle Arbeitgeber durch ihr Verhalten bewusst davon abhalten, sie zu beschäftigen, oder die immer wieder Arbeitsunfähigkeitsbescheinigungen herbeiführen. Das Gesetz sieht dazu folgende Änderungen vor: [...] Aufhebung der aufschiebenden Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die Hilfskürzung bzw. -versagung (bisher kann ein geschickter Arbeitsunwilliger durch Prozesstaktik eine wirksame Sanktionierung erschweren)“ (vgl. Drks. 15/46, S. 7).

gen dieser Forderungen durchaus nach. Aber zumindest den Grundsatz des „Equal Pay“ hielt man noch, wobei von Kritikern auch darauf hingewiesen wurde, dass die möglichen Ausnahmeregelungen diesen Grundsatz eigentlich nur auf dem Papier als in der Praxis gut aussehen ließen.

Bevor es zu neuen Gesetzesvorhaben und vor allem der weiteren Umsetzung der Hartz-Vorschläge kam, hielt Bundeskanzler Schröder am 14. März 2003 erst noch seine berüchtigte Regierungserklärung „Mut zum Frieden und Mut zur Veränderung“, in der die „Agenda 2010“ vorgestellt wurde. Diese enthielt eine Vielzahl wirtschafts- und sozialpolitischer Reformvorhaben, welche auf einem zum Jahreswechsel 2002/2003 erarbeiteten Strategiepapier „Auf dem Weg zu mehr Wachstum, Beschäftigung und Gerechtigkeit“ des Kanzleramts unter Mitarbeit der Bertelsmann Stiftung basierte, und sich am Ziel der Lissabon Strategie der EU, die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen, orientierte (vgl. Butterwegge 2006, S. 202f.).

#### ***4.11.3.3 Die Einbettung der Arbeitsmarktreformen in das Konzept der Agenda 2010 – die Einforderung von „Mut zur Veränderung“***

Die Regierungserklärung war groß angekündigt, und von Schröder selbst zuvor bemerkt worden, dass es wohl auch zu „Heulen und Zähneklappern“ kommen würde. Auch Wirtschafts- und Arbeitsminister Wolfgang Clement hatte verlauten lassen, dass das Programm des Kanzlers „kein Spaziergang“ werde. Dabei erwartete man wohl weniger Widerstand für die Reformen aus der konservativ-liberalen Opposition als vielmehr aus den eigenen Reihen und den Gewerkschaften<sup>274</sup>.

Die Agenda 2010 enthielt insgesamt in acht Bereichen - Wirtschaft, Ausbildung, Arbeitsmarkt, Steuern, Gesundheit, Bildung und Forschung, Rente und Familienförderung – Ankündigungen zu Maßnahmen, die die Zukunft- und Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands sichern sollten. Dazu wollte man die Sozialsysteme sanieren, die Lohnnebenkosten auf unter 40 Prozent senken, den Arbeitsmarkt noch flexibler gestalten und die öffentlichen Finanzen weiterhin konsolidieren. Die für diese Arbeit relevanten Reformbereiche sollen im Folgenden kurz skizziert werden.

---

<sup>274</sup> In Berlin protestierten am 17. Mai 2003 um die 10.000 Gewerkschaftsmitglieder und Mitglieder von Arbeitsloseninitiativen gegen den Sozialabbau. Einige gewerkschaftsnahe SPD-Abgeordnete versuchten über ein Mitgliederbegehren die Agenda 2010 zu stoppen, was aber scheiterte. Dafür konnte der linke Parteiflügel einen Sonderparteitag am 1. Juni 2003 in Berlin durchsetzen, auf dem nach kontroverser Diskussion und einer „Zuckerbrot und Peitsche“-Strategie des Kanzlers – Akzeptanz von Leitanträgen der Partei-Linken zur Ausbildungsplatzabgabe und Wiedereinführung der Vermögenssteuer sowie andererseits Androhung des Rücktritts bei fehlender Unterstützung für die Agendapolitik – die Agenda 2010 gebilligt wurde (vgl. Zohlnhöfer/Egle 2007, S. 14). Auch bei den Grünen war ein Sonderparteitag angesichts der Agenda 2010 angesetzt worden, wobei letztlich 90 Prozent der Mitglieder dieser zustimmten. Egle (2007, S. 108) schreibt zum Ergebnis: „Während marktwirtschaftliche orientierte und dem Realo-Flügel nahe stehenden Delegierte eher aus Loyalität zustimmten, wurde die Einwilligung des linken Flügels dadurch erreicht, dass einige dessen Forderungen aufgenommen wurden. So enthielt der endgültige Parteitagsbeschluss zur ‚Agenda 2010‘ ein deutliches Bekenntnis zur Wiedereinführung der Vermögenssteuer und die Forderung, dass die geplante Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf einem höheren als dem bisherigen Sozialhilfeniveau erfolgen sollte (was nicht geschah)“.

Im **Bereich Wirtschaft** wurde als zentrales Ziel die Schaffung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten vorgestellt, was man weiterhin über Entlastungen bei den Lohnnebenkosten, Investitionsanreize und den Abbau unnötiger Bürokratie bewerkstelligen wollte. Ebenso sollten neue Formen der Beschäftigung erschlossen und mehr Impulse für Selbstständigkeit gegeben werden, die Vermittlung in Arbeit beschleunigt, wie mit dem Umbau der BA durch die Hartz-Reformen schon anvisiert, und die Rechte und Pflichten der Arbeitsuchenden „in ein neues Gleichgewicht“ gebracht werden. Damit wurden also im Wesentlichen die Aspekte genannt, die als Ergebnisse der Hartz-Kommission schon in der Diskussion waren und im Rahmen der ersten beiden Gesetze auch schon umgesetzt worden waren. Zusätzlich wurde auf die Notwendigkeit einer Änderung beim Kündigungsschutz und eine Änderung der Handwerksordnung hingewiesen, nach der Betriebsgründungen und -übernahmen im Handwerk nun dadurch erleichtert werden sollten, dass nicht mehr zwingend ein Meisterbrief zur Gründung eines eigenen Betriebs erforderlich war.

Zum **Bereich der Ausbildung** hieß es, dass das Recht auf eine Ausbildung durch eine Ausbildungsplatzoffensive gemeinsam mit Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften gesichert werden solle, wobei man zunächst immer noch auf Eigeninteresse und Verantwortungsbewusstsein der Wirtschaft setzte, aber bei ungenügendem Engagement in diesem Bereich auch eine Ausbildungsplatzabgabe androhte.<sup>275</sup> Die Ausbildungsbereitschaft der Unternehmen sollte dadurch erleichtert werden, dass die Bundesregierung die Ausbildereignungsverordnung, die bisher Voraussetzung gewesen war, um auszubilden, für fünf Jahre aussetzte, und in einigen Berufen „mit verminderten theoretischen Anforderungen“ Jugendliche mit Ausbildungsschwierigkeiten bereits nach zwei Jahren einen Abschluss machen konnten. Außerdem sollten zukünftig nicht mehr nur Meisterbetriebe im Handwerk ausbilden können. Jugendlichen Sozialhilfe- und Arbeitslosenhilfeempfängern wollte man mit dem Programm „JUMP Plus“ weitere Qualifizierungs- und Beschäftigungsangebote eröffnen. Die besonders schwierige Ausbildungssituation im Osten sollte schließlich durch ein spezielles „Ausbildungsprogramm Ost“ von Juli 2003 bis Ende 2004, mit dem 14.000 betriebsnahe Lehrstellen gefördert werden konnten, aufgefangen werden. Insgesamt sollte durch spezielle Vermittler in den Arbeitsämtern die Situation für Ausbildungsplatz- bzw. arbeitsuchende Jugendliche verbessert werden.

In der **Steuerpolitik** knüpfte die Regierung an die bereits bestehenden Vorhaben an, über Entlastungen Wachstumsimpulse auf der Angebots- wie der Nachfrageseite zu geben. Im Rahmen der Agenda 2010 sollte die dritte und letzte Stufe der bereits geplanten Steuerreform, wonach der Eingangsteuersatz auf 15 Prozent und der Spitzensteuersatz auf 42 Prozent sinken sollte, um ein Jahr vorgezogen werden, um schneller auf dem Gebiet Wirkungen zu erzielen.

Das Motto im **Bereich des Arbeitsmarktes** war auch keinesfalls neu, sondern hieß „Mehr Menschen schneller in Arbeit bringen. Arbeitslose fordern und fördern“, da man festgestellt hatte, dass Arbeitslose in Deutschland durchschnittlich länger arbeitslos waren als in anderen Ländern. Dies wurde darauf zurückgeführt, dass der deutsche Arbeitsmarkt bisher nicht dynamisch genug und die Vermittlung Arbeitsuchender auf freie Stellen lange Zeit zu umständlich und langwierig gewesen waren. Als Lösungsansätze wurde neben einem zweijährigen Sonderprogramm „Arbeit für Langzeitarbeitslose“ mit dem 100.000 Personen gefördert werden sollten, auch nur erneut auf die Wirkungen der Hartz-Gesetze verwiesen, wobei der Umbau der BA und die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur Zeit der Verkündung der Agenda 2010 noch ausstanden (vgl. Bundesregierung 2003).

Insgesamt schien daher in der Agenda 2010, zumindest in den hier betrachteten Punkten, eigentlich kein wirklich neuer Reformansatz zu stecken. Dass es aber zu einer großen Empörung in den eigenen Parteireihen, von Gewerkschaften und Wohlfahrtsverbänden kam, ließ sich dadurch erklären, dass sich Schröder in seiner Regierungserklärung erstmals eindeutig zum Leistungsabbau bekannte, der sich im

<sup>275</sup> In der Regierungserklärung hieß es hierzu: „Jeder weiß, ich bin kein Freund der Ausbildungsabgabe. Aber ohne eine nachhaltige Verbesserung der Ausbildungsbereitschaft und ohne die Übernahme der zugesagten Verantwortung für diesen Bereich ist die Bundesregierung zum Handeln verpflichtet und sie wird das auch tun“ (BK Schröder, Plpr. 15/32, S. 2488).

Bereich der Arbeitsmarktpolitik in der Kürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes auf grundsätzlich 12 Monate mit dem „Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt“ und der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe im ALG II auf Sozialhilfeniveau durch Hartz IV konkretisieren sollte. Außerdem stellte die erneute Reform des Kündigungsschutzes einen der zentralen Streitpunkte dar, da hier nun Schutzbestimmungen wieder aufgeweicht wurden, die man mit dem „Sozialversicherungskorrekturgesetz“ zu Beginn der 14. WP erst wieder eingeführt hatte.

Bundeskanzler Schröder stellte in seiner Regierungserklärung den „Mut zur Veränderung“, den man mit der Agenda 2010 umsetzte bzw. forderte, als „Zeichen der Verantwortung“ für die Zukunft des Landes sowie als Notwendigkeit, „um wieder an die Spitze der wirtschaftlichen und der sozialen Entwicklung in Europa zu kommen“, dar (vgl. BK Schröder, Plpr. 15/32, S. 2479). Angesichts der prekären wirtschaftlichen Lage, die er auf die labile Konjunktur, verschärft durch die Irakkrise, und eine Wachstumsschwäche mit ihren strukturellen Ursachen in den zu hohen Lohnnebenkosten<sup>276</sup> zurückführte, sah sich die Regierung zu weiter reichenden Strukturreformen als bisher und einer „gewaltigen gemeinsamen Anstrengung“ gezwungen, die von Unternehmern, Arbeitnehmern, freiberuflich Tätigen und auch den Rentnern ihren Beitrag forderte (vgl. ebd., S. 2480).

„Unsere Agenda 2010 enthält weitreichende Strukturreformen. Diese werden Deutschland bis zum Ende des Jahrzehnts bei Wohlstand und Arbeit wieder an die Spitze bringen. Dadurch werden die Gerechtigkeit zwischen den Generationen gesichert und die Fundamente unseres Gemeinwesens gestärkt“ (BK Schröder, Plpr. 15/32, S. 2481).

In diesem Zusammenhang fiel auch der wahrscheinlich am häufigsten zitierte Satz dieser Regierungserklärung zum Leistungsabbau.

„Wir werden Leistungen des Staates kürzen, Eigenverantwortung fördern und mehr Eigenleistung von jedem Einzelnen abfordern müssen“ (BK Schröder, Plpr. 15/32, S. 2479).

Im Hinblick auf die „Zukunft“ und im Sinne der Generationengerechtigkeit wurden also „Opfer“ und mehr Eigenleistung von den Bürgern verlangt. Die Agenda 2010 wurde als alternativlos und sozial verantwortlich angesichts des Modernisierungsdrucks in der globalisierten Welt dargestellt.

„Entweder wir modernisieren, und zwar als soziale Marktwirtschaft, oder wir werden modernisiert, und zwar von den ungebremsten Kräften des Marktes, die das Soziale beiseite drängen würden“ (BK Schröder, Plpr. 15/32, S. 2481).

Der Umbau des Sozialstaates erschien Schröder daher, und auch weil man festgestellt hatte, dass die nicht an den Wandel angepassten Instrumente der sozialen Sicherung sogar teilweise zu Ungerechtigkeiten führten, unabwendbar, wobei man dem Sozialstaat ausdrücklich nicht den „Todesstoß“ geben, sondern seine „Substanz“ erhalten wollte (vgl. BK Schröder, Plpr. 15/32, S. 2481). Denn, so Schröder,

---

<sup>276</sup> Die man übrigens immer wieder auf die „falsche Richtungsentscheidung“ zurückführte, einen Großteil des Aufbaus Ost nach der Wiedervereinigung über die Lohnnebenkosten zu finanzieren (vgl. BM Clement, Plpr. 15/32, S. 2532).

„...anders als in einem Sozialstaat lässt sich Zusammenarbeit in komplexen Ordnungen, in einer Gesellschaft, in der sich der Altersaufbau, die Art und Dauer der Arbeitsverhältnisse, aber auch die kulturellen Gegebenheiten dramatisch verändern, gar nicht organisieren“ (BK Schröder, Plpr. 15/32, S. 2489).

Der Kanzler bestand aber auch darauf, dass jene Ansprüche und Leistungen zu streichen seien, die schon heute die Jüngeren über Gebühr belasteten und dem Land Zukunftschancen verbauten. Die Kosten von Sozialleistungen dürften außerdem nicht immer wieder dem Faktor Arbeit aufgebürdet werden (vgl. BK Schröder, Plpr. 15/32, S. 2489). Generationengerechtigkeit schien also hier ein wichtiger Orientierungswert zu sein, wobei Schröder ansonsten aber auch völlig „wertfrei“ mit Notwendigkeitskonstruktionen argumentierte.

„Es gibt gelegentlich Maßnahmen, die ergriffen werden müssen und die keine Begeisterung auslösen, übrigens auch bei mir nicht. Trotzdem müssen sie sein. Deswegen werden wir sie auch umsetzen“ (BK Schröder Plpr. 15/32, S. 2489).

Es galt laut Schröder insgesamt, eine neue Balance zwischen Konsolidierung – man wollte ganz klar am Ziel der Haushaltskonsolidierung und dem europäischen Stabilitätspakt festhalten<sup>277</sup> –, konjunkturellen Impulsen und steuerlicher Entlastung zu schaffen (vgl. BK Schröder, Plpr. 1 5/32, S. 2481). Dazu gehörte auch die Stärkung der Finanz- und Investitionskraft der Kommunen durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, d.h. die Entlastung von Leistungen für arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger (vgl. ebd., S. 2482). Anzumerken ist, dass Schröder in diesem Zusammenhang aber auch auf ein kommunales Investitionsprogramm von insgesamt 15 Milliarden Euro verwies, mit dem man für Arbeit in der Bauwirtschaft und im Handwerk sorgen wollte, was von der FDP natürlich sofort als kurzfristiges und weitere Schulden verursachendes „Strohfeuerprogramm“ á la Konjunkturprogramme der 1970er Jahre dargestellt wurde (vgl. FDP, Plpr. 15/32, S. 2514). Schröder verteidigte das Programm aber als notwendige Ergänzung und Ausdruck des Grundsatzes der Politik der Mitte zwischen Angebots- und Nachfragepolitik:

„Dieses Programm ist die notwendige Ergänzung zu unseren Strukturreformen auf der Angebotsseite, die ich Ihnen erläutern werde. Beides bedingt einander: Ohne Strukturreformen verpufft jeder Nachfrageimpuls. Ohne konjunkturelles Gegensteuern laufen die Reformen indessen ins Leere“ (BK Schröder, Plpr. 15/32, S. 2483).

Schröder stellte schließlich eine dynamisch wachsende Wirtschaft und eine hohe Beschäftigungsquote als Voraussetzung für einen leistungsfähigen Sozialstaat und eine funktionierende soziale Marktwirtschaft dar, die es aber zum gegenwärtigen Zeitpunkt definitiv nicht gab. Man musste daher laut Schröder auch weiterhin die Rahmenbedingungen für die Wirtschaft und am Arbeitsmarkt verbessern, wobei man mit den vergangenen Reformen schon einiges in die Wege geleitet hätte, was jetzt noch etwas Zeit bräuchte, um auch wirklich zu greifen (vgl. Plpr. 15/32, S. 2484). Daher standen jetzt in der Agenda 2010 notwendige Reformen der sozialen Sicherungssysteme im Fokus.

---

<sup>277</sup> Dies erschien aber auch nötig, da die EU-Kommission im Januar 2003 ein Defizitverfahren gegen die Bundesrepublik eingeleitet hatte, weil man die geltende Defizitquote von 3 Prozent des BIP im abgelaufenen Haushaltsjahr überschritten hatte.

„Meine Damen und Herren, wir können es nicht dabei belassen, die Bedingungen für die Wirtschaft und die Arbeitsmärkte zu verbessern. Wir müssen auch über das System unserer Hilfen nachdenken und uns fragen: Sind die sozialen Hilfen wirklich Hilfen für die, die sie brauchen? Ich akzeptiere nicht, dass Menschen, die arbeiten wollen und können, zum Sozialamt gehen müssen, während andere, die dem Arbeitsmarkt womöglich gar nicht zur Verfügung stehen, Arbeitslosenhilfe beziehen. Ich akzeptiere auch nicht, dass Menschen, die gleichermaßen bereit sind zu arbeiten, Hilfen in unterschiedlicher Höhe bekommen. Ich denke, das kann keine erfolgreiche Integration sein. Wir brauchen deshalb Zuständigkeiten und Leistungen aus einer Hand. Damit steigern wir die Chancen derer, die arbeiten können und wollen“ (BK Schröder, Plpr. 15/32, S. 2484f.).

Das unstrittige Ziel der Leistungsgewährung aus einer Hand wurde also noch einmal gerechtfertigt vor dem Hintergrund der Notwendigkeit und „moralischen Verpflichtung“ der gleichen und gerechten Behandlung zumindest derer, die arbeiten konnten und wollten. Für die nicht Erwerbsfähigen, die letztlich auf die Sozialhilfe verwiesen blieben, und diejenigen, die arbeiten konnten, aber nicht wollten, waren daher Sonderbehandlungen möglich. Betont wurde, dass es künftig Niemandem mehr gestattet sei, „sich zu Lasten der Gemeinschaft zurückzulehnen“ (vgl. BK Schröder, Plpr. 15/32, S. 2485), was bedeutete, dass man die Zumutbarkeitskriterien erneut verändern wollte und an die Sanktionen bei Ablehnung zumutbarer Beschäftigung erinnerte. Dies war keinesfalls neu, aber von der rot-grünen Regierung zuvor noch nicht in solcher Deutlichkeit ausgesprochen worden. Die Ankündigung, dass man beschlossen hatte, die Arbeitslosen- und Sozialhilfe „in der Regel“ auf dem Niveau der Sozialhilfe zusammenzuführen (vgl. BK Schröder, Plpr. 15/32, S. 2485), nachdem man zuvor immer wieder das Gegenteil behauptet hatte, war aber der Hauptgrund für öffentliche Empörung und Kritik.<sup>278</sup> Bemerkenswert ist, dass der Bundeskanzler diese Entscheidung auch gar nicht weiter erläuterte, geschweige denn auf den Meinungswandel einging. Anscheinend ging man davon aus, dass sich dieses aus der festgestellten „dramatischen Wirtschaftslage“ und der Haushaltsnotlage schon allein erkläre. So hieß es dann auch nur noch, dass man im Gegenzug aber auch verhindern würde, dass Langzeitarbeitslose bei Aufnahme einer kleineren Beschäftigung sofort alle Ansprüche auf Transferleistungen verlören (vgl. ebd., S. 2485).

Schröder sprach im Weiteren auch noch die strittige Punkte in Bezug auf Änderungen beim Kündigungsschutz, Abfindungsregelungen bei betriebsbedingten Kündigungen und Veränderungen hinsichtlich der Kriterien der Sozialauswahl, die neben der Kürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes und einer Änderung des Handwerkrechts alle im Rahmen eines „Gesetzes zu Reformen am Arbeitsmarkt“ (vgl. Analyse unten folgend) im Sommer 2003 umgesetzt werden sollten, an. Diese wurden ebenfalls als unerlässlich angesichts „gewaltiger Veränderungen an der ökonomischen Basis der Gesellschaft“ und der Klagen des Mittelstands dargestellt, der als „Motor des Wachstums“ unter zu vielen bürokratischen Vorschriften und zu hohen Lohnnebenkosten zu leiden hätte (vgl. BK Schröder, Plpr. 15/32, S. 2485f.).

Einen weiteren „Tabubruch“ schien Schröder auch noch damit zu begehen, dass er in Bezug auf Tarifverträge mehr Spielraum, im Sinne von betrieblichen Bündnissen und Öffnungsklauseln, als sinnvoll darstellte, da die durch Arbeitsrecht und Tarifverträge geregelten Arbeitsbeziehungen nicht so flexibel

<sup>278</sup> Vgl. hierzu auch den Slogan der Partei DIE LINKE, der lautete „Hartz IV ist Armut per Gesetz“.

und ausdifferenziert seien, „wie es in einer komplexen Volkswirtschaft im internationalen Wettbewerb sein muss“ (vgl. BK Schröder, Plpr. 15/32, S. 2487). Schröder forderte daher, sich nicht von „dogmatischer Unbeweglichkeit“, aber auch nicht aggressiven Angriffen auf das Tarifsysteem bei Diskussionen hierzu verleiten zu lassen, da die Tarifparteien zugleich Verantwortung für Wirtschaft und Gesellschaft zu übernehmen hätten und daher nicht mehr Einzelinteressen über die gesamtgesellschaftliche Entwicklung stellen dürften (vgl. ebd.). Neben den Zugeständnissen, die er von den Gewerkschaften erwartete, forderte Schröder von den Unternehmern vor allem Engagement in Bezug auf Ausbildungsplätze ein.

„Unternehmer und Unternehmen tragen auch gesellschaftliche Verantwortung. Diese Verantwortung zeigt sich zunächst und vor allem im Engagement für diejenigen, die am Anfang ihres Berufslebens stehen. Das ist ein zentrales Gebot der Wirtschaftsethik, aber auch der blanken Nützlichkeit für unsere Gesellschaft. Der Wirtschaft kann nicht erlaubt werden, sich zurückzuziehen, sondern sie muss zu der getroffenen Verabredung zurückkehren. Diese lautet: Jeder, der einen Ausbildungsplatz sucht und ausbildungsfähig ist, muss einen Ausbildungsplatz bekommen!“ (BK Schröder, Plpr. 15/32, S. 2488).

Natürlich blieb aber auch in diesem Zusammenhang nicht unerwähnt, dass dem Recht auf einen Ausbildungsplatz wiederum die Pflicht der Annahme zumutbarere Angebote gegenüberstand - „Geschieht das nicht, wird das zu Sanktionen führen müssen. Wir werden dafür sorgen, dass das funktioniert“ (BK Schröder, Plpr. 15/32, S. 2489).

Schröder demonstrierte insgesamt in seiner Rede Durchsetzungswillen, gerade auch bei den unpopulären Beschlüssen, und erinnerte zum Abschluss an die Pflicht, an die nachfolgenden Generationen zu denken sowie aber auch an die vielen Chancen, die in der Agenda 2010 seiner Ansicht nach steckten.

„Wir verlangen der Gesellschaft heute etwas ab, aber wir tun es, damit den Menschen neue Chancen eingeräumt werden, Chancen, ihre Fähigkeiten zu entwickeln und Höchstleistungen zu erbringen. Diese Chancen wollen wir uns erarbeiten. Das heißt zuerst: Chancen für Bildung und Investitionen in Forschung und Entwicklung. ... Wir haben die Pflicht, den nachfolgenden Generationen die Chancen auf ein gutes Leben in einer friedlichen und gerechten Welt nicht durch Unbeweglichkeit zu verbauen. Das ist der Grund dafür, dass wir den Mut zu Veränderungen brauchen“ (BK Schröder, Plpr. 15/32, S. 2492f.)

Franz Müntefering signalisierte dem Kanzler in der Aussprache volle Unterstützung für die Agenda 2010, da er verkündete:

„Mutig und vorausschauend war auch das, was der Bundeskanzler heute dem Deutschen Bundestag für die Politik im Inneren des Landes verdeutlicht hat. Herr Bundeskanzler, Sie haben die volle Unterstützung der SPD-Bundestagsfraktion für diese Politik“ (SPD, Plpr. 15832, S. 2505).

Dies schien zu diesem Zeitpunkt der erwartbaren Proteste aber wohl eher ein Versprechen Münteferings zu sein, die Partei noch darauf einzustimmen.<sup>279</sup> Er bekräftigte, dass man sich nun in Deutschland anstrengen, „die Ärmel hochkrempeln“ müsse und dann auch keine Angst vor der Zukunft haben müsse (vgl. SPD, Plpr. 15/32, S. 2506). In Hinsicht auf das Thema soziale Gerechtigkeit gab er zu bedenken, dass es soziale Gerechtigkeit auf hohem wie auch auf niedrigem Niveau gäbe und man es

<sup>279</sup> Im Februar 2004 trat Gerhard Schröder vom SPD-Parteivorsitz zurück und schlug Franz Müntefering als Nachfolger vor. Mit der erneuten Arbeitsteilung erhoffte man sich in der Partei wieder eine Brücke zwischen Traditionalismus und Modernisierungsbestreben schlagen zu können und den Prozess der Reformen zu befördern (vgl. Spiegel- Online, 6.2.2004).

nicht für selbstverständlich halten dürfe, dass das Niveau der sozialen Gerechtigkeit in Deutschland hoch sei und auch bleibe, sondern dafür etwas tun müsse (vgl. SPD, Plpr. 15/32, S. 2507).

„Soziale Gerechtigkeit ist nicht dasselbe wie Gleichheit. Gerechtigkeit beinhaltet immer auch die Frage von Leistungsfähigkeit und Leistungswilligkeit des Einzelnen“ (SPD, Plpr. 5/32, S. 2509).

Dass die SPD aber nicht völlig auf einen neoliberalen Kurs einschwenken und auf ausgleichende Einflüsse des Staates verzichten wollte, machte Münteferring deutlich, indem er zusätzlich betonte:

„Wir wissen, dass der Staat allen Grund hat, sparsam zu sein und schlank zu werden. Jeder Euro, den er ausgibt, ist das hart verdiente Geld seiner Bürger. Aber ohne den Staat geht es nicht. Auch für die Zukunft muss gelten: Eigenverantwortung und Zusammenhalt, Wohlstand und soziale Gerechtigkeit haben damit zu tun, dass alle Menschen in der Gesellschaft handlungsfähig bleiben und die Chance zur Selbstverwirklichung und Eigenverantwortung erhalten“ (SPD, Plpr. 15/32, S. 2509).

Bundesarbeitsminister Clement machte in der Aussprache zudem deutlich, dass, bei allen Diskussionen um die „Erneuerung der sozialen Marktwirtschaft“, man selbst kein Verfechter eines Modells der „neuen sozialen Marktwirtschaft“, wie es in der Union diskutiert wurde, sei, da es sich in erster Linie gegen die historisch gewachsene Sozialpartnerschaft, also gegen die Gewerkschaften richte.

„Uns geht es darum, die soziale Marktwirtschaft in ihrer Substanz zu erhalten, sie nicht aufs Spiel zu setzen. Deshalb wollen wir sie nicht durch eine neue ersetzen lassen. Uns geht es darum, eine europäisch orientierte soziale Marktwirtschaft zu begründen, die auch in diesem Jahrhundert ein tragfähiges Fundament für Wohlstand nicht nur in Deutschland, sondern in ganz Europa sein kann und – davon bin ich überzeugt – sein wird“ (BM Clement, Plpr. 15/32, S. 2540).

Clement gab außerdem zu bedenken, dass in einem Modell der neuen sozialen Marktwirtschaft immer noch zu berücksichtigen sei, dass die Wirtschaft für die Menschen da sei und nicht umgekehrt (vgl. SPD, Plpr. 15/32, S. 2510). Er betonte, dass der Bundeskanzler den harten, aber notwendigen Kurs transparent gemacht habe, über den seiner Ansicht nach ein normativer Wissenskonsens bestehe.

„Er hat gesagt, welche Schritte unternommen werden müssen, welche Opfer und welche Zumutungen damit verbunden sind und welche Beiträge von den verschiedenen Gruppen in der Gesellschaft erwartet werden müssen. Ich bin davon überzeugt, dass wir darüber im Wesentlichen einig sind“ (BM Clement, Plpr. 15/32, S. 2530).

Die teilweise harten Einschnitte im Rahmen der Agenda 2010 sollten Clement nach nicht als bloße Opfer verstanden werden, da man schließlich die Kräfte bündele, um (Langzeit-) Arbeitslosigkeit erst gar nicht entstehen zu lassen (vgl. ebd., S. 2532), so dass idealerweise in Zukunft niemand mehr davon betroffen wäre. Ein Ansatzpunkt dafür war jetzt übrigens auch laut Rot-Grün immer häufiger Entbürokratisierung, da man hierüber weitere Einsparungen und „Befreiungen“ des Arbeitsmarktes erwartete.

„Wenn wir über Bürokratieabbau reden, dann geht es darum, jene Kräfte freizusetzen, die bisher durch Bürokratie und Regulierung gebunden waren“ (BM Clement, Plpr. 15/32, S. 2531).

Die Grünen zeigten in der Debatte ebenfalls uneingeschränkte Unterstützung und reihten sich in den Argumentationsreigen zu den hohen Lohnnebenkosten ein, die man mit Gerechtigkeitskonstruktionen verband.

„Es geht um die hohen Lohnzusatzkosten, die durch die falsche Finanzierung der deutschen Einheit und durch einen Reformstau in den Sozialsystemen zustande gekommen sind. Das führt dazu, dass nicht genügend Arbeitsplätze entstehen, und das wiederum engt unsere Handlungsmöglichkeiten ein, genauso wie die hohe Verschuldung unsere Handlungsmöglichkeiten massiv einengt. Wir brauchen den Mut zu Veränderungen. Dabei ist es die Gerechtigkeit selbst, die nach Veränderungen verlangt. Denn nur so können wir das bewahren, was Deutschland in sozialer Hinsicht ausmacht“ (Die Grünen, Plpr. 15/32, S. 2517).

Gerechtigkeit sollte jetzt auch den Grünen nach vor allem denjenigen Personen widerfahren, „die außen vor sind“.

„Das ist die zentrale Frage: Wie sorgen wir dafür, dass nicht immer mehr Menschen immer länger außen vor bleiben? Dem muss sich alles unterordnen. Deswegen reden wir darüber, wie es gelingen kann, dass die Lohnzusatzkosten deutlich gesenkt werden“ (Ebd.).

Deshalb machte es laut dem kleinen Koalitionspartner auch Sinn, die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes zu verkürzen, die Frühverrentungsmöglichkeiten wieder einzudämmen und betriebliche Bündnisse für Arbeit zu ermöglichen. Interessanterweise gaben dann auch die Grünen einen Rechtfertigungsgrund für die Festlegung der Höhe des ALG II auf Sozialhilfeniveau an.

„70 Prozent der Menschen, die heute Arbeitslosenhilfe bekommen, erhalten weniger als den Sozialhilfesatz. Deswegen ist es richtig, was der Bundeskanzler vorgeschlagen hat: dass diese Zusammenlegung vom Niveau her auf der Höhe der Sozialhilfe stattfindet. Natürlich müssen diejenigen, Frau Merkel, die Kinder haben, mehr bekommen. Das war von vornherein klar und das war mit ‚grundsätzlich‘ gemeint. An dieser Stelle wird es darum gehen, zu neuen Angeboten zu kommen (Die Grünen, Plpr. 15/32, S. 2518).

Laut den Grünen konnte ein ALG II in Höhe des Sozialhilfeniveaus also akzeptiert werden, weil die Mehrzahl der Betroffenen damit nicht schlechter sondern besser bzw. finanziell gleich gestellt bliebe.

Als besonders positiv hoben die Grünen noch hervor, dass der Kanzler in seiner Rede deutlich gemacht habe, sich vom „Freund-Feind-Denken“ der Opposition in Bezug auf die Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften bzw. die Wirtschaft und die Arbeitnehmer abgrenze, von allen einen Beitrag einfordere und so dem Verbändestaat eine Absage erteile.

„Ich bin froh, dass der Bundeskanzler klar gemacht hat, dass in diesem Land weder die Arbeitgeberverbände noch die Gewerkschaften regieren. Rot-Grün regiert und handelt“ (Die Grünen, Plpr. 15/32, S. 2518).

Da in der Union anscheinend voneinander abweichende Meinungen und Forderungen zum Thema Sozialstaatsumbau kursierten, was in der Regierungserklärung vor allem an den Personen Edmund Stoiber und Angela Merkel festgemacht wurde, bezeichneten die Grünen die Union nur noch als „Chaostruppe“, von der man nichts Konkretes zu erwarten habe, während die Regierung in einer „Allianz mit den Bürgern“ und dem „Blick für das Ganze bzw. das Gemeinwohl“ das Notwendige schaffen würde.

„Im Vorfeld ist ja viel über die Regierungserklärung geredet worden. Manchmal hatte ich das Gefühl: Wenn der Kanzler all dem gerecht werden wollte, was gesagt worden ist, dann hätte er über Wasser gehen oder mit fünf Broten und ein paar Fischen die ganze Nation satt und glücklich machen müssen. Weil wir aber Menschen sind, kann man keine Wunder erwarten. Man kann jedoch erwarten, dass wir das Notwendige tun. Was das Notwendige ist, hat der Kanzler sehr eindrücklich in Form der Agenda 2010 dargestellt. Sie steht Ihrem Chaos, Frau Merkel und Herr Stoiber, und der allgemeinen Eierei gegenüber“ (Die Grünen, Plpr. 15/32, S. 2520).

*Stimmen aus der Opposition*

Aus der Union kritisierte man zunächst wieder, dass der Kanzler weiterhin den Augenblick verwalte, aber kein schlüssiges Konzept und vor allem keine Werteordnung habe, nach der er Entscheidungen ausrichte, wie von Parteienforschern, aber auch SPD-Parteimitgliedern selbst bemerkt worden sei (vgl. CDU/CSU, Plpr. 15/32, S. 2504).

Frau Merkel als Fraktionsvorsitzende der CDU/CSU bemängelte vor allem, dass der Wert der „Freiheit“ nicht von Schröder genannt, geschweige denn berücksichtigt worden war, wobei Erfolg bei dem Weg aus der Krise laut Union nur mit einer „freiheitlichen, leistungsorientierten und gerechten Wirtschaftsordnung“ zu erreichen sei (vgl. CDU/Plpr. 15/32, S. 2495). Man bot daher selbst eine „nationale Kraftanstrengung“ an, die mehr bringen würde, als was mit der Agenda 2010 vorgelegt worden war; schließlich hatte die Fraktion bereits einen Dreistufenplan als Alternative formuliert (vgl. CDU/CSU, Plpr. 15/32, S. 2496). Dies alles sollte zudem unter dem Dach eines Modells „neue soziale Marktwirtschaft“ mit fünf Leitbildern geschehen:

„Wir benötigen also fünf Leitbilder: konsequent Investitionen in die Zukunft tätigen, Leistungsanreize konsequent durchsetzen und jede politische Maßnahme daraufhin überprüfen, Spaltung der Gesellschaft in Arbeitende und Arbeitslose überwinden, Arbeit im internationalen Vergleich wettbewerbsfähig machen und die Staatsquote unter 40 Prozent drücken. An diesen Dingen wird sich entscheiden, ob Deutschland wirklich einen Platz an der Spitze innerhalb Europas erlangen wird oder dort bleibt, wo es ist“ (CDU/CSU, Plpr. 15/32, S. 2501).

Mit der Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf Sozialhilfeniveau zeigte sich die CDU/CSU unter dem Aspekt „Leistungsanreize setzen“ daher vollkommen einverstanden und verkündete zudem, dass nach ihrer Ansicht bei Ablehnung von zumutbaren Beschäftigungen die Leistungen direkt um 25 Prozent gekürzt werden müssten (vgl. CDU/CDU, Plpr. 15/32, S. 2498/90). Auch in Bezug auf die Kürzung der Bezugsdauer vom Arbeitslosengeld stimmte man nicht nur zu, sondern forderte eigentlich noch direkter eine Kürzung, um den Beitrag zur Arbeitslosenversicherung von derzeit 6,5 bis auf 5 Prozent absenken zu können. Als „intelligente Wege“ hierzu wurden zum Beispiel eine Karenzzeit in den ersten zwei Wochen, eine degressive Gestaltung des Arbeitslosengeldes oder ein Ansatz, bei dem die Höhe der Leistung vom Alter, der Zugehörigkeit zum Betrieb und der Dauer der Einzahlung in die Arbeitslosenversicherung abhängig gemacht wurde, vorgeschlagen (vgl. CDU/CSU, Plpr. 15/32, S. 2499).

Das kommunale Investitionsprogramm der Regierung wurde auch von der Union als sinnlos betitelt und vor allem als Zeichen dafür gesehen, dass die rot-grüne Regierung den Menschen immer noch nicht genug vertraue und sich daher als Staat nicht in dem Ausmaß zurückziehe, wie es von Union und der FDP immer wieder gefordert wurde (mehr Markt - weniger Staat). Laut Merkel musste das Credo der Wirtschafts- und Sozialpolitik nämlich vor allem „Freiraum, Eigenverantwortung und mehr Luft zum Atmen“ lauten (vgl. CDU/CSU, Plpr. 15/32, S. 2501). Man unterstellte abschließend, dass die Sozialdemokraten die Aufgaben, die aus dem Leben in einer völlig neuen Zeit erwachsen, nicht aus-

reichend verstanden hätten (vgl. CDU/CSU, Plpr. 15/32, S. 2504) und daher nicht erst jetzt Opfer hinterließen.

„Herr Bundeskanzler, in den letzten Tagen vor dieser Rede haben Sie immer wieder von Opfern gesprochen. Viele, alle und nicht nur wenige müssten Opfer bringen. Ich gebe Ihnen ganz einfach zu bedenken, dass es schon unendlich viele Opfer Ihrer Politik gibt: 4,7 Millionen Arbeitslose sind Opfer Ihrer Politik. Das knappe Wirtschaftswachstum in diesem Land ist ein Opfer Ihrer Politik. 40 000 Pleite gegangene Firmen sind Opfer Ihrer Politik. Die Kommunen sind Opfer Ihrer Politik“ (CDU/CSU, Plpr. 15/32, S. 2494).

Die FDP stimmte natürlich vor allem in die Kritik des „Staatsdirigismus“ und die nicht ausreichenden Steuersenkungen und Steuervereinfachungen ein, die sie als Voraussetzung für eine marktwirtschaftliche Erneuerung ansah, und prognostizierte schon das Scheitern der Regierungspolitik, da man nach eigener Ansicht zentrale Aspekte, wie Entbürokratisierung, Privatisierungspolitik, Subventionsabbau in der Agenda 2010 gar nicht thematisiert hatte und somit auch dem „Krebsübel des Mittelstandes“ nicht nachkam.

“Eine Regierungserklärung, die Deutschland eine neue Perspektive geben soll, sich aber nicht an das Thema Staatsausgaben – sprich: Subventionsabbau, Privatisierungspolitik – herantraut, die sich vor der Flexibilisierung des Arbeitsmarktes ins Unverbindliche flüchtet, die auch noch das ganze Thema Bürokratieabbau ausspart, eine solche Regierungserklärung ist nicht geeignet, dieses Land voranzubringen. So wird das nichts“ (FDP, Plpr. 15/32, S. 2514).

Es wurde außerdem angemerkt, dass die Regierungserklärung durch zahlreiche öffentliche Erklärungen zuvor „inszeniert worden war“. Die geschürten Erwartungen an eine „Ruck-Rede“ wären aber ganz klar enttäuscht worden, denn anstatt des Rucks habe man nur „ein bisschen Gezitter, Gebibber und Rhetorik“ in der Rede ausmachen können (vgl. FDP, Plpr. 15/32, S. 2512). Die FDP kritisierte schließlich vor allem, dass Schröder zu dem ihrer Ansicht nach wichtigen Aspekt – für die Sozialdemokraten aber besonders heiklen Punkt – der Öffnung des Tarifvertragsrechts unverbindlich geblieben sei, nur eine „Floskel“ für die Medien gesetzt habe, so dass man nicht erwartete, hier auf maßgebliche Veränderungen hoffen zu können.

„In Wahrheit tun Sie nichts. Sie bleiben unverbindlich, wo Sie konkret werden müssten. Konkret wurden Sie nur da, wo Sie gesagt haben, was Sie nicht machen wollen. Das ist weiß Gott zu wenig“ (FDP, Plpr. 15/32, S. 2513).

Die FDP meinte dann sogar, dass die SPD wieder auf den „alten Weg“ vor dem Schröder-Blair-Papier zurückgefallen wäre (vgl. FDP, Plpr. 15/32, S. 2515), so dass sie der Agenda-Politik keinesfalls ihre Zustimmung geben würden, was schon auf schwierige Verhandlungen bei den noch daraus folgenden Gesetzen hinwies. Das erste aus der Agenda 2010 unmittelbar folgende Gesetz war das „Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt“.

#### ***4.11.3.4 Das Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt***

Mit dem Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt, welches am 24. Juni 2003 eingebracht wurde, wurden wieder einige „Korrekturen“ von der Regierung, allerdings diesmal hauptsächlich ihrer eigenen Gesetzgebung aus der vorangegangenen WP, durchgeführt. Wie in der Regierungserklärung im März 2003 schon bemerkt, hielt man angesichts der weiter gestiegenen Arbeitslosigkeit seit 2002 (vgl. An-

hang IV, Tab. A8) „konsequentes Handeln für die Stärkung der Wachstumskräfte und für eine raschere Umsetzung der Wachstumsimpulse in neue Beschäftigung“ für nötig (vgl. Drks. 15/1204, S. 8). Dieses sollte sich in weiteren Bemühungen zur Senkung der Lohnnebenkosten und des Abbaus von Beschäftigungshemmnissen im Arbeitsrecht zeigen, womit konkret erneute Veränderungen beim Kündigungsschutz und Erleichterungen beim Abschluss befristeter Arbeitsverhältnisse gemeint waren.

Beim Kündigungsschutz sollte für Kleinbetriebe eine „Entschärfung der Schwellenproblematik“ erschlossen werden. Das bedeutete, dass die Kündigungsschutzbestimmungen nicht in solchen Betrieben wirksam werden sollten, in denen der vorgesehene Schwellenwert an Angestellten durch Einstellung von Arbeitnehmern mit befristetem Arbeitsvertrag überschritten worden war. Bei betriebsbedingten Kündigungen wurden kündigungsrechtliche Regelungen durch einen gesetzlichen Abfindungsanspruch des Arbeitnehmers „aus Gründen der Flexibilität und Praxisnähe“ ergänzt. Hiermit sollte ein Verfahren für eine einfache, effiziente und kostengünstige vorgerichtliche Klärung der Beendigung des Arbeitsverhältnisses angeboten werden. Arbeitnehmer sollten fortan gleich entscheiden können, ob sie Kündigungsschutzklage, bei einer Klagefrist von drei Wochen, erheben oder stattdessen die Abfindung in Anspruch nehmen wollte.

In Bezug auf die Erleichterung befristeter Beschäftigung wurde Existenzgründern die befristete Beschäftigung von Arbeitnehmern ohne sachlichen Befristungsgrund in den ersten vier Jahren nach Unternehmensgründung erlaubt. Außerdem wurde die ebenfalls angekündigte Reduzierung der Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld auf 12 und für ältere Arbeitslose auf 18 Monate umgesetzt. Dies rechtfertigte man mit dem Hinweis auf die demografische Entwicklung, durch die das Arbeitskräfteangebot zukünftig spürbar verknappt würde, was eine Politik zur Förderung der Frühverrentung nicht mehr angemessen erscheinen ließ. Angesichts des bereits teilweise schon festgestellten Fachkräftemangels sowie der „vorruhestandsbedingten Belastungen der Beitragszahler“ sollten hierzu auch keine Anreize mehr durch die bislang deutlich längere Arbeitslosengeldbezugsdauer für Ältere gegeben werden. Hingewiesen wurde außerdem darauf, dass durch das erste Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt die Vermittlungs- und Beschäftigungsaussichten von älteren Arbeitnehmern ab 50 Jahren verbessert würden, so dass ihre (Wieder-)Eingliederungschancen zukünftig auch wieder größere seien (vgl. Drks. 15/1509, S. 1f.;8ff.).

Bundesminister Clement machte in der Debatte deutlich, dass das Interesse derer, die noch „draußen standen“ und in den Arbeitsmarkt hinein wollten, jetzt Vorrang hätte, so dass es notwendig war, den Arbeitsmarkt zu öffnen und das Arbeitsrecht sowie das Tarifrecht an der einen oder anderen Stelle „beweglicher“ zu machen.

„Jetzt geht es in der zweiten Runde darum, das Arbeitsrecht beweglicher zu machen, um den Weg aus der Arbeitslosigkeit in den Arbeitsmarkt zu öffnen und gleichzeitig den Beginn einer Neuausrichtung der Arbeitslosenversicherung zu vollziehen“ (BM Clement, Plpr. 15/64, S. 5479)

Damit schienen also einige Grundsätze der rot-grünen Regierung, die man noch aus Oppositionszeiten mitgebracht und auch in den Anfängen der Regierungszeit aufrechterhalten hatte (vgl. anfängliche

Korrekturgesetze), im Zuge wahrgenommenen hohen Problemdrucks zu erodieren. Mehr und mehr zeigte man sich atypischen Beschäftigungsformen und einer Deregulierung des Arbeitsrechts gegenüber aufgeschlossen, was man unter dem Motiv, dadurch Arbeitslosigkeit vermindern zu können, rechtfertigte. Allerdings versuchte die Regierung auch immer wieder herauszustellen, dass man bei allen Maßnahmen der Deregulierung sehr vorsichtig vorgehe und immer noch die soziale Absicherung und den Schutz des Arbeitnehmers im Blick behalten wolle.

„Der Schutzgedanke zugunsten der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen darf nicht verloren gehen. Das Recht des Stärkeren darf sich nicht behaupten. Wir brauchen vielmehr eine soziale Balance. Sie hat unseren Staat groß und wichtig gemacht. Dafür stehen die Sozialdemokraten auch weiterhin ein. Im Übrigen würde eine Verschiebung dieser Prinzipien auch nicht zu mehr Beschäftigung führen. Sie würde allenfalls eine größere Verunsicherung bewirken, die dem Standort Deutschland nur schaden würde. Verunsicherung ist das Letzte, das wir zurzeit brauchen können“ (SPD, Plpr. 15/64, S. 5486).

Deswegen beschloss man beispielsweise auch noch, die Zahl der Arbeitnehmer mit befristetem Arbeitsvertrag, die auf die Anwendungsschwelle des Kündigungsschutzgesetzes nicht angerechnet werden mussten, auf fünf Arbeitnehmer zu begrenzen und die Kriterien für die Sozialauswahl bei betriebsbedingter Kündigung durch das Kriterium „Schwerbehinderung des Arbeitnehmers“ zu ergänzen, nachdem man für höhere Rechtssicherheit die Kriterien für die Sozialauswahl zunächst nur auf die Dauer der Betriebszugehörigkeit, das Lebensalter und die Unterhaltspflichten des Arbeitnehmers beschränken wollte (vgl. Drks. 15/1587). So wollte man Transparenz und die Rechtssicherheit im Kündigungsschutzrecht verbessern, ohne den Kündigungsschutz auszuhöhlen. Da die Lockerung des Kündigungsschutzes ein besonders heikles Thema für die Sozialdemokraten darstellte, versuchte man die öffentliche Akzeptanz für diese Maßnahme noch durch Verweis auf die Befristung der Änderungen bis zum 31. Juli 2007 und Zurücknahme bei ausbleibenden Beschäftigungszuwächsen erhöhen zu wollen.

„Ich garantiere Ihnen: Wir werden die Regelungen zurücknehmen, wenn die Unternehmerinnen und Unternehmer in diesem Land nicht beweisen, dass sie das neue Recht für Einstellungen nutzen. Es ist jetzt Sache der Unternehmen, Unternehmensgeist und Tatkraft zu zeigen und ihre Verantwortung gegenüber dem Staat und der Gesellschaft einzulösen“ (SPD, Plpr. 15/64, S. 5490).

Bei grundsätzlicher Zustimmung für die Ermöglichung betrieblicher Bündnisse, wehrte man sich im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens aber noch entschieden gegen Entwürfe der Opposition, die diese ohne Einfluss der Tarifvertragsparteien ermöglichen wollten, weil man dabei ein zu hohes „Erpressungspotential“ (vgl. SPD, Plpr. 15/32, S. 2591) befürchtete, und betonte die Notwendigkeit der Mitgestaltung der Tarifvertragsparteien.

„Ich halte es darüber hinaus für unstrittig, übrigens auch zwischen den Arbeitgeberverbänden und den Gewerkschaften, dass die Notwendigkeit besteht, Tarifverträge für Vereinbarungen auf betrieblicher Ebene zu öffnen. ... Tarifverträge eröffnen den Betriebsparteien in vielen Fragen eigenständige Regelungsspielräume. Solche Freiräume sollten, wie die Bundesregierung meint, in allen Branchen in der ganzen Bundesrepublik Deutschland vereinbart werden. Das liegt im Interesse von Arbeitnehmern und Arbeitgebern, wenn die Flexibilisierung des Tarifvertrages in ihren Händen bleibt. ... Sie sind am besten in der Lage, das Verhältnis zwischen Regelungen auf tarifvertraglicher Ebene und auf Betriebsebene auszutariieren. Die Bundesregierung erwartet von den Arbeitgeberverbänden und den Gewerkschaften – das hat der Bundeskanzler mehrfach deutlich gemacht –, dass sie hier ihrer Gestaltungsverantwortung aktiv und konstruktiv nachkommen“ (SPD, Plpr. 15/64, S. 5480).

Man warf der Opposition mit ihren strikteren Forderung zur Öffnung des Tarifrechts vor, die „Streitkultur der Gewerkschaften“ nicht mehr zu wollen und vom „Konsens der sozialen Marktwirtschaft“ abzurücken, wobei man betonte, dass eine Stärkung der deutschen Wirtschaft nur mit sozial gesicherten und motivierten Arbeitnehmern möglich wäre (SPD, Plpr.15/64, S. 5491, vgl. ähnlich Die Grünen, S. 5484f.). Hier schien man also sozialdemokratische Grundanliegen wieder betonen zu wollen, was aber mit den Kürzungsabsichten beim Arbeitslosengeld kollidieren musste. Dies wurde allerdings in einer geschickten Argumentation mit dem Problem älterer Menschen am Arbeitsmarkt verbunden. Denn es hieß, dass die lange Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes zur vermehrten Ausgrenzung Älterer vom Arbeitsmarkt beigetragen habe.

„Wir dürfen uns an diesem Punkt nichts vormachen und machen das auch nicht: Die lange Bezugsdauer von Arbeitslosengeld in Deutschland für 57-Jährige und Ältere hat dazu geführt, dass viele Unternehmen ihre älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Vorruhestand geschickt haben und schicken. Das geschieht auf Kosten der Sozialkassen und der Beitragszahler. ... 32 Monate Arbeitslosengeld zu zahlen und Ausgliederung aus dem Arbeitsmarkt in großem Stil zu honorieren ist in Wahrheit keine soziale Wohltat. ... Die lange Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes hat ohne Frage mit dazu geführt, dass ein falscher Anreiz gesetzt worden ist“ (SPD, Plpr. 15/64, S. 5479/80, 5487, vgl. ähnlich Die Grünen, S. 5483f.).

Insgesamt mahnte man an, eine „Kultur der Altersarbeit“ angesichts demografischen Wandels aufzubauen (vgl. Die Grünen, Plpr. 15/64, S. 5483), und bemerkte natürlich auch, dass bei der Rückführung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes auch eine Übergangszeit von etwas mehr als zwei Jahren vorgesehen war, so dass es nicht zu sozialen Härten kommen würde, zumal man auch davon ausging, bis dahin den Arbeitsmarkt so weit geöffnet zu haben, dass gar kein Abrutschen in Langzeitarbeitslosigkeit mehr möglich war (vgl. SPD, Plpr. 15/64, S. 5480).

Die Grünen bemerkten außerdem, dass die Alternativvorschläge der Union, d.h. vor allem den Bezug des Arbeitslosengeldes nach der Dauer der Betriebszugehörigkeit zu staffeln, ungerecht seien, da sie Menschen in strukturschwachen Regionen und darauf begründetem höheren Arbeitslosigkeitsrisiko sowie auch Frauen mit Kindererziehungszeiten, die es schwerer hatten, eine kontinuierliche Erwerbsarbeitsbiographie vorzuweisen, benachteiligten.

„Der Vorschlag verändert den Charakter der Arbeitslosenversicherung vollständig, die ja eine Versicherung ist, um kurzfristige Risiken zu mindern. Sie machen aus der Arbeitslosenversicherung eine Ansparversicherung“ (Die Grünen, Plpr. 15/64, S. 5484).

Die Regierung stellte daher zum Abschluss der Debatte noch einmal klar, dass es ihr mit dem Gesetz um Rechtssicherheit für die Unternehmen und die Arbeitnehmer sowie mehr Beweglichkeit am Arbeitsmarkt gehe, was aber nicht in einem „Klima der Verunsicherung“ stattfinden sollte (vgl. SPD, Plpr. 15/64, S. 5487).

*Erwiderungen aus der Opposition*

Da CDU/CSU und FDP jeweils einen eigenen Gesetzentwurf zur Modernisierung des Arbeitsrechts eingebracht hatten (vgl. Drks. 15/1182; 15/1225), war klar, dass man dem Gesetz der Regierung nicht zustimmte. Natürlich sahen Union und Liberale wieder noch zu viel Reglementierung und vor allem noch zu großen Einfluss der Gewerkschaften.

Der Gesetzentwurf der Union sah daher vor, so genannte „beschäftigungswirksame“ Abweichungen von Tarifverträgen zuzulassen sowie betriebliche Bündnisse für Arbeit und „beschäftigungssichernde Betriebsvereinbarungen“ gesetzlich abzusichern. Ein Tarifmonopol wurde unter Berücksichtigung des Grundsatzes der negativen Koalitionsfreiheit nicht akzeptiert. So sollten ehemalige Arbeitslosen während der Probezeit auch unter Tarif beschäftigt werden können. Alle kostentreibenden Teile des Betriebsverfassungsgesetzes sollten abgeschafft werden und der Kündigungsschutz generell nicht für Neueinstellungen bei Unternehmen mit weniger als 20 Arbeitnehmern gelten sowie für Arbeitnehmer bei Existenzgründern während der ersten vier Jahre ihrer Existenz auch entfallen. Den Anspruch auf Teilzeit, den die rot-grüne Regierung in der letzten Legislaturperiode eingeführt hatte, wollte man auf „das notwendige und sinnvolle Maß“ beschränken, was bedeutete, ihn nur Personen, die Familienangehörige (Kinder und Pflegebedürftige) betreuten, zuzulassen. Die Altersteilzeitförderung der BA sollte zudem zum 1. Januar 2004 auslaufen, um Anreize zur Frühverrentung zu beseitigen. Erneut wollte man auch in der Leiharbeit das Prinzip des gleichen Lohns für gleiche Arbeit erst nach Ablauf des zwölften Monats der Beschäftigung durchsetzen. Hinsichtlich der Gestaltung der Höhe und der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes sahen die Vorstellungen der Union nun folgendermaßen aus: Die Bezugsdauer sollte im Regelfall ebenfalls 12 Monate betragen, wobei mit einer höheren Zahl von Beitragsjahren diese Leistung auf höchstens 18 Monate erweitert werden konnte. Für einen Übergangszeitraum sollte ein maximaler Leistungsanspruch von 24 Monaten bei 40 Beitragsjahren bestehen. Um stärkere Anreize gleich zu Beginn der Arbeitslosigkeit zu geben, sollte im ersten Monat der Arbeitslosigkeit die Leistung erst einmal um 25 Prozent abgesenkt werden, wobei das Sozialhilfeniveau die Untergrenze darstellte (vgl. Drks. 15/1182, S. 1f.).

In der Debatte hieß es von Seiten der Union, dass man hiermit ein schlüssiges und umfangreiches Konzept vorweise, mit dem die Arbeitslosigkeit über das Arbeitsrecht wirklich bekämpft werde und man zudem der Philosophie nachkomme, dass man Menschen, die 40 Jahre Steuern und Beiträge gezahlt hatten, nicht genauso schnell auf das Existenzsicherungsniveau sinken lassen dürfe wie Leute mit wesentlichen geringeren Beitragszeiten (vgl. CDU/CSU, Plpr. 15/64, S. 4493).

„Jetzt ..., da wir sehen, dass der Flächenbrand Arbeitslosigkeit jeden Tag mehr wütet und dass die Flammenwände hochlodern – in den ersten Monaten des kommenden Jahres droht die Flammenwand der Arbeitslosigkeit die 5-Millionen-Grenze zu erreichen –, beginnen Sie zwar langsam, in die richtige Richtung zu steuern. Aber Sie geben der Feuerwehr nur einen Gartenschlauch mit. Das genügt nicht. Angesichts der eben skizzierten Situation müssen Sie alles einsetzen, um den Flächenbrand zu bekämpfen. Sie brauchen Löschflugzeuge, Hubschrauber und Bodenpersonal auf allen Ebenen. Das ist der Unterschied zwischen Ihren und unseren Konzepten: Wir haben einen Gesamtansatz, der weiter, tiefer und schneller wirkt“ (CDU/CSU, Plpr. 15/64, S. 5488).

Man forderte die Regierung daher auf, die Vorschläge nicht einfach vom Tisch zu wischen und „rücksichtslos von der parlamentarischen Mehrheit Gebrauch zu machen“, sondern sie ernst zu nehmen, wie es auch die Öffentlichkeit erwarte (vgl. CDU/CSU, Plpr. 15/64, S. 5489). Nachdem man in der Regierung rückblickend doch schon einige „paradigmatische Durchbrüche“ nach den ersten vier Jahren erneuter Regulierungen, Bürokratisierungen und Verdichtungen beobachtet hatte, prophezeite die Union, dass sie wohl auch noch weiter von ihrem (alten) Kurs abrücken werden müsse.

„Meine sehr geehrten Damen und Herren! Herr Kollege Brandner, Sie werden sich noch über all das wundern, dem Sie in den nächsten Monaten zustimmen werden“ (CDU/CSU, Plpr. 15/64, S. 5488).

Die FDP betonte vor allem die Bedeutung betrieblicher Bündnisse für Arbeit angesichts der ihrer Meinung nach wettbewerbsbeschränkenden Funktion von Tarifverträgen und forderte daher in einem Gesetzentwurf die gesetzliche Absicherung betrieblicher Bündnisse für Arbeit, wozu die kollektivrechtliche Sperrwirkung im Tarifvertragsgesetz beseitigt werden sollte (vgl. Drks. 15/1125). Betriebliche Vereinbarungen von der Zustimmung der Verbände und Gewerkschaftsfunktionäre wurde als Entmündigung der Betriebsräte und Gängelung der Leute bezeichnet, längst wüssten, dass Wohlstand und Wettbewerbsfähigkeit nicht „durch immer kürzere Arbeitszeiten, immer mehr Urlaub und immer höhere Löhne“ erhalten werden könne (vgl. FDP, Plpr. 15/64, S. 5485). Nach Ansicht der FDP entsprach der Gesetzentwurf der Regierung keinesfalls den Notwendigkeiten des Arbeitsmarktes und auch nicht dem, was der Kanzler angekündigt habe. Insbesondere auch die Lockerung des Kündigungsschutzes ging ihnen nicht weit genug, da sie in einem zusätzlichen Antrag u.a. noch forderten, den gesetzlichen Kündigungsschutz erst nach zweijährigem Bestehen eines Arbeitsverhältnissen einsetzen zu lassen und den Geltungsbereich auf Betriebe mit mehr als 20 Arbeitnehmern zu beschränken (vgl. Drks. 15/430).

Die PDS hielt dagegen die Leistungskürzungen für unverantwortlich und ungerecht und sah im Gesetzentwurf der Regierung bereits einen Bruch des Tarifrechts, durch den der soziale Frieden und der Standort gefährdet sowie Willkür und Ausbeutung Tür und Tor geöffnet werden (vgl. PDS, Plpr. 15/64, S. 5489f.). Das Gesetz wurde am 26. September 2003 in namentlicher Abstimmung mit 305 zu 250 Stimmen verabschiedet, woraufhin, wie bei den ersten beiden Hartz-Gesetzen, vom Bundesrat die der Vermittlungsausschusses einberufen wurde, um den Gesetzesbeschluss aufzuheben. Dies kam nicht zustande, aber die Union konnte dabei noch durchsetzen, dass der Schwellenwert für die Anwendung des Kündigungsschutzes noch von fünf auf zehn Arbeitnehmer erhöht wurde. Das Gesetz trat somit zum 1. Januar 2004 in Kraft.

#### ***4.11.3.4 Das dritte und vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt***

Noch vor Verabschiedung des gerade beschriebenen Gesetzes zu Reformen am Arbeitsmarkt waren von der Regierung auch schon die Entwürfe für das dritte und vierte Hartz-Gesetz in den Bundestag eingebracht und in erster Lesung am 11. September 2003 debattiert worden, da man beabsichtigte, gerade auch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe bereits zum 1. Januar 2004 um-

zusetzen. Hauptziel des dritten Hartz-Gesetzes war die Umgestaltung der bisherigen Bundesanstalt für Arbeit zu einem leistungsfähigen und kundenorientierten Dienstleister, fortan deswegen „Bundesagentur für Arbeit“ genannt.

„Wir setzen darauf, eine neue Bundesanstalt für Arbeit zu bauen, nämlich eine Bundesagentur für Arbeit. Wir müssen wegkommen von dem Begriff „Anstalt“. Deshalb muss nicht nur die Überschrift des Gesetzes geändert werden. Die Rahmenbedingungen müssen verändert werden, sodass wir weg von einer Anstalt und hin zu einer Agentur für Arbeit kommen. ... Sie muss durch Kundenfreundlichkeit, durch schnelle Vermittlung, durch weniger Vorschriften, durch direkte und bessere Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern, durch weniger Sonderregelungen und durch die Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit den Kommunen und freien Trägern auf gleicher Augenhöhe aktiv zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit beitragen“ (SPD, Plpr. 15/67, S. 5749).

Dazu sollten jetzt die Job-Center für Arbeitsuchende eingeführt, die Serviceleistungen auch für Arbeitgeber ausgebaut und eine Reform der Organisation und der Selbstverwaltung der BA durchgeführt werden. Um die Arbeitsmarktpolitik wirkungsorientierter als bisher zu steuern, sollten Zielvereinbarungen als neue Steuerungsinstrumente eingeführt werden, so dass die Bundesagentur fortan flexibler und selbstbestimmter in der Ausgestaltung ihrer Aufgabe sein konnte, aber damit auch gleichzeitig mehr Verantwortung zugesprochen bekam.

„Die Politik muss zu diesem Unternehmen Bundesagentur auf Distanz gehen. Wenn eine solche Bundesagentur erfolgreich arbeiten soll, muss sie in eigener Verantwortung arbeiten können, auch als ein Unternehmen, das eine öffentliche Aufgabe wahrnimmt. Deshalb müssen wir von detailreichen Gesetzen, Verordnungen und Erlassen Abstand nehmen. Das gilt für die Politik, für das Parlament und die Regierung. Die Bundesagentur für Arbeit hat in Zukunft die prioritäre Verantwortung für den Kampf gegen die Arbeitslosigkeit in Deutschland. Ich bin überzeugt, dass sie dieser Verantwortung auch gerecht werden wird“ (SPD, Plpr. 15/67, S. 5737).

Die personellen Ressourcen der BA sollten stärker als bisher auf die Vermittlung konzentriert werden, um wieder dem zentralen Grundsatz „Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren“ nachzukommen, wofür man das Leistungsrecht vereinfachen wollte.

„Ziel des Umbaus ist es, endlich das wahr zu machen, was jede und jeder von uns bei allen möglichen Gelegenheiten immer wieder gepredigt hat: Wir müssen weg von der Administration und der Finanzierung von Arbeitslosigkeit und hin zur Vermittlung in Arbeit kommen. Das ist die Aufgabe und der Sinn dieser Reform. Deshalb führen wir mit dem Gesetzentwurf, der Ihnen vorliegt, die Bundesanstalt hin zu einer Konzentration auf die Vermittlung in Arbeit“ (SPD, Plpr. 15/67, S. 5737).

Außerdem sollte auch der Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente weiter vereinfacht und der Präventionslogik noch stärker Ausdruck gegeben werden. So sollten zum Beispiel SAM und ABM zusammengeführt und die zahlreichen Eingliederungszuschüsse (z.B. für Ältere, für Schwervermittelbare, für Jugendliche, zur Einarbeitung etc.) vereinheitlicht werden. Weiterhin sah man vor, so genannte Transferinstrumente wie das Struktur-Kurzarbeitergeld und Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen zur Abfederung von Personalabbauprozessen bei betrieblichen Umstrukturierungen verfahrensmäßig besser aufeinander abzustimmen, um zukünftig häufiger Vermittlung *aus Arbeit in Arbeit* zu ermöglichen. Alles in allem sollte es daher möglich sein, ohne zusätzliche Einstellungen ein Betreuungsverhältnis bei der Vermittlungsarbeit von 1:75 herzustellen. Allein hiervon versprach man sich schon eine Reduzierung der Arbeitslosigkeit, so dass man als eine Ursache der Arbeitslosigkeit an-

scheinend wirklich eine bisher ineffiziente Vermittlung ansah. Der Grundsatz „Arbeitslosigkeit bekämpfen statt verwalten“ sollte so auch wieder zum Ausdruck gebracht werden.

„Wir wollen auf ein Verhältnis von 1:75 kommen: ein Vermittler bzw. eine Vermittlerin auf 75 Arbeitsuchende. Das ist die wichtigste Veränderung, die wir dort vornehmen, damit wirklich ein Mensch vermittelt werden kann und nicht mehr nur administriert und finanziert wird“ (SPD, Plpr. 15/60, S. 5107).

Die Erfahrungen in Großbritannien oder Skandinavien haben gezeigt, dass wir allein dadurch in der vor uns liegenden Zeit die Arbeitslosenquote um etwa 15 bis 20 Prozent werden senken können. Das sind die Erwartungen, die wir haben (SPD, Plpr. 15/67, S. 5738).

Außerdem wollte man im Rahmen von Hartz III auch die Beschäftigungssicherung für Ältere ausbauen und dadurch gleichzeitig neue Beschäftigungspotenziale für Jüngere erschließen, wozu man die Altersteilzeit „weiter entwickeln“ wollte (vgl. Drks. 15/1515, S. 75ff.; IAB – Chronik der Arbeitsmarktpolitik 2003).

Insgesamt zielte Hartz III damit auf zwei Kernbereiche:

- 1) effizientere und effektivere Erbringung von Dienstleistungen durch strukturelle Veränderungen in Organisation und Steuerung der Bundesanstalt;
- 2) Vereinfachung der Verwaltungsverfahren und Rückführung des bürokratischen Aufwands, d.h. der Vielfalt und Komplexität von Regelungen im Leistungsrecht wie auch bei arbeitsmarktpolitischen Instrumenten, mit dem Ziel mehr Transparenz und Rechtssicherheit sowie Gewinn von Handlungsspielräumen für Beratung, Betreuung und Vermittlung zu erlangen.

Mit Hartz IV sollte dann bekanntermaßen durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe eine „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ eingeführt werden. Diese Zusammenführung wurde nicht nur im Sinne arbeitsmarktpolitischer Reformen als sinnvoll dargestellt, sondern sollte auch helfen, die schlechte finanzielle Haushaltslage in den Kommunen zu lindern, welche auf strukturelle Probleme bei den kommunalen Einnahmen (v.a. fehlende Gewerbesteuererinnahmen) und Ausgaben (v.a. steigende Belastungen durch Sozialhilfe) zurückgeführt wurden (vgl. hierzu die Arbeit der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen).

Der Gesetzentwurf zu Hartz IV schloss also an die Arbeiten der Hartz- wie der Gemeindefinanzreform-Kommission an und orientierte sich an den Ergebnissen aus Modellvorhaben im Zuge von MoZArt, welche mit dem Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe ermöglicht worden waren.

Kerngedanke des Gesetzes war, dass das Nebeneinander zweier staatlicher Fürsorgesysteme, die sich in ihrer Zielsetzung teilweise überschneiden - Eingliederung in Arbeit zur Überwindung der Hilfebefürftigkeit<sup>280</sup> - schon länger als ineffizient, wenig transparent und verwaltungsaufwendig angesehen

<sup>280</sup> vgl. im BSHG im Rahmen der „Hilfen zur Arbeit“, was auch unter dem Aspekt der Kommunalisierung der Arbeitslosigkeit bzw. der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik schon länger kritisiert worden war (vgl. z.B. Heinelt 1999, Puhmann 1999).

wurde, da auf überwiegend gleiche Problemlagen – Hilfebedürftigkeit in Folge von Erwerbslosigkeit – bisher mit unterschiedlichen Handlungsansätzen und nur teilweise aufeinander abgestimmt reagiert werde.

„Diese beiden Systeme haben sich nebeneinander entwickelt, sind voller Widersprüche und wirken manchmal sogar gegeneinander. Wir müssen sie zusammenführen, um endlich gezielt mit einem Instrument arbeiten zu können, das auf alle Arbeitsuchenden hin ausgerichtet ist“ (SPD, Plpr. 15/67, S. 5738).

Laut Gesetzentwurf waren die wichtigsten Unterschiede und Probleme, dass die Zugangschancen zu arbeitsmarktpolitischen Instrumenten bisher von der Art des Leistungsbezugs abhängig sowie die Höhe der passiven Leistungen nicht vergleichbar sei und zudem für viele Arbeitslosenhilfeempfänger ergänzende Sozialhilfe nötig sei, was wiederum zu komplizierten Doppelzuständigkeiten führe. Außerdem beständen unterschiedliche Einkommens- und Vermögensgrenzen bei der Bedürftigkeitsprüfung, unterschiedliche Freibeträge von Erwerbseinkommen und unterschiedliche Zumutbarkeitsregelungen bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit sowie unterschiedliche Niveaus der sozialen Absicherung in Bezug auf Renten, Kranken- und Pflegeversicherung<sup>281</sup>, so dass von einer Gleichbehandlung nicht auszugehen sei. Laut den Grünen wurde daher durch die Zusammenführung der beiden Transfersysteme auch endlich Schluss mit einer „Zwei- bzw. Drei-Klassen-Behandlung“ bei den Arbeitslosen gemacht und sogar „diskriminierende Effekte“ der Sozialhilfe vermindert. Dies schienen sie vor allem an der neuen Benennung der Leistung als „Grundsicherung“ sowie der geplanten Pauschalisierung von Leistungen anstatt Einzelanträgen bei Sonder- und Mehrbedarfen festzumachen. Dabei ist zu bedenken, dass mit der Reform aber eigentlich die häufig als diskriminierend beurteilten Bedürftigkeitsprüfungen bei Hilfesuchenden auch auf die ehemaligen Arbeitslosenhilfeempfänger ausgeweitet wurden.

„Wir hatten drei Klassen von Arbeitslosen. Die Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger hatten keinen Zugang zu den Mitteln der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Stattdessen mussten sie ihre Zeit für demütigende Gänge nutzen, zum Beispiel wenn ihr Kind einen Schulausflug machen wollte. Wir regeln das jetzt anders (Die Grünen, Plpr. 15/60, S. 5115).

„Mit dem, was wir heute vorschlagen – das ist für uns Grüne ein wichtiger Punkt –, packen wir etwas an, über das Sie Jahr für Jahr nur geredet haben, nämlich die Notwendigkeit, die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe in eine Hand zu legen, den Menschen so eine Anlaufadresse zu geben und sie durch das Angebot einer bedarfsorientierten Grundsicherung – zumindest teilweise – aus der diskriminierenden Situation herauszuholen, in der sie sich als Sozialhilfeempfänger befinden. ...Auf der anderen Seite ist es aber auch richtig, dass es keine zwei Klassen von Langzeitarbeitslosen mehr geben wird und dass die Leistung, die ich eben beschrieben habe, zum Beispiel der Zugang zur aktiven Arbeitsmarktpolitik, für alle derzeitigen Sozialhilfeempfänger in Zukunft ein besseres und direkteres Angebot darstellen wird, das ihre Selbstbestimmung stärken wird“ (Die Grünen, Plpr. 15/67, S. 5744)

Die Grünen sprachen im Zusammenhang mit Hartz IV auch wieder von einem Paradigmenwechsel „weg vom Ausgrenzen, hin zum Integrieren“ in der Politik (vgl. Die Grünen, Plpr. 15/60, S. 5115).

Zentraler Kritikpunkt an der Zweigleisigkeit war natürlich auch, dass für die Leistungen zum Lebensunterhalt und die Hilfsangebote zur Überwindung der Arbeitslosigkeit bisher verschiedene staatliche

<sup>281</sup> Arbeitslosenhilfebezieher sind renten-, kranken- und pflegeversichert, während die Sozialhilfe zwar Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung und Pflegeversicherung übernimmt, aber keine Rentenversicherungsbeiträge.

Träger zuständig waren, was häufig zu Verschiebepbahnhöfen finanzieller Lasten und verwaltungsaufwendiger doppelter Antragsstellung bei denjenigen, die Leistungen beider Systeme bezogen, führte (vgl. Drks. 15/1516, S. 42, 43). In den Debatten sprach man sogar von „menscheneunwürdigen Verschiebepbahnhöfen“ und unnötiger Bürokratie, die viele Menschen betroffen und belastet habe (vgl. SPD, Plpr. 15/60, S. 5106; SPD, Plpr. 15/67, S. 5748). Durch die Zusammenführung sollten also endlich „Hilfen aus einer Hand“ gewährleistet und dadurch die Eingliederungschancen der Arbeitsuchenden verbessert werden und natürlich vor allem dem spezifischen eigentlichen Hauptproblem der Langzeitarbeitslosigkeit begegnet werden (vgl. Die Grünen, Plpr. 15/60, S. 5113).

Insgesamt sollten mit Hartz IV laut Gesetzentwurf folgende Ziele erreicht werden:

- Schnelle und passgenaue Vermittlung der Betroffenen in Arbeit
- Ausreichende materielle Sicherung bei Arbeitslosigkeit in Abhängigkeit vom Bedarf
- Vermeidung einseitiger Lastenverschiebungen zwischen den Gebietskörperschaften
- Effiziente und bürgerfreundliche Verwaltung
- Breite Zustimmungsfähigkeit<sup>282</sup> (vgl. Drks. 15/1516, S. 44)

Der erste Punkt sollte im Kern durch „individuelles Fallmanagement“<sup>283</sup>, bei dem man aktiven Leistungen zur Eingliederung in Arbeit Vorrang vor passiven Leistungen zum Lebensunterhalt einräumen und dem Prinzip des Förderns und Fordern folgen wollte, umgesetzt werden. Beim Punkt der materiellen Absicherung berief man sich auf ein der Würde des Menschen entsprechendes Leben, welches einen Lebensunterhalt im Rahmen des soziokulturellen Existenzminimums erfordere, wobei finanzielle Härten beim Übergang von Arbeitslosengeld in die Grundsicherung für Arbeitsuchende durch einen auf zwei Jahre befristeten Zuschlag abgefedert werden sollten.<sup>284</sup> Zudem sollten alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen fortan in sämtliche Sozialversicherungszweige miteinbezogen werden. Damit realisierte man laut Regierung die Idee von „Flexicurity“

„Das gilt für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, für die Arbeitgeber und auch für die Arbeitsämter, die neuen Agenturen für Arbeit – ein Musterbeispiel, wie ich meine, für das Konzept Flexibilität und Sicherheit. Wir geben Langzeitarbeitslosen umfassende Sicherheit, auf bescheidenerem Niveau, aber dafür mit voller Sozialversicherung. Wir wollen Sicherheit vor Armut für alle Langzeitarbeitslosen“ (SPD, Plpr. 15/67, S. 5748).

Der Gesetzentwurf der Regierung sah eine einheitliche Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung der Bundesagentur im Auftrag des Bundes vor, wobei die Finanzierung der Grundsicherung aus dem

<sup>282</sup> Hierzu hieß es, dass die Reform nur in einem großen Partei-, Verbände- und Länderübergreifenden Konsens gelingen könne. Dabei wurde direkt daran erinnert, dass der Gesetzentwurf auf dem Ergebnis der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen beruhe, in der die Länder, die BA, die kommunalen Spitzenverbände, Arbeitgeber und Gewerkschaften vertreten gewesen waren und somit anscheinend schon von dem Vorliegen einer konsensuellen Lösung ausgegangen werden sollte.

<sup>283</sup> Zur Kritik an der Übernahme und Instrumentalisierung des aus der Sozialarbeit stammenden Begriffs/Konzepts (Räthel/Dollinger 2006; Buestrich/Wohlfahrt, 2005).

<sup>284</sup> So sollte zu Sicherung des Lebensunterhalts das so genannte ALG II und für die nichterwerbsfähigen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft des Antragstellers Sozialgeld gewährt werden. Leistungen für Unterkunft und Heizung sollten in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen, soweit sie als angemessen beurteilt wurden, erbracht werden (vgl. Drks 15/16, S. 14), womit dann auch kein Anspruch auf Wohngeld mehr bestand.

Bundeshaushalt erfolgen sollte. Unter effizienter und bürgerfreundlicher Verwaltung stellte man sich vor allem die gebündelten Kompetenzen in den Job-Centern vor, wobei eine arbeitsteilige Administration zwischen Kommunen und Arbeitsagenturen erfolgen sollte, da man die Erfahrungen der Kommunen aufgrund ihrer langjährigen Beteiligung an Beschäftigungspolitik nutzen wollte. Genau bei diesem Thema lag aber ein Hauptstreitpunkt mit der Union.

Die CDU/CSU forderte nämlich in ihrem alternativen Gesetzentwurf – Gesetz zur Sicherung der Existenzgrundlagen – EGG (vgl. Drks. 15/1523) alle Vermittlungs-, Beratungs- und Leistungsaufgaben den kreisfreien Städten und Landkreisen zu übertragen, da diese von kommunalen Behörden aufgrund ihrer Ortsnähe und dezentralen Führung besser als vom verzweigten und zentralisierten Apparat einer Bundesverwaltung gewährleistet werden könnten.

„Warum haben Sie denn ein Gesetz gemacht, in dem alle Kompetenzen und Finanzierungen zentral an einer Stelle liegen und die Kommunen entweder Bittsteller oder Büttel sind, aber nicht mehr Partner der Veranstaltung? Ich glaube nicht, dass Sie das Problem so lösen können. ... Die Bundesanstalt – Sie erfahren das im Gespräch mit den verantwortlichen Leitern der Arbeitsämter vor Ort – ist nicht in der Lage, die neue Klientel in einer Größenordnung von 800 000 bis 900 000 Menschen, die das so genannte Arbeitslosengeld II beziehen sollen, entsprechend Ihren eigenen Vorgaben zu betreuen. Sie wollen, dass die Bundesanstalt zu einem neuen Monstersozialamt mit 10 000 bis 15 000 neuen Dienststellen aufgebläht wird. Damit werden Sie dem Problem nicht gerecht. Denn die Menschen, die bislang Sozialhilfe beziehen, brauchen eine sehr viel intensivere Betreuung als diejenigen, die erst seit drei Monaten arbeitslos sind. Hierbei handelt es sich um Problemfälle, die eine personalintensive Betreuung erfordern. Die Kommunen haben darin Erfahrung und sind erfolgreich. Deshalb muss dieser Bereich bei den Kommunen bleiben bzw. angesiedelt werden“ (CDU/CSU, Plpr. 15/67, S. 5752).

Die Union wollte somit „kommunale Demokratie“ und einen „Wettbewerb der Ideen für Beschäftigung“ in den Kommunen und Landkreisen befördern (vgl. CDU/CSU, Plpr. 15/60, S. 5131; Plpr. 15/67, S. 5756)

Von Seiten der Regierung wies man dagegen darauf hin, dass ihr Gesetzentwurf eine gleichberechtigte Zusammenarbeit zwischen Bundesagentur Kommunen und Freien Trägern, „in einem vernünftigen Kooperationsmodell“ (vgl. Die Grünen, Plpr. 15/60, S. 5116) „auf gleicher Augenhöhe“ (vgl. SPD, Plpr. 15/67, S. 5739) vorsehe. Dafür sei ein „Kontrahierungszwang“ bzw. „Zurückhaltungsgebot“ eingebaut worden, nach dem die Bundesagentur keine Aktivitäten entwickeln sollte, die schon bei der Kommune oder bei freien Trägern vorhanden waren (vgl. SPD, Plpr. 15/67, S. 5749). Außerdem bezweifelte man stark, dass die Kommunen in alleiniger Verantwortung die Betreuung der Langzeitarbeitslosen schultern könnten, geschweige denn wirklich wollten.

„Wir wollen, dass selbstverständlich – um diese Diskussion aufzunehmen – die Bundesanstalt für Arbeit, also die künftige Agentur für Arbeit, die fachlich teilweise hervorragenden Einrichtungen der Städte und Gemeinden – die Sozialämter, die Jugendämter, die Fürsorgeämter – und auch die freien Träger in diesen Jobcentern, die teilweise in unseren Städten und Gemeinden schon entstanden sind, sinnvoll zusammenarbeiten. ... Ich halte allerdings die Vorstellung für falsch, man sollte den Kommunen in Deutschland die Vermittlungsverantwortung für alle Langzeitarbeitslosen in Deutschland geben. Meines Erachtens gibt es diese Möglichkeit durch die Kommunen nicht; das würde ich dann gerne belegt haben. Ich warne davor, die Kommunen zu überfordern. Sie wissen es: Mit Ausnahme des Landkreistages, bei dem es auch um die Kompetenzen und nicht nur um die Praktikabilität geht, sagen Ihnen alle kommunalen Spitzenverbände und -institutionen und alle Städte und Gemeinden, dass sie dies nicht wollen und dass sie die Zusammenarbeit mit der Bundesanstalt für Arbeit selbstverständlich brauchen“ (SPD, Plpr. 15/69, S. 5106, 5107).

Die Regierung rief dann mehrfach dazu auf, über die Trägerschaft keine „dogmatische Diskussion“ zu führen, nicht weiter auf die Bundesanstalt „einzudreschen“ und ihre Mitarbeiter zu diffamieren (vgl. SPD Plpr. 15/60, S. 5122), da man entgegen der CDU/CSU von ihrer Reformfähigkeit überzeugt sei.

Ein weiterer zentraler Streitpunkt war die Forderung der Union, den Ausstieg aus dem Hilfesystem vor allem auch durch den Ausbau des Niedriglohnssektors, durch Lohnzuschläge für Geringverdiener, zu fördern und so zusätzliche Arbeitsplätze zur Förderung der wirtschaftlichen Dynamik zu schaffen (vgl. Drks. 15/1523, S. 2). Gestritten wurde dann vor allem darüber, ob solche Arbeitsplätze zumutbar wären und ob die Behauptung der Union, dass dem Staat bzw. den Kommunen beim Fördern und Fordern eine „Angebotsverpflichtung“, nicht zuletzt um die Arbeitsbereitschaft überprüfen zu können, zukomme, überhaupt realistisch bzw. praktisch umsetzbar sei.

„Das ist kein Problem, das man auf den Schreibtisch des Arbeitsamtsmitarbeiters oder des Jobcentermitarbeiters verlagern kann, sondern das kann man nur glaubwürdig prüfen, wenn man an der anderen Stelle eine Beschäftigungspflicht für den Staat einführt. ... Übrigens ist auch das eine klar korrespondierende Aufgabe. Sie ist nur mit einer kommunalen Verantwortung zu bewältigen, weil Sie dafür auf gemeinnützige Arbeit angewiesen sind. ... Nein, ich glaube, an dieser Stelle muss bei dem Leitsatz ‚Fördern und Fordern‘ auch der Staat in die Pflicht – so schmerzhaft das für die staatlichen Ebenen ist –, und zwar muss er in dieser Kaskade von Beschäftigungsmöglichkeiten – darin sind wir uns einig; Herr Clement hat das genauso dargelegt – ein entsprechendes Angebot vorhalten“ (CDU/CSU, Plpr. 15/67, S. 5742).

SPD und die Grünen wiesen zunächst darauf hin, dass das Schaffen solcher zusätzlicher Arbeitsmöglichkeiten zu immensen finanziellen Belastungen für die Kommunen führen oder bei Vernachlässigung des Kriteriums der Zusätzlichkeit reguläre Beschäftigung im Handwerk, von kleinen Dienstleistern oder kleinen Unternehmen verdrängen würde (vgl. Die Grünen, Plpr. 15/67, S. 5744; SPD, Plpr. 15/60, S. 5108, Plpr. 15/67, S. 5750).

Beim Streit um die Förderung eines Niedriglohnbereichs hieß es von Seiten der Union, dass dieses schließlich im Interesse der gering qualifizierten Langzeitarbeitslosen sei und sich auch sozialpolitisch rechtfertigen ließ.

„Wissen Sie, worin seit Jahren und zunehmend unser größtes arbeitsmarktpolitisches Problem besteht? Es gibt in Deutschland keine Arbeit mehr für Menschen, die nur eine einfach strukturierte Tätigkeit ausüben können. Diese Arbeitsplätze sind heute in Osteuropa“ (CDU/CSU, Plpr. 15/60, S. 5112f.).

„Unserem Menschenbild entspricht es nun – es geht nicht, wie Sie meinen, um Lohndrückerei; wir haben es nicht nötig, uns das von Ihnen vorhalten zu lassen –, dass auch diese Menschen in dieser modernen Industrie-, Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft Platz finden müssen. Das wird nicht nur in den staatlich geschützten Bereichen möglich sein. Es muss vielmehr auch im ersten Arbeitsmarkt gewährleistet werden. Dabei ist unsere Philosophie – Herr Koch hat das bereits ausgeführt –, dass Menschen, die acht Stunden am Tag einer solchen Beschäftigung nachgehen, mehr Geld bekommen sollen, als wenn sie beschäftigungslos sind. Das ist auch in sozialpolitischer Hinsicht eine vernünftige Position“ (CDU/CSU, Plpr. 15/67, S. 5756).

Betont wurde, dass es darum ginge für einen bestimmten Prozentsatz von Menschen, „die eine bestimmte Veranlagung haben“ Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen, „die diese brauchen, um sich in die Gesellschaft einbringen und an der Arbeitswelt dieser Gesellschaft als vollwertige Mitglieder teilnehmen zu können“ (CDU/CSU, Plpr. 15/67, S. 5756). Da ein CDU-Angeordneter noch bemerkte, dass man gar nicht erwarte, Deutschland durch die Ausweitung eines Niedriglohnbereiches wirt-

schaftspolitisch entscheidend nach vorne zu bringen, wirtschaftliche Interessen also nicht als Motiv angesehen sollten, meinte die Union eine „ganz offene und ideologiefreie Diskussion“ führen zu können. Für die Forderungen der Union sollten letztlich ihr besserer „Realitätssinn“ und die in vielen anderen Ländern praktizierte Beschäftigungsförderung im Niedriglohnbereich sprechen.

„Das hat doch mit Realität nichts zu tun. Sie denken immer noch, wir leben in einer Wirtschaft, in der der Staat oder große Tarifvertragsparteien bestimmen können, wie viel für Arbeit gezahlt wird. Gleichzeitig soll die Arbeit aber auf jeden Fall in Deutschland gemacht werden und nicht in einem anderen Land. Das stimmt aber nicht mehr. Das ist die Denkweise des letzten Jahrhunderts. Wir müssen uns aber auf dieses Jahrhundert einrichten. ... Es ist schon ziemlich verantwortungslos, ein solches Modell, das es heute in Amerika, in Großbritannien, in Dänemark und in den Niederlanden gibt, den Menschen in Deutschland vorzuenthalten. Deshalb sage ich Ihnen auch ganz klar: Sie werden mit der Union im Bundestag und auch im Bundesrat keine Regelung verabschieden können, mit der Sie durch eine neue Einführung des Mindestlohns einen weiteren Teil des Arbeitsmarkts verriegeln, obwohl das einzige, was in Kombination mit besserer Arbeitsvermittlung Sinn machen würde, wäre, endlich den Arbeitsmarkt in Deutschland zu öffnen“ (CDU/CSU, Plpr. 15/67, S. 5741f.).

Die Regierung lehnte die Vorschläge zur Förderung des Niedriglohnssektors aber entschieden ab, da sie ihrer Ansicht nach zu Lohndumping führten und teilweise sogar als „sittenwidrig“ eingestuft wurden.

„Ein Lohn, der beispielsweise 30 Prozent unter der ortsüblichen Entlohnung liegt, ist gesetzes- und damit sittenwidrig. Wir schlagen im Gesetz eine Regelung vor, die die Zumutbarkeit der Annahme von Arbeit an tariflich festgesetzte bzw. ortsübliche Löhne bindet. Damit leisten wir einen Beitrag zur Sicherheit und sozialen Gerechtigkeit. Vor allen Dingen ist das ein Beitrag dazu, dass die Menschen für die Arbeit, die sie leisten, einen gerechten Lohn erhalten und nicht dafür bestraft werden, dass sie früher einmal arbeitslos waren“ (SPD, Plpr. 15/67, S. 5754).

Auch von Seiten der Grünen wollte man definitiv keinen flächendeckenden Niedriglohnssektor, keine „Konkurrenz mit tschechischen Löhnen“ und so auch ganz klar den Einzug von „working poor“ in Deutschland verhindern (vgl. Die Grünen, Plpr. 15/60, S. 516; Plpr. 15/67, S. 5743, 5745). Deswegen zeigte man sich auch den Forderungen der Union nach reinen betrieblichen Bündnissen für Arbeit gegenüber sehr skeptisch, da man diese als „trojanische Pferde“ ansah, um Flächentarifverträge auszuhebeln. Man bestand auf dem Anspruch der Menschen auf das sozio-kulturelle Existenzminimum, den man im Vorschlag der Union nicht mehr für gewährleistet hielt (vgl. Die Grünen, Plpr. 15/60, S. 5114, 5115).<sup>285</sup>

Nach Ansicht der Regierung sollten zwar für die Empfänger der neuen Grundsicherung, also des ALG II, die Zumutbarkeitskriterien in dem Sinne verschärft werden, dass jede „legale“ Arbeit zumutbar war, aber dabei wollte man sich immer noch im Rahmen tariflicher Regelungen bewegen oder dem ortsüblichem Entgelt entsprechen. Mini-Jobs, auch wenn sie eine geringere Qualifikation erforderten und geringer entlohnt waren, da sie „keine Arbeitsverhältnisse in der Schmutzdecke“ darstellten, sollten dabei aber als zumutbare Beschäftigungsangebote gesehen werden (vgl. SPD, Plpr. 15/67, S. 5738). Die Regierung wollte trotz des klaren Bekenntnisses zu mehr Eigenverantwortung und Fördern

---

<sup>285</sup> Dass man mit dem eigenen Entwurf auch zu Leistungsabsenkungen vor allem für einige Arbeitslosenhilfeempfänger beitrug, rechtfertigten die Grünen unter Hinweis auf die gleichzeitig geschaffenen neuen Zugangschancen zu aktiven Leistungen und wiesen darauf hin, dass es in der Regel ja auch nur die treffe, die keine Familie hätten (vgl. Die Grünen, Plpr. 15/67, S. 5744).

und Fordern sich also immer noch ganz klar von den schärferen Ansätzen der konservativ-liberalen Opposition absetzen.

„Erst fördern und dann fordern: Wir wissen, dass der Schlüssel zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in unserem Land darin liegt, dass wir die Menschen qualifizieren und fördern. Wenn wir das tun, haben wir auch das Recht, die Menschen zu fordern. Das ist ein Weg, der aus der Krise führt – nicht die massive Absenkung des Lohnniveaus“ (SPD, Plpr. 15/67, S. 5748).

Das Verhältnis von Rechten und Pflichten bzw. „Leistung gegen Gegenleistung“ wurden unter Bezug auf den Wert der Solidarität zwar auch von der Regierung nun stärker betont:

„Wir müssen erwarten, dass Arbeitsuchende, die ein Angebot für einen Arbeitsplatz bekommen, dieses auch annehmen. Damit Menschen, die aus der Arbeitslosigkeit kommen – ob sie Arbeitslosenhilfebezieher oder Sozialhilfeempfänger sind, ist egal –, wieder in Arbeit gehen, schaffen wir Anreize. Gleichzeitig muss aber gelten: Wer zumutbare Arbeit ablehnt, der kann nicht damit rechnen, dass er öffentliche Hilfe aus den Kassen der Steuer- und Beitragszahler bekommt. Diesem Grundsatz der Zumutbarkeit, der für jeden Einzelnen gilt, müssen wir in Deutschland Geltung verschaffen. Es ist Ausdruck des Prinzips der Solidarität, dass derjenige, der Anspruch auf die Unterstützung durch die Gemeinschaft erhebt – das ist sein Recht; er muss unterstützt werden – gleichzeitig bereit sein muss, zu tun, was die Gemeinschaft entlastet“ (SPD, Plpr. 15/67, S. 5738).

Aber das eigene Konzept von Fördern und Fordern hielt man damit auch ganz klar für sozial gerecht und ausgewogen. Herausgestellt wurden dabei vor allem Verbesserungen durch das Gesetz, die man am Zugang zu Eingliederungsleistungen auch für Erwerbsfähige ohne ALG II- Anspruch und den besonderen Eingliederungs- im Verbindung mit Kinderbetreuungsmaßnahmen für Frauen festmachte. Im Rahmen der Realisierung der Zielvorstellung einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie sollte Kindererziehung nämlich kein Eingliederungshemmnis mehr darstellen (vgl. SPD, Plpr. 15/67, S. 5754). Außerdem wollte man durch die Einführung eines Kinderzuschlags verhindern, dass Familien allein wegen ihrer Kinder ALG II oder Sozialgeld beantragen mussten. Der Kinderzuschlag sollte als eine dem ALG II und dem Sozialgeld vorgelagerte einkommensabhängige Leistung gewährt werden, so dass sich eine Arbeitsaufnahme oder die Fortführung von Erwerbstätigkeit für Eltern schon lohnen sollte, wenn sie ihren eigenen ALG II- und Sozialgeld-Bedarf erwirtschafteten (vgl. Drs. 15/1516, S. 48).

Wie schon in der gesamten Regierungszeit von Rot-Grün wurde auch in dieser Debatte wieder eine Spezifizierung auf das Problem der Jugendarbeitslosigkeit vorgenommen, da man sie nach wie vor als „besonders bedrückend“ darstellte, wenn man auch im internationalen Vergleich hierbei immer noch gut abschnitt. Um „der Arbeitslosigkeit in Deutschland den Nachwuchs zu entziehen“ sollten junge Menschen auch bei Hartz IV besonders berücksichtigt werden. Das hieß konkret, dass sie im Sinne besonderer Vermittlungsbemühungen gefördert, aber gleichzeitig auch durch besondere Sanktionen (Möglichkeit des völligen Entzugs finanzieller Leistungen bei mangelnder Eigenverantwortung und Kooperation) gefordert werden sollten, was man angesichts des „Drucks und der Erwartung der Solidargemeinschaft“ sowie der gesamten Gesellschaft für nötig hielt ( vgl. SPD, Plpr. 15/67, S. 5739).

„Es ist unser Ziel, dass jeder dieser jungen Leute, jeder junge Mann und jede junge Frau, die heute arbeitslos sind und insbesondere Arbeitslosen- und Sozialhilfe erhalten, in sehr überschaubarer Zeit entweder ein Angebot für eine Qualifikation, für berufsvorbereitende Maßnahmen, für ein Praktikum, für einen Arbeitsplatz oder für eine sonstige Qualifikation erhält. Wir müssen dann auch erwarten können, dass die jungen Leute von solchen Angeboten Gebrauch machen. Deshalb haben wir im Gesetzentwurf vorgesehen, dass junge Leute entsprechende Angebote auch annehmen müssen, also tatsächlich in eine Qualifikationsmaßnahme, Ausbildung oder Ähnliches gehen müssen. Wenn sie sich dem zu entziehen versuchen – was wir ja nicht völlig ausschließen können –, dann kann für sie – darauf müssen wir hinweisen – eine öffentliche Förderung in Gestalt von Geldzuwendungen nicht mehr zur Verfügung stehen“ (SPD, Plpr. 15/67, S. 5739).

Letztlich forderte die Regierung aber nicht nur von den Jugendlichen Kooperation ein, sondern auch von den Unternehmen und Betrieben, die mehrfach in der Debatte aufgerufen wurden, ihrer Verantwortung für Ausbildungsplätze nachzukommen, wobei man mit der Ausbildungsplatzumlage immer noch implizit drohte.

„Von hier aus geht mein Appell an die deutsche Wirtschaft, an jeden einzelnen Unternehmer und jede einzelne Unternehmerin, alle, die Verantwortung und Mitverantwortung in den Unternehmen tragen: Prüfen Sie bitte noch einmal, ob Sie einen zusätzlichen oder überhaupt einen Ausbildungsplatz anbieten können. Wer sich heute als Unternehmer nicht ausreichend darum kümmert, geeigneten Nachwuchs heranzubilden, der läuft Gefahr, in wenigen Jahren ohne Fachpersonal dazustehen. Machen Sie mit und sorgen Sie für die Zukunft vor! Damit werden Sie Ihrer gesellschaftlichen Verantwortung gerecht. ... Für mich haben die Wirtschaftsverbände und die Kammern einen Sicherstellungsauftrag für die Ausbildung. Es geht nicht darum, sie jetzt zu bedrohen, sondern darum, sie daran zu erinnern, dass sie einen Sicherstellungsauftrag haben“ (SPD, Plpr. 15/60, S. 5108, 5122).

Laut Bundesminister Clement musste darauf geachtet werden, dass angesichts noch fünf geburtenstarker Jahrgänge, die auf den Arbeitsmarkt zukamen, „diese uns nicht verderben, weil wir sie in Zukunft dringend brauchen“ (vgl. SPD, Plpr. 15/60, S. 5122).

Anzumerken ist noch, dass sich die Regierungsfractionen in den Debatten zu den beiden letzten Hartz-Gesetzen vor dem Hintergrund einer weiterhin schlechten Wirtschaftslage und steigender Arbeitslosenzahlen zu präsentieren hatten, was besonders im Hinblick auf den Aspekt der Senkung der WLI interessant erschien. Denn während die Opposition eine düstere Prognose und Bilanz nach der anderen ins Feld führte und den Anstieg der Arbeitslosenzahlen auf fünf Millionen schon als gewiss ansah (vgl. CDU/CSU, Plpr. 15/60, S. 5110, 5133), fielen bei der Regierung nun auch erstmals direktere Entemotionalisierungsversuche auf, die durch weitere Differenzierungen der Problemlage unterstützt zu werden schienen. Gegen die „Unkenrufe“ der Opposition führte die Regierung zunächst verschiedene Indikatoren für einen wirtschaftlichen Aufschwung ins Feld (vgl. SPD, Plpr. 15/60, S. 5103ff.). Die Opposition stellte dies natürlich wieder in Frage (vgl. z.B. CDU/CSU, Plpr. 15/60, S. 5110), woraufhin die SPD wiederum betonte, dass der Aufschwung nicht „zerredet“ werden dürfe, sondern den Menschen im Land Hoffnung gemacht werden müsse (vgl. SPD, Plpr. 15/60, S. 5119), wozu auch gehöre, nicht mit „Horrorzahlen“ über fehlende Ausbildungsplätze in den Medien die Situation zu dramatisieren (vgl. SPD, Plpr. 15/60, S. 5109). Der Einfluss des „psychologischen Aspekts“ zur Überwindung der Krise wurde also auch wieder entdeckt.

„Zuversicht macht stark. Deutschland braucht Politiker, die die Lage nicht schlechtreden, sondern die den Menschen Hoffnung machen und die Zuversicht in das Machbare vermitteln. Nur so kommen wir aus der wirtschaftlichen Krise heraus“ (SPD, Plpr. 15/60, S. 5135).

Deswegen, und weil man um die Macht der Oppositionsparteien im Bundesrat wusste, machte man die Opposition letztlich auch in großem Maße dafür verantwortlich, was in den nächsten Monaten mit den Reformvorschlägen noch passieren würde.

„Wir stehen vor entscheidenden Weichenstellungen: Werden wir einen Reformherbst oder einen Blockadeherbst haben? Haben wir zukünftig Manchester-Kapitalismus pur oder bewahren wir die soziale Balance? Machen wir reine Klientelpolitik, wie Sie sie bei der Handwerksordnung betreiben, oder Strukturreformen mit Augenmaß? Das sind die Fragen, denen besonders Sie aus der Opposition sich stellen müssen“ (SPD, Plpr.1 5/60, S. 5136).

Dabei versicherte man sich gegenseitig immer wieder, im Grunde die gleichen Ziele zu verfolgen und, abgesehen von einigen Details, bei der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe von einem deskriptiven wie normativen Wissenskonsens sprechen zu können.

„Ich denke, wir sind uns im Wesentlichen darüber einig, was im Bereich der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik, aber natürlich auch der Finanzpolitik und der Sozialpolitik zu tun ist“ (BM Clement, Plpr. 15/60, S. 5103).

„Ein weiteres Ziel, das wir mit dem Hartz-IV-Gesetz verfolgen, ist die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe. Das ist eine Maßnahme, die inzwischen von fast allen Seiten bejaht und unterstützt wird“ (SPD, Plpr.15/67, S. 5738).

„Sie wissen, dass es eine Übereinstimmung darüber gibt, dass wir eine Reform von Arbeitslosen- und Sozialhilfe wollen – je schneller sie kommt, desto besser“ (CDU/CSU, Plpr. 15/67, S. 5740).

Deswegen appellierte die Regierung dann auch an mehreren Stellen, die weiteren Gespräche zu den Gesetzen zwischen den Parteien „unideologisch“ und „ganz praktisch“ zu führen (vgl. SPD, Plpr. 15/60, S. 5107). Dass noch ein Vermittlungsverfahren bevorstand, war bei der Verabschiedung der Gesetze im Oktober 2003 ohnehin klar, so dass die Regierung befürchten musste, doch noch einige Kompromisse einzugehen.

„Aber wenn Sie, meine Damen und Herren von Rot-Grün, dieses Gesetz zusammen mit der Union beschließen und es bald beschließen wollen, dann müssen Sie auch ein wenig auf die Vorstellungen eingehen, die die Union hat. Da dürfen Sie den hessischen Gesetzentwurf nicht so einfach beiseite wischen“ (CDU/CSU, Plpr. 15/60, S. 5131).

Laut Regierung brachte die Umsetzung der letzten beiden Bausteine der Hartz-Reformen aber schon die entscheidenden Veränderungen am Arbeitsmarkt, da man hierdurch das benötigte Umdenken, quasi einen „Mentalitätswandel“ bewirkt und gefördert habe (vgl. SPD, Plpr. 15/60, S. 5105).

„Wir orientieren die Menschen um. Sie müssen ein Bewusstsein für die veränderte Lage der Weltwirtschaft, die veränderten Wachstumserwartungen und die Probleme, die mit dem demographischen Wandel verbunden sind, entwickeln. Dass uns das vor allem dann, wenn Sie sagen, dass die Welt gleich untergeht, nicht immer Zustimmung bringt, ist klar. Wir stellen uns aber dieser Aufgabe, und zwar ausgewogen“ (SPD, Plpr. 15/60, S. 5123).

Am Ende käme man daher zu „einer neuen Balance zwischen ökonomischer Notwendigkeit, sozialem Zusammenhalt und gesellschaftlichem Aufbruch“ (vgl. SPD, Plpr. 15/60, S. 5135), denn vor zu großen Erwartungen wollte man jetzt doch auch warnen. So wiesen auch die Grünen noch darauf hin, dass

alle eingeleiteten Maßnahmen nur greifen könnten, wenn es gelänge, aus der „stagnativen Phase“ herauszukommen.<sup>286</sup>

„Wir brauchen für neue Arbeitsplätze – das ist ganz klar – Wachstum. ...Im Moment sind wir gar nicht in einer Situation, in der Zeitarbeit oder irgendetwas anderes zur Integration auf dem Arbeitsmarkt boomen kann“ (Die Grünen, Plpr. 15/60, S. 5113/5114).

Insgesamt versuchte die Regierung deutlich zu machen, dass die Veränderung von relevanten Kontext-/Umweltbedingungen als zentrale Ursache für die Probleme der Arbeitslosigkeit und der Gefährdung der Grundlagen der sozialen Sicherungssysteme gesehen und somit im Sinne von Sachzwängen auch als Triebkräfte für die Reformen interpretiert werden sollten. Interessant ist, dass dabei wie schon an der einen oder anderen Stelle angemerkt, vor allem auch immer häufiger die relativ neu erkannte Herausforderung der zukünftig erheblich veränderten Altersstruktur von Regierung wie Opposition thematisiert wurden.

„Es geht darum, die Wachstumsschwäche, die unser Land jetzt bereits im dritten Jahr belastet, zu überwinden und am Arbeitsmarkt nach vielen Jahren endlich eine Trendwende zu bewirken. Bei allen Maßnahmen, die dafür getroffen werden, dürfen die erheblichen demographischen Veränderungen nicht außer Acht gelassen werden“ (SPD, Plpr. 15/60, S. 5103)

„Welches ist neben dem geschlossenen Arbeitsmarkt und der mangelnden Produktivität die größte Wachstumsbremse? – Das ist der zunehmende demographische Verfall unseres Landes. Allein in diesem Jahr müssen wir ein Wirtschaftswachstum von 1 Prozent, das möglich gewesen wäre, abschreiben, weil die demographische Entwicklung zunehmend als Bremsklotz wirkt. Deswegen sage ich Ihnen: Wenn Sie an die Probleme grundsätzlich herangehen wollen, wenn Sie wirklich eine Wurzelbehandlung machen wollen – und die braucht Deutschland –, müssen Sie das Problem der Demographie angehen und dürfen es nicht ständig verschweigen und tabuisieren“ (CDU/CSU, Plpr. 15/67, S. 5751).

Die zentralen Ziele der Politik wurden daher in der Überwindung der momentanen Wachstumsschwäche, der Förderung des Aufschwungs und der Senkung der Beschäftigungsschwelle gesehen, was auch von Rot-Grün vor allem durch Steuerentlastungspolitik, Bürokratieabbau und Senkung der Lohnnebenkosten bewerkstelligt werden sollte (vgl. SPD, Plpr. 15/60, S. 5104, 5120; SPD, Plpr. 15/67; S. 5740)

„Wir müssen den Aufschwung in Gang bringen. Deswegen müssen wir die Steuerreform vorziehen. ...Wir haben am Arbeitsmarkt Strukturprobleme, nicht nur konjunkturelle Probleme. Die Reformen müssen die Strukturprobleme angehen. Deswegen ist eine zentrale Aufgabe der Agenda 2010: die Lohnnebenkosten senken, Strukturformen in den sozialen Sicherungssystemen verwirklichen. Wir müssen die Spirale von höheren Lohnnebenkosten, mehr Arbeitslosigkeit, wieder höheren Sozialversicherungsbeiträgen usw. durchbrechen. Wir müssen die Beschäftigungsschwelle generell senken. Selbst ein Wachstum von 2 Prozent kann nicht zu mehr Beschäftigung führen, wenn die Beschäftigungsschwelle weiterhin bei 2 Prozent Wachstum und in den neuen Bundesländern sogar bei 3 Prozent Wachstum liegt. Also müssen wir entbürokratisieren“ (Die Grünen, Plpr. 15/60, S. 5114)

Im Zusammenhang mit Arbeit an der Reduzierung der Lohnnebenkosten erwarteten die Sozialdemokraten allerdings ein „quid pro quo“, und zwar in Bezug auf das Problem der Verschärfung der Arbeitsplatzsituation durch Rationalisierungsmaßnahmen in den Unternehmen.

<sup>286</sup> Dies wurde von der Union übrigens äußerst spöttisch kommentiert: „Ich bin geradezu dankbar, dass die Grünen in der Zwischenzeit einen Begriff kennen und nennen, bei dem sie früher eine pawlowsche Reaktion der übelsten Art gezeigt haben, nämlich Wirtschaftswachstum“ (CDU/CSU, Plpr. 15/60, S. 5124).

„Meine Damen und Herren, wir haben eine zweite Aufgabe: der Rationalisierung eine neue Richtung zu geben. Wir erleben es zurzeit, dass die Automobilindustrie, aber auch die Maschinenbauindustrie mit ihren Preisvorgaben die Zulieferer geradezu zwingen, ferne Standorte aufzusuchen. Wir erwarten von den Profis der Nation, dass andere Effizienzpfade begangen werden – sei es nun der Energiepfad, die Materialwirtschaft oder Ähnliches. Man kann auch in andere Richtungen gehen und muss nicht alles auf den Faktor Arbeit abladen. Wir verringern die Lohnnebenkosten. Wir erwarten im Gegenzug von der Wirtschaft, dass neue Pfade der Effizienzrevolution begangen werden und dass wir das miteinander anpacken“ (SPD, Plpr. 15/60, S. 5122).

Wie komplex und differenziert die Frage der Stimulierung von Beschäftigung insgesamt zu sehen war, machte ein SPD-Abgeordneter schließlich sehr bildhaft deutlich.

„Beschäftigung hängt – das wissen wir – vom Arbeitsmarkt und von einer Vielzahl von Faktoren ab, zum Beispiel von der Konjunktur, der Außenwirtschaft, der privaten Nachfrage, privaten und öffentlichen Investitionen, der Arbeitszeitgestaltung und nicht zuletzt der Arbeitsmarktverfassung, das heißt dem System aus Arbeitsmarktpolitik, Arbeitsrecht und Lohnersatzleistungen. Das möchte ich anhand eines Vergleiches mit einem Auto erläutern. Wenn die Konjunktur dem Motor entspricht, ist die Arbeitsmarktverfassung mit dem Antrieb zu vergleichen. Solange der Motor noch stottert, kann auch der neue Antrieb nicht richtig zum Zuge kommen“ (SPD, Plpr. 15/60, S. 5136).

Schließlich wurde noch darauf hingewiesen, dass es mittlerweile nicht nur um nationale Verantwortlichkeit ginge, sondern die Einbindung in die internationale Wirtschaftsentwicklung und in die EU besondere Verpflichtungen mit sich bringe, womit man auch auf die Dringlichkeit rascher Entscheidungen bzw. am besten natürlich einer reibungslosen Verabschiedung der Reformen appellierte, aber auch noch einmal grundsätzlich das Handeln der Regierung rechtfertigte.

„Die Verflechtung der Güter- und der Finanzmärkte in der EU ist inzwischen so stark, dass ein schwaches Wachstum in Deutschland unmittelbare Auswirkungen auf die konjunkturelle Lage der Nachbarstaaten hat. Ohne Deutschland kommt die Europäische Union nicht voran. Die Europäische Union wartet auf positive Signale aus Deutschland. Wir müssen und werden Deutschland wieder zum Motor der europäischen Wirtschaft machen. Dafür tragen wir alle Verantwortung. Meine Bitte ist, dass wir die unstrittigen Reformen auf den verschiedenen Feldern, ob das das Vorziehen der Steuerreform ist, – es geht um die Felder, Frau Kollegin – ob es um die Gemeindefinanzreform geht, die Reform der sozialen Sicherungssysteme und weitere Reformen, auf den Weg bringen, damit wir die Chance, die sich jetzt aus der Entwicklung des Welthandels und der Erwartungen in Deutschland ergibt, wirklich nutzen“ (SPD, Plpr. 15/60, S. 5109).

Diese Einbindung in die Weltwirtschaft ist für uns eine besondere Verpflichtung. Wir müssen in nationaler Verantwortung das tun, was in der gegenwärtig äußerst schwierigen und labilen Wirtschaftslage notwendig ist. Dazu gehört, dass wir die Spielräume für Investitionen nutzen und den Konsum der Verbraucherinnen und Verbraucher fördern. Deshalb müssen wir dafür sorgen – das steht in einem unmittelbaren Zusammenhang –, dass die Steuern herabgesetzt werden und die Lohnnebenkosten sinken. Wir brauchen ein neues Denken am Arbeitsmarkt. Wir müssen die Umgestaltung des Arbeitsmarktes anpacken. Wir müssen die Lehre daraus ziehen, dass die bisherigen Instrumente am Arbeitsmarkt in Deutschland trotz eines außerordentlich hohen Mitteleinsatzes nicht erfolgreich waren. Deshalb brauchen wir ein neues Handeln“ (SPD, Plpr. 15/67, S. 5740).

Neues und vor allem anderes Handeln wurde von der Opposition, soweit noch nicht dargestellt, aber auch nach längerer Zeit nun wieder in Bezug auf das Thema Arbeitszeit verlangt. Eine Verlängerung der Arbeitszeit in Deutschland wurde nämlich als zentraler Baustein zur Überwindung der Arbeitsmarkt- und Wachstumsschwäche angesehen und - eventuell auch in Erinnerung an Kohls Äußerung zum „kollektiven Freizeitpark“ - auch vor dem Hintergrund des internationalen Vergleichs und „Erfahrungswissens“ für notwendig gehalten, schließlich würde es den Staat auch nichts kosten.

„Ich will Ihnen ein Feld nennen, das mir wichtig erscheint und auf dem Veränderungen nichts kosten. ... Wir haben also die kürzeste Lebensarbeitszeit unter allen Industrienationen. Wir haben darüber hinaus die kürzeste Tagesarbeitszeit, die kürzeste Wochenarbeitszeit und die kürzeste Jahresarbeitszeit unter allen Industrienationen.

In welcher Hybris leben wir eigentlich, dass wir meinen, mit so wenig Arbeit wohlhabender sein zu können als andere, die deutlich mehr arbeiten? Was bilden wir uns eigentlich ein? ... Ich behaupte: Die Kombinationswirkung aus dem, was wir finanziell tun, und dem, was wir auf dem Arbeitsmarkt in Form von Flexibilisierung, mit betrieblichen Bündnissen sowie der Organisation von Wochen- und Lebensarbeitszeiten tun, könnte zu einem nachhaltigen Vorwärtsschub führen. Dieser würde uns dann über eine geraume Zeit in sicheres Fahrwasser bringen. Dann könnten wir all die Dinge finanzieren, die wir für die Zukunftssicherung unserer jungen Leute, unserer Arbeitsplätze und unserer sozialen Sicherungssysteme brauchen“ (CDU/CSU, Plpr. 15/60, S. 5139f.).

Die FDP schimpfte in der Debatte vor allem noch über die von der Regierung im Zuge von Entbürokratisierungsbestrebungen durchgesetzten Liberalisierungen in der Handwerksordnung, bezeichnete sie als „Aldisierung des Handwerks“ und „Scheinheiligkeit in der Handwerks- und Mittelstandspolitik“ (vgl. FDP, Plpr. 15/60, S. 5116/117) und gesellte sich in der Zumutbarkeitsdebatte erwartungsgemäß zu den „Hardlinern“. Ihrer Ansicht nach war es mehr ein Verstoß gegen die Menschenwürde, die Menschen in der Arbeitslosigkeit verharren zu lassen als sie irgendwie zu beschäftigen (vgl. FDP, Plpr. 15/67, S. 5746) und damit auch an ihre „Bringschuld“ gegenüber der Solidargemeinschaft (FDP, Plpr. 15/60, S. 5117) zu erinnern. Der Arbeitslosigkeit den Nachwuchs zu entziehen, hielt die FDP nur für möglich, wenn man konsequent verhindere, dass sich weitere Generationen in den staatlichen Lohnersatzleistungen einrichteten. Einen Rückgang der Arbeitslosigkeit meinte sie nur erzielen zu können, wenn die Regierung auch endliche „heilige Kühe“ wie Flächentarifverträge angehe, wobei man sicher war, dass sie auch hier noch von der Vernunft, der Realität oder eben auch den Problemen eingeholt werde (vgl. FDP, Plpr. 15/67, S. 5747f.). Ansonsten gab es wieder die „Standardkritik“ im Sinne des Vorwurfs, eher „Theaterinszenierungen“ denn konkrete, sinnvolle Steuer- und Sozialreformen sowie Entbürokratisierungsmaßnahmen gezeigt zu haben (vgl. FDP, Plpr. 15/60, S. 5119) und damit wieder mal ein nutzloses, aus Gefälligkeit gegenüber der Parteilinken „weich gekochtes Konzept“ vorzulegen.

„Eine Zeit lang hatten die Vertreter der Wirtschaft und auch wir in der Opposition die Hoffnung, dass Sie auf einem vernünftigen Weg mitgehen wollen. Wir dachten, dass Sie es ernst meinen. In den letzten beiden Wochen haben Sie sich dann von Ihren Abweichlern weich kochen lassen. In Wahrheit haben Sie sich gegen die Neue Mitte und für die alte Linke entschieden. Sie haben das, was mit der Agenda 2010 ohnehin nur als Minimalprogramm begonnen hat, so weich gekocht, so bis zur Unkenntlichkeit verstümmelt, dass dadurch keine neuen Initiativen auf dem Arbeitsmarkt entstehen werden“ (FDP, Plpr. 15/67, S. 5746).

Dass der Niedergang der Wirtschaft und des Vertrauens in die Politik damit in der Verantwortung von Rot-Grün lag, war aus Sicht der Opposition klar, wobei man anscheinend doch noch Hoffnungen auf den neuen Mann im Kabinett, Superminister Clement, gesetzt hatte.

„Wenn man einige Minuten innehält und einmal darüber nachdenkt, was wir in Deutschland tatsächlich brauchen, dann kommt man zu dem Ergebnis, dass wir einen Minister für Wirtschaft und Arbeit bräuchten, der so viel Rückhalt durch den Bundeskanzler im Kabinett hat, dass er alle politischen Entscheidungen, die in den einzelnen Ressorts getroffen werden, so ausrichten kann, dass sie zu mehr Arbeitsplätzen und mehr Wachstum in Deutschland führen“ (CDU/CSU, Plpr. 15/60, S. 5111).

Der Vollständigkeit halber ist noch erwähnen, dass von den zwei PDS-Abgeordneten Hartz IV als Ergebnis einer großen „Abruchkoalition“ angesehen wurde.

„Sie reicht von der SPD bis zur CDU/CSU und von den Grünen bis zu den Unternehmerverbänden. Aus den Gewerkschaften kamen zwar Widerworte, allerdings kein Widerstand“ (PDS, Plpr. 15/67, S. 5752).

Trotzdem bekamen natürlich die Sozialdemokraten die meiste Kritik ab, da man in der PDS vermutete, dass nicht nur das soziale Herz der Genossen erkaltet, sondern auch der kühle Verstand verloren gegangen sein müsse, wenn man durch Hartz IV jetzt Armut erzwingt, dadurch Kaufkraft entzieht und den Osten endgültig abschreibt (vgl. PDS, Plpr. 15/60, S. 5752/5131, 5132).

Hartz III und Hartz IV wurden am 17. Oktober wie geplant mit Koalitionsmehrheit im Bundestag verabschiedet, schließlich hatte Bundeskanzler Schröder sein Verbleiben im Amt auch davon abhängig gemacht.

#### *Vermittlungsverfahren zum Dritten und Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*

Sowohl für das dritte wie das vierte Gesetz wurde, wie schon angekündigt, vom Bundesrat der Vermittlungsausschuss angerufen, um wieder eine grundlegende Überarbeitung zu erwirken. Zum dritten Hartz-Gesetz hieß es in der Begründung, dass das Gesetz nicht geeignet sei, die notwendigen grundlegenden Reformen der sozialen Sicherungssysteme entscheidend voranzutreiben und den Arbeitsmarkt nachhaltig zu entlasten. Statt des großen Umbaus der Bundesbehörde wollte man eine stärkere Föderalisierung und Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik durch mehr Freiräume für regionale und lokale Stellen und stärkere Mitspracherechte der Länder bei der Ausrichtung der regionalen Arbeitsmarktpolitik. Die Tätigkeitsfelder, die nicht im Kernbereich der BA lägen, sollten auf private Anbieter verlagert werden, wodurch Kosten und Personalressourcen gespart werden könnten, so dass sich die BA, noch stärker als im Gesetz vorgesehen, auf ihre Kernaufgaben konzentrieren könne. In strenger Orientierung am Subsidiaritätsprinzip sollten also eine grundlegende Neuverteilung der Aufgaben und eine Neugestaltung der Kompetenzen erfolgen. Der Bundesrat forderte außerdem eine noch radikalere Vereinfachung und Flexibilisierung des Leistungsrechts sowie eine stärkere Straffung der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik (z.B. generalklauselartige Beschreibung der möglichen Leistungen und Maßnahmen, Reduzierung der Instrumente auf eine überschaubare Zahl). Es wurde eine stärkere Pauschalierung der Leistungen, die striktere Ausrichtung auf das Ziel der Integration in den ersten Arbeitsmarkt und die Beschränkung von ABM und SAM auf Maßnahmen für Langzeitarbeitslose und Ungelernte als erforderlich angesehen. Mehr Effektivität und Effizienz beim Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente wollte man durch Einführung einer systematischen Erfolgs-/Effizienzkontrolle bewirken, und schließlich sollten alle Anreize zur Frühverrentung beseitigt werden (vgl. Drks. 15/1993).

In der Begründung des Vermittlungsverfahrens zu Hartz IV hieß es dagegen, dass das Gesetz dem eigenen Anspruch nicht gerecht werde, die dramatische Situation auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. Denn dazu würde die Regierung die Hilfesysteme nicht in ausreichendem Maße verzahnen und hätte zu wenig konsequente Anreize für eine Arbeitsaufnahme und wirksame Sanktionen im Falle ungegerechtfertigter Arbeitsverweigerung eingebaut. Chancen zur Belegung des Niedriglohnsektors und damit zur Schaffung von Arbeitsplätzen würden auch nicht genutzt (vgl. Drks. 15/1994).

Im Vermittlungsausschuss zu Hartz III konnten keine Einigungsvorschläge gefunden werden, worauf der Bundesrat Einspruch gegen das Gesetz einlegte, der aber mit der erforderlichen Mehrheit im Bundestag zurückgewiesen werden konnte, so dass der Umbau der BA in wesentlichen Teilen schon zum 1.1.2004 begann. Das Vermittlungsverfahren zu Hartz IV führte allerdings noch zu einer Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien, was konkret hieß, dass jetzt jede legale Arbeit, unabhängig davon, ob ein tarifliches oder ortsübliches Entgelt gezahlt würde, als zumutbar galt. Außerdem wurde den Kommunen das Recht eingeräumt, die Betreuung von Langzeitarbeitslosen im Rahmen eines so genannten Optionsmodells vollständig zu übernehmen<sup>287</sup>. Machten die Kommunen nicht von dieser Option Gebrauch, sollten Arbeitsgemeinschaften zur gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung zwischen BA und Kommunen eingerichtet werden. Bezüglich der Aufgabenverteilung war beschlossen worden, die kommunalen Träger zukünftig auch weiterhin Unterkunfts- und Heizungskosten sowie Zusatzleistungen für die Hilfesuchenden, (z. B. die Erstausrüstung von Wohnung und mit Kleidung) übernehmen zu lassen sowie die psychosozialen Hilfen (Schuldner-/Suchtberatung) und die Betreuung minderjähriger und behinderter Kinder zu gewährleisten. Für die neuen Bundesländer hatte man zudem noch bis zum Jahre 2009 Ausgleichzahlungen für die Kommunen wegen der überproportionalen Belastung durch die hohe Arbeitslosigkeit erwirken können (vgl. Drks. 15/2259). Bei der Abstimmung über das Vermittlungsergebnis gab es allerdings wegen der darin begründeten Verschärfung von Hartz IV keine eigene Koalitionsmehrheit mehr, da jeweils sechs Abgeordnete der SPD und der Grünen dagegen stimmten.

Das vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, und damit der letzte Baustein des Reformgebäudes, wurde pikanterweise am Heiligabend 2003 verkündet, trat wegen der organisatorischen Umsetzungsschwierigkeiten bei der Einrichtung von Arbeitsgemeinschaften, der Umsetzung bei den optierenden Kommunen und auch der finanziellen Leistungsgewährung in Zusammenhang mit EDV-Problemen in wesentlichen Teilen aber erst zum 1.1. 2005 in Kraft.

Festzuhalten bleibt zunächst in aller Kürze, dass damit die im Laufe der hier betrachteten Geschichte der Arbeitsmarktpolitik wohl am stärksten von öffentlichen Protesten begleitete Arbeitsmarktreform von einer rot-grünen Bundesregierung umgesetzt wurde. Es sollte allerdings deutlich geworden sein, dass dies keinesfalls unter Protest der konservativ-liberalen Opposition geschah, sondern, wie schon die PDS als einzigem offenen Gegner dieser Politik im Parlament bemerkte, im Rahmen einer „Großen Koalition“, oder wissenspolitologisch ausgedrückt, eines recht großen normativen Konsenses im parlamentarischen Wissensmarkt.

---

<sup>287</sup> Hierzu sollte noch ein eigenständiges Gesetzgebungsverfahren im April 2004 (vgl. Kommunales Optionsgesetz) erfolgen, in dem die genauen Organisations- und Finanzierungsmodalitäten geregelt werden mussten und schließlich nach erneutem Vermittlungsverfahren die bekannte Experimentierklausel zur Zulassung von maximal 69 kommunalen Trägern der Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für zunächst sechs Jahre eingeführt wurde.

#### 4.11.4 Zusammenfassung: Das kulturelle Milieu von Arbeitslosigkeit in der 15.WP

##### 4.11.4.1 Differenzierungen

Zunächst ist festzustellen, dass der wahrgenommene Problem- wie auch Handlungsdruck in der 15. WP noch höher anzusetzen waren als schon in der vorangegangenen, da die Regierung nun endlich beweisen musste, bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit nicht nur hehre Ziele formulieren zu können, sondern diese auch wirklich und absehbar zu erreichen.

Das Problemmuster von Arbeitslosigkeit enthielt in dieser Periode noch eine weitere Facette, da nun durchgehend auch die demografische Veränderung der Gesellschaft mit ihren Auswirkungen auf das zukünftige Arbeitskraftangebot vor allem aber die Sozialversicherungssysteme neben der Globalisierung als wichtigste Kontextbedingungen interpretiert wurden, vor deren Hintergrund politische Lösungsansätze zu überlegen waren. Zum Beispiel wurde nach einer anfänglichen Doppelstrategie bezüglich des Problems der älteren Arbeitnehmer (vgl. Frühverrentung einerseits und Förderung der Eingliederung durch weitergehende Befristungsmöglichkeiten oder Wegfall der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung andererseits) die Frühverrentungsmöglichkeit als ein vorher verfolgter Lösungsansatz ganz aufgegeben.

Die Ursachen der Arbeitslosigkeit, die hauptsächlich als strukturelle Arbeitslosigkeit, wenn auch immer wieder konjunkturell bedingt verschärft, angesehen wurde, lagen laut Rot-Grün auch in der zweiten Phase ihrer Regierungszeit an den zu hohen Lohnnebenkosten<sup>288</sup>, zu hohen Steuer- und Abgabebelastungen der Unternehmen vor allem vor dem Hintergrund internationalen Wettbewerbs, was Investitionen und das Schaffen neuer Arbeitsplätze in Deutschland bremste und Rationalisierungsmaßnahmen beförderte. Dazu wurden nach der anfänglichen Gegenwehr gegen Deregulierungsmaßnahmen und Flexibilisierungsansätze der Arbeitsmarktstrukturen in den Anfängen der rot-grünen Regierung diese auch in das zentrale Repertoire aufgenommen. Neben der Senkung von Lohnnebenkosten stellte der Abbau von arbeitsrechtlichen Beschäftigungshemmnissen schließlich auch unter Rot-Grün eine zentrale Strategie dar, sogar vielfach in Anlehnung an die Rechtfertigungsfiguren der Vorgängerregierung. So wurde nun auch davon gesprochen, dass es angesichts hartnäckiger Massen- und Dauerarbeitslosigkeit prioritäre Aufgabe sei, den „Draußenstehenden“ die teilweise fest verschlossenen Tore zum Arbeitsmarkt durch Aufweichung des Kündigungsschutzes, weitere Flexibilisierung in Bezug auf befristete Beschäftigung, gerade auch für ältere Arbeitnehmer, Leiharbeit und Ermöglichung von Öffnungsklauseln in Tarifverträgen zu öffnen und damit die Beschäftigungsschwelle auch in Zeiten konjunkturell bedingter weltwirtschaftlicher Wachstumsschwächen zu senken.

Die Regierung wollte nun auch eine „Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik aus einem Guß“, was symbolisch vor allem auch in der Einrichtung des Superministeriums unter Wolfgang Clement zu sehen

<sup>288</sup> Dabei wurde allerdings bei der Regierung nicht wie in einigen Vorschlägen der Union an eine konkrete Senkung der Beiträge zu Arbeitslosenversicherung gedacht, sondern in Hinsicht auf die Gesundheitsreform mit höherer Eigenbeteiligung der Patienten und der Eigenkapital gedeckten privaten Rentenversicherung auf Entlastungsmöglichkeiten gehofft.

war. Man verfolgte daher auch weiterhin eine differenzierte und komplex miteinander verzahnte Steuer-, Haushaltssanierungs-, Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik, wobei letztere ihren Ausdruck vor allem in der Umsetzung des Hartz-Reformgebäudes fand, welches auch einen wesentlichen Bestandteil der Agenda 2010 zur Sicherung des Sozialstaates darstellte. So konnte man im Vergleich zur ersten Phase von Rot-grün doch auch feststellen, dass man nun mit komplexeren Reformkonzepten an die Lösung herantrat, während man zuvor mit den Korrekturgesetzen und der stärkeren Zielgruppendifferenzierung eher im Sinne von „Klein-Klein“ die Probleme angegangen war.

Die Hartz-Gesetze sollten laut Regierung durch die neuen Regelungen bei den Mini-Jobs und die Förderung von Ich-Ags (vgl. „Kultur der Selbständigkeit“) vor allem auch dem Übel der Schwarzarbeit und der zu hohen Überstunden entgegenwirken. Ansonsten stand natürlich die Idee der Verbesserung der Vermittlung im Mittelpunkt, da man meinte, eine Vielzahl von unbesetzten, offenen Stellen ausmachen zu können. Davon, dass nicht genügend Arbeitsplätze da seien, sprach man also gar nicht mehr, sondern schien vielmehr darauf hinzuweisen, dass man neue Beschäftigungspotentiale bei den haushaltsnahen Dienstleistungen und der Leiharbeit sowie durch Entbürokratisierung und Deregulierung (z.B. im Handwerk) Optionen für eine „Kultur der Selbständigkeit“ erschlossen hatte. Besonders bei der Leiharbeit lag der Effekt in der Neudefinition bzw. –bewertung des prekären Beschäftigungsverhältnisses. Schließlich hatte man versucht, ein vorher als unzumutbar geltendes Beschäftigungsverhältnis durch einige gesetzliche Regelungen, wie es hieß aus der „Schmuddelecke“ herauszuholen, und so als Beschäftigungspotential zu entdecken.

Neben einigen wenigen nachfrageorientierten Ansatzpunkten wie dem Verkehrsinfrastrukturprogramm oder dem kommunalen Infrastrukturprogramm dominierten in den Lösungsansätzen schließlich auch die Sparmotive, da diese zur Gewährleistung eines handlungsfähigen Staates in Verantwortung um die Zukunft und im Sinne von Generationengerechtigkeit gerechtfertigt wurden. Zwei wichtige Slogans hießen daher „Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren“, was nun auch die Leistungskürzungen zu rechtfertigen schien, und „Arbeitslosigkeit bekämpfen statt verwalten“, was den Umbau der BA zum modernen Dienstleister und effizienten Vermittler bedeutete, wobei man sich vom Vermittlungsmonopol der BA eigentlich auch schon ganz verabschiedet hatte, privatwirtschaftliche Vermittlung wurde schließlich schon nach kurzer Zeit erlaubt. Eine weitere Facette des Lösungsansatzes sollte schließlich auch noch im klassischen arbeitsmarktpolitischen Sinne die Qualifizierung und Weiterbildung von Arbeitnehmern und Arbeitslosen, d.h. also die Anpassung der Arbeitskräfte an die jeweilige Arbeitskräftenachfrage, darstellen, was man auch im größeren Kontext vor dem Hintergrund der auch immer wieder thematisierten Notwendigkeit von Zukunftsinvestitionen in Bildung und Forschung sehen konnte. Eng damit verbunden war das Prinzip der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik schon seit dem Job-AQTIV, Erwerbsfähigkeit herzustellen durch das Prinzip des Fördern und Forderns, was in der Öffentlichkeit vor allen Dingen aber im Zusammenhang mit den strikteren Sanktionsmöglichkeiten und verschärften Zumutbarkeitskriterien wahrgenommen wurde.

Bleibt noch zu erwähnen, dass eine bereits bestehende Differenzierung des Problemmusters auch in der zweiten Phase von Rot-Grün beibehalten wurde - die besondere Berücksichtigung und Behandlung der Jugendarbeitslosigkeit. So widmete man sich dieser Teilgruppe mit dem Nachfolgeprogramm „JUMP Plus“, den Bemühungen im Sinne einer Ausbildungsplatzoffensive sowie auch im Sinne des Förderns und Forderns in den Hartz-Gesetzen weiterhin besonders. Der Arbeitslosigkeit wollte man den Nachwuchs entziehen und insgesamt im Zuge der Hartz-Reformen präventiver arbeiten. Ansonsten gab es aber keine besonderen Zielgruppendifferenzierungen mehr, mal davon abgesehen, dass im Fokus nun natürlich vor allem Langzeitarbeitslosigkeit und damit auch wieder einige Risikogruppen wie Frauen und ältere Menschen standen.

In Bezug auf die Adressierung der Problemlösung ist festzuhalten, dass die schon festgestellte Ausweitung sich nicht mehr wesentlich veränderte. „Verantwortungspartnerschaften“ zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden sowie jetzt auch im Rahmen betrieblicher Bündnisse waren bereits zuvor und wurden auch weiter immer wieder eingefordert. Die Regierung hatte dabei betont, dass sie weiterhin als wichtiger Verhandlungs- und Moderationspartner fungieren wollte, Rahmenbedingungen gestalten und so vor allem auch die Substanz des Sozialstaates gewährleisten wollte. So hatte man mehrfach explizit darauf hingewiesen, dass man weder einem Verbände-Staat Vorschub leisten, noch den freien Kräften des Marktes alles überlassen wollte. Die Eigenverantwortung der Bürger für ihr Leben sowie der Arbeitslosen im speziellen für die Überwindung der Hilfebedürftigkeit war bereits eine fest etablierte Deutung. Schließlich hatte man im Rahmen der Hartz-Kommission auch explizit darauf hingewiesen, dass letztlich jeder seinen Beitrag im Sinne eines Zusammenspiels der „Profis der Nation“ leisten müsse. Dabei wurden Politik, Gewerkschaften, Unternehmen und Arbeitgeberverbänden, die BA ( vgl. vor allem im Zusammenhang mit erhöhten Freiräumen und Selbstbestimmung im Zuge der Hartz III- Reform) auch Lehrkräfte an Schulen, Geistliche, Journalisten, Künstler, Arbeitsloseninitiativen etc. genannt, die durch ein „Mosaik von Projekten“ die Arbeitslosigkeit abbauen helfen sollten, wobei im Bericht der Kommission für jede Gruppe auch schon konkrete Ansatzpunkte genannt worden waren (vgl. Hartz et al. 2002, S. 285ff.). Dies fügte sich schließlich in das Ziel der Förderung einer Zivilgesellschaft, wie sie Schröder schon in seiner Regierungserklärung als Vorstellung formuliert hatte, bei der jeder sich stets fragen sollte, welchen Beitrag er zur Lösung gesamtgesellschaftlicher Probleme beitragen könne.

Zu ergänzen wäre lediglich, dass in dieser WP, nicht nur im Sinne einer üblichen Standardfloskel, auf die Mithilfe der Opposition bei der Durchsetzung der Reformen gehofft wurde, sondern diese angesichts der machtpolitischen Verhältnisse im Bundesrat wirklich benötigt wurde, was vor allem auch im Kanzlergespräch mit den Fraktionsspitzen von CDU und CSU eine Konkretisierung erfuhr.

Zur Dimension der kulturellen Ausdehnung ist Folgendes festzuhalten. Alternative Problemlösungsverfahren wie zuvor durch das Bündnis für Arbeit oder die Hartz-Kommission spielten keine Rolle mehr. Das Bündnis war wegen fehlender Kompromissbereitschaft der Verhandlungspartner nach einem erneuten Spitzengespräch Anfang März 2003 aufgelöst worden.<sup>289</sup> Schröder nahm daraufhin vom propagierten Konsenskurs und seiner Moderatorenrolle Abstand und erklärte die arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Reformen zur „Chefsache“ (vgl. Korte, 2007, S. 174). Dazu gehörte auch, dass er am 14. März 2003 die Agenda 2010 unter Betonung der Verantwortung heraus vorstellte, als Regierung auch ohne korporatistischen Ansatz schnell handeln zu müssen. Laut Schmid erlangten im Bereich der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik so die staatlichen Interventionen und marktformigen Regelungen zu Lasten von korporatistischen Aushandlungsmustern zwischen Staat und Verbänden wieder mehr Gewicht. Außerdem fand neben den öffentlichen inszenierten Auftritten eine verstärkte Informalisierung und Parteipolitisierung statt, da Entscheidungsprozesse meist nach dem Schema: Aushandlung von politischen Kompromissen auf der Ebene der Koalitionsarbeitsgruppen, Weiterleitung an das zuständige Ressort, Formulierung des Gesetzentwurfes verliefen (vgl. Schmid 2007, S. 286f.). Neue Ansätze kultureller Ausdehnung des sozialen Problems im eigentlichen Sinne des Erschließens außerparlamentarischer Problemlösungsverfahren war angesichts eines „Politikstils zwischen ‚Chefsache‘ des Kanzlers, Bundesratspoker und nächtlichen Koalitionsverhandlungen“ (vgl. Schmid, 2007, S. 287) sowie des inszenierten Job-Gipfels im März 2005 daher nicht mehr zu sprechen.

Die Hartz-Kommission stellte nach der Ablieferung ihres Abschlussberichts auch keine alternative Problembehandlungsarena mehr dar. Allerdings hatte der Kanzler bemerkt, dass man angesichts des Erfolgs dieses Modells vor allem im Sinne des „Aufbrechens ideologischer Denkblockaden“ und „etablierten Lagerdenkens“ (vgl. auch den euphemistischen Ausdrucks der Versöhnung von Kapital und Arbeit in diesem Zusammenhang), solche Kommissionen auch in anderen Politikbereichen einzusetzen.

Hinweise auf kulturelle Ausdehnung im Sinne einer Europäisierung des Problems der Arbeitslosigkeit hatten sich teilweise weder finden lassen, wenn zur Legitimierung des Erschließens von Beschäftigungspotentialen durch Leiharbeit wiederum auf die Vorbilder im europäischen Ausland verwiesen wurde, oder die Durchsetzung der Hartz-Reformen mit dem Hinweis auf die Verpflichtung, damit positive Signale für Europa zu geben und nationale Verantwortung zu zeigen, gerechtfertigt wurde.

Durch die gesetzliche Fixierung der Eigenverantwortung im Rahmen des Grundsatz des Forderns im SGB II war außerdem die Reprivatisierung des sozialen Problems weiter betrieben und dadurch im Grunde auch eine kulturelle Ausdehnung verfolgt worden. Denn Arbeitslosigkeit sollte nun auch ein-

---

<sup>289</sup> Vgl. ausführlich zur Entwicklung des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit während der rot-grünen Regierungszeit Fickinger 2005.

deutig unter Rückgriff auf individuelle Problemlösungsverfahren bekämpft werden, wobei auch die Problemlösungsverfahren der BA durch Ermöglichung von vermehrter Selbstbestimmung und Eigenständigkeit (vgl. allgemeine Zielvereinbarungen statt Einzelregelungen und Verordnungen zu Steuerung) eine Aufwertung erhalten hatten. In der vorgesehenen dezentralen Zusammenarbeit von Kommunen und lokalen Arbeitsagenturen in ARGENTIN bei der Umsetzung des SGB II ließ sich schließlich noch ein Hinweis darauf finden, dass hier ebenfalls eine relevante Problemlösungsarena gesehen wurde.

Bleibt noch zu bemerken, dass, wie auch schon von der Kohl-Regierung verfolgt, ansatzweise Formen kultureller Ausdehnung zur Entlastung parlamentarischer Problemlösungsverfahren darin gesehen werden konnten, dass z.B. beim Kündigungsschutz und bei betrieblichen Bündnissen letzte Entscheidungen den Verhandlungsarenen der Tarifpartner wieder überlassen wurden.

#### **4.11.4.2 Moralisches Milieu**

Wie schon für die erste Phase der rot-grünen Regierung festgehalten, blieb auch in der 15. Legislaturperiode der Wert sozialer Gerechtigkeit - in der „modernisierten“ Deutung von Chancengerechtigkeit - für das moralische Milieu zentral. Im Zusammenhang mit der Öffnung der Eingliederungsleistungen für alle Arbeitssuchenden sprach man zum Beispiel auch von Zugangsgerechtigkeit, die für alle Chancen der Re-Integration in den Arbeitsmarkt eröffnen sollte. Das Konzept des aktivierenden Sozialstaates, in dem eine aktive Zivilgesellschaft und von jedem Einzelnen Eigenverantwortung gefordert wurde, war vom Kanzler vor allem im Zuge der Agenda 2010 noch stärker herausgearbeitet worden. Der notwendige Sozialstaatsumbau sollte nicht als Verlust von Sicherheit, sondern eher als Gewinn von „Freiheit“ (vgl. hierzu v.a. die Aussagen im Regierungsprogramm) interpretiert werden. Schließlich sollte laut Regierung Schluss mit der Bevormundung des Bürgers durch „patriarchalische Strukturen“ gemacht werden und die Selbstbestimmung und die Gestaltung individueller Lebensentwürfe ermöglicht werden. Es schien nun so, als könne (und wolle) der moderne Sozialstaat keine „Wohlstandsgarantien“ mehr geben, dafür aber „Beteiligungsrechte“ und gleichen Zugang zu Chancen gewährleisten, die im Sinne „jeder ist seines Glückes Schmied“ genutzt werden konnten, so dass ein nun liberalistisches Gerechtigkeitskonzept vorherrschend zu sein schien.

Eine besondere Spezifizierung fand der Wert der Gerechtigkeit zudem noch in der Betonung des Aspekts der Generationengerechtigkeit. Diese musste laut allen Parteien bei der politischen Problembearbeitung nun besonders beachtet werden, wodurch man vor allem die weitere Haushaltskonsolidierung sowie auch Leistungskürzungen und vermehrte Eigenbeteiligungen in der sozialen Sicherung rechtfertigte. Neben der Erfüllung von Generationengerechtigkeit wollte man natürlich auch immer noch den Werten der Wettbewerbs- und Zukunftsfähigkeit gerecht werden, denn neben der demografischen Veränderung der Gesellschaft stellte nach wie vor die globalisierte Wirtschaft die zentrale Herausforderung für die nationale Politik dar.

Dem besonderen Spannungsverhältnis, welchem sich die rot-grüne Regierung im Zuge der Spaltung in Traditionalisten und Modernisierer sowie vor dem Hintergrund der Bedürfnisse der Wirtschaft nach Flexibilität zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit und der Bedürfnisse der Arbeitnehmer nach Sicherheit ausgesetzt sah, schien schließlich auch die Schöpfung des Konzepts der „Flexicurity“ geschuldet zu sein, welches auch den Vorstellungen der Regierung über eine „neue soziale Marktwirtschaft“ zu entsprechen schien. Die Idee der Flexicurity fand man am deutlichsten im Zusammenhang mit den Debatten um die Lockerung des Kündigungsschutzes und die Öffnung von Tarifverträgen, in denen sich die Regierung noch explizit gegen Modelle ausgesprochen hatte, die zugunsten von mehr Flexibilität den Abbau von Schutz und Sicherheit der Arbeitnehmer und der Schwächung der Gewerkschaften zum Ziel hatten. So hatte die Regierung immer auch noch versucht, hervorzuheben, dass man die Sozialpartnerschaft wertschätzte – auch wenn die Gewerkschaften das wohl nicht mehr so wahrnahmen –, da im Rahmen des Bündnisses für Arbeit schließlich doch vor allem von den Gewerkschaften Zugeständnisse abverlangt wurden, um die geplanten Reformen umzusetzen.

Bei dem Wert der Solidarität hatte sich, wie auch schon in der vorangegangenen Periode angemerkt, das Prinzip von „Leistung und Gegenleistung“, die Reziprozitätsnorm, weiter verstärkt. Die verschärfte Zumutbarkeitskriterien sowie das jetzt auch in den Hartz-Reformen umgesetzte Prinzip des Förderns und Forderns machten ganz deutlich, dass mit Solidarität Unterstützungsrechte, aber eben auch Pflichten, die Gemeinschaft so schnell wie möglich wieder zu entlasten, verbunden waren; d.h. zu verstehen, dass Solidarität keine Einbahnstraße sei. So schreibt Schmid (2007, S. 277), dass die aktivierende Arbeitsmarktpolitik eine Kopplung des Bürgerrechts auf Unterstützungsleistungen mit der als Bürgerpflicht erachteten Erwerbsarbeit brachte.

In diesem Zusammenhang war auch die Interpretation des Wertes der Vollbeschäftigung, den die rot-grüne Regierung erst wieder offiziell als Zielvorstellung aufgenommen hatte, interessant. „Arbeit für alle“ schien allerdings nun weniger ein Versprechen und von der Politik beeinflussbar, als eine Pflicht zu sein, die Arbeitssuchende dadurch zu erfüllen hatten, dass sie sich flexibel zeigten, dem Prinzip des lebenslangen Lernens folgten und jede „legale Arbeit“ annahmen. Damit verbunden war natürlich die in dieser WP noch weiter vorangeschrittene Abkehr vom Normalarbeitsverhältnis durch die „Aufwertung“ von Leih-/Zeitarbeit, den Mini-Jobs und Möglichkeiten wie den Ich-AGs. Dass man Vollbeschäftigung zurzeit nicht erreichte, lag also laut Regierung nicht an fehlenden Beschäftigungsmöglichkeiten für die Millionen Arbeitslosen, sondern daran, dass Schwarzarbeit und Überstunden die Entstehung neuer Arbeitsplätze verhinderten und die Menschen die noch bestehenden Beschäftigungspotentiale noch nicht nutzen bzw. erkannten. Durch diese Argumentation konnte der Wert der Vollbeschäftigung beibehalten werden, ohne dass sich die Regierung für die bestehende Diskrepanz hinsichtlich seiner Erfüllung in besonderem Maße rechtfertigen musste. Erwähnenswert ist zudem, dass mit der Konstruktion der „Erwerbsfähigen“ im SGB II, worunter alle gefasst wurden, die mindestens 3 Stunden am Tag arbeiten können, eigentlich auch die Zielgruppe der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik

ausgeweitet wurde. Auch Menschen, die nur teilweise arbeiten konnten, wurden „in die Pflicht genommen“, wozu übrigens auch Mütter gehörten, deren „Vermittlungshemmnis“ Kinderbetreuung durch den Aufbau von besseren Betreuungsstrukturen beseitigt werden sollte, was mit dem Tagesbetreuungsausbaugesetz in Kraft seit dem 1.1.2005 auch in Angriff genommen wurde.<sup>290</sup>

Insgesamt versuchte also auch die rot-grüne Regierung bei wahrgenommenen deutlichen Handlungsrestriktionen (Verschuldung, hoher wahrgenommener Problemdruck), durch ein ausdifferenziertes Problemmuster Handlungsspielräume für Problemlöseaktivitäten zu erschließen und damit Handlungsfähigkeit zu demonstrieren. Durch die nachgewiesene Ausweitung der Adressierung der Problemlösung, besonders die Betonung von mehr Eigenverantwortung nun auch von einer rot-grünen Regierung, schien man zudem eine Entlastung von alleiniger Verantwortung anzustreben. Schließlich war deutlich erkennbar, dass man vor allem auch über die Umdeutung der traditionellen Grundwerte der Sozialdemokratie (Solidarität und soziale Gerechtigkeit) Handlungsflexibilität im Sinne von Legitimationen, vor allem auch parteiintern, für die verfolgte Politik der Regierung zu erlangen versuchte. Handlungsdruck, der aus der nicht mehr gelingenden umfassenden Realisierung von Aspekten wie Verteilungsgerechtigkeit, Ergebnisgleichheit, hoher soziale Absicherung und Arbeitnehmerschutz resultierte, schien so reduzierbar.

Angesichts des Wahlergebnisses nach der Auflösung des Bundestages ist aber festzustellen, dass dieses kulturelle Krisenmanagement, wenn auch für die Gewährleistung von Handlungsfähigkeit in der Regierungsarbeit nützlich, nicht half, Handlungslegitimität aufrecht zu erhalten. Die Situationsdefinitionen und das schließlich vertretene Problemdeutungsmuster der rot-grünen Regierung, welches aber auch maßgeblich von CDU/CSU und FDP mitgetragen wurde bzw. in deren Regierungszeit schon angelegt worden war, trafen nämlich offensichtlich nicht auf die erhoffte Akzeptanz in einigen Teilen der Bevölkerung. So verloren beide Volksparteien bei den Neuwahlen im Herbst 2005 deutlich an Stimmen, was die Fortführung einer rot-grünen Koalition verhinderte, während vor allem „Die Linke“, (vgl. als Zusammenschluss von WASG und PDS seit 17. Juli 2005) deutlichen Zuspruch bekam (vgl. Eschenhagen/Judt, 2008, S. 409f.). Die großen öffentlichen Proteste auf die Agenda 2010 und insbesondere die Hartz IV-Reform zeigten, dass man offensichtlich an die Grenzen der Möglichkeiten kulturellen Krisenmanagements gestoßen war, die in der folgenden zusammenfassenden Diskussion der kulturellen Mechanismen der Problembearbeitung noch genauer erörtert werden. Dabei ist schon anzumerken, dass die Proteste angesichts der erstmaligen Abschaffung einer Sozialleistung vor dem Hintergrund ihrer Funktion für die Sicherung von Massenloyalität und das stärker „erwartungswidrige“ Verhalten einer rot-grünen Regierung, die einst angetreten war „soziale Grausamkeiten“ zu verhindern, erwartbar waren. Diese Umstände deuten auch schon darauf hin, dass schließlich von einer

---

<sup>290</sup> Mit dem Gesetz wurde ein bedarfsgerechter Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder unter drei Jahre und der frühen Förderung umgesetzt und verbesserte Rahmenbedingungen für die Kindertagespflege als Alternative zur Tagesbetreuung geschaffen, mit dem Ziel das Angebot bis 2010 quantitativ und qualitativ an den westeuropäischen Standard heranzuführen (vgl. Drks. 15/3676).

hohen affektiven Aufladung des Problemthemas auszugehen war, weswegen ein letztes Mal auch wieder betrachtet werden soll, inwieweit in den Debatten Hinweise darauf zu finden waren, dass die politischen Akteuren versuchten, diese mit zu beeinflussen.

#### 4.11.4.3 Ergebnisse der WLI-Analyse für die 15. WP

Aus dem Vergleich der Durchschnittswerte für die zentralen Kennwerte „Nutzungsintensität“ und „Anteil erhöhter WLI“ über die gesamte Legislaturperiode hinweg, war zunächst festzustellen, dass die durchschnittliche Nutzungsintensität der Problembegrifflichkeiten mit 2,4 N/S bei den Regierungsparteien gegenüber 2,0 N/S bei der Opposition leicht höher lag. Bei beiden Gruppen fiel sie aber im Vergleich zur vorangegangenen Periode etwas geringer aus. Der durchschnittliche Anteil erhöhter WLI war mit 22,4 Prozent in den Regierungsbeiträgen gegenüber 40 Prozent bei den Oppositionsparteien deutlich geringer. Die Anteile erhöhter WLI waren bei beiden Gruppen gegenüber der 14. WP angestiegen, wobei der Anstieg bei der Opposition auffällig hoch war. Anscheinend hatte man die anfängliche Zurückhaltung bei der Emotionalisierung nach einer Legislaturperiode von Rot-Grün angesichts gestiegenen Problemdrucks und der anstehenden weitreichenden Reformen aufgegeben.

Tab. 4: Durchschnittliche Nutzungsintensitäten und Anteile erhöhter WLI (14./15. WP)

	<b>durchschn. N/S</b>	<b>durchschn. Anteil erhöhter WLI</b>
<b>Regierung</b>		
14 WP	3,3	13,9
15 WP	2,4	22,4
<b>Opposition</b>		
14 WP	2,9	16,7
15 WP	2,0	40,0

Zu erwähnen ist, dass die Ergebnisse bei differenzierter Betrachtung zwischen „rechter“ (CDU/CSU-FDP) und „linker Opposition“ (PDS) aber auch deutlicher auseinanderklafften.

Tab. 5: Ergebnisse der WLI-Analyse differenziert nach „rechter“ und „linker“ Opposition (14./15. WP)

<b>14. WP</b>	<b>durchschn. N/S</b>	<b>durchschn. Anteil erhöhter WLI</b>
„rechte“ Opposition (CDU/CSU + FDP)	2,7	20,0
„linke“ Opposition (nur PDS)	3,9	19,4
<b>15. WP</b>		
„rechte“ Opposition (CDU/CSU + FDP)	1,8	37,6
„linke“ Opposition (nur PDS)	5,3	46,4

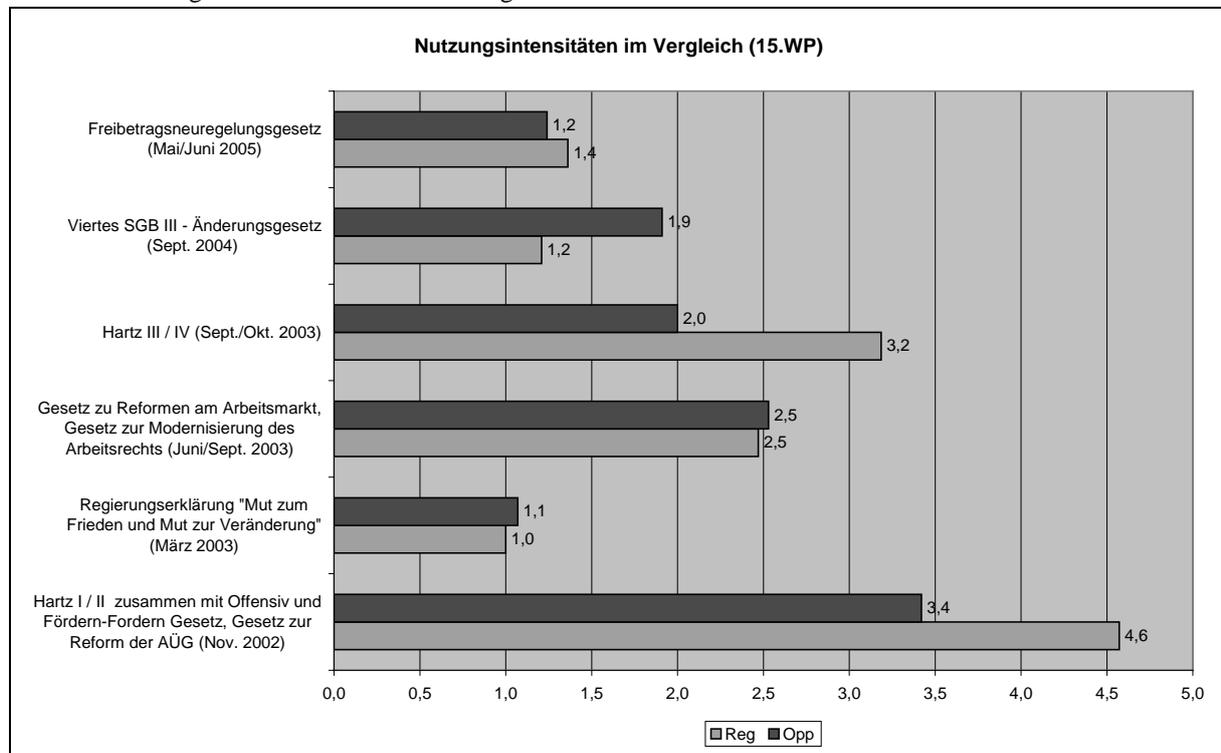
Allerdings dürfen die hohen Werte für die PDS auch nicht überbewertet werden, da angesichts ihrer Vertretung mit nur zwei Abgeordneten im Parlament und damit jeweils nur geringen Redeanteilen, die Skandalisierungen, dramatisierende Beschreibungen und emotionalisierte Ausdrücke relativ gesehen stärker in ihren Redebeiträgen ins Gewicht fielen. Eine höhere Thematisierung und auch affektive Aufladung des Problems war aber auch vor dem Hintergrund des Einschwenkens der Regierung auf einen neoliberalen Politikkurs im Rahmen der Agenda 2010 und der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik

plausibel. Schließlich stellte die PDS im Parlament letztlich im Grunde den einzigen scharfen, offenen Kritiker dieser Politik dar, während die konservativ-liberale Opposition den Paradigmenwechsel im Grunde begrüßte und wie gezeigt wesentlich mittrug.

Zu Schröders Darstellung des Regierungsprogramms im Oktober 2002 (Arbeitslosenquote lag bei 10,5%) war lediglich anzumerken, dass eine Nutzungsintensität von 0,41 N/S mit durchgängig niedrigem WLI-Grad (0% erhöhte WLI) verzeichnet wurde. Damit lagen sowohl die Nutzungsintensität als auch der WLI-Grad wieder geringer als in der ersten Regierungserklärung im Herbst 1998 (0,62 N/S, erhöhte WLI 16,7%). Schröder konstatierte hier zwar, dass die Arbeitslosigkeit vordringliche Aufgabe der Politik sei und stellte auch schon in Aussicht, an welchen Stellen man dagegen intervenieren wolle, benutzte aber in keiner Weise Elemente der Dramatisierung oder Emotionalisierung.

Die genauere Betrachtung der Ergebnisse für die einzelnen Debatten ergab folgendes Bild:

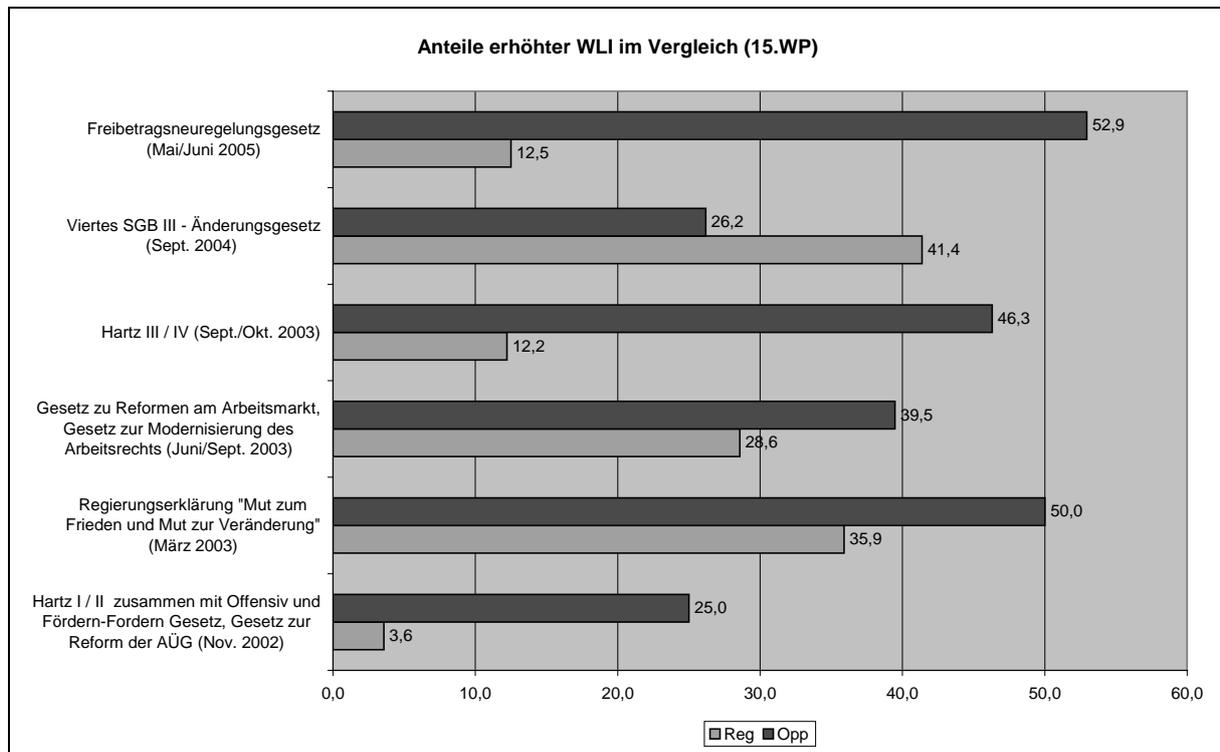
Abb. 21: Nutzungsintensitäten der Problembegrifflichkeiten in den Debatten der 15. WP



Auffällige Unterschiede bei den Nutzungsintensitäten gab es bei den Debatten zu den vier Hartz-Gesetzen (November 2002 und September/Oktober 2003). Die Nutzungsintensitäten lagen auf Seiten der Regierung nämlich sehr hoch und waren höher als in den Oppositionsbeiträgen. Allerdings waren die Anteile erhöhter WLI hier aber auch gleichzeitig wieder sehr gering, mit nur 3,6 und 12,5 Prozent erhöhter WLI unterdurchschnittlich. Auch die Debatte zum Freibetragsneuregelungsgesetz im Mai/Juni 2005 fiel in dieser Hinsicht auf. Bei allen drei genannten Debatten war zudem der erwartungskonforme Unterschied zwischen Regierung und Opposition (Regierung niedriger als Opposition) besonders auffällig.

Die außergewöhnlich hohe WLI (52,9%) auf Seiten der Opposition beim Freibetragsneuregelungsgesetz ließ sich im Kontext der damaligen Entwicklung ganz gut nachvollziehen. Zu dieser Zeit war nämlich schon bekannt, dass Schröder plante, die Vertrauensfrage zu stellen und damit zu vorzeitigen Neuwahlen zu kommen, was die Opposition in Aussicht eines plötzlich beginnenden früheren Wahlkampfes mit Sicherheit zu einer schärferen Tonart verführte.

Abb. 22: Anteile erhöhter WLI in den Debatten der 15. WP



Bis auf einen Fall, der Debatte zum 4.SGB III-Änderungsgesetz im September 2004, lagen die Anteile erhöhter WLI bei der Opposition immer höher, wobei nicht unerwähnt bleiben darf, dass auch in den Regierungsbeiträgen durchaus hohe WLI-Grade (vgl. *Regierungserklärung Mut zum Frieden und zur Veränderung*, *4. SGB III- Änderungsgesetz*, *Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt*) registriert wurden. Der durchschnittliche Anteil erhöhter WLI mit 22,4 Prozent für diese Periode als dem bisher höchsten registrierten Wert für die Regierung hatte dies schon vermuten lassen.

Der hohe Wert beim 4. SGB III-Änderungsgesetz ließ sich darauf zurückführen, dass man die Weiterentwicklung des Instruments der Vermittlungsgutscheine und die Förderung der Ich-AGs besonders eindrücklich gegen die Kritik der Opposition, die auch wieder zu mehr Haushaltsdisziplin aufrief, rechtfertigen wollte und dazu die Lage der Langzeitarbeitslosen außergewöhnlich stark emotionalisierte, um zu zeigen wie nötig die angestrebten Maßnahmen waren.

„Es geht darum, ernst zu nehmen, dass Langzeitarbeitslosigkeit eine der schlimmsten Geißeln für die Betroffenen und übrigens auch für die Ökonomie ist. Wir haben in Deutschland eine überdurchschnittlich hohe Dauer der Arbeitslosigkeit; im Schnitt beträgt sie 32 Wochen. Das ist schlimm für die Betroffenen. Wir müssen ihnen helfen, da schneller wieder herauszukommen. Das ist das Ziel dieser sehr schwierigen und unbequemen Arbeitsmarktreform“ (Die Grünen, Plpr. 15/123, S. 11226).

Auch bei der berüchtigten Regierungserklärung im März 2003 war dies schon der ausschlaggebende Punkt für die erhöhte WLI gewesen. So schien es doch einleuchtend, dass die Politik der Agenda 2010 zum Sozialstaatsumbau nur akzeptiert würde, wenn man deutlich machen konnte, dass die Lage so heikel war, dass eine radikalere Trendwende benötigt wurde.

„Wir haben einen riesenhaften Schuldenstand. Der ist ein richtiges Korsett. Vor dem Hintergrund dieses riesenhaften Schuldenstands können wir die notwendigen Strukturreformen nur dann machen, wenn wir zukünftig und langfristig das Prinzip der nachhaltigen Finanzpolitik durchhalten. Das ist das Schwierige vor dem Hintergrund der mit 4,7 Millionen viel zu hohen Zahl der registrierten Arbeitslosen, der großen Zahl der Dauerarbeitslosen und des Problems der demographischen Entwicklung, die unsere Sozialversicherungssysteme an die Grenze führt. In diesem Zusammenhang braucht es in der Tat Mut zur Veränderung“ (Die Grünen, Plpr. 15/32, S. 1542).

Diesen „Mut der zur Veränderung“ forderte man schließlich auch beim Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt ein, in dem man die Senkung der Lohnnebenkosten und den Abbau von Beschäftigungshemmnissen im Arbeits- und Sozialrecht nun auch von Seiten der Regierung forderte, was ebenfalls durch eine stärkere Dramatisierung der Lage als unausweichlich angesehen werden sollte.

„Wir diskutieren diese Fragestellungen vor dem Hintergrund eines außerordentlich geringen Wachstums, einer ausgeprägten Wachstumsschwäche, und einer außerordentlich hohen und verhärteten Arbeitslosigkeit. Wir müssen den Teufelskreis aus schwachem Wachstum und hoher Arbeitslosigkeit endlich durchbrechen“ (SPD, Plpr. 15/53, S. 4355).

Ganz klar ließ sich so hier auch wieder das Muster selektiver und strategisch eingesetzter Emotionalisierungen für die rot-grüne Regierung finden. So schien die Regierung die Zeiten als so schwierig und brisant darstellen zu müssen, um den Bruch mit bisherigen Prinzipien bzw. Tabus rechtfertigen zu können (vgl. nach dem Motto „extreme Umstände verlangen auch extreme Handlungen“).

Ansonsten ließ sich aber nun auch eindeutig das Muster der grundsätzlich stärkeren affektiven Aufladung des Problemthemas durch die Opposition finden, was besonders gut zu erkennen war, wenn die Nutzungsintensitäten fast gleich oder ähnlich hoch lagen (*Freibetragsneuregelungsgesetz, Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt, Regierungserklärung Mut zum Frieden und zur Veränderung*).

Erklärungen dafür lagen wohl weniger in der ohnehin hohen, wenn auch seit 2002 noch weiter gestiegenen Arbeitslosigkeit, die die Thematik in der Bevölkerung ohnehin präsent hielt, als in den im Jahr 2003 stattfindenden Landtagswahlen (Niedersachsen, Hessen, Bayern; vgl. Eschenhagen/Judt 2008, S. 403), in denen die Regierungsparteien teilweise deutlich abgestraft wurden und der konservativ-liberalen wie auch linken Opposition neuen Aufwind gaben.

Von der konservativ-liberalen Opposition war in den Debatten natürlich allem der erneute Anstieg der Arbeitslosigkeit und die Unfähigkeit der Regierung, dagegen etwas zu tun, dramatisiert worden, während von der PDS vor allem der Mythos vom faulen Arbeitslosen und darauf begründete Leistungskürzungen skandalisiert wurden. Als ein Beispiel für eine besonders dramatisierende Darstellung und Wortwahl lässt sich folgendes Zitat anführen:

„Jetzt – das ist der Unterschied zwischen Ihnen und uns –, da wir sehen, dass der Flächenbrand Arbeitslosigkeit jeden Tag mehr wütet und dass die Flammenwände hochlodern – in den ersten Monaten des kommenden Jahres droht die Flammenwand der Arbeitslosigkeit die 5-Millionen-Grenze zu erreichen –, beginnen Sie zwar langsam, in die richtige Richtung zu steuern. Aber Sie geben der Feuerwehr nur einen Gartenschlauch mit. Das genügt nicht. Angesichts der eben skizzierten Situation müssen Sie alles einsetzen, um den Flächenbrand zu bekämpfen. Sie brauchen Löschflugzeuge, Hubschrauber und Bodenpersonal auf allen Ebenen“ (CDU/CSU, Plpr. 15/64 S. 5488).

Ansonsten sprach man von der „wuchernden“ Arbeitslosigkeit, dem „Krebsgeschwür“, das „nicht mit Kamillentee zu bekämpfen“ sei (vgl. CDU/CSU, Plpr. 15/67, S. 5750). Angesichts „höchster“, „dynamisch wachsender“ Arbeitslosigkeit und „mit dramatischen Verschiebungen in ihrer Struktur“ (vgl. CDU/CSU, 15/53, S. 4359) wurde sie als schlimme Bedrohung, nicht nur „für die Würde der Menschen“ (vgl. FDP, Plpr. 15/67, S. 5746) sondern auch als „Kollaps für die Finanz- und Sozialsysteme“ (vgl. CDU/CSU, Plpr. 15/64, S. 5488) dargestellt. Von der PDS wurde dagegen häufiger auf die wieder stärkere Verbindung von Armut und Arbeitslosigkeit hingewiesen, die die rot-grüne Politik mit sich brachte (vgl. PDS, Plpr. 15/60, S. 5131).

Man nutze auch wieder die „Dramatik der großen Zahl“, die mittlerweile in der 5 Millionen-Marke bei den Arbeitslosen lag. Auf diese wies man sogar schon drohend hin, wie bei der Debatte um Hartz III und IV im September/Oktober 2003, als man noch weit davon entfernt war (zum damaligen Zeitpunkt nämlich 4,2 Millionen). Man nahm also den absehbaren Statistikeffekt der Zusammenführung von Arbeitslosen und Sozialhilfe einfach schon mal vorweg, um die WLI zu erhöhen.

„Er hat dabei vergessen, zu erwähnen, dass in der ursprünglichen Fassung des Hartz-Konzeptes stand – dies wurde damals der Öffentlichkeit bzw. den Bürgerinnen und Bürgern so dargestellt –, dass die Arbeitslosigkeit innerhalb von zwei Jahren halbiert bzw. um 2 Millionen abgebaut werden soll. Im ersten Jahr Ihrer Amtszeit kam es zu einem Plus von 300 000. Angesichts der aktuellen Zahlen ist unsere Befürchtung, dass es im Winter 5 Millionen Arbeitslose sein werden“ (CDU/CSU, Plpr. 15/60, S. 5133).

Bereits in der Regierungserklärung Mut zum Frieden und zur Veränderung im Mai 2003 hatte die CDU/CSU aber auch schon darauf hingewiesen, dass sich die rot-grüne Regierung auch der verbreiteten Angst in der Bevölkerung um die Zukunft bewusst sein müsse, was als Hinweis auf eine hohe WLI des Problems angesehen werden konnte, die die Regierungsverantwortlichen besonders unter Druck setzten sollte.

„Meine sehr verehrten Herren! Millionen Menschen in Deutschland haben Angst, Angst um eine sichere Zukunft. Das gilt sowohl für den außenpolitischen wie auch für den innenpolitischen Bereich. In weiten Teilen unseres Landes herrscht tiefe Depression“ (CDU/CSU, Plpr. 15/32, S. 2520).

Neben der grundsätzlichen Linie als Regierungsvertreter das Problem überwiegend sachlich, differenziert und unter Demonstration von Handlungssicherheit anzuführen, ließen sich aber auch einige Hinweise auf Versuche der direkten Entemotionalisierung finden. In der Regierungserklärung zur Agenda 2010 versprach Schröder beispielsweise:

„Wenn wir uns in Deutschland anstrengen, dann brauchen wir keine Angst zu haben. Wenn sich jeder und jede anstrengen, brauchen wir keine Sorgen zu haben, was die Zukunft angeht. Das Potenzial für eine gute Zukunft in Deutschland, dafür, in Wohlstand und sozialer Sicherheit zu leben, ist gegeben“ (SPD, 15/332, S. 2506).

Gemäß dem allgemeinen Motto der Regierungserklärung, sollte also Mut gemacht und Ängste durch Hinweis auf die Bedeutung der eigenen Stärken und Anstrengungen zerstreut werden.

In der Debatte zu Reformen am Arbeitsmarkt skandalisierte man außerdem das Schüren der Existenzängste von Arbeitnehmern durch die Opposition (vgl. SPD, Plpr. 15/33, S. 4367) und sprach sich gegen ein „Klima der Verunsicherung“ aus (vgl. SPD, Plpr. 15/64, S. 5486/87). Schließlich hieß es bei der Debatte zu Hartz III und IV:

„Meine Bitte ist auch hier, nichts zu zerreden, sondern die Menschen zu ermutigen, solche Wege zu gehen“ (SPD, 15/60, S. 5105).

Besonders beim Teilproblem der Jugendarbeitslosigkeit in Zusammenhang mit Lehrstellenknappheit konnte man auch Versuche feststellen, die WLI zu senken, d.h. die Situation entgegen den Darstellungen in den Medien zu entdramatisieren.

„Meine Bitte an die Jugendlichen ist, sich durch Horrormeldungen und alle möglichen Zahlen – das ist schwierig genug – nicht verwirren zu lassen und nicht zu resignieren. Die Situation ist nicht schön. Es ist schwierig, Dutzende von Bewerbungsschreiben zu verfassen – dabei muss man auch viele Absagen hinnehmen –, um einen Ausbildungsplatz zu bekommen. Ich hoffe, dass dies auch viele Unternehmer, Betriebs- und Personalräte und Verwaltungsleute verstehen. Aber die Situation ist nicht so dramatisch, wie sie sich in manchen Horrorzahlen widerzuspiegeln scheint“ (SPD, 15/60, S. 5109).

Es sollte so deutlich geworden sein, dass für die zweite Phase der rot-grünen Regierung die als typisch bezeichneten Muster der affektiven Auf- und Entladungsversuche zwischen Opposition und Regierung wieder bestätigt werden konnten. Auch wenn die Nutzungsintensitäten bei der rot-grünen Regierung nicht geringer waren als bei der Opposition, wiesen gerade die nun wieder festgestellten hohen Differenzen bei den Anteilen erhöhter WLI auf die unterschiedlichen Interessen von Regierung und Opposition an einer Senkung respektive Erhöhung der WLI ganz im Sinne der Theorie hin.

Das Scheitern der rot-grünen Regierung nach nur zwei Legislaturperioden, kann, neben den oft auch von der Opposition kritisch angeführten koalitions- bzw. parteiinternen Streitigkeiten, die einen Vertrauensverlust beförderten, nun zum Teil auch in Zusammenhang mit der angesichts der auftretenden Proteste anscheinend nicht gelungenen Senkung der WLI des Problemthemas gesehen werden. Ausschlaggebend dürfte hierfür vor allen Dingen gewesen sein, dass gerade die Umdeutungsversuche von sozialer Gerechtigkeit letztlich zu einem höheren emotionalen Engagement führten und die Arbeitsmarkt- und Sozialreformen mit einer Verbreitung von Abstiegsängsten in der Bevölkerung einhergingen, was auch die Moralisierung der Politik beförderte und die Chancen auf eine Senkung der affektiven Aufladung deutlich erschwerte. Außerdem hatte man mit der mehr oder weniger offen vertretenen Deutung „jeder Arbeit ist besser als keine“ eine Spezifizierung im Problemmuster vorgenommen, welche hohe Emotionalität auf sich ziehen konnte (vgl. Hinweis zum Zusammenhang von WLI und binärer Struktur des Problemmusters, Nedelmann 1986a, S. 34).

#### **4.11.5 Nachsatz: Der Ausklang von Rot-Grün**

Nach der Verabschiedung der Hartz-Gesetze wurden noch zwei kleinere arbeitsmarktpolitisch relevante Gesetze in den Bundestag eingebracht. So wurde im September 2004 noch eine Änderung des Arbeitsförderungsrechts (SGB III) beschlossen, die die Vermittlungsgutscheine zur Ermöglichung der Inanspruchnahme privater Arbeitsvermittlung und die Ich-AGs betrafen. Die Erprobungsphase für privatwirtschaftliche Vermittlungstätigkeiten wurde zunächst bis zum 31.12.2006 ausgeweitet. Außerdem sollten Arbeitslose darauf nicht wie bisher erst nach einem halben Jahr, sondern bereits nach sechswöchiger Arbeitslosigkeit zugreifen können. Um bereits festgestellte Mitnahmeeffekte und Missbrauch zukünftig zu verhindern, wurden Änderungen bei den Auszahlungsbedingungen vorgenommen.

Zur „Weiterentwicklung“ des Instruments der Ich-AGs hatte man sich überlegt, von einer fachkundigen Stelle zunächst die Erfolgsaussichten des Gründungsvorhabens beurteilen zu lassen, um fortan nur noch tragfähige Vorhaben“ zu fördern. Die Verfahren bei der Förderung von ABM sollten zudem vereinfacht werden, indem zum Beispiel die Lohnkostenzuschüsse zukünftig pauschaliert werden konnten. Für Kinder setzte man den Vermögensfreibetrag hoch, der bei der Berechnung des Arbeitslosengeldes II/Sozialgeldes geschützt blieb (vgl. Drks. 15/3674). Da die Änderungen auch die Zustimmung der CDU/CSU-Fraktion fanden, konnten sie bei Stimmenthaltung der FDP problemlos am 24. September 2004 verabschiedet werden und traten schon Ende November 2004 in Kraft.

Im Mai 2005 brachte die Regierung noch ein so genanntes „Freibetragsneuregelungsgesetz“ für erwerbsfähige Hilfebedürftige (vgl. Drks. 15/5446) ein. Die Hinzuverdienstmöglichkeiten für Arbeitssuchende sollten durch Erhöhung der Grundfreibeträge und mehr Transparenz bei der Einkommensanrechnung verbessert werden. Ziel war es, stärkere Anreize als bisher zur Aufnahme oder Weiterführung einer Erwerbstätigkeit und damit im Zusammenhang stehend auch mehr Anreize für die Aufnahme einer Beschäftigung im Niedriglohnbereich zu geben. Erwartungsgemäß fand dies breite Zustimmung, so dass auch dieses Gesetz mit den Stimmen der CDU/CSU, aber bei Enthaltung der FDP – sie hatte in einem Antrag eigene Vorschläge formuliert, die nach ihrer Ansicht bessere Anreize zur Aufnahme einer Tätigkeit im ersten Arbeitsmarkt darstellten – noch im Juni 2005 verabschiedet werden konnte. Anzumerken ist, dass dieses Gesetz in Zusammenhang mit dem so genannten „Job-Gipfel“ zu sehen ist. Bundeskanzler Schröder hatte nämlich am 17. März 2005 die Spitzen von CDU und CSU, Angela Merkel und Edmund Stoiber, zu einem gemeinsamem Gespräch ins Kanzleramt einberufen, nachdem diese in einem offenen Brief einen „Pakt für Deutschland“ und dazu auch schon ein zehn Punkte umfassendes Programm für mehr Wachstum und Arbeitsplätze vorgeschlagen hatten, das als Verhandlungsgrundlage dienen sollte. Dem Gespräch wohnte außer Joschka Fischer in seiner Funktion als Vizekanzler niemand aus der Koalition bei. Öffentlich erklärtes Ziel war es, gemeinsam

Strategien zur Bekämpfung der Krise am Arbeitsmarkt zu überlegen<sup>291</sup> und Nachbesserungen zur den bisherigen Arbeitsmarktreformen vorzunehmen.<sup>292</sup>

Ergebnis des Job-Gipfels war vor allem, wie zumindest mit dem Freibetragsneuregelungsgesetz dann auch umgesetzt, die Zuverdienstmöglichkeiten für Langzeitarbeitslose zu verbessern. Von Unionsseite drängte man erneut darauf, den Kündigungsschutz weiter zu lockern und betriebliche Bündnisse gesetzlich zu regeln, worauf Schröder aber nicht einging. Ansonsten ging es vor allem wieder um Steuersenkungen für Unternehmen (Senkung der Körperschaftssteuer von 25 auf 19%, Senkung der Erbschaftssteuer bei Betriebs-Fortführungen, bessere Anrechnung der Gewerbesteuer für kleinere und mittlere Betriebe) und das Thema Bürokratieabbau. So sollten rund 300 Gesetze und/oder Verordnungen gestrichen werden, um die Gründung und den Betrieb von Unternehmen sowie das Schaffen von Arbeitsplätzen zu erleichtern.

Der Job-Gipfel verlor aber angesichts der Landtagswahlen in Schleswig-Holstein, genauer des Scheiterns von Ministerpräsidentin Simonis eine rot-grüne Minderheitenregierung durchzusetzen<sup>293</sup>, relativ schnell an Aufmerksamkeit.<sup>294</sup> Als dann im Mai 2005 in Nordrhein-Westfalen die letzte rot-grüne Landesregierung abgewählt wurde, kündigten Schröder und Müntefering noch am gleichen Abend an, Neuwahlen anzustreben, da der Kanzler nach eigenen Aussagen mit dem Wahlergebnis von Nordrhein-Westfalen die Grundlage für die Fortsetzung der bisherigen Arbeit der Koalition in Frage gestellt sah. Da Schröder ebenfalls verkündete: „Für die aus meiner Sicht notwendige Fortsetzung der Reformen halte ich eine klare Unterstützung durch eine Mehrheit der Deutschen für unabdingbar“ (vgl. zit.nach Spiegel - Online, 22.5.2005), schien man sich durch Neuwahlen auch eine Bestätigung bzw. Legitimierung für die Agenda 2010 verschaffen zu wollen.<sup>295</sup>

<sup>291</sup> Die Arbeitslosigkeit lag schließlich seit Anfang 2005 bei über 5 Millionen (vgl. Anhang IV, Tab. A8), was auf die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zurückzuführen war, aber in seiner Symbolwirkung trotzdem nicht unterschätzt werden durfte.

<sup>292</sup> Der Gipfel wurde mit großer Skepsis in den Medien und vor allem auch von der nicht teilnehmenden FDP betrachtet. Es wurde vermutet, dass mit dem Gipfel lediglich eine erneute Inszenierung des „Medienkanzlers“ erfolge, die über die eigentliche Tatenlosigkeit bzw. Machtlosigkeit angesichts der Krise hinwegtäuschen sollte. So schrieb etwa der Stern unter dem Titel „Showtime in Berlin“: „Eine Botschaft dieser Inszenierung ist klar: Im Augenblick der Krise, der Katastrophe, stehen die entscheidenden Politiker dieses Landes zusammen. ... Die offen zur Schau gestellte Machtlosigkeit der Mächtigen, die Entlarvung eines So-tun-als-ob-Prinzips, käme einem Desaster für die Stimmung im Lande gleich. Deshalb müssen der Kanzler, Fischer, Merkel und Stoiber an diesem Tag nicht nur die Rolle von guten Politikern spielen, sondern sie müssen es auch sein“ (vgl. Stern - Online, 17.3.2005).

<sup>293</sup> Das Wahlergebnis brachte weder Rot-Grün noch Schwarz-Gelb eine eigene Mehrheit, woraufhin Simonis eine rot-grüne Minderheitsregierung mit Tolerierung des Südschleswigschen Wählerverbandes zu bilden versuchte. Dies scheiterte aber, weil einige Parlamentarier aus der eigenen Fraktion die Zustimmung verweigerten und führte schließlich zur Bildung einer großen Koalition (vgl. ausführlich Saretzki/Tils 2006).

<sup>294</sup> So schrieb der Spiegel unter dem Titel „Der böse Schatten aus Kiel“: „Seither war der Jobgipfel täglich kleiner geredet worden und in Vergessenheit geraten. Es trat ein, was viele Beobachter vorhergesagt hatten: Regierung und Opposition werfen sich gegenseitig Blockade vor und streiten über die Gegenfinanzierung etwa der vorgeschlagenen Senkung der Körperschaftssteuer. Den vorläufigen Höhepunkt bildete heute der Ausspruch Merkels, wirkliche Durchbrüche seien mit Rot-Grün nicht zu erreichen“ (vgl. Spiegel-Online, 17.3.2005).

<sup>295</sup> Dies wird allerdings von Zohlnhöfer/Egle (2007, S. 219ff.) angezweifelt, da es ihrer Meinung dann klüger gewesen wäre, den Reformen noch möglichst lange Zeit zu geben, Wirkung zu zeigen. Auch die offizielle Begründung einer fehlenden Bundestagsmehrheit hielt man angesichts des tatsächlichen Abstimmungsverhaltens der Koalition bei den Maßnahmen der Agenda 2010 (vgl. jeweils fast geschlossene Zustimmung) auch für nicht wirklich überzeugend. Erklärungsansätze suchen sie daher eher in der „praktisch ausgeweglosen Haushaltssituation“, die spätestens beim Haushaltsentwurf 2007 einen finanzpolitischen Offenbarungseid für die Regierung bedeutet hätte, sowie in der Möglichkeit, dass die SPD durch selbst initiierte vorge-

Um die vorzeitige Auflösung des Bundestages zu erreichen, stellte Schröder die Vertrauensfrage, die wie beabsichtigt am 1. Juli 2005 – größtenteils durch Enthaltungen in den eigenen Reihen – scheiterte. Am 21. Juli löste Bundespräsident Köhler den Bundestag auf und setzte für September Neuwahlen an, aus der schließlich die zweite Große Koalition auf Bundesebene mit Angela Merkel als erster Bundeskanzlerin hervorging. Unter der schwarz-roten Regierung konnte zunächst ein kontinuierliche Abbau der Arbeitslosigkeit erreicht werden (vgl. Tiefststände von knapp unter 3 Millionen Arbeitslosen Ende 2008). Vor dem Hintergrund der durch die Immobilienkrise in den USA ausgelösten weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise 2009 drohte allerdings wieder ein erheblicher Anstieg der Arbeitslosenzahlen. Durch den erhöhten Einsatz von Kurzarbeit konnte dieser zwar bis Anfang 2010 weitestgehend verhindert werden bzw. nahm dieser nicht das befürchtete Ausmaß an. Im Kontext erhöhter Staatsverschuldung durch die milliardenschweren Rettungspakete zur Stabilisierung des Bankenwesens und der Wirtschaft sowie der Erwartung doch noch deutlicher steigenden Problemdrucks ist aber zu vermuten, dass die Rahmenbedingungen für erhöhtes „kulturell produktives Handeln“ zur Problembearbeitung wieder bzw. weiterhin gegeben sind.

## **5. Zusammenfassende Betrachtung der politischen Bearbeitung von Arbeitslosigkeit als kulturelles Krisenmanagement**

Im Zentrum der vorliegenden Arbeit stand die Frage, ob sich die politische Behandlung des Problems Arbeitslosigkeit im beobachteten Zeitraum, damit im Grunde der Wandel von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik, als Ergebnis fortlaufenden „kulturellen Krisenmanagements“, d.h. von wiederholten Versuchen über spezifische Veränderungen des kulturellen Milieus von Arbeitslosigkeit Handlungsflexibilität und -legitimität zu erhalten und so wahrgenommene Krisensituationen<sup>296</sup> verarbeiten zu können, plausibel erklären lässt. Daher wurden aus der Nedelmannschen Theorie konkrete Hypothesen zu den einzelnen Dimensionen des kulturellen Milieus abgeleitet, die auf Basis der Rekonstruktion der vorherrschenden Deutungsmuster von Arbeitslosigkeit und ihren Veränderungen im Wissensmarkt Parlamentsdebatte in den vorangegangenen Kapiteln nun hinsichtlich ihrer empirischen Bewährung zusammenfassend diskutiert werden sollen. Da angesichts des qualitativen Forschungsdesigns kein Hypothesentest, wie es im Rahmen quantitativer Methodik möglich ist, vorgenommen werden kann, bedeutet „Hypothesenprüfung“ hier, aufzuzeigen, inwieweit die empirischen Befunde dafür sprechen, dass die jeweiligen Regierungen versucht haben, über die drei zentralen Mechanismen (Differenzierung, Moralisierung, Variation der WLI) den Weg des „kulturellen Krisenmanagements“ bei

---

zogene Neuwahlen hoffte, sich noch so weit stabilisieren zu können, dass man, wie in Schleswig-Holstein, noch durch eine große Koalition an der Macht bleiben konnte.

<sup>296</sup> Von diesen wurde bei Zusammenfallen von wahrgenommenen eingeschränkten Handlungsspielräumen durch finanzielle Restriktionen und komplexe Problemverflechtungen bei gleichzeitig hohem wahrgenommenem Problem- bzw. Handlungsdruck ausgegangen.

der politischen Bearbeitung von Arbeitslosigkeit zu beschreiten und somit die Theorie eine plausible Lesart für den (Deutungs-)Wandel in der Arbeitsmarktpolitik liefert.<sup>297</sup>

Dass der problematisierte Sachverhalt der Arbeitslosigkeit im politischen Diskurs ab Mitte der 1970er als Krisenthema wahrgenommen wurde, und somit ein geeigneter Testfall für die Theorie vorlag, konnte eindeutig festgestellt werden. Denn nach der ersten Ölkrise und der darauf folgenden weltwirtschaftlichen Rezession ließ sich das zentrale wirtschaftspolitische Ziel der Gewährleistung von Vollbeschäftigung im Zuge der Wahrnehmung komplexer Problemverflechtungen (vgl. z.B. die sich wechselseitig bedingenden Problemlagen von Inflation, Arbeitslosigkeit und Haushaltsdefiziten) nicht mehr realisieren. Auch die folgenden Phasen konjunkturellen Aufschwungs brachten meist nur eine Stagnation oder einen geringen Abbau der Arbeitslosenzahlen mit sich, während weitere Rezessionen (vgl. 1981/1982; 1993; 2002/2003) zu erneuten Anstiegen und der Ausbildung immer höherer Sockelarbeitslosigkeit führten. Die im Laufe des beobachteten Zeitraums stetig wachsende Verschuldung des Bundeshaushalts, wie auch die immer wiederkehrenden erheblichen Haushaltsdefizite bei der BA schienen dazu zentrale Handlungsrestriktionen bei der Problembearbeitung darzustellen. Wichtig zu erwähnen ist, dass diese „objektivistischen“ Kontextdaten von den politischen Akteuren auch als krisenhafte Entwicklungen gedeutet wurden. So ließ sich eindeutig feststellen, dass seit Mitte der 1970er der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit eine besondere Dringlichkeit zugesprochen wurde, d.h. alle Regierungen betonten, dass diese an erster Stelle auf der politischen Agenda stehe, wobei auch fast von Anfang an, aber verstärkt ab den 1980ern, die Verbindung von Arbeitsmarkt- und Haushaltskrise problematisiert wurde. Die im Debattenmaterial gefundenen Situationsdeutungen politischer Akteure wiesen darauf hin, dass spätestens nach Überwindung der Rezession Mitte der 1970er und der Erkenntnis einer trotz wirtschaftlichen Aufschwungs verfestigten Arbeitslosigkeit in der 8. WP bei den politischen Akteuren ein dauerhaftes<sup>298</sup> Krisenbewusstsein, d.h. auch wahrgenommener Handlungsdruck, zu finden war. Damit konnte davon ausgegangen werden, dass die Bedingung („Wenn Arbeitslosigkeit als Krisenthema wahrgenommen wird,...“) für Aktivitäten zur Transformation des kulturellen Milieus von Arbeitslosigkeit dauerhaft erfüllt war.

Die Inhaltsanalysen zeigten eindeutig, dass Versuche der Veränderung des kulturellen Milieus im politischen Problemdiskurs ab Mitte der 1970er einsetzten und auch im weiteren Verlauf niemals völlig abbrachen. Das heißt, dass es zu stetigen Steigerungen der Transformationstätigkeiten im Laufe der Zeit kam, aber an im parlamentarischen Wissensmarkt bereits kursierenden Deutungsmustern von Arbeitslosigkeit immer wieder angeknüpft wurde und von dort aus mehr oder weniger umfangreiche Deutungsinnovationen eingeführt wurden. Umfangreichere Veränderungen des kulturellen Milieus

---

<sup>297</sup> Schneider/Janning sprechen in diesem Zusammenhang von dem auf Pierce zurückgehenden Verfahren der Abduktion, bei dem empirische Beobachtungen aus einem Fallbeispiel als Spezialfall von bestimmten Regel- oder Gesetzmäßigkeiten zu rekonstruieren versucht werden (vgl. Schneider/Janning 2006, S. 43).

<sup>298</sup> Vor dem Hintergrund des Wirkens von Gewöhnungs- oder Verdrängungseffekten durch andere Problemthemen (z.B. Terrorismus, Wiedervereinigung, Hochwasser, Irakkrieg) war davon auszugehen, dass trotz weiterhin bestehenden Problemdrucks phasenweise eine geringere Dringlichkeit, sich der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit zu widmen, wahrgenommen werden konnte.

von Arbeitslosigkeit konnten vor allem im Kontext wahrgenommener neuer krisenhafter Entwicklungen am Arbeitsmarkt, beim Wirtschaftswachstum oder den öffentlichen Haushalten, aber auch nach Regierungswechseln identifiziert werden.<sup>299</sup>

Im Folgenden sollen nun die im politischen Diskurs vorgenommenen Veränderungen des kulturellen Milieus von Arbeitslosigkeit in den einzelnen analytischen Dimensionen zusammenfassend betrachtet werden. Dazu ist zu bemerken, dass diese auf unterschiedlichen Ebenen abliefen. Spezifizierungen des Problemmusters in der Dimension der Differenzierung waren systematisch und konstitutiv mit dem konkreten Maßnahmewandel verschränkt, da die Maßnahmeentwicklung ganz klar vor dem Hintergrund der Vorstellungen darüber, wo Handlungsbedarf gesehen wurde, welche Ziele dabei verfolgt und wie die Maßnahmen gestaltet werden sollten, stattfand. Maßnahmen und Deutungen beeinflussten sich so wechselseitig und entwickelten sich in einem langsamen stufenweisen Prozess im Sinne einer praktischen Tautologie – Deutungen determinieren die Maßnahmegestaltung und durchgesetzte Maßnahmen wirken wiederum auf Deutungen zurück – weiter. Die Problemspezifizierungen im Laufe der Zeit ließen sich daher in enger Verbindung mit dem Maßnahmewandel aufzeigen.

Dahingegen schienen die Veränderungen des moralischen Milieus auf einer, dem konkreten Maßnahmewandel übergeordneten Ebene stattzufinden, da hierauf vor allem die allgemeinen politischen Ideologien und politikfeldspezifische Wertvorstellungen der jeweiligen regierungsverantwortlichen Akteure Einfluss hatten, die grundsätzlicher in politischen Programmen und Leitlinien verankert sind<sup>300</sup>, und dann vor allem im Rahmen von Regierungsprogrammen und Regierungserklärungen zum Ausdruck gebracht wurden. In den Gesetzgebungsdebatten konnten solche normativen Überzeugungen insoweit weiterverfolgt werden, als dass durch die Art und Weise der Maßnahmegestaltung und zur Rechtfertigung gesetzlicher Änderungen auf bestimmte Werte und Normen, die man im moralischen Milieu festigen wollte, aber auch immer wieder rekurriert wurde.

Zur Dimension der WLI ist zu sagen, dass die Versuche der Variation ebenfalls auf einer vom Maßnahmewandel abstrahierenden Ebene zu sehen sind. Zwar wurde durch den Forschungszuschnitt das emotionale Engagement im Kontext einzelner Debatten betrachtet, aber diese stellten weitgehend unabhängig vom jeweiligen Inhalt eben nur eine Gelegenheit dar, zu versuchen, auf die affektive Aufladung des Themas Einfluss zu nehmen.

---

<sup>299</sup> Dabei ist zu bemerken, dass Regierungswechsel letztlich auch im Kontext von Krisendefinitionen gesehen werden müssen. Schließlich wurden sowohl die sozial-liberale wie auch die konservativ-liberale Regierung besonders auch vor dem Hintergrund krisenhafter Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt und/oder der Staatsverschuldung und der langjährigen Skandalisierung nicht gelingender Problembewältigung von Seiten der Opposition abgewählt. Mit dem Wechsel dieser in die Regierungsrolle war aber auch sofort erhöhter Handlungsdruck verbunden, so dass bei insgesamt geringen Handlungsspielräumen dann wiederum auch erhöhte Tätigkeiten zur Transformation des bisherigen kulturellen Milieus zu erwarten waren.

<sup>300</sup> Vor diesem Hintergrund war schon von Hindernissen für Veränderungen des moralischen Milieus zum Erhalt von Handlungsflexibilität auszugehen. Denn die jeweiligen Parteien konnten solche nicht, zumindest nicht ohne Verlust an Glaubwürdigkeit, durchführen, wenn dabei politische Kernüberzeugungen, wie sie in Grundsatzprogrammen der einzelnen Parteien formuliert werden, verletzt bzw. ignoriert wurden. Dies zeigte sich vor allem bei der SPD, die schließlich mit dem Konzept der „neuen Mitte“ bzw. des „dritten Weges“ initiiert durch das Schröder-Blair-Papier eine neue programmatische Grundlage zu schaffen versuchte, auf deren Basis dann auch weitergehende Veränderungen des moralischen Milieus von Arbeitslosigkeit möglich erschienen.

## 5.1 Versuche des Krisenmanagements über Differenzierungen des kulturellen Milieus von Arbeitslosigkeit

Bei Transformationen hinsichtlich der Dimension der Differenzierung ging es darum, zu beobachten, inwieweit das Problemmuster von Arbeitslosigkeit im Laufe der Wahrnehmung krisenhafter Entwicklungen im politischen Diskurs eine Ausdifferenzierung erfuhr und damit insgesamt sein Differenzierungsgrad erhöht wurde. Die Grundthese Nedelmanns war, dass mit Differenzierungen eines sozialen Problems in mehrere Unterdimensionen Handlungsflexibilität zurück gewonnen werden könne, da die Wahrscheinlichkeit für Handlungs- und Verhandlungsspielräume mit der Anzahl der Unterdimensionen, in die ein Problem zerlegt werde, steige. Die entsprechende allgemeine These lautete:

**Differenzierung:** Wenn Arbeitslosigkeit als Krisenthema wahrgenommen wird, werden im parlamentarischen Wissensmarkt von den regierungsverantwortlichen Akteuren Ausdifferenzierungen des Deutungsmusters vorgenommen.

Differenzierungen sollten laut Nedelmann über drei Ebenen stattfinden können: Über Spezifizierungen des Problemmusters (was wird als arbeitsmarktpolitisches Problem gesehen, welche Ursachen werden thematisiert, welche Lösungen werden gefordert), über Ausweitungen der Adressierung der Problemlösung und über kulturelle Ausdehnung, womit die Ausweitung der Problembehandlung auf alternative institutionelle Arenen zur Erschließung anderer Problemlösungsverfahren gemeint war. Folgende Hypothesen waren hierzu aufgestellt worden:

**Spezifizierung:** Wenn Arbeitslosigkeit als Krisenthema wahrgenommen wird, werden im parlamentarischen Wissensmarkt von den regierungsverantwortlichen Akteuren Spezifizierungen des Problemmusters hinsichtlich der genauen Problembeschreibung, der Ursachen sowie der Ziele und Forderungen vorgenommen.

**Adressierung 1:** Wenn Arbeitslosigkeit als Krisenthema wahrgenommen wird, versuchen die regierungsverantwortlichen Akteure im parlamentarischen Wissensmarkt eine Re-Privatisierung des sozialen Problems zu befördern.

**Adressierung 2:** Wenn Arbeitslosigkeit als Krisenthema wahrgenommen wird, wird von den Regierungsverantwortlichen im parlamentarischen Wissensmarkt eine Ausweitung der Problemlösungsverantwortung auf weitere gesellschaftliche Akteure vorgenommen.

**Kulturelle Ausdehnung:** Wenn Arbeitslosigkeit als Krisenthema wahrgenommen wird, verweisen die regierungsverantwortlichen Akteure im parlamentarischen Wissensmarkt auf alternative, außerparlamentarische Problemlösungsverfahren.

Bezüglich der Dimensionen der Adressierung und der kulturellen ist anzumerken, dass hier ein enger Zusammenhang zu bestehen schien, wie bei der Interpretation der inhaltsanalytischen Ergebnisse deutlich wurde. Mit der Adressierung der Problemlösung, beispielsweise an die Sozialpartner, konnte auch die Erschließung einer anderen institutionellen Diskursarena mit eigenen Problemlösungsverfahren, z.B. im Rahmen von betrieblichen Bündnissen, einhergehen. Es wurde dennoch versucht hier noch analytisch zu unterscheiden, indem in der Dimension der Adressierung zunächst nur betrachtet wurde, welche Akteure in den Debatten als mitverantwortlich für die Bearbeitung der problematisierten Sach-

verhalte benannt wurden. Von kultureller Ausdehnung sollte erst dann gesprochen werden, wenn damit auch alternative, außerparlamentarische Problemlösungsverfahren erschlossen wurden.

### 5.1.1 Spezifizierungen des Problemmusters im parlamentarischen Problemdiskurs

In der 5. und 6. WP (1969-1972), in der Arbeitslosigkeit von den politischen Akteuren noch nicht als Krisenthema gedeutet wurde, war erwartungskonform ein geringer Differenzierungsgrad des Problemmusters festzustellen. Die arbeitsmarktpolitische Problemstellung wurde angesichts von Vollbeschäftigung und noch knappem Arbeitskräfteangebot in der Modernisierung und Technologisierung der Arbeitswelt sowie dem sich abzeichnenden wirtschaftlichen Strukturwandel gesehen, in dessen Folge die Qualifikationen des bestehenden Arbeitskräfteangebots als unzureichend definiert wurden. Zentrale Forderung in den Debatten war daher die Herstellung bzw. Gewährleistung beruflicher Mobilität durch aktive Arbeitsmarktpolitik (Berufsberatung, berufliche Aus- und Fortbildung, Umschulungen) und damit eine beschäftigungspolitische Aufladung der Arbeitsmarktpolitik, die sich in der Verabschiedung des AFG 1969 manifestierte. Dieses stand für die auf breitem politischem Konsens beruhende Deutung, dass vor dem Hintergrund wahrgenommener veränderter Rahmenbedingungen eine hauptsächlich sozialpolitisch motivierte auf passiven Leistungen begründete Arbeitsmarktpolitik nicht mehr zeitgemäß bzw. zielführend sei.

Differenzierungen in den Dimensionen der Adressierung und der kulturellen Ausdehnung konnten für diese ersten beiden betrachteten Perioden auch nicht festgestellt werden. Die damaligen regierungsverantwortlichen Akteure sahen sich vor dem Hintergrund des Vertrauens in die Fähigkeit der Steuerung wirtschaftlicher und arbeitsmarktpolitischer Prozesse (vgl. das Konzept der Globalsteuerung in Verbindung mit dem AFG) zu dieser Zeit noch ganz klar in der Hauptverantwortung. Von einer Re-Privatisierung der Arbeitslosigkeit, welche hier eher als latente Bedrohung denn manifestes Problem wahrgenommen wurde, aber auch der Anpassungsleistungen an den wahrgenommenen Wandel der Arbeitswelt war man weit entfernt. Der Einsatz erheblicher finanzieller Mittel zum Ausbau der neuen arbeitsmarktpolitischen Leistungen wurde zudem noch kaum problematisiert.

Infolge der Wahrnehmung der ersten tief greifenden wirtschaftlichen Krise Mitte der 1970er (7. WP: 1972 - 1976) konnten aber erste Spezifizierungen des Problemmusters identifiziert werden, vor allem nachdem die im Rahmen keynesianischer Konjunkturpolitik zunächst in Kauf genommenen Haushaltsdefizite als Bedrohung für die Stabilität wahrgenommen wurden.<sup>301</sup>

Ausgangspunkt war, dass die sozial-liberale Regierung zu Beginn der Krise, die als „importierte Rezession“ gedeutet wurde, zunächst versuchte, am Deutungsmuster der überwiegend strukturellen Ar-

<sup>301</sup> Anzumerken ist, dass die sozial-liberale Regierung die Krise bzw. ihre Folgen anfangs aber auch zu „verharmlosen“ schien, indem man die Problemlage im internationalen Vergleich immer wieder relativierte. Ob dies eine bewusste Strategie zur Entschärfung der Krisensituation war oder eher eine Unterschätzung der Ausgangslage widerspiegelte, kann letztlich nicht gesagt werden. Zu vermuten ist aber, dass beide Aspekte eine Rolle spielten.

beitslosigkeit festzuhalten, der man mit den bestehenden Instrumenten des AFG<sup>302</sup> zu begegnen können glaubte. Im Zuge der wahrgenommenen Erfolglosigkeit die Rezession, wie beim ersten konjunkturellen Einbruch 1966/1967, schnell überwinden zu können, kam es aber zu einer Umdeutung. Zur zentralen Ursache für die gestiegene Arbeitslosigkeit wurde nun doch die konjunkturelle Lage erklärt, wobei die Komplexität der Problemlage angesichts der wahrgenommenen Verstrickung von Arbeitslosigkeit mit dem Problem der Inflation und einer zunehmend prekären Haushaltssituation thematisiert wurde. Von der Regierung wurden die Ziele dementsprechend dahingehend spezifiziert, dass durch wirtschafts- und finanzpolitische Maßnahmen, die vor allem auch in internationalen Diskursarenen abgestimmt wurden, die Konjunktur angekurbelt sowie die Stabilität im Rahmen der Haushaltskonsolidierung gewährleistet werden müsse, was zur Voraussetzung für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit erklärt wurde. Dass es dabei vor allem zu Einsparungen bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik kam, wurde durch eine Spezifizierung (Einschränkung) ihrer Zielgruppe gerechtfertigt. Nur noch wirklich von Arbeitslosigkeit betroffene oder bedrohte Personen wurden demnach als förderungswürdige Zielgruppe angesehen, während die Förderung „ambitionierter Aufsteiger“ unter den gegebenen Umständen nunmehr als „ungewollte Übertreibung“ interpretiert wurde. Man betonte, dass sich das AFG, mit dem man 1969 „sozialpolitisches Neuland“ betreten habe, angesichts der gemachten Praxiserfahrungen in einigen Bereichen als unzweckmäßig erwiesen habe und daher Bereinigungen unumgänglich seien. So wurde es vor dem Hintergrund der (Haushalts-)Krise auch für notwendig erachtet, genauer zu spezifizieren, welche Arbeit einem Arbeitslosen zugemutet werden könne, um weiteren „Wildwuchs“ und „überzogene Ansprüche“ einzudämmen.

Insgesamt ließ sich für die 7. WP, in der Arbeitslosigkeit erstmals den Status eines Krisenthemas zugeschrieben bekam, also feststellen, dass die Hypothese zur Spezifizierung Unterstützung fand. Das Problemmuster wurde komplexer als in den vorangegangenen Perioden, da die regierungsverantwortlichen Akteure in ihren Situationsdeutungen die Problemverflechtungen von Arbeitslosigkeit, konjunkturellem Einbruch, Inflation und Haushaltsdefiziten zum Ausdruck brachten und darauf begründet Ursachen- und Zielspezifizierungen vornahmen. Dies schien in der Krise insofern Handlungsspielräume zu eröffnen, als vor diesem Hintergrund Prioritäten gesetzt und Maßnahmen eingeleitet werden konnten (volkswirtschaftliche Stabilität wiederherstellen und sparen im Rahmen des Haushaltsstrukturgesetzes 1975), die als „Nebenprodukt“ auch die Eindämmung der Arbeitslosigkeit versprachen.

Als nach Überwindung der Rezession in der 8. WP (1976 - 1980) die verfestigte bzw. Dauerarbeitslosigkeit sowie auch ein Facharbeitermangel als zentrales Problem wahrgenommen wurde, rückte man das Deutungsmuster struktureller Arbeitslosigkeit wieder in den Vordergrund, woraufhin auch wieder Spezifizierungen der Forderungen hinsichtlich des Ausbaus von Aus-, Fort- und Weiterbildungsange-

---

<sup>302</sup> So wurde anfangs eine Ausweitung von Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen, die eben vorrangig auf die Bekämpfung struktureller Arbeitslosigkeit ausgerichtet war, und auch die Erhöhung der Lohnersatzleistungen (vgl. auch die Einführung eines Konkursausfallgeldes) gefordert und umgesetzt.

boten (vgl. 4./5. AFG-Novelle 1977, 1979) erfolgten. Die Qualifizierung der Arbeitskräfte wurde weiterhin als ein wichtiger Ansatzpunkt zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit dargestellt, zumindest, wenn finanzielle Handlungsspielräume gesehen wurden.<sup>303</sup>

Insgesamt war Arbeitslosigkeit von der sozial-liberalen Koalition schon in der 8. WP als Folge einer „Summe vieler ungünstiger Faktoren“<sup>304</sup> dargestellt worden, was im Grunde zur dominanten Ursachenbeschreibung auch bei den nachfolgenden Regierungen wurde. So wurde von den politischen Akteuren immer auf die wahrgenommene Komplexität des Problems und die Differenzierungsnotwendigkeiten bei den Ursachen und der darauf antwortenden Lösungsansätze hingewiesen. Das einfache Muster struktureller Ursachen im Sinne eines der Nachfrage nicht mehr entsprechenden Qualifikationsangebots versus konjunkturelle Ursachen im Rahmen „unberechenbarer weltwirtschaftlicher Entwicklungen“ war nicht mehr zu finden, sondern schien vielmehr eine Grundunterscheidung zu bedeuten, die sich aber jeweils noch ausdifferenzieren ließ.

So wurde beispielsweise in der 8. WP auch die erhöhte Nachfrage am Arbeitsmarkt wegen geburtenstarker Jahrgänge<sup>305</sup> und in der 9. WP erneut, wie schon in Ansätzen in der 7. WP<sup>306</sup>, die Verdrängung legaler durch illegale Beschäftigung problematisiert und daher die konsequentere Bekämpfung der Schwarzarbeit angekündigt, die übrigens bei allen Regierungen auf der Agenda stand.

Nach dem Regierungswechsel zur schwarz-gelben Koalition Anfang der 1980er wurde auch die wahrgenommene Belastung des Arbeitsmarktes durch Zuwanderung angesprochen und hier spezifische Entlastungsmaßnahmen im Rahmen von Rückkehrhilfen für Ausländer und eine Begrenzung der Zuwanderung vorgesehen. Die steigenden Zahlen der Aus- und Übersiedler ab Ende der 1980er wurden ebenfalls als Belastung gedeutet, konnten aber angesichts der spezifischen Zuwanderergruppe natürlich nicht in gleicher Weise problematisiert werden. Vielmehr wurden diese zunächst als besonders förderungswürdige Zielgruppe definiert, und deren rasche Integration in den Arbeitsmarkt als Herausforderung dargestellt. Entlastungsversuche des Arbeitsmarktes wurden von der schwarz-gelben Regierung ab der 10. WP vor allem mit ihren verschiedenen Gesetzen zur Frühverrentung bzw. dem gleitenden Übergang in die Ruhestand durch Altersteilzeit verfolgt, was auch von Rot-Grün noch in der 14.

<sup>303</sup> Dies ließ sich besonders schön an den Entwicklungen seit der 10. WP sehen, in der man nach Einschnitten zur Sanierung der BA-Finzen im Rahmen der 7. AFG-Novelle 1985 mit der 8. AFG-Novelle 1987 dann wiederum eine so genannte „Qualifizierungsoffensive“ als notwendig erachtete und sogar weitere bisher aus dem Sozialhaushalt finanzierte Bildungsangebote in die Finanzierungszuständigkeit der BA verwies, um den Bundshaushalt zu entlasten. Aber schon 1988 nach der Problematisierung erneuter erheblicher Defizite bei der BA wurden mit dem Gesetz zur Änderung des AFG und zur Förderung eines gleitenden Übergangs in den Ruhestand erneute Einsparungen bei einigen Leistungen (berufliche Bildungsmaßnahmen, ABM, Einarbeitungszuschüsse, Überbrückungsbeihilfen etc.) der BA durchgesetzt.

<sup>304</sup> So wurde von den Sozialdemokraten in der sozial-liberalen Koalition anfangs auch das Problem nicht besetzter Stellen wegen zu hoher Ansprüche bei den Unternehmern an Qualifikationen, dann aber auch die fehlende Qualifizierungsbereitschaft von Arbeitslosen thematisiert.

<sup>305</sup> Die geburtenstarken Jahrgänge der 1960er ließen das Arbeitskräftepotenzial von 1977 an pro Jahr in einer Größenordnung von 111.000 bis 190.000 Personen ansteigen, worauf vor allem durch Verlängerung Ausbildungszeiten reagiert wurde (vgl. Schmuhl 2003, S. 494, S. 502).

<sup>306</sup> Bereits in der 7. WP hatte man die Bekämpfung illegaler Beschäftigung von Ausländern als Lösungsbeitrag angeführt. Vorrangig schien mit dem damaligen Gesetz zwar die Ausbeutung ausländischer Arbeitskräfte begrenzt werden zu sollen, die Konsolidierung der Ausländerbeschäftigung im Zusammenhang mit dem Anwerbestopp von ausländischen Arbeitskräften seit 1973 war aber ein explizit beabsichtigter Nebeneffekt.

WP weitergeführt wurde. Zentral war dabei der Deutungswandel, die Verkürzung der (Lebens-) Arbeitszeit nicht mehr vorrangig als sozial-, sondern vor allem als beschäftigungspolitisch relevanten Ansatz zu interpretieren. Daher wurden in der sozial-liberalen Regierungszeit auch die Forderungen der Gewerkschaften nach weiteren Arbeitszeitverkürzungen eine Zeit lang unterstützt, da diese als ein „möglicher Lösungsbeitrag“ für die Massenarbeitslosigkeit dargestellt wurden. Auch unter Schwarz-Gelb wurde Arbeitszeitverkürzung noch als ein Lösungsansatz angesehen, wobei der Fokus dann auf die Ausweitung und Förderung von Teilzeitbeschäftigung und verschiedene Modelle der Vorruhestandsregelung gelegt wurde.

Die Deutung eines die Aufnahmekapazitäten überschreitenden Arbeitskräfteangebotes als spezifisches Teilproblem brachte insoweit eine weitere Differenzierung mit sich, als man das Ziel einer Entlastung des Arbeitsmarktes, neben den weiterhin bestehenden Zielvorstellungen Arbeitslosigkeit durch Gewährleistung von Wirtschaftswachstum, Ausgleich von konjunkturellen Schwankungen und die Anpassung der Qualifizierung, über die genannten unterschiedlichen Realisierungsmöglichkeiten verfolgen konnte<sup>307</sup> und so eine größere Handlungsflexibilität bei Problemlöseaktivitäten zu haben schien.

Zu bemerken ist, dass dabei anfangs nur selten explizit sozusagen „die andere Seite der Medaille“, nämlich die Problematik eines gesamtwirtschaftlichen Arbeitsplatzdefizits, benannt wurde. Erst ab Anfang der 1980er, nach Wahrnehmung eines zweiten Schubs beim Anstieg der Arbeitslosigkeit zwischen 1980 und 1983 infolge des zweiten Ölpreisschocks (9.WP), wurde auch das Ziel, neue Arbeitsplätze zu schaffen, propagiert und durch so genannte Beschäftigungsförderungsgesetze verfolgt (vgl. BschfG 1982<sup>308</sup> noch unter der sozial-liberalen Koalition, BschfFG 1985, 1990, 1994, 1996 unter Schwarz-Gelb).

Das diesen Gesetzesaktivitäten zu Grunde liegende Deutungsmuster gipfelte schließlich in dem Motto „Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren“<sup>309</sup>, welches übrigens alle Parteien, ob in Regierungs- oder Oppositionsrolle, in der einen oder anderen Weise vertraten und daher im parlamentarischen Wissensmarkt darüber grundsätzlich ein Konsens zu bestehen schien. Allerdings konnten die Schlussfolgerungen dabei wieder erheblich differieren. Das Prinzip Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren konnte beispielsweise auch zur Rechtfertigung eines Ausbaus von ABM, wie eine Zeitlang von der SPD, genutzt werden. Zwar hatte Schwarz-Gelb nach dem Regierungswechsel in ihrem Beschäftigungsgesetz 1985 dies auch noch als einen Teilaspekt aufgenommen, letztlich sollte aber kein zweiter Arbeitsmarkt zur Lösung des Beschäftigungsproblems entstehen, da man hierdurch eine Wettbewerbsverzerrung und Entstehung einer Subventionsmentalität befürchtete, aber wahrscheinlich auch

<sup>307</sup> Schmuhl spricht in diesem Zusammenhang von der Strategie einer „Stilllegung wachsender Teile des Arbeitskräfteangebots“, wobei neben der Senkung der Jahresarbeitszeit der Vollzeitbeschäftigten weit unter das Niveau anderer Industriestaaten, die Familie, das Bildungssystem und die Alterssicherung als „Zwischen- und Endlager“ von Arbeitskraft genutzt wurde (vgl. Schmuhl 2003, S. 502).

<sup>308</sup> Hier hatte man allerdings nur über befristete Investitionszulagen die Investitionstätigkeit, Innovation sowie Produktivität ankurbeln und eine Ausbildungsverbesserung Jugendlicher mittels Bildungsbeihilfen beeinflussen wollen, um für mehr Beschäftigung zu sorgen, während die Beschäftigungsgesetze der Kohl-Regierung hauptsächlich arbeitsrechtliche Deregulierungen zum Thema hatten.

<sup>309</sup> In diesen Zusammenhang ließ sich auch die zentrale Forderung von Schwarz-Gelb nach dem Regierungswechsel stellen, nämlich im Rahmen der angekündigten „Atempause in der Sozialpolitik“ konsumtive Mittel zugunsten investiver Mittel umzuschichten.

die Kostenintensität dieser Maßnahme Skepsis verursachte. So wurde die Förderung von ABM, die lediglich als Brücke in den ersten Arbeitsmarkt fungieren sollten, von Schwarz-Gelb bis zur Wiedervereinigung auch nach und nach wieder eingeschränkt. Im Zuge der wahrgenommenen „Beschäftigungskatastrophe“ im Osten Anfang der 12. WP erfolgte allerdings wieder ein Ausbau infolge von einigen Sonderregelungen (SAM, ABS-Gesellschaften, Mega-ABM, produktive Arbeitsförderung Ost), die zur Förderung des Strukturwandels als dienlich interpretiert wurden. Mit dem 1996 debattierten AFRG wurde einem dauerhaft öffentlich finanzierten Arbeitsmarkt von der Kohl-Regierung aber wiederum eine klare Absage erteilt.

Insgesamt stellte die Phase nach der Wiedervereinigung bis Ende 1992 eine Sondersituation bezüglich der politischen Bearbeitung von Arbeitslosigkeit dar. Schließlich sah sich die schwarz-gelbe Regierung hier mit der Herausforderung konfrontiert, auf die sich anbahnende Massenarbeitslosigkeit möglichst schnell zu reagieren, um soziale und politische Spannungen in den neuen Bundesländern zu verhindern. Krisenmanagement schien daher vor allem zu bedeuten, unter Bewusstsein der öffentlichen Erwartungen einen „pragmatischen Aktivismus“ (vgl. Heinelt/Weck 1998, S. 19) an den Tag zu legen, d.h. die vorher propagierte Haushaltsdisziplin und angebotsorientierte Politiklinie zeitweise zu unterbrechen, was unter dem Hinweis auf die Besonderheit der Lage (vgl. Spezifizierung auf die Transformationsarbeitslosigkeit sowie das Motto „ungewöhnliche Zeiten, verlangen ungewöhnliche Entscheidungen“) gerechtfertigt wurde. Vor diesem Deutungshintergrund ließen sich Handlungsspielräume dann vor allem darin finden, einige klassische aktive und passive Instrumente des AFG zu reaktivieren bzw. sogar befristet auszubauen. Neben der schon angesprochenen massiven Ausweitung von ABM, von Qualifizierungsmaßnahmen und Kurzarbeitergeld wurde aber auch wieder über Frühverrentungsmöglichkeiten (vgl. Altersübergangsgeld) versucht, den Anstieg der Arbeitslosigkeit zu verlangsamen, den Angebotsdruck auf dem Arbeitsmarkt zu reduzieren und die Erfahrung der Arbeitslosigkeit für die Betroffenen sozial abzufedern, was für die Sicherung von Handlungslegitimität zentral zu sein schien. Die Grenzen dieser Strategie zeigten sich aber schon Ende 1992, als die dadurch verursachten enormen Haushaltsdefizite bei der BA sowie auch ein Anstieg der Arbeitslosigkeit im Westen im Zusammenhang mit einer erneuten Rezession nach dem Wiedervereinigungsboom von den politischen Akteuren problematisiert wurden.

Daher rückte die schwarz-gelbe Regierung von dem hohen arbeitsmarktpolitischen Engagement zur Stabilisierung des ostdeutschen Arbeitsmarktes, welches eher als Reaktion auf eine Notsituation interpretiert wurde, auch relativ schnell wieder ab und führte den Diskurs über Arbeitslosigkeit dann im Kontext der so genannten Standortdebatte weiter. Die nicht gelingende Eindämmung der Arbeitslosigkeit wurde damit nicht mehr nur vor dem Hintergrund einer schwierigen Haushalts- und Wirtschaftslage sondern der mangelnden internationalen Konkurrenzfähigkeit aufgrund von strukturellen Belastungen des Wirtschaftsstandorts gedeutet. Diese wurden vor allem in der Staatsverschuldung, der als zu hoch angesehenen Belastung von Unternehmen durch Steuern und Abgaben, der Verteuerung des

Faktors Arbeit durch die hohen Lohnnebenkosten und einer arbeitsrechtlichen Überregulierung des Arbeitsmarktes in Bezug auf Arbeitszeit- und Kündigungsschutzbestimmungen, begrenzten Möglichkeiten zur Befristung von Arbeitsverhältnissen und zur Arbeitnehmerüberlassung, die eine gesunde Beschäftigungsdynamik verhindere, gesehen. Dementsprechend wurden zur Sicherung des Standorts, und damit mittelbar auch zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, einerseits steuerliche Entlastungen der Wirtschaft zur Förderung von Investitionen durchgesetzt (vgl. „steuerpolitisch flankierte Beschäftigungspolitik“), im Rahmen des Spar-, Wachstums- und Konsolidierungsprogramms 1993 rigoros Leistungen des AFG reduziert (vgl. hier auch konkrete Kürzungen beim Arbeitslosengeld und der Arbeitslosenhilfe), um Spielräume zur Senkung der Lohnnebenkosten zu erhalten, und im Beschäftigungsförderungsgesetz 1994 weiter ein Deregulierungskurs verfolgt.<sup>310</sup>

Da eine angemessene Qualifikation des Arbeitskräfteangebots aber auch als wichtiger Standortfaktor angesehen wurde, förderte man in gewissen Grenzen auch noch berufliche oder berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen. Zentrale Zielvorstellung war aber den schon vor der Wiedervereinigung begonnenen Deregulierungs- und Flexibilisierungskurs nun konsequent weiter zu verfolgen, um die so genannten „Strukturverspätungen“, „Verkrustungen“ und „Verkrampfungen“ am Arbeitsmarkt aufzulösen.

Die Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit bzw. der „Zukunftsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts“ wurde so zum primären Ziel erklärt und die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit nun unter diesem Dach weiterverfolgt. Die schwarz-gelbe Regierung schien mit der Fokussierung auf die Standortdebatte eine Möglichkeit gefunden zu haben, die im Laufe der Zeit vorgenommenen und unübersichtlich gewordenen Differenzierungen des Problemmusters von Arbeitslosigkeit zu verdichten bzw. neu zu strukturieren und dadurch auch wieder zentrale Handlungsperspektiven verdeutlichen zu können, die durch den „Rückfall“ in eine sozialpolitisch motivierte Arbeitsmarktpolitik nach der Wiedervereinigung aus dem Blickfeld geraten zu sein schienen. So konnte unter der Forderung Standortpolitik zu betreiben, ein neuer Bezugsrahmen definiert werden, wodurch wieder mehr Transparenz im Problembearbeitungsdiskurs zu entstehen schien, ohne dass dabei Differenzierungen des Problemmusters zurückgenommen werden mussten. Denn Standortpolitik stellte vielmehr eine Chiffre dar, unter der sich letztlich eine Vielzahl bereits bekannter wie auch einiger neuer Ursachen- und Zielspezifizierungen (vgl. als Deutungsinnovation v.a. die Problematisierung des ausgebauten Sozialstaates) „verbergen“ ließ. Es findet sich hiermit ein schönes Beispiel für den Umgang mit den Grenzen der Differenzierung. So war von Nedelmann schon darauf hingewiesen worden, dass auch zu hoch differenzierte Problemmuster die Problembearbeitung erschweren, weil politische Akteure angesichts gesteigerter Komplexität selbst den Überblick verlieren können (vgl. Nedelmann 1986a, S. 23). Dieses versuchte

---

<sup>310</sup> All dies geschah im Kontext eines erneuten wirtschaftlichen Einbruchs 1993 und der Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes, wodurch der internationale Wettbewerbsdruck eine besondere Relevanz in den Deutungen der politischen Akteure zu erlangen schien.

die schwarz-gelbe Regierung anscheinend zu umgehen, indem sie einen zentralen Ordnungsrahmen konstruierte.

Da die schwarz-gelbe Regierung bei der Bundestagswahl 1998 abgewählt wurde und der Wahlkampf vor allem durch das Thema Arbeitslosigkeit geprägt war, schienen die Versuche des kulturellen Krisenmanagements durch Differenzierungstätigkeiten, die allerdings auch im Zusammenhang mit den im Laufe der Zeit verdichteten moralischen Milieu um Eigenverantwortung, Leistungsbereitschaft, Subsidiarität (vgl. ausführlich dazu 5.2) gesehen werden mussten, zwar die Erschließung von Handlungsspielräumen ermöglicht zu haben, aber nicht in ausreichendem Maße Massenloyalität sichern zu können. Maßgeblich dürften dafür vor allem der Abbau von arbeitsrechtlichen Schutzbestimmungen im Zuge der Deregulierungsstrategie gepaart mit dem Rückzug der Politik aus der Verantwortung bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (vgl. die angekündigte Beschränkung auf die Gestaltung von förderlichen Rahmenbedingungen und moderierende Rolle des Staates) und der als zunehmend repressiv wahrgenommenen Tendenzen in der Arbeitsmarktpolitik (Verschärfung der Zumutbarkeit, mehr Kontrolle und Sanktionen bei fehlender Aktivität der Arbeitslosen) gewesen sein, wie sie in der 13. WP vor allem im Rahmen des AFRG zum Ausdruck kamen.

Hier hatte die schwarz-gelbe Regierung bereits den Richtungswechsel zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik eingeleitet und auch die Spezifizierung eingeführt, Arbeitslosigkeit nunmehr vor allem auch als Problem einer bisher fehlenden Effektivität des Vermittlungsprozesses bzw. einer noch nicht ausreichenden Aktivität aller daran Beteiligter (Arbeitslose, Arbeitsverwaltung, Arbeitgeber) zu interpretieren. Auch wenn von dem Prinzip des Förderns und Forderns noch nicht explizit gesprochen wurde, ließ sich dieses bereits in den Debatten finden. Denn von der schwarz-gelben Regierung wurde schon betont, dass dem Ausbau von Hilfsangeboten und Beratung bei der Arbeitssuche gleichzeitig auch Forderungen im Sinne strengerer Auflagen für Eigenaktivitäten und verschärfter Zumutbarkeitskriterien gegenüberstehen müssten, um eine Balance zwischen Rechten und Pflichten herzustellen.

Vor allem vor dem Hintergrund eines weiterhin ausbleibenden Erfolgs beim Abbau der Arbeitslosigkeit schienen die aus den Spezifizierungen auf Teilprobleme abgeleiteten Maßnahmen (Deregulierung/Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, Einsparungen bei den Versicherungsleistungen zur Senkung von Lohnnebenkosten, Forderung von mehr Eigenaktivität bei gleichzeitigen Abstrichen bei der sozialen Absicherung) aber, wie gesagt, einen genügend hohen Anteil der Wahlbevölkerung nicht mehr zu überzeugen, so dass das Votum der Wähler zugunsten von SPD und Grünen ausfiel.

Entsprechend Schröders Bemerkung bei der Vorstellung des Regierungsprogramms, man wolle nicht alles anders, aber vieles besser machen, zeigte sich hinsichtlich des Problemmusters auch nach dem Regierungswechsel eine hohe Kontinuität. An der Komplexität des Problemmusters und der Ausdiffe-

renzung von Teilproblemen und Lösungsansätzen änderte sich nichts, auch wenn Rot-Grün anfangs mit „Korrekturgesetzen“, wie in Wahlkampfzeiten versprochen, so genannte „soziale Grausamkeiten“ der schwarz-gelben Regierung zurücknahm, was vor allem zur Sicherung von Handlungslegitimität notwendig erschien. Schließlich hatte man angekündigt, soziale Sicherheit nicht völlig dem Flexibilisierungszwang (!) zu opfern, was aber auch bedeutete, dass grundsätzlich ein Konsens über die Notwendigkeit der Ermöglichung von mehr Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt bestand.

Wie auch schon zuvor wurde aus der wahrgenommenen Komplexität der Problemlage die Notwendigkeit einer politikfeldübergreifenden Strategie mit Maßnahmen in unterschiedlichen Bereichen abgeleitet. Dazu gehörte ebenfalls vor allem die Gestaltung „wirtschaftsförderlicher Rahmenbedingungen“, worunter wiederum der Abbau von Steuerbelastungen, unter Lafontaine zwar noch mit dem Fokus auf Arbeitnehmer und Familien, im weiteren Verlaufe aber vor allem der Unternehmen, subsumiert wurde. Nach einer kurzen Phase der Re-Regulierung wurden auch von Rot-Grün wie schon bei der Vorgängerregierung „Hemmschwellen für Wachstum und Beschäftigung“ problematisiert und erneute De-Regulierungsbestrebungen zur Senkung dieser als notwendig erachtet, um Impulse für neue Arbeitsplätze bzw. Neueinstellungen zu geben, was im Kontext des wahrgenommenen internationalen Wettbewerbsdrucks gesehen wurde.

Auch die Reduzierung der Lohnnebenkosten zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit blieb daher ein erklärtes Ziel der neuen Regierung, wenn man hier auch mit innovativen Konzepten wie der Ökosteuer versuchte, Erfolge zu erzielen. Besonders die konservativ-liberale Regierung hatte den ausgebauten Sozialstaat schon als nachteiligen Standortfaktor und Ursache für Arbeitslosigkeit interpretiert. So war problematisiert worden, dass hierdurch der Faktor Arbeit so verteuert werde, dass Arbeitsplätze auswanderten, man nicht wettbewerbsfähig produzieren könne und außerdem im Zusammenhang mit einem nicht konsequent eingehaltenen Lohnabstandsgebot bei Lohnersatzleistungen falsche Anreize gegeben würden. Dieses Deutungsmuster wurde schließlich auch von Rot-Grün übernommen. Die Notwendigkeit eines Sozialstaatsumbaus, wie vor allem im Rahmen der Regierungserklärung zur Agenda 2010 im März 2003 betont, wurde nun ebenfalls als alternativlose Maßnahme zur Sicherung der „Zukunftsfähigkeit“ des Landes, was vor allem auch das Ziel der Erhaltung bzw. Wiedererlangung von finanziellen Handlungsspielräumen durch Zurückfahren staatlicher Leistungen bedeutete, propagiert. Auch von Rot-Grün wurde daher nur ein komplexer Lösungsansatz mit mehreren ineinander greifenden Bausteinen als Erfolg versprechend angepriesen. Es wurde als notwendig dargestellt, das Steuer- und Sozialleistungssystem so zu gestalten, dass es mehr Arbeitsanreize gebe (vgl. es soll „im Interesse der Menschen liegen, zu arbeiten“), bei den durch Arbeitsrecht und Tarifverträge geregelten Arbeitsbeziehungen so viel Flexibilität und Ausdifferenzierung zu ermöglichen, „wie es in einer komplexen Volkswirtschaft im internationalen Wettbewerb sein muss“, und über die Effektivierung („Modernisierung“) der Arbeitsvermittlung und aktivierende Arbeitsmarktpolitik „mehr Menschen, schneller in Arbeit zu bringen“. Diese Zielvorstellung fand dann vor allem im Job-AQTIV Gesetz der 14. WP

ihren Ausdruck und wurde im Rahmen des Umbaus der BA und der damit verbundenen Hartz-Reformen weiterverfolgt, innerhalb derer die Aktivierungspolitik mit dem Prinzip des „Förderns und Forderns“ systematisiert wurde. Arbeitslosigkeit wurde so auch als Folge mangelnder „Beschäftigungsfähigkeit“ bei Langzeitarbeitslosen definiert, die man mit aktivierender Arbeitsmarktpolitik wieder herstellen und durch die „Erschließung neuer Beschäftigungspotenziale“, vor allem fernab des Normalarbeitsverhältnisses (vgl. Zeitarbeit, befristete Beschäftigungsverhältnisse, Formen der Selbständigkeit, geringfügige Beschäftigung)<sup>311</sup> flankieren wollte. Schließlich waren solche Beschäftigungsformen unter Hinweis auf die veränderten Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt nicht mehr als unzumutbar, sondern als anerkennenswerte Chancen der Re-Integration dargestellt worden. Dadurch erhielt das einst formulierte Ziel der Gewährleistung beruflicher Mobilität eine völlig andere Akzentsetzung, da diese nun nicht mehr im Kontext der Verhinderung unterwertiger Beschäftigung, sondern im Rahmen der seit der Kohl-Regierung immer stärker vertretenen Leitlinie „jede Arbeit ist besser als keine“ gedeutet wurde. Vor diesem Hintergrund war es den politischen Akteuren auch möglich, die Zumutbarkeitskriterien nach und nach zu verschärfen.

Mangelnde Beschäftigungsfähigkeit wurde auch von Rot-Grün schließlich nicht nur auf verloren gegangene Qualifikationen sondern verloren gegangene Arbeitsmotivationen zurückgeführt. Die Problematisierung von Leistungsmissbrauch und fehlenden Arbeitsanreizen, die anfangs noch mit Protesten gegen eine Diffamierung der Arbeitslosen verbunden gewesen waren, hatten sich im Laufe der Zeit auf breiter Front im parlamentarischen Wissensmarkt durchgesetzt. Daher wurde bei der Maßnahmenentwicklung im Rahmen aktivierender Arbeitsmarktpolitik auch nicht mehr nur der Qualifizierung, z.B. auch in Form neuer Modelle wie bei der Job-Rotation, sondern der Aktivierung im Sinne von Trainings- und Arbeitsgewöhnungsmaßnahmen sowie auch dem durch Sanktionen abgestützten höheren Zwang zur Arbeitsaufnahme auch prekärer Beschäftigungsformen ein besonderes Gewicht verliehen.

Angemerkt sei schließlich noch, dass neben Zielspezifizierungen, wie Arbeitsmarktentlastung, Erschließen neuer Beschäftigungspotenziale und schnellerer Vermittlung Arbeitsloser in Arbeit mit ihren ausdifferenzierten Realisierungsalternativen, auch Zielgruppenspezifizierungen identifiziert werden konnten, die allerdings eine geringere Rolle spielten. So waren in der sozial-liberalen Ära zwar spora-

---

<sup>311</sup> Von der Union war seit der 12. WP in diesem Zusammenhang auch auf die Förderung und den Ausbau eines Niedriglohnsektors gedrängt worden, auch wenn es im betrachteten Zeitraum noch zu keinen konkreten gesetzlichen Entschlüssen mehr kam. Die Forderungen wurden von der CDU/CSU auch in der rot-grünen Regierungszeit weiter erhoben und „moralisch“ gerechtfertigt. So hieß es, dass man schließlich auch den gering Qualifizierten noch die Chance bieten müsse, einen Platz in der Arbeitswelt zu finden. Unter der bereits bekannten Argumentationsfigur „Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren“ wurden daher Kombi-Lohnmodelle eingefordert. Von Rot-Grün wurde die Förderung eines Niedriglohnsektors aber weiterhin abgelehnt, wobei anzumerken ist, dass im Schröder-Blair-Papier das Schaffen eines Niedriglohnsektors für gering Qualifizierte durchaus als Lösungsbeitrag dargestellt und auch im Rahmen des Bündnisses für Arbeit diskutiert worden war. Eine Öffnung gegenüber diesem Thema schien also durchaus vorhanden, wenn es auch von den Regierungsparteien nicht in den öffentlichen Wissensmarkt der Parlamentsdebatte hineingetragen wurde. Dies dürfte vor allem der Sorge um weiteren Vertrauensverlust angesichts der ohnehin schon zu rechtfertigenden „Tabubrüche“, vor allem im sozialdemokratischen Lager, geschuldet gewesen sein.

disch, vor allem in den Regierungsprogrammen, immer auch einige Gruppen, z.B. Jugendliche, Frauen, Ältere oder Behinderte, hinsichtlich ihrer besonderen Betroffenheit von Arbeitslosigkeit thematisiert worden, letztlich folgten hierauf aber keine nennenswerten spezifischen politischen Interventionen, sondern es wurde meist nur bemerkt, dass die verfolgten Maßnahmen auch diesen Problemgruppen am Arbeitsmarkt nutzen würden. Über Zielgruppenspezifizierungen neue Handlungsspielräume zu erschließen, stellte daher für die Regierung zu dieser Zeit anscheinend keine relevante Strategie der Problembearbeitung dar.

Aufgefallen war allerdings, dass, nicht nur zu dieser Zeit, sondern generell, von Seiten der Opposition des Öfteren Versuche von Zielgruppenspezifizierungen vorgenommen wurden. Offensichtliches Ziel dieser Differenzierungstätigkeiten war, Fehler und Versäumnisse bei der jeweiligen Regierung aufzuzeigen, um ihre Handlungslegitimität in Frage zu stellen. Insgesamt war zu beobachten, dass Differenzierungstätigkeiten also auch von Oppositionsparteien durchgeführt wurden, aber in dieser Rolle eben mit der Strategie verbunden waren, entweder die Regierung unter Handlungs- oder zumindest Rechtfertigungsdruck zu setzen oder auch, sich als „bessere Regierung“ darzustellen, indem man bestimmte Teilprobleme besonders dramatisierte, um sich dann durch die Präsentation von Lösungsansätzen zu profilieren.

Aber auch von der schwarz-gelben Regierung waren teilweise Zielgruppenspezifizierungen vorgenommen worden, die vor allem der Sicherung von Zustimmung in bestimmten Wählergruppen zu dienen bzw. den öffentlichen Erwartungen zu folgen schienen. So hatte man im Rahmen des propagierten Konzepts „differenzierter Sozialpolitik“, mit dem Hinweis auf Beitragsgerechtigkeit, besondere Verdienste oder die Erwartung „uneingeschränkter Solidarität“ mit dem Osten phasenweise eine selektive Begünstigung bestimmter Gruppen vorgenommen. Ausdruck fand dies in der mehrmaligen Heraufsetzung von Höchstbezugsdauern beim Arbeitslosengeld für ältere Arbeitslose, den anfänglichen besonderen Eingliederungsleistungen für Aus- und Übersiedler und auch im hohen Mitteleinsatz für arbeitsmarktpolitische Sonderregelungen im Zuge des Aufbau Ost, allerdings immer nur so lange bis wieder die Grenzen der finanziellen Belastbarkeit problematisiert wurden.

Unter Rot-Grün war die Spezifizierung auf die jugendlichen Arbeitslosen charakteristisch gewesen. Mit dem Sofortprogramm JUMP war die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit zu einem hervorgehobenen Betätigungsfeld erklärt worden. Ebenso wurde ein Sonderprogramm in Bezug auf die Verbesserung der Beschäftigungschancen für Frauen aufgelegt und die Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter in einem eigenen Gesetzgebungsvorhaben behandelt. Außerdem wurde in der 14. WP auch noch die Winterarbeitslosigkeit der Beschäftigten in der Bauwirtschaft als spezifisches Teilproblem hervorgehoben. Da die Arbeitslosigkeit von Jugendlichen und Schwerbehinderten immer schon als besonders besorgniserregend dargestellt wurde und von den Grünen zu Oppositionszeiten die Vernachlässigung der Frauenarbeitslosigkeit beklagt worden war, schienen diese Zielgruppenspezifizierungen vor allem

auch notwendig, um sich gegenüber der Vorgängerregierung zu profilieren und selbst geschürte Erwartungen zu erfüllen. Rot-Grün schien also stärker als die anderen Regierungen zuvor auch eine zielgruppenspezifische Bekämpfung von Arbeitslosigkeit zu verfolgen, was gleichermaßen dienlich schien, Handlungsspielräume zu finden wie auch Handlungslegitimität zu stärken.

Bleibt noch zu erwähnen, dass im Zusammenhang mit dem immer wieder auftauchenden Problem eingeschränkter finanzieller Handlungsspielräume eine besondere Art der Zielgruppenspezifizierung aufgefallen war. Gemeint sind die Spezifizierungen auf die „wirklich Bedürftigen“, die „wirklich Arbeitswilligen“ oder auch „die Erwerbsfähigen“, wie es dann im SGB II manifestiert wurde. Bereits mit dem Haushaltsstrukturgesetz 1975 hatte man eine Konzentration von arbeitsmarktpolitischen Leistungen auf die Gruppe der bereits Arbeitslosen oder konkret von Arbeitslosigkeit Bedrohten eingeführt. Die Konstruktion der so genannten wirklich Bedürftigen und die Betonung der Orientierung der Politik an den wirklich Arbeitswilligen war in der Regierungszeit von Kohl verstärkt und dann auch von Rot-Grün übernommen worden. Diese Spezifizierungen schienen insofern Handlungsspielräume zu eröffnen, als damit von allen Regierungen Leistungsbegrenzungen durchgesetzt oder ein sparsamer Mitteleinsatz legitimiert und somit das Ziel der Haushaltskonsolidierung weiter verfolgt werden konnte. Außerdem schien man durch diese besonderen Zielgruppenspezifizierungen auch Einfluss auf den wahrgenommenen Problemdruck nehmen zu können, indem sie auch für Statistikvereinigungen genutzt wurden.<sup>312</sup>

### **5.1.2 Ausweitungen der Adressierung und Re-Privatisierung der Arbeitslosigkeit**

Während in der Dimension der Spezifizierung des Problemmusters das Finden von Handlungsspielräumen für Problemlöseaktivitäten im Vordergrund zu stehen schien, standen bei Differenzierungen der Adressierung Entlastungsversuche von alleiniger Problemlösungsverantwortung im Fokus. Nedelmann hatte darauf hingewiesen, dass dies vor allem über eine Re-Privatisierung sozialer Probleme zu erreichen sei. Dies wurde ergänzt um die Annahme, dass auch schon von der Ausweitung der Problemlösung auf weitere Akteure eine Entlastung zu erwarten war, zumal ein abrupter Wechsel der Adressierung der Problemlösungsverantwortung vom Staat auf das Individuum wohl kaum auf Akzeptanz gestoßen wäre. So zeigte sich auch bei der Analyse der Debatten, dass zunächst eine allgemeine Ausweitung der Adressierung auf verschiedene Gruppen und Institutionen vorgenommen wurde und vor diesem Hintergrund dann auch eine Re-Privatisierung betrieben und durchgesetzt werden konnte. Dabei ist zu bemerken, dass, auch wenn diese in der Regierungsphase von Rot-Grün im Rahmen der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik einen Kristallisationspunkt fand, durch die Betonung von Eigenverantwortung in der Regierungszeit der schwarz-gelben Regierung eine Re-Privatisierung von Arbeitslosigkeit bereits angelegt war bzw. forciert wurde.

<sup>312</sup> Vgl. im Rahmen der 8.AFG-Novelle (11.WP) die Durchsetzung, dass nur noch regelmäßig beim Arbeitsamt vorstellig werdende Personen, als die wirklich Arbeitswilligen, registriert bzw. als relevante Adressaten der Politik gezählt werden sollten.

Anzumerken ist, dass die Ausdifferenzierung des Problemmusters natürlich auch eine Ausweitung der Adressierung beförderte. Da im Laufe der Zeit vielfältigere Ursachen bzw. auch Problemverursacher (der arbeitsunwillige oder falsch qualifizierte Arbeitslose, die Lohnpolitik der Gewerkschaften, die fehlende Investitionsfreudigkeit der Unternehmer oder auch die Blockadehaltung der Opposition etc.) für Arbeitslosigkeit thematisiert wurden, ließ sich nachvollziehbarer Weise auch die Adressierung der Problemlösung ausdifferenzieren.

Dass eine Ausweitung der Adressierung in Zusammenhang mit der Wahrnehmung von Arbeitslosigkeit als Krisenthema stattfand, zeigte sich darin, dass diese erst vor dem Hintergrund des wahrgenommenen nicht gelingenden Abbaus von Arbeitslosigkeit (anhaltenden bzw. steigenden Problemdrucks) und der wahrgenommenen zunehmenden Einschränkung finanzieller Handlungsspielräume Konturen annahm, und sich dann im weiteren Verlauf immer stärker konkretisierte.

Infolge der ersten Wirtschaftskrisen und wahrgenommenen Handlungsrestriktionen zur Zeit der sozial-liberalen Koalition war zunächst eine diffuse Ausweitung der Adressierung zu beobachten gewesen. So war auf die notwendige Mitarbeit und Mitverantwortung verschiedener gesellschaftlicher Akteure (internationale politische Akteure, Tarifpartner, Kirchen, Schulen und Bildungsträger, BA etc.), oder auch im Zusammenhang mit der föderalen Gliederung auf besondere Zuständigkeiten des Bundes, der Länder, der Kommunen hingewiesen worden. Teilweise wurden auch in Zusammenhang mit Gesetzgebungsvorhaben spezifische Beiträge eingefordert, z.B. in Hinsicht auf die Qualifizierung der Arbeitnehmer und Arbeitslosen, Investitionen und Innovationen für neue Arbeitsplätze oder auch im Sinne von Maßhalteappellen an die Gewerkschaften bei der Lohnpolitik.

Im weiteren Verlauf kristallisierte sich in den Debatten aber heraus, dass vor allem von den Tarifpartnern und dem einzelnen Arbeitslosen in Zusammenwirken mit der BA, der im Zuge der Deutung von Arbeitslosigkeit als Vermittlungsproblem und des als notwendig erachteten Umbaus zu einem „leistungsfähigen und kundenorientierten Dienstleister“ besondere Bedeutung zukam, Beiträge eingefordert wurden.

Die Verantwortungsverpflichtung der Tarifpartner war nicht sonderlich verwunderlich, da Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik von Anfang an ein durch die Zusammenarbeit zwischen Staat, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden gekennzeichnetes Politikfeld darstellte. Allerdings schienen sich die eingeforderten Beiträge dieser nach der Wahrnehmung von Arbeitslosigkeit als hartnäckiges Krisenthema doch geändert zu haben. So unterschied sich die 1967 mit dem Gesetz zur Förderung von Stabilität und Wachstum ins Leben gerufene konzertierte Aktion, mit der die Strategien bzw. Politik des Staates, der Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften im Rahmen keynesianischer Globalsteuerung aufeinander abgestimmt werden sollten, doch deutlich von den späteren Bündnissen für Arbeit,

was die Ausgangsbedingungen, die primären Ziele und auch die Rolle des Staates anging (vgl. ausführlich dazu Reutter 2003, S. 290ff.).

Das Anfang 1996 in der Regierungszeit Kohls so genannte „Bündnis für Arbeit und Standortsicherung“ war von Gewerkschaftsseite initiiert worden und wurde von der schwarz-gelben Regierung nicht wirklich unterstützt. Es fand lediglich in Form von Kanzlergesprächen statt und besaß daher keine institutionalisierte Form, noch konnte es spezifische Kompetenzen für sich reklamieren. Da von der Regierung die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit durch Deregulierung am Arbeitsmarkt und Lohnnebenkostensenkungen weiterverfolgt wurde, ohne irgendwelche Zugeständnisse an Gewerkschaftsseite zu machen, stiegen die Gewerkschaften bereits im April 1996 wieder aus.

So blieb der von Kohl einst heraufbeschworene „Pakt“ zwischen dem Staat, als Gestalter von Rahmenbedingungen, den Arbeitgebern als denjenigen, die mit neuem Vertrauen für neue Beschäftigungsdynamik sorgen sollten und den Gewerkschaften, die vor allem durch Zurückhaltung in ihrer Lohnpolitik und in Zusammenarbeit mit den Betrieben im Bereich der Qualifizierung der Arbeitnehmer Einsatz zeigen sollten, reine Rhetorik bzw. Symbolpolitik und wurde lediglich wahlstrategisch genutzt. Problemlösungsbeiträge von den Gewerkschaften wurden also vor allem darin gesehen, dass sie ihre Interessen „im Dienste gesamtgesellschaftlicher Verantwortung“ anpassten und so auch die als notwendig erklärten Reformen im Rahmen einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik mittrugen, v.a. die Erosion des Normalarbeitsverhältnisses durch Deregulierung und Flexibilisierung am Arbeitsmarkt und Zugeständnisse bei der Tarifpolitik. Unter Rot-Grün wurde Ende 1998 ein neuer Versuch mit dem „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ gestartet, womit man die Verantwortungszuständigkeit im Rahmen einer tripartistischen Kooperation zu betonen schien. Da dieses Bündnis eine institutionalisierte Form fand und als wichtiges Mittel zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit vorgestellt wurde, wird darauf unter dem Aspekt der kulturellen Ausdehnung noch einmal eingegangen.

Dass der Staat bzw. die Politik nicht mehr eine tragende Rolle bei der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit spielen sollte, war schon durch das von der schwarz-gelben Regierung immer wieder propagierte Motto „mehr Markt weniger Staat“ deutlich geworden. Rot-Grün schien dies im Rahmen des Konzepts des aktivierenden Sozialstaates im Grunde weiterzuführen, denn auch hier wurde weiterhin betont, dass Politik eine moderierende Rolle einnehmen sollte, nur Rahmenbedingungen gestalten und somit Gelegenheiten, „Chancen“ aufzeige, die vom Einzelnen genutzt werden könnten.

Fortschreitende Konkretisierungen der Verantwortungsüberschreibung neben den Bündnissen, die aber eher kurzfristige Reaktionen auf aktuelle Krisen darzustellen schienen (vgl. Reutter 2003, S. 293) zeigten sich vor allem darin, dass man es nicht bei bloßen Appellen an die relevanten Arbeitsmarktakteure beließ, sondern diese auch gesetzlich fixierte. So wurden im AFRG (13. WP) im § 2 die besondere Verantwortung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern festgehalten, mit dem Job-AQTIV-Gesetz

(14. WP) von Rot-Grün dies in das „Zusammenwirken von Arbeitgebern und Arbeitnehmern mit den Arbeitsämtern“<sup>313</sup> umformuliert, und durch Aufnahme der Grundnorm der Eigenverantwortung in das SGB III (Arbeitsförderung) sowie des Grundsatzes des Forderns durch Hartz IV in das SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) die Re-Privatisierung gesetzlich fixiert.

Erwähnenswert ist zudem, dass sich auch im Abschlussbericht der Hartz-Kommission Hinweise auf eine Differenzierung der Adressierung finden ließen. Denn mit dem Appell an alle „Profis der Nation“, wozu z.B. Lehrer, Erzieher, Journalisten, Wohlfahrtsverbände, Geistliche etc. gezählt wurden, wurde erneut eine Ausweitung der Adressierung, wenn hier wohl auch mehr mit symbolischem Charakter, vorgenommen. „Es ist nicht damit getan, die Lösung des Problems allein den Politikern, den Gewerkschaften, den Unternehmern oder gar den Arbeitslosen zu überlassen. Vielmehr ist jeder gefordert, sich auf ein spezifisches Können und auf seine Stärken zu konzentrieren und mit anzupacken, wo immer es geht“ (vgl. Hartz et al. 2002, S. 284).

Insgesamt kann also festgehalten werden, dass die Hypothesen zur Adressierung durch die empirischen Befunde Unterstützung fanden. Denn eine Ausweitung der Adressierung und damit die Abkehr vom „allzuständigen“ Staat ließ sich eindeutig in den betrachteten Debatten finden, wobei der zunehmende Verbindlichkeitscharakter der Verantwortungszuschreibung auf bestimmte Akteure (Arbeitgeber, Arbeitslose, Gewerkschaften) dem Ziel Handlungsentlastung zu erlangen dienlich schien, und nicht die Ausweitung auf immer weitere Akteure. Eine Re-Privatisierung von Arbeitslosigkeit ließ sich ebenfalls eindeutig nachweisen, denn vor allem im Zusammenhang mit der Verdichtung des moralischen Milieus um Eigenverantwortung und Subsidiarität seit der Regierungsübernahme durch Schwarz-Gelb, der Spezifizierung auf die Aktivierung von Arbeitslosen und die Vorstellung eines aktivierenden Sozialstaates unter Rot-Grün wurde die Überwindung von Arbeitslosigkeit vor allem auch zur Aufgabe des Einzelnen und seiner Eigenaktivität erklärt. Damit sollte schon deutlich geworden sein, dass Möglichkeiten der Differenzierung der Adressierung sowohl durch Spezifizierungen des Problemmusters wie dann vor allem auch durch Veränderungen des moralischen Milieus gestützt werden mussten, um den Rückzug der Politik von der Problemlösungsverantwortung zu rechtfertigen.

### **5.1.3 Zu den Ansätzen kultureller Ausdehnung**

Als letzte Unterdimension der Differenzierung war von Nedelmann auf den Mechanismus der kulturellen Ausdehnung hingewiesen worden. Darunter sollte das Erschließen alternativer Problemlösungsverfahren in außerparlamentarischen Diskursarenen verstanden werden, um eine größerer Flexibilität im Umgang mit dem sozialen Problem zu erreichen und vor allem beim Scheitern von Lösungsversuchen in einer Arena, die Möglichkeit zu haben, sich anderen institutionellen Arenen zuzuwenden, was

<sup>313</sup> Dass von der BA auch ein aktiver Beitrag erwartet wurde, zeigte sich dann auch darin, dass im Rahmen des Umbaus der BA nach dem Vermittlungsskandal durch die Hartz-Gesetze die rot-grüne Regierung betonte, dass man durch allgemeine Zielvereinbarungen statt vorheriger Einzelregelungen und Steuerungsverordnungen der BA mehr Selbstbestimmung und Eigenständigkeit bei der Problemlösung zukommen lasse, und sich davon größere Effektivität bei der Arbeitsvermittlung verspreche.

eine Verringerung der Problemlösungslast für die bundespolitischen Akteure bedeute. Auf Basis der Inhaltsanalysen der Debatten sollte beurteilt werden, inwieweit die Behandlung des Problems eine kulturelle Ausdehnung unter wahrgenommenem Problem- und Handlungsdruck durch Arbeitslosigkeit erfuhr, d.h. von politischen Akteuren im Problembearbeitungsprozess auf alternative institutionelle Arenen und deren Problemlösungsverfahren hingewiesen wurde.

Allerdings war davon auszugehen, dass alternative Problemlösungsarenen als solche nicht immer explizit von den Regierungen benannt werden würden, sondern kulturelle Ausdehnung sich auch als „hintergründiger“ Prozess infolge verschiedener politischer Entscheidungen ergeben könne. Daher war in dieser Dimension teilweise auch eine höhere Abstraktion von den Inhalten der parlamentarischen Debatten und der Rückgriff auf Hintergrundwissen erforderlich.

Nedelmann nennt beispielsweise für das Umweltproblem die juristische, kommunalpolitische oder auch die Privatsphäre als alternative Problembearbeitungsarenen mit je eigenen Problemlöseverfahren, die zur Entlastung führen können, weil beim Scheitern von Lösungsversuchen in einer Arena immer noch auf Problemlösungsverfahren in den anderen Arenen verwiesen werden kann (vgl. Nedelmann 1986a, S. 26f.). Die von Nedelmann genannten Problembearbeitungsarenen spielten auch bei der Bearbeitung von Arbeitslosigkeit eine Rolle, auch wenn diese im betrachteten Debattenmaterial nicht immer explizit angesprochen wurden. Besonders die kommunalpolitische Arena schien eine alternative Problemlösungsarena darzustellen und dabei Folge der nicht gelingenden Problembearbeitung auf Bundesebene zu sein. So wird vielfach von der „Kommunalisierung der Arbeitslosigkeit“ (hierzu z.B. Heinelt 1999, Puhmann 1999) seit den 1980ern gesprochen, da die Kommunen hier in Folge bundespolitischer Einsparungen immer stärker mit der Betreuung von arbeitslosen Sozialhilfeempfängern konfrontiert waren und im Rahmen kommunaler Beschäftigungsförderung und lokaler Bündnisse eigene Problemlösungsverfahren erprobten. Dass man diese alternative Problemlösungsarena, die zunächst vielleicht eher unintendierte Nebenfolge von wahrgenommenen Sparzwängen war, dann aber auch weiter nutzte bzw. ausbaute, zeigte sich mit der BSHG-Novelle 1996 unter Schwarz-Gelb. In diesem Rahmen fand nämlich eine konkrete arbeitsmarktpolitische Aufladung des BSHG durch Erweiterung der Instrumente der Hilfen zur Arbeit und Arbeitsgewöhnung statt. Man betonte dabei, dass die Problemlösung immer noch am besten „vor Ort“ angegangen und dazu auch das lokale Wissen der Akteure ausgenutzt werden müsse. Dass man auf dieses Wissen und die im Laufe der Jahre gemachten Erfahrungen auch im Weiteren nicht verzichten wollte, zeigte sich wiederum darin, dass bei der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe nicht etwa die lokalen Bundesagenturen sondern Arbeitsgemeinschaften aus Kommune und BA, oder wie im Rahmen des Optionsmodells sogar einigen Kommunen allein, die Problembearbeitung überwiesen wurde. Dabei konnte die kulturelle Ausdehnung von Arbeitslosigkeit auf kommunale Problemlösungsarenen und -verfahren unter Verweis auf die gesammelten Erfahrungen der Kommune bei der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit wie auch Betonung des Prinzips der Subsidiarität gerechtfertigt werden.

Von einer kulturellen Ausdehnung des Problems auf die Privatsphäre konnte ebenfalls gesprochen werden. Diese musste natürlich vor allem im Zusammenhang mit der Verdichtung des moralischen Milieus um den Wert der Eigenverantwortung gesehen werden. Hierdurch wurde die Erschließung individueller Problemlösungsverfahren quasi zur Pflicht erhoben und der ohnehin wohl immer schon flankierende Ansatz, Arbeitslosigkeit als „private trouble“ mit Hilfe sozialen Kapitals und „Erfindungsreichtum“ zu bekämpfen, verstärkt. Bleibt noch zu erwähnen, dass auch juristische Problemlösungsverfahren bei Arbeitslosigkeit eine Rolle spielen konnten, z.B. vor den Arbeitsgerichten im Zusammenhang mit betriebsbedingten Kündigungen oder Streitigkeiten in Zusammenhang mit Kettenverträgen bei befristeten Beschäftigungen.

Schon vor diesem Hintergrund zeigt sich also, dass Arbeitslosigkeit nicht mehr nur mittels parlamentarischer Problemlösungsverfahren bearbeitet wurde, sondern eine erhöhte kulturelle Ausdehnung im Zuge der Wahrnehmung von Arbeitslosigkeit als politisches Krisenthema stattfand. Im Folgenden werden nun noch drei zentrale Ansätze kultureller Ausdehnung angesprochen, die sich konkreter auch aus den Debatten herauslesen ließen.

#### ***5.1.3.1 Ausweitung auf internationale/supranationale Problemlösungsarenen***

Vor dem Hintergrund der weltwirtschaftlichen Rezession in der 7. WP war vor allem die Ausweitung auf internationale Problemlösungsarenen aufgefallen. Von kultureller Ausdehnung konnte hier insofern gesprochen werden, als die internationalen Wirtschaftsgipfel und Gespräche offensichtlich vor dem Hintergrund der Wahrnehmung des Scheiterns rein nationaler Bemühungen zur Überwindung der Rezession entstanden und die Regierungsakteure über die Möglichkeit, hier Strategien und Entscheidungen vorzubereiten, abzustimmen und zu legitimieren, sehr wahrscheinlich eine Entlastung erfuhren sowie auch Entscheidungen im Parlament wiederum besser legitimieren konnten. Angesichts der weiter fortschreitenden Globalisierung/Europäisierung von Wirtschaft und Politik, war davon auszugehen, dass internationale Diskurs- bzw. supranationale Problemlösungsarenen auch weiterhin eine Rolle gespielt haben dürften. Dies war allerdings erst wieder in Zusammenhang mit der Debatte über den Europäischen Rat von Cardiff in der letzten Phase der Kohl-Ära (13.WP) deutlich geworden, der im Kontext der Formulierung einer Europäischen Beschäftigungsstrategie seit November 1997 stand, durch die eine alternative Problemlösungsarena, man könnte auch sagen ein neuer zentraler Wissensmarkt mit alternativen Problemlösungsverfahren, erschlossen worden war. Entlastungen schienen für die schwarz-gelbe Regierung dadurch zu entstehen, dass nun die gemeinsame Verantwortung der EU für die Entwicklung von Beschäftigung, Wirtschaft, Wachstum, Ausbildungsplätzen betont und unter Bezug auf europäische Beschäftigungsleitlinien und Aktivitäten zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit in anderen Mitgliedstaaten, wie es der Idee gegenseitigen Lernens innerhalb des Koordinierungsprozesses der EBS entsprach, politische Maßnahmen entwickelt und legitimiert werden konnten. So schien man zusätzliche Unterstützung für die bereits verfolgte Politik zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit, besonders durch Deregulierung und Flexibilisierung am Arbeitsmarkt, finden zu können, da

sie von der Regierung als im Einklang mit europäischen Beschäftigungsleitlinien stehend interpretiert wurde. Anscheinend half dies aber auch nicht den Wähler bei der Bundestagswahl 1998 zu überzeugen, so dass Schwarz-Gelb abgewählt wurde.

Die kulturelle Ausdehnung von Arbeitslosigkeit auf die Ebene europäischer Problemlösungsdiskurse wurde natürlich auch unter Rot-Grün beibehalten, zumal ein Ausstieg auch gar nicht denkbar war.

So hatte Schröder gleich zu Beginn seiner Amtszeit betont, dass er große Chancen darin sehe, den Kampf gegen Arbeitslosigkeit nun auch als europäische Frage zu behandeln, und sich Zustimmung anscheinend dadurch zu sichern versucht, dass nur selektiv und vage auf beschäftigungspolitische Leitlinien Bezug genommen wurde, bei denen man von einer großen Akzeptanz ausgehen konnte (vgl. Abbau der Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit, Überwindung der Diskriminierung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt, Schaffung zukunftsfähiger Arbeitsplätze durch eine Politik der ökologischen Modernisierung).<sup>314</sup> Die kulturelle Ausdehnung des Problemdiskurses auf die Europäische Ebene wurde im Weiteren vor allem genutzt, um die Bestrebungen zur Haushaltssanierung - als „unverzichtbare Grundlage für neue Arbeitsplätze, eine nachhaltige, wirtschaftliche Entwicklung und für soziale Stabilität“, auch mit Blick auf den europäischen Stabilitätspakt - , den damit zusammenhängenden Umbau zum aktivierenden Sozialstaat und die Trendwende in der Arbeitsmarktpolitik zu legitimieren. Unter Betonung der „Einsicht aller Länder in Europa“ oder der „richtigen Schwerpunktsetzungen“ in europäischen Nachbarländern wurde versucht, Kürzungen von Lohnersatzleistungen, die Unternehmenssteuerreform oder die Zumutbarkeit von Zeit- und Leiharbeit zu rechtfertigen und vor allem beim Job-AQTIV Gesetz besonders hervorgehoben, dass hier die beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU aktiv aufgegriffen würden. In den Debatten zum dritten und vierten Hartz-Gesetz hatte man zudem versucht, aus der Einbindung in die internationale Wirtschaftsentwicklung und die EU die Verpflichtung abzuleiten, die vorgeschlagenen Reformen schnell umzusetzen, um nicht zum Bremsen sondern „Motor der europäischen Wirtschaft“ zu werden.

Es kann so festgestellt werden, dass mit der Ausweitung auf internationale Problemlösungsarenen, besonders auf den supranationalen Wissensmarkt unter der Betonung von Arbeitslosigkeit als „europäischem Problem“ im Rahmen der EBS eine erste zentrale Form kultureller Ausdehnung identifiziert werden konnte. Die Europäisierung des Problemdiskurses bzw. das Erschließen europäischer Problemlösungsverfahren ist dabei plausibel als Versuch eines Krisenmanagements politischer Akteure aus verschiedenen Ländern zu interpretieren, die vor dem Hintergrund der konsensualen Wahrnehmung von Herausforderungen durch Globalisierung, steigende Arbeitslosigkeit und Grenzen einer nationalen Problembearbeitung entsprechende Aktivitäten aufnahmen.

---

<sup>314</sup> Vgl. dann auch der Bezug auf europäische Beschäftigungsleitlinien im Rahmen des zweiten SGB III-Änderungsgesetzes zur Legitimierung einer „zielgenaueren Ausrichtung“ arbeitsmarktpolitischer Instrumente auf ältere Arbeitslose, Langzeitarbeitslose und arbeitslose Frauen.

### 5.1.3.2 Problemlösungsentlastung durch Wissenschaft und Expertenkommissionen

Bereits in der Zeit der sozial-liberalen Ära waren wissenschaftliche Diskursarenen zur Fundierung der politischen Entscheidungen stärker betont worden. So spricht Siefken (2007, S. 24) für die Zeit nach dem Regierungswechsel zur sozial-liberalen Koalition auch von einer Phase der „Planungseuphorie“, innerhalb derer wissenschaftliche Politikberatung als modern angesehen, dementsprechend ausgebaut und auch das Beiratswesen ausdifferenziert wurde. Die wissenschaftlichen Arenen schienen hier aber nicht zur Erschließung alternativer Problemlösungsverfahren zu dienen, sondern, wie Nedelmann bereits bemerkt hatte, von Vorteil für eine Ausdifferenzierung des Problemmusters zu sein<sup>315</sup>, da der Bezug auf wissenschaftliche Analysen vor allem Betrachtungen verschiedener Teilaspekte eines Problemkomplexes ermöglichte. In dieser Zeit lieferten sie daher vor allem Orientierungsdaten und Zukunftswissen als Basis für die parlamentarische Arbeit, hatten aber kaum den Status alternativer Problemlösungsarenen bzw. echter Ideenfabriken.<sup>316</sup> Erst mit der verstärkten Nutzung von Expertenkommissionen, die den Regierungen durch themenspezifische Wissensaufbereitung und -vorstrukturierung die Entscheidungsfindung bei gesteigerter Komplexität der zu bearbeitenden Problemlagen, der Zunahme verfügbarer Informationen auf der einen aber auch des ständigen Offenbarwerdens von Nichtwissen auf der anderen Seite, erleichtern sollten (vgl. Siefken 2007 S. 30 ff., 314), schienen dann auch einige solcher Kommissionen zur Entlastung der parlamentarischen Problemlösungsverfahren genutzt werden zu können. In diesem Zusammenhang ist natürlich vor allem die in Reaktion auf den Vermittlungsskandal bei der BA eingesetzte Hartz-Kommission zu nennen, die eindeutig einen Katalysator für die Reformen zur Modernisierung des Arbeitsmarktes darstellte.

Zu bemerken ist, dass Expertenkommissionen als zeitlich begrenzte und mit klarem Auftrag einberufene Gremien aus externen Fachleuten keine „Erfindung“ der rot-grünen Regierung sondern ein schon länger etabliertes Instrument der Politikberatung darstellten. Die Kritik an einer „Kommissionitis“, d.h. einer massiven Ausweitung der Problemlösung auf informelle Expertengremien in der Schröder-Zeit, muss zudem relativiert werden. Genaue Analysen zeigen, dass bei einer grundsätzlich größeren Zahl an Expertengremien als allgemein bekannt, seit 1998 keine bedeutsame quantitative Veränderung, sondern nur eine stärkere Medienaufmerksamkeit (vgl. Expertenkommissionen als Modethema der Medien) dafür festgestellt werden konnte (vgl. Siefken 2007, S. 19ff).<sup>317</sup>

In Kohls Regierungszeit war beispielsweise eine so genannte Deregulierungskommission in der 11. WP eingerichtet worden, die aber nicht öffentlichkeitswirksam thematisiert wurde.<sup>318</sup> Allerdings ist

<sup>315</sup> In den Debatten ließ sich dies daran erkennen, dass die Politiker vermehrt Prognosen, Statistiken und Studienergebnisse verschiedener Institute in ihren Beiträgen anbrachten, um Positionen zu rechtfertigen. Dabei muss aber auch daran erinnert werden, dass Expertenwissen besonders in Form von Zukunftswissen (Prognosen) aber auch nicht automatisch hohe Geltung hatte, sondern auch immer wieder angezweifelt wurde (vgl. Hinweise in den Analysen zur 7. und 9. Wahlperiode).

<sup>316</sup> Vgl. hierzu beispielsweise auch Diskussionen um die Rolle der Bertelsmann Stiftung für die Arbeitsmarktrefor-men unter Rot-Grün (vgl. Pautz 2008).

<sup>317</sup> Dies war nicht verwunderlich, da der Regierungsstil Schröders durch gezielte Nutzung der Medien gekennzeichnet war und die rot-grüne Regierung die Etablierung einer Dialogkultur zwischen Politik, Wissenschaft, Wirtschaft und kritischer Öffentlichkeit zu ihrem Markenzeichen machen wollte.

<sup>318</sup> In den betrachteten Debatten wurde lediglich im Regierungsprogramm der 11. Wahlperiode im März 1987 von Kohl auf die Einsetzung einer unabhängigen Expertenkommission mit dem Auftrag der Erarbeitung konkreter Möglichkeiten der

auch zu bemerken, dass die Umstände und Funktion der Arbeit dieser sich noch deutlich von der durch Schröder einberufenen Hartz-Kommission unterschieden. Da das Deregulierungspostulat bereits von der konservativ-liberalen Regierung als zentraler Lösungsansatz im parlamentarischen Diskurs implementiert war, schien die Funktion der Kommission nur zu sein, dieses mit konkreten Inhalten zu füllen und spezifische Ansatzpunkte für die Gesetzesgestaltung aufzuzeigen. Die Hartz-Kommission schien dagegen eine direkte Reaktion auf eine akute Krisensituation zu sein, war mit dem Ziel verbunden Handlungsfähigkeit zu demonstrieren und konnte, nachdem der anfängliche Auftrag, lediglich Vorschläge für den Umbau der BA zu erarbeiten, von der Kommission selbst dahingehend ausgeweitet worden war, sich auch die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit durch neue Ansätze in der Arbeitsmarktpolitik zum Ziel zu machen, als „window of opportunity“ (vgl. Kingdon, 1984, S. 173f.) genutzt werden. Die pluralistische Zusammensetzung der Kommission (Wirtschaftsfunktionäre, Politiker, Wissenschaftler, Gewerkschafts- und Arbeitgebervertreter, Unternehmensberater) und die weniger formalisierten Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse bei der Arbeit der Kommission (vgl. dazu Weimar 2004, Siefken 2007, S. 191ff.) eröffneten andere Verhandlungsbedingungen, die auch politisch-konzeptionelle Tabubrüche ermöglichten.

Handlungsflexibilität für die Regierung schien sich durch die Hartz-Kommission aus mehreren Gründen zu eröffnen. So konnte durch die Einberufung der Kommission zunächst vor allem Zeit gewonnen werden und konkrete Handlungen auf einen späteren Zeitpunkt vertagt werden, ohne sich dabei den Vorwurf der Untätigkeit gefallen lassen zu müssen. Von rein symbolischer Politik kann allerdings nicht gesprochen werden, weil die Arbeit der Kommission mit einem konkreten Auftrag betraut war und Ergebnisse zeigte. Durch die Verlagerung der Diskussion über zwar bereits im Wissensmarkt kursierende aber vor allem auch in den eigenen Reihen noch nicht durchsetzbare Reformideen in diese institutionelle Arena, schien ein Durchbruch verhärteter Fronten erzielt und die Umsetzung beschleunigt werden zu können. Denn in der Kommission konnten innerhalb relativ kurzer Zeit Problemlösungsansätze fernab von Fraktionszwängen entwickelt und diese dann im Rahmen eines Gesamtreformkonzepts „en bloc“ wieder in den parlamentarischen Wissensmarkt eingeführt werden.

Zu vermuten ist, dass sich Schröder, der die Kommissionsmitglieder maßgeblich mit auswählte, durch die Kommission auch eine argumentative Stärkung der eigenen Position bzw. allgemeiner der Modernisierer und Vertreter einer linken Angebotspolitik erhoffte. Dem waren insofern aber auch Grenzen gesetzt, als die Ergebnisse der Kommissionen nicht wirklich vorhersehbar waren, die Einflussnahme nach der Einberufung dieser doch eher gering war und die Ergebnisse trotz Legitimation durch den Expertenstatus nicht automatisch auf Akzeptanz stießen, wie an den öffentlichen Protesten bei der Umsetzung ganz deutlich zu sehen war. Die zentrale Entlastungswirkung muss daher im Grunde genommen auf die sechs Monate Arbeit der Kommission bis zur Abgabe des Berichts im August 2002

---

Deregulierung angekündigt (vgl. Plpr. 14/11, S. 64) und in der 12. WP darauf hingewiesen, nun rasch umsetzen zu müssen, was die Deregulierungskommission erarbeitet habe (vgl. CDU/CSU, Plpr. 12/173, S. 14873/874).

begrenzt angesehen werden. In der 15. WP bezog man sich zwar auf die Ergebnisse der Kommissionsarbeit aber die Kommission als Problemlösungsarena spielte keine Rolle mehr, da sie mit der Abgabe des Berichts ihre Aufgabe erfüllt hatte.<sup>319</sup>

### **5.1.3.3 Kulturelle Ausdehnung im Rahmen der Sozialpartnerschaft**

Unter der konservativ-liberalen Koalition und deren Betonung durch Politik vor allem Rahmenbedingungen gestalten zu wollen, ließen sich Ansätze kultureller Ausdehnung auch darin sehen, dass (z.B. bei ihren Gesetzen zur Frühverrentung, der Altersteilzeit oder auch der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall) oftmals die letztendliche konkrete Ausgestaltung in die Zuständigkeit der Tarifpartnern überwiesen wurde. Der Gesetzgeber schien sich so von der Aufgabe entlasten zu können, eindeutige und dadurch auch wieder konfliktträchtige Umsetzungsregeln zu formulieren. Mit der Diskussion um die Ermöglichung betrieblicher Bündnisse für „beschäftigungswirksame Abweichungen“ von Tarifverträgen wurde diese Strategie auch von Rot-Grün weitergeführt, denn eine konkrete gesetzliche Regelung hierzu, wie von der CDU/CSU gefordert, lehnte man ab und wollte dies wiederum den Verhandlungsarenen der Betroffenen überlassen.

Schließlich sollte aber vor allem das von Bundeskanzler Schröder ins Leben gerufene Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit schon zu Beginn der 14. WP als ein zentraler Versuch gelten, durch Erschließung eines außerparlamentarischen Problemlösungsverfahrens, eines tripartistischen Verhandlungsnetzwerkes, Handlungsflexibilität zu erlangen. Das Bündnis wurde als zentraler Bestandteil des Regierungsprogramms und Mittel zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit dargestellt, sollte aber auch den ökonomischen Modernisierungsprozess und programmatischen Wandel der SPD flankieren (vgl. Reutter 2003, S. 294). Da die Regierung eine Konsensstrategie zur Lösung des Arbeitsmarktproblems, nach dem gescheiterten Bündnis in der Kohl-Ära angekündigt hatte, hoffte man durch Moderation und Interessenregulation unter einer rot-grünen Regierung diese zur zentralen Reforminstitution zu machen, was an dem breiten Themenspektrum des Bündnisses (von Arbeitsmarkt über Steuer- bis hin zu Arbeitszeitpolitik, Ausbildungs- und Betriebsverfassungsfragen) zu sehen war (vgl. Klein 2000, S. 454, Reutter 2003, S. 295ff). Das Bündnis stellte damit eindeutig eine alternative Problemlösungsarena dar, in der basierend auf der Idee einer Tauschlogik zwischen den Verhandlungspartnern konsensfähige Lösungen für die wahrgenommenen ökonomischen Modernisierungs- und Reformzwänge gefunden werden sollten, um den so genannten „Reformstau“ aufzulösen. Eine Benchmarking-Gruppe, bestehend aus vier unabhängigen Wissenschaftlern, sollte dabei wissenschaftlich fundierte Lösungswege auf Basis international vergleichender Analysen zu den im Bündnis be-

---

<sup>319</sup> Von einer oft kritisierten Deparlamentarisierung im Zusammenhang mit der Hartz-Kommission ließ sich deswegen auch nicht sprechen. Die Hartz-Kommission war zwar ein außerparlamentarisches Verhandlungssystem mit mangelnder demokratischer Legitimation, übernahm aber letztlich doch nur die Funktion der Vorverhandlung und setzte nicht den politischen Entscheidungsprozess außer Kraft (vgl. auch Kropp 2003, Siefken 2007, S. 224). Die Kommissionsarbeit floss in geregelte Gesetzgebungsverfahren ein und von der angekündigten eins-zu-eins Umsetzung konnte letztlich auch nicht gesprochen werden.

handelten Themenfeldern vorbereiten und hierdurch zur Versachlichung der Diskussion beitragen (vgl. Klein 2000, S. 456).

Der erhoffte Zugewinn von Handlungsspielräumen durch dieses außerparlamentarische Verhandlungsnetzwerk für die Umsetzung angebotsorientierter Arbeitsmarkt- und Sozialreformen schien sich aber in Grenzen zu halten, da nur in wenigen Punkten konsensfähige Problemlösungskonzepte gefunden wurden. Klein (2000, S. 455ff.) nennt die thematische Überfrachtung, die differenzierte, aber dadurch überkomplexe und wenig effiziente Binnenstruktur und die als zu hoch angesetzten Erwartungen an die Kompromissbereitschaft der Verhandlungspartner als Gründe für das Scheitern des Bündnisses, so dass es 2002 auch nicht weitergeführt wurde. Nichts desto trotz dürfen der hohe symbolische Wert dieses Bündnisses für die rot-grüne Regierung wie auch die Entlastungseffekte, die durch die Möglichkeit während seines Bestehens immer wieder auf dessen Beiträge zur Problembekämpfung hinweisen zu können, vor allem in der ersten Hälfte der WP, nicht unterschätzt werden.

Dass Bündnisse für Arbeit, wenn sie auf Bundesebene auch rar gesät waren, durchaus eine zentrale Form kultureller Ausdehnung bei der Bearbeitung von Arbeitslosigkeit darstellten, kann darin gesehen werden, dass schließlich auf Länder-, regionaler wie auch betrieblicher, lokaler Ebene eine Vielzahl von Bündnissen gegründet wurde bzw. schon bestand (vgl. Reutter 2003, S. 297).

#### **5.1.4 Fazit zur politischen Problembearbeitung durch den Mechanismus der Differenzierung**

Insgesamt konnte also auf Basis der empirischen Befunde Unterstützung für die These kulturellen Krisenmanagements durch Differenzierungstätigkeiten der jeweiligen Regierungen gefunden werden. Die Regierungen differenzierten im Verlaufe der nicht nachlassenden wahrgenommen krisenhaften Entwicklungen am Arbeitsmarkt und der Handlungsbeschränkungen vor allem durch finanzielle Restriktionen das Problemmuster nachweislich aus und nahmen immer wieder Zielspezifizierungen vor.

Dabei ist zu bemerken, dass die Steigerung der Komplexität des Problemmusters wohl letztlich nicht als eine von der erfahrbaren Realität unabhängige Transformationsleistung politischer Akteure betrachtet werden kann. So muss vielmehr gesehen werden, dass die Komplexität der Problemlage im Laufe des betrachteten Zeitraums auch wirklich zunahm. Dies stellt aus streng konstruktivistischer Sicht zwar eine Behauptung dar, die vermutlich als objektivistische Entgleisung bezeichnet würde, aber im Rahmen der kontextuellen Variante zu vertreten ist.

Fortschreitende Globalisierungsprozesse, die kontinuierlich gewachsene Staatsverschuldung und die in diesem Zusammenhang steigende Problemverflechtung, mit der Folge oft auch unintendierter Nebenwirkungen von politischen Maßnahmen, müssen als erfahrbarer Kontext im Sinne von Gegebenheiten angesehen werden, mit denen sich die politischen Akteure konfrontiert sahen. Konkrete Praxisrelevanz erhielten sie allerdings erst dadurch, dass sie in die Situationsdefinitionen der politischen Akteure aufgenommen wurden und darauf basierend durchaus variiierende Ursachenbetonungen und Spezifizierungen von Zielen bei der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit vorgenommen wurden. Dass sich dadurch Handlungsflexibilität gewinnen ließ, ist mehr als plausibel. Denn mit der Betonung eines vielfältigen

Ursachenkomplexes und der Ausdifferenzierung in Teilprobleme und Lösungsansätze konnten immer wieder Handlungsspielräume für Problemlöseaktivitäten erschlossen werden, womit trotz geringer Aussichten auf eine umfassende Lösung den normativen Erwartungen entsprochen, „Output-Failure“ vermieden und Handlungsfähigkeit nach außen demonstriert werden konnte.

Als zentrale Spezifizierungen des Problemmusters zur Erschließung von Handlungsspielräumen ausgehend von der wahrgenommenen gestiegenen Komplexität der Problemlage vor dem Hintergrund von weltwirtschaftlichen Entwicklungen, Qualifikationsdefiziten des Arbeitskräfteangebots und Grenzen der Gewährleistung volkswirtschaftlicher Stabilität seit der Rezession in der 7. WP können festgehalten werden:

<b>→ Entlastung des Arbeitsmarktes</b>
<u>Realisierungsalternativen:</u> Ausweitung Ausbildungsphase, Verkürzung (Lebens-)Arbeitszeit (Frühverrentung, Förderung Teilzeit), Bekämpfung illegale Beschäftigung, Begrenzung der Ausländerbeschäftigung und Rückkehrförderung
<b>→ neue Arbeitsplätze schaffen/mehr Beschäftigungsdynamik fördern</b>
<u>Realisierungsalternativen:</u> mit abnehmender Bedeutung Ausbau eines zweiten Arbeitsmarktes (ABM), wirtschaftsförderliche Rahmenbedingungen für internationale Wettbewerbsfähigkeit herstellen durch Steuerpolitik, Deregulierung und Flexibilisierung am Arbeitsmarkt, Lohnnebenkostensenkungen, Verschlankung des Sozialstaates (verdichtet als Standortpolitik); Beschäftigungspotenziale fernab des Normalarbeitsverhältnisses erschließen (vgl. beginnende Diskussionen um Förderung eines Niedriglohnssektors)
<b>→ Arbeitslose schneller in Arbeit bringen und Beschäftigungsfähigkeit herstellen</b>
<u>Realisierungsalternativen:</u> Modernisierung der Arbeitsvermittlung (Organisationsentwicklung, Umbau der BA, Auflösung des Vermittlungsmonopols), Qualifizierung und Aktivierung von Arbeitslosen, Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien und höherer Zwang zur Arbeitsaufnahme
<b>→ flankierend immer auch Sicherung finanzieller Handlungsfähigkeit</b>
<u>Realisierungsalternativen:</u> Haushaltskonsolidierung durch Leistungskürzungen, Sozialstaatumbau, Zielgruppenspezifizierung auf die wirklich Bedürftigen und Arbeitswilligen

Mit der Zielspezifizierung auf die Sicherung finanzieller Handlungsfähigkeit als Voraussetzung für die mittelbare (Standortpolitik) wie unmittelbare Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ließ sich auch für das Politikfeld der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik das Phänomen eines politischen Eigenzyklus finden, welches Nullmeier/Rüb schon für die Entwicklungen in der deutschen Rentenpolitik bis Anfang der 1990er Jahre als charakteristisch bezeichnet hatten. „Ein Eigenzyklus entsteht bei der Dominanz der Modalität Notwendigkeit in einem Politikfeld. Entwickelt sich innerhalb einer policy community ein Verständnis der eigenen Institutions- und Organisationsinteressen als schlechthin notwendig und verliert sich in einem Gehäuse selbstgeschaffener Zwänge, findet eine eigenzyklische Schließung und Abschottung statt“ (Nullmeier 1993, S. 186). So zeigten die Analysen eindeutig, dass der politikfeldspezifische Wissensmarkt ab den 1980er Jahren, mit einer kurzen Unterbrechung in der Zeit

nach der Wiedervereinigung, durch Notwendigkeitskonstruktionen beherrscht wurde, in denen institutionelle Interessen nach finanzieller Stabilität und nicht mehr gesellschaftlicher Input, d.h. Forderungen aus der Umwelt des politischen Systems auf Basis sozialer Bedürfnisse zum vorrangigen Referenzpunkt politischer Entscheidungen gemacht wurden. Im politischen Problembearbeitungsdiskurs schien man sich gegenüber sozialen Problemlagen immer wieder zu verschließen, wenn man mit der Sicherung des sozialstaatlichen Institutionengefüges und den finanziellen Bedingungen seines Bestehens beschäftigt war. Damit zeigte sich in der Orientierung an selbst geschaffenen Institutions- und Systembedürfnissen eine Selbstreferentialität politischen Handelns. So wurden beispielsweise Einschnidungen bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik, Anpassungen der Lohnersatzleistungen sowie schließlich die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe und die Verschlankung des Sozialstaates zu systemerforderlichen Leistungen erklärt, um die Handlungsfähigkeit des Staates, die Funktionsfähigkeit der Sozialversicherung oder die „Substanz des Sozialstaates“ zum Nutzen aller zu sichern.

Da im Problemdiskurs die klassischen arbeitsmarktpolitischen und sozialpolitischen Zielsetzungen immer mehr in den Hintergrund rückten, ein ausgebauter Sozialstaat teilweise sogar als Stör- bzw. Unsicherheitsfaktor für die zukünftige Stabilität interpretiert wurde, konnte auch in diesem Politikfeld eine Entwicklung festgestellt werden, die als Transformation vom Sozial- zum Sicherheitsstaat bezeichnet wird. „Existenz, Fortbestand und Erhalt des Institutionensystems verdrängen die Bemühung um jenes Gut ‚soziale Sicherheit‘, zu dessen Produktion diese Institutionen einst geschaffen wurden. Das Soziale verschwindet hinter den Institutionen, die es produzieren soll(t)en“ (Nullmeier/Rüb 1993, S. 13/14). Dies war besonders im politischen Diskurs ab Ende 1992 deutlich geworden, da nun unter dem Label der Sicherung der Zukunftsfähigkeit erst von der schwarz-gelben Regierung, dann aber auch unter Rot-Grün mit der 2003 verkündeten Agenda 2010, der Stabilisierung der institutionellen Grundlagen durch Sparen und Sozialstaatsumbau Priorität beigemessen wurde.

Es ist nun noch zu überlegen, inwieweit sich das Phänomen des politischen Eigenzyklus mit einer Theorie der politischen Problembearbeitung vereinen lässt, die den Gewinn von Handlungsflexibilität und -legitimität als Orientierungspunkte hat. So scheinen Zwänge und Notwendigkeitskonstruktionen gerade auf geringe Handlungsspielräume hinzuweisen. Wenn diese allerdings genutzt werden, um sich gegenüber bestimmten externen sozialen Bedürfnissen und den damit einhergehenden Forderungen abzuschließen, ergibt sich doch wieder ein Zugewinn an Handlungsflexibilität, da hiermit Handlungsdruck durch das von Easton angesprochene Problem des „demand-input-overload“ (vgl. Easton, 1965b, S. 121) reduziert werden kann und eine Konzentration auf die Bearbeitung systeminterner Probleme als „withinputs“ (vgl. ebd. S. 114) neben einer sehr selektiven Bearbeitung von inputs möglich wird.<sup>320</sup> Dass die Abschließung gegen soziale Bedürfnisse in bestimmten Bereichen nicht gleich zum Verlust der wichtigen Ressourcen Vertrauen und Legitimität für das politische System führte,

<sup>320</sup> So konnten Bleses/Rose (1998, S. 291) in ihrer Untersuchung zum Deutungswandel in der Arbeitsmarkt- und Familienpolitik zeigen, dass in der Arbeitsmarktpolitik vermehrte Einsparungen und politische Verantwortungsabgabe zu finden waren, die Arbeitsmarktpolitik als „Sektor sozialpolitischer Rückzugsgefechte“ zu sehen war, während das politische Engagement von den Konservativen in der Familienpolitik sogar teilweise erhöht wurde.

---

kann vor allem auf die weiteren Veränderungen des kulturellen Milieus zurückgeführt werden, da sowohl auf der Ebene der Adressierung (Reprivatisierung) wie auch im Rahmen der Veränderungen des moralischen Milieus (Betonung von Eigenverantwortung) Transformationen zu finden waren, mit der diese unterstützt werden konnte.

Nichts desto trotz waren aber auch Grenzen der Differenzierungstätigkeiten zum Krisenmanagement festgestellt worden. So schien eine diffuse Ausdifferenzierung von Lösungsansätzen ohne erkennbares Gesamtkonzept nicht dauerhaft überzeugen zu können. Zu viele „Baustellen“ und eine „Politik der kleinen Schritte“ ohne erkennbare Erfolge am Arbeitsmarkt und wachsende Staatsverschuldung, trotz erster Konsolidierungsaktivitäten, schienen die Handlungslegitimität der Sozialdemokraten geschwächt und damit das Ende der sozial-liberalen Koalition maßgeblich beeinflusst zu haben. Es war daher nachvollziehbar, dass die schwarz-gelbe Regierung nach dem Regierungswechsel, wie auch Rot-Grün später, schließlich immer von einer Gesamtstrategie, einem politikübergreifenden Konzept zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sprachen, für die besondere Labels (vgl. Standortpolitik, linke Angebotspolitik und aktivierende Arbeitsmarktpolitik) gefunden wurden, die als Strukturierungsrahmen fungierten und die verfolgte Politik anscheinend besser kommunizierbar machen sollten. Eine Verringerung der Komplexität des Problemmusters bzw. eine Rückführung von getätigten Differenzierungen (Desaggregation bei Nedelmann) ließ sich daher im betrachteten Zeitraum nicht feststellen. Dies war insofern plausibel, als dass für jede Regierung ein ausdifferenziertes Wissensangebot über Ursachen und Lösungsansätze, die Grundlage der Handlungsflexibilität darstellte, indem immer wieder darauf zurückgegriffen und trotzdem auch durch Hervorhebung bestimmter Teilprobleme (parteipolitische) Akzentsetzungen vorgenommen werden konnten.

Die zentrale Herausforderung für jede Regierung schien dabei aber immer zu sein, nicht nur Handlungsflexibilität sondern gleichzeitig auch -legitimität bzw. Glaubwürdigkeit für sich sichern zu können. Dies schien schwierig zu werden, wenn die Fokussierung auf bestimmte Teilaspekte des Problemmusters von Arbeitslosigkeit und die abgeleiteten Lösungsansätze nicht ausreichend durch Veränderungen des moralischen Milieus gerechtfertigt bzw. solche Veränderungen, wie dann vor allem in der Regierung Schröder, selbst nicht vermittelt werden konnten, weil eine zu große Diskrepanz zu bisherigen parteipolitischen Grundsätzen in den eigenen Reihen wie auch in der Öffentlichkeit wahrgenommen wurde.

In der Dimension der Adressierung konnte durch die empirischen Befunde eindeutig gezeigt werden, dass durch eine Ausweitung der Adressierung im Laufe der Zeit immer mehr Abstand von der Idee eines allzuständigen Staates genommen wurde. Dabei war vor allem bedeutsam, dass die Verantwortungsverpflichtung des Einzelnen (Reprivatisierung) und der Arbeitgeber und Gewerkschaften institutionalisiert wurden. Dass dadurch versucht wurde, Handlungsflexibilität durch Entlastung von alleiniger Problemlösungsverantwortung zu erlangen, konnte dabei auch immer plausibel erläutert werden.

Allerdings lagen die Grenzen der Differenzierungstätigkeiten in dieser Dimension darin, dass der Rückzug der Bundespolitik auf eine moderierende Rolle in der Problembearbeitung und damit die „Abwälzung“ der Verantwortung oder auch der Kosten, wie im Falle der Kommunen, vor dem Hintergrund nach wie vor bestehenden hohen Problemdrucks und einer wahrgenommenen Prekarisierung von Beschäftigungs- und Lebenslagen in der Öffentlichkeit nicht auf breite Akzeptanz stießen. Daher konnte die schwarz-gelbe Regierung wie auch Rot-Grün hierdurch zwar eine Zeit lang Handlungsflexibilität aufrechterhalten, aber nicht dauerhaft ihre Regierungslegitimität sichern.

Mit dem Nachweis der Erschließung von alternativen Problemlösungsverfahren im Rahmen der Kommunalisierung der Arbeitslosigkeit, von Expertenkommissionen, betrieblichen Aushandlungsarenen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, tripartistischen Verhandlungsnetzwerken und der Reprivatisierung des Problems, konnte schließlich auch gezeigt werden, dass die politischen Akteure (im Falle der Ausweitung auf die europäische Ebene natürlich nicht die Regierung allein) auch den Weg des Krisenmanagements über kulturelle Ausdehnung, um damit den Versuch, über außerparlamentarische Problemlösungsverfahren mehr Flexibilität im Umgang mit dem Arbeitslosigkeit zu erlangen, zu gehen versuchten. Dabei konnte letztlich unterschieden werden, zwischen Ansätzen kultureller Ausdehnung, die sich im Kontext der Wahrnehmung akuten Handlungsdrucks, wie bei der Hartz-Kommission, ergaben, die auf einer Konfliktvermittlungsstrategie zur Unterstützung eines anvisierten Reformprozesses wie beim Bündnis für Arbeit, beruhten<sup>321</sup>, oder aber auch sich eher hintergründig, nicht an Einzelentscheidungen gebunden, und innerhalb eines längeren Prozesses nicht gelingender umfassender parlamentarischer Problembearbeitung entwickelten, wie im Rahmen der Kommunalisierung und Reprivatisierung der Arbeitslosigkeit sowie auch der EBS. Erstere stellten keine dauerhafte kulturelle Ausdehnung dar, konnten also auch nur für einen begrenzten Zeitraum, nämlich die Zeit ihres Bestehens, zum Gewinn von Handlungsflexibilität durch Handlungsentlastung bzw. – vertagung genutzt werden. Kommunalisierung, Reprivatisierung und Europäisierung des Problems konnten dagegen als längerfristig wirkende Formen kultureller Ausdehnung angesehen werden.

Zu den Grenzen des Mechanismus der kulturellen Ausdehnung ist auf Basis der vorliegenden Untersuchung Folgendes festzuhalten. Eine wirkliche Problemlösungsentlastung durch kulturelle Ausdehnung schien nur erreichbar, wenn alternative Problembehandlungsarenen mit einer gewissen Dauer erschlossen werden konnten. Außerdem barg der Mechanismus der kulturellen Ausdehnung aber wohl auch immer Risiken, denn die alternativen Problemlösungsverfahren mussten letztlich wieder auch von einer gewissen Akzeptanz in der Öffentlichkeit begleitet sein (vgl. mögliche Vorwürfe eine Deparlementarisierung), sie konnten prinzipiell auch scheitern (vgl. Bündnisse für Arbeit) oder auch in eine Richtung gehen bzw. Folgen zeigen, die von regierungsverantwortlichen Akteuren nicht ge-

---

<sup>321</sup> Allerdings war bei der Gründung des Bündnisses nicht von einer zeitlichen Begrenzung ausgegangen sondern vielmehr die Erwartung geschürt worden, es als feste Orientierungsgröße für den politischen Entscheidungs- und Diskussionsprozess zu etablieren, was dann aber wegen der nicht gelingenden Interessenregulation nicht realisierbar war.

wünscht waren und/oder möglicherweise früher oder später auch neue Forderungen mit sich brachten. In diesem Zusammenhang sei an die wachsenden Beschwerden der Kommunen über die Kosten- und Problemabwälzung erinnert, auf die letztlich mit einer Gemeindefinanzreform reagiert werden musste, deren zentraler Bestandteil die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe war. Damit ließe sich vermuten, dass Hartz IV zu einem nicht unbedeutenden Anteil auch auf das Versagen dieses Ansatzes kultureller Ausdehnung zurückgeführt werden kann.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass der Differenzierungsgrad des sozialen Problems Arbeitslosigkeit seit seiner Wahrnehmung als politisches Krisenthema über die Dimensionen der Spezifizierung, der Adressierung und der kulturellen Ausdehnung eindeutig erhöht wurde, dadurch die jeweiligen Regierungen scheinbar auch immer wieder Handlungsspielräume erschließen konnten, aber anscheinend an der fehlenden öffentlichen Akzeptanz einiger Differenzierungen und Veränderungen des moralischen Milieus, welche nun im Folgenden diskutiert werden, scheiterten.

## **5.2 Versuche des Krisenmanagements über Veränderungen des moralischen Milieus von Arbeitslosigkeit**

Mit der Dimension des moralischen Milieus war von Nedelmann darauf hingewiesen worden, dass an soziale Probleme immer auch bestimmte Werte und Normen gebunden sind<sup>322</sup> bzw. konstruktivistisch reiner formuliert, im Problemdiskurs bestimmten Werten und Normen von deutungsmächtigen Akteuren Relevanz zugeschrieben wird. Diese Werte und Normen können in einem mehr oder weniger lockeren interpretatorischen Zusammenhang stehen und einen mehr oder weniger starken Verbindlichkeitscharakter haben (vgl. Nedelmann 1986a, S. 27), was zu der Unterscheidung von dichten versus lockeren moralischen Milieus als Extremen führte. Zentrale Annahme war, dass dichte moralische Milieus, bei denen die Werte und Normen explizit und institutionalisiert, d.h. mit hoher sozialer Geltung versehen sind, politische Akteure unter besonderen Handlungsdruck setzen, wenn deren Realisierung nicht mehr gewährleistet werden kann. Diesem Dilemma sollten politische Akteure dadurch entgehen können, dass sie Werte und Normen, die nicht mehr realisierbar erscheinen, neu definieren, in einen anderen interpretatorischen Zusammenhang bringen und/oder versuchen, anderen Werten und Normen Geltung zu verschaffen, um Handlungsflexibilität zurück zu gewinnen, was von Nedelmann als Lockerung des moralischen Milieus bezeichnet wurde. Vor diesem Hintergrund war folgende Hypothese formuliert worden, die nun auf Basis der Gesamtschau der empirischen Befunde dazu diskutiert wird.

---

<sup>322</sup> Dabei sollte unter Werten der Ausdruck wünschenswerter gesellschaftliche Zustände, die in den Debatten meist in Form von prioritären Zielvorstellungen thematisiert wurden, und mit Normen der Ausdruck angemessener Verhaltensweisen verstanden werden (vgl. Nedelmann 1986b, S. 401).

**moralisches Milieu:** Wenn Arbeitslosigkeit als Krisenthema wahrgenommen wird, beginnen regierungsverantwortliche Akteure im parlamentarischen Wissensmarkt die bisher im Problembearbeitungsdiskurs relevanten Werte und Normen umzudefinieren und/oder auch anderen Werten und Normen Geltung zuzuschreiben.

Zunächst ist festzuhalten, dass solche Veränderungen des moralischen Milieus von Arbeitslosigkeit eindeutig anhand des Debattenmaterials identifiziert werden konnten. Diese setzen auch erst ein, nachdem Arbeitslosigkeit im Kontext der Wahrnehmung des Anstiegs von Arbeitslosigkeit und nicht mehr gelingender schneller Problemlösung mit den zur Verfügung stehenden Mitteln und Instrumenten Mitte der 1970er den Status eines Krisenthemas zugeschrieben bekam. Von Bedeutung ist hier natürlich, dass der mit hoher Geltung versehene und seit 1960 realisierte Wert der Vollbeschäftigung bedroht schien. Dieser stellte im moralischen Milieu von Arbeitslosigkeit aber nur einen, wenn auch zentralen Wert dar, dessen Geltungswandel aber nur in Zusammenhang mit den anderen im Problemdiskurs thematisierten Werten/Idealen und Normen beurteilt werden kann. So waren in diesem Zusammenhang vor allem die im Laufe der Zeit fortschreitende Erosion des Normalarbeitsverhältnisses und die sich wandelnden Deutungen des Wertes von Erwerbsarbeit zu betrachten. Denn während man in der 5. WP noch betont hatte, dass mit Erwerbsarbeit eine persönliche Sinngebung und soziales Fortkommen verbunden sein sollten, unterwertige Beschäftigung also zu verhindern sei, setzte sich nach und nach das Motto „jede Arbeit ist besser als keine“ im parlamentarischen Wissensmarkt durch. Zum moralischen Milieu von Arbeitslosigkeit mussten aber auch Werte und Normen gezählt werden, die dem normativen Gerüst des deutschen Wohlfahrtsstaates bzw. den Grundnormen der Sozialpolitik entsprangen, wie vor allem Solidarität, Subsidiarität, Eigenverantwortung und der Wert sozialer Gerechtigkeit. Hier waren nämlich ebenfalls zentrale Umdefinitionen und veränderte Geltungszuschreibungen festgestellt worden, die den Deutungswandel des sozialen Problems im politischen Problembearbeitungsdiskurs flankierten. Dies war einleuchtend, weil durch anhaltende Massenarbeitslosigkeit in einem lohnarbeitszentrierten und auf einem beitragsabhängigen Sozialversicherungssystem beruhenden Sozialstaat schließlich auch diese Grundwerte bedroht bzw. zur Disposition gestellt wurden. Denn Massenarbeitslosigkeit schien aus Sicht der politischen Akteure vor allem auch die finanziellen Ressourcen zu entziehen, die bisher die Grundlage der Realisierung von sozialer Gerechtigkeit und Sicherheit im Rahmen einer Solidargemeinschaft wie auch der Sicherung von Massenloyalität gebildet hatten.

Im parlamentarischen Wissensmarkt war in der 5. und 6. WP (1965 - 1972) ein dichtes moralisches Milieu um wirtschaftliche Produktivität, Vollbeschäftigung im Zusammenhang mit der Orientierung am Normalarbeitsverhältnis und den Wert einer mit individuellem Sinngehalt gefüllten Beschäftigung sowie stuserhaltender sozialstaatlicher Absicherung bei Arbeitslosigkeit, die eine Grundlage in der propagierten Leitideologie einer sozialen Marktwirtschaft fand, festgestellt worden. Als sich allerdings die sozial-liberale Koalition in Folge der weltwirtschaftlichen Rezession Mitte der 1970er mit steigender Arbeitslosigkeit, Inflation, wirtschaftlichem Minuswachstum und wachsender Staatsverschuldung

konfrontiert sah und auch nach Überwindung des konjunkturellen Einbruchs in der 8. WP (1976 - 1980) Vollbeschäftigung nicht mehr realisierbar schien, sondern eine Verfestigung der Arbeitslosigkeit wahrgenommen und die Einschränkung finanzieller Handlungsspielräume problematisiert wurde, begann die sozial-liberale Regierung, wie erwartet, Veränderungen des moralischen Milieus vorzunehmen. Diese wurden angesichts der seitdem dauerhaften Wahrnehmung von Arbeitslosigkeit als Krisenthema auch von den nachfolgenden Regierungen weitergeführt.

### **5.2.1 Die Lockerung des moralischen Milieus um den Wert der Vollbeschäftigung**

Trotz der nicht mehr gelingenden Realisierung von Vollbeschäftigung schon seit der ersten Ölkrise 1973 schienen die Regierungen bis zur 11. WP (1987 - 1990) noch an diesem Wert festzuhalten. So war die Wiedergewinnung von Vollbeschäftigung als oberstes Ziel in den Debatten noch betont, ein explizites Bekenntnis zur Vollbeschäftigung abgegeben und sämtliche Maßnahmen im Dienste dieses Zieles dargestellt worden. Dabei war allerdings im Zusammenhang mit der Ausweitung der Adressierung schon vielfach darauf hingewiesen worden, dass Vollbeschäftigung nicht alleine von der Politik zu erreichen sei. Seit der 11. WP. hatte die schwarz-gelbe Regierung Vollbeschäftigung als Ziel allerdings kaum noch thematisiert und in der 13. WP (1994 - 1998) sogar konstatiert, dass Vollbeschäftigungsversprechen unter den gegebenen Rahmenbedingungen illusorisch seien und daher „näherliegende Ziele“ verfolgt werden müssten. Diese wurden in der Sicherung des Standorts und wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze gesehen, wobei die Politik, wie gesagt, hier nur noch Rahmenbedingungen gestalten wollte und diese Aufgabe ansonsten als „ureigene Angelegenheit der am Markt Beteiligten“ darstellte. Dass dem Wert der Vollbeschäftigung im moralischen Milieu von Arbeitslosigkeit keine besondere Geltung mehr zugesprochen wurde, zeigte sich vor allem als mit dem AFRG in der 13. WP das Vollbeschäftigungsziel auch aus dem Gesetzestext entfernt und nur noch von der Aufgabe der Arbeitsförderung zu Unterstützung des Arbeitsmarktausgleichs gesprochen wurde. Von Rot-Grün wurde dies durch das Job-AQTIV-Gesetz zwar wieder revidiert, allerdings wurde lediglich das Erreichen eines „hohen Beschäftigungsstandes“ als Zielvorstellung aufgenommen und nicht, wie noch zu Oppositionszeiten im Gesetzentwurf der SPD (vgl. AFSG) das Erreichen von Vollbeschäftigung.

Die Lockerung des moralischen Milieus um diesen Wert zeigte sich aber auch darin, dass der vorher enge interpretatorische Zusammenhang von Vollbeschäftigung, Normalarbeitsverhältnis und Verhinderung unterwertiger Beschäftigung mehr und mehr entkoppelt wurde. Bevor Vollbeschäftigung nämlich als zentrale Zielvorstellung in der Regierungszeit von Schwarz-Gelb immer mehr verblasste, war schon von der sozial-liberalen Koalition in der 9. WP von der bisher dominanten Auffassung von „Vollbeschäftigung = Vollzeitbeschäftigung“ erstmals abgewichen worden. Denn eine Betonung des Vorrangs von Vollzeit- gegenüber Teilzeitarbeitsplätzen, wie noch in der 8. WP, ließ sich in den parlamentarischen Debatten nicht mehr finden. Vielmehr wurde Teilzeitbeschäftigung nun auch von der sozial-liberalen Regierung weniger als problematische denn aner kennenswerte Beschäftigungsform

dargestellt, durch deren Förderung ein relevanter Beitrag zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit gegeben würde.

Nach dem Regierungswechsel zu Schwarz-Gelb Anfang der 1980er, die zweite Ölkrise und Rezession hatten gerade einen erneuten Anstieg der Arbeitslosigkeit bewirkt, verlor das Normalarbeitsverhältnis, d.h. die bis dahin geltenden normativen Vorstellungen über die wünschenswerte Ausgestaltung eines Beschäftigungsverhältnisses, aber noch deutlicher an Geltung. Denn im Zusammenhang mit der Zielspezifizierung mehr Dynamik am Arbeitsmarkt zu schaffen, vertrat die konservativ-liberale Regierung schon ab der 10. WP (1982-1986) die Position, dass Teilzeitbeschäftigung, befristete Beschäftigung und auch Leiharbeit, die man „aus der Schmutzdecke herausholen“ wollte, einer Neubewertung bedürften. So wurden diese Beschäftigungsformen im Vergleich zur Alternative, arbeitslos zu sein, aufgewertet und als förderungswürdige Beschäftigungsformen dargestellt. Vom Normalarbeitsverhältnis mit seinen Merkmalen der Vollzeitbeschäftigung, Dauerhaftigkeit und Kontinuität der Beschäftigung sowie geregelter und stetiger Arbeitszeitmuster rückte die schwarz-gelbe Regierung damit eindeutig ab und führte das Credo „jede Arbeit ist besser als keine“ ein.

Auch unter Rot-Grün wurde dem Normalarbeitsverhältnis keine besondere Bedeutung mehr beigemessen, denn flexible Formen der Erwerbstätigkeit und der Arbeitszeitgestaltung wurden weiterhin propagiert und gesetzliche Rahmenbedingungen dafür geschaffen. So wurde Teilzeitbeschäftigung weiter gefördert und die Befristung von Beschäftigungsverhältnissen nicht zurückgenommen sondern durch Sonderregelungen auch ohne sachlichen Grund weiter ermöglicht. Gewerbliche Leiharbeit wurde nicht eingeschränkt, sondern sogar zu einem Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik durch die Errichtung von Personal-Service-Agenturen bei der BA im Rahmen der Hartz-Reformen erklärt. Mit den Ich-AGs wurde schließlich Kleinstselbständigkeit gefördert und durch neue Regelungen auch die geringfügige Beschäftigung (Mini-Jobs) als zumutbare Beschäftigung definiert. Wie gesagt gab man damit keine Vollbeschäftigungsversprechen mehr ab, aber stellte doch eine erhebliche Reduzierung der Arbeitslosigkeit, zumindest bei den flexiblen Arbeitswilligen, in Aussicht.

Das fortschreitende Abrücken vom Normalarbeitsverhältnis wie auch vom Ziel, unterwertige Beschäftigung zu verhindern, hatte sich auch besonders schön anhand der Debatten um die Zumutbarkeit von vermittelter Beschäftigung für Arbeitslose nachverfolgen lassen. Angefangen mit der ersten Zumutbarkeitsdebatte im Rahmen des Haushaltsstrukturgesetzes 1975, in der der Zumutbarkeitsbegriff quasi erst eingeführt wurde, kam es auch im Weiteren immer wieder zu neuen Debatten, in denen die Notwendigkeit einer Konkretisierung der Zumutbarkeitskriterien, was meist eine Verschärfung bedeutete, betont wurde. Erklärtes Ziel der jeweiligen Regierungen war dabei, mehr Mobilität bzw. Flexibilität bei den Arbeitslosen zu bewirken bzw. im Grunde genommen auch erzwingen zu müssen. Denn relativ schnell war man im parlamentarischen Wissensmarkt übereingekommen, dass bei einem Teil der

Arbeitslosen eine fehlende Arbeitsmoral und Leistungsmissbrauch festzustellen waren, die es zu bekämpfen galt.

Auffällig war, dass Zumutbarkeits-, die oft zu „Faulheits“-Debatten<sup>323</sup> wurden, fast immer zu Zeiten von Rezessionen und eines starken Anstiegs der Arbeitslosenzahlen (vgl. 1975, 1981/1982, 1993) geführt wurden oder in zeitlicher Nähe zu Bundestagswahlen lagen (vgl. dazu auch Osychmiansky et al. 2001). Damit liegt die Vermutung nahe, dass offensichtlich jede Regierung durch die Problematisierung mangelnder Arbeitsmoral unter den Arbeitslosen versuchte, eine entlastende Erklärung für Diskrepanzen zwischen einst gemachten Versprechen der Vollbeschäftigung bzw. der Reduzierung von Arbeitslosigkeit und der erfahrbaren Realität am Arbeitsmarkt zu liefern.

Hatte man zur Zeit der Entstehung des AFG unter Vollbeschäftigungsbedingungen berufliche Mobilität fördern wollen, worunter verstanden wurde, Arbeitnehmern und Arbeitslosen durch aktive Arbeitsmarktpolitik die Anpassung an den wirtschaftlichen Strukturwandel zu erleichtern, unterwertige Beschäftigung zu verhindern und so auch soziales Fortkommen zu ermöglichen, wurde im Kontext von Massenarbeitslosigkeit darunter nun vielmehr „Abwärtsflexibilität“ verstanden, wie hier noch einmal an der Veränderung der Zumutbarkeitskriterien im Laufe der Zeit zu sehen ist.

Tab. 6: Veränderungen der Zumutbarkeitskriterien seit 1975 (eigene Zusammenstellung auf Basis der Gesetze)

Festlegung durch	Zumutbarkeitskriterien
<b>Haushaltsstrukturgesetz 1975</b>	<p><i>Einführung des Zumutbarkeitsbegriffs</i></p> <p>Eine Beschäftigung gilt auch dann als zumutbar, wenn sie nicht der bisherigen beruflichen Tätigkeit entspricht, weiter als bisher vom Wohnort entfernt ist, ungünstigere Arbeitsbedingungen aufweist und schlechter entlohnt ist (noch keine konkreten Abstufungskriterien vorhanden)</p> <p>Bei der Beurteilung der Zumutbarkeit sind Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes sowie die Interessen der Gesamtheit der Beitragszahler zu berücksichtigen</p>
<b>Durchführungsverordnung BA, Runderlass 230/78 August 1978</b>	<p>Heraufsetzung und Konkretisierung der Anforderungen hinsichtlich Pendel- und Mobilitätsbereitschaft, zur Hinnahe veränderter Arbeitsbedingungen (Einkommen, Arbeitszeit) und zur Übernahme von Tätigkeiten geringerer Qualifikationsstufen nach einem dreistufigen Qualifikationsschema</p>
<b>5. Novelle des AFG 1979</b>	<p><i>Entschärfung der Durchführungsverordnung von 1978:</i></p> <p>→ Frage der Zumutbarkeit soll von der Beurteilung des Einzelfalls in Bezug auf die bisherige berufliche Tätigkeit, die beruflichen Kenntnisse und Fähigkeiten, die familiären und sonstigen persönlichen Verhältnisse abhängen</p> <p>→ Dauer der Arbeitslosigkeit soll auf die Beurteilung der Zumutbarkeit einer Beschäftigung erst Einfluss haben, wenn bisherige Vermittlungsbemühungen erfolglos geblieben, die Teilnahme an beruflichen Bildungsmaßnahmen keine neuen Beschäftigungsmöglichkeiten eröffnet hat und dem Arbeitslosen in absehbarer Zeit keine günstigeren Beschäftigungen angeboten werden können</p> <p><u>als unzumutbar gilt, wenn</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- angebotene Beschäftigung die Rückkehr in die frühere Tätigkeit wesentlich erschwert</li> <li>- sie außerhalb des Tagespendelbereichs liegt</li> <li>- die Betreuung von Kindern oder Pflegebedürftiger beeinträchtigt wird</li> <li>- sie unter Tarif bezahlt wird oder deren Nettoarbeitsentgelt den Arbeitslosenhilfeszatz unterschreitet</li> </ul>

<sup>323</sup> Mehr oder weniger explizit war die vermeintliche Faulheit von Arbeitslosen schon im Rahmen des HH-Strukturgesetzes im Sommer 1975, beim AFKG 1981 und durch Kohls Bemerkung zum „kollektiven Freizeitpark“ in einer Bundestagsdebatte im Oktober 1993 angesprochen worden. Bundeskanzler Schröder forcierte zudem durch die Äußerung „Es gibt kein Recht auf Faulheit in unserer Gesellschaft“ in der BILD im April 2001 eine weitere vor allem mediale Diskussion um „Drückeberger“ „Scheinarbeitslose“ und „Sozialschmarotzer“. Mit den Hartz-Reformen und dem Grundsatz des Forderns zur Prüfung der Arbeitswilligkeit wurde der Faulheitsverdacht auch danach noch weiter aufrechterhalten.

Fortsetzung Tab 6: Veränderungen der Zumutbarkeitskriterien seit 1975

Festlegung durch	Zumutbarkeitskriterien
<b>AFKG 1981</b>	<p><i>Verschärfung durch Einführung von 5 Qualifikationsstufen</i>            Zumutbarkeit einer Beschäftigung in einer niedrigeren Qualifikationsstufe, wenn innerhalb von vier bis sechs Monaten keine der ursprünglichen Qualifikationsstufe entsprechender Arbeitsplatz vermittelt werden konnte</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- wenn das zu erzielende Nettoeinkommen höher als das Arbeitslosengeld ist</li> <li>- wenn die Wegezeit 2,5 Stunden täglich nicht überschreitet und die Arbeitsbedingungen nicht gesetzlichen oder tarifvertraglichen Regelungen widersprechen</li> </ul>
<b>BeschFG 1994</b>	<p>Vgl. Diskussion um die Erschließung „zumutbarer Beschäftigungsmöglichkeiten“ für Arbeitslosenhilfebezieher in Saisonarbeiten durch Gewährung einer Saisonarbeitnehmerhilfe</p>
<b>AFRG 1997 (SGB III)</b>	<p>Verschärfung: Einem Arbeitslosen sind alle seiner Arbeitsfähigkeit entsprechenden Beschäftigungen zumutbar, soweit allgemeine oder personenbezogene Gründe der Zumutbarkeit einer Beschäftigung nicht entgegenstehen.</p> <p><u>als unzumutbar gilt, wenn:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- die Beschäftigung gegen gesetzliche, tarifliche oder in Betriebsvereinbarungen festgelegte Bestimmungen über Arbeitsbedingungen oder gegen Bestimmungen des Arbeitsschutzes verstießen</li> <li>- das Arbeitsentgelt erheblich niedriger als das der Bemessung des Arbeitslosengeldes zugrunde liegende Arbeitsentgelt ist, wobei eine Minderung in den ersten 3 drei Monaten der Arbeitslosigkeit um 20 Prozent und in den folgenden drei Monaten um 30 Prozent, ab dem 7. Monat Entgelt in Höhe des Arbeitslosengeld zumutbar ist)</li> <li>- unverhältnismäßig lange Pendelzeiten anfallen (als unverhältnismäßig lang wurden Pendelzeiten von insgesamt 2 ½ bzw. 3 Stunden in Abhängigkeit der Arbeitszeit angesehen)</li> </ul> <p><u>als zumutbar gilt:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- befristete Beschäftigung, vorübergehende getrennte Haushaltsführung und/oder Beschäftigung, die nicht der Ausbildung oder der bisher ausgeübten Tätigkeit entsprechen</li> </ul>
<b>Hartz IV 2003 (SGB II)</b>	<p>Dem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ist <i>jede Arbeit zumutbar</i>, es sei denn, dass</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- er zu der bestimmten Arbeit körperlich, geistig oder seelisch nicht in der Lage ist,</li> <li>- die Ausübung der Arbeit die künftige Ausübung einer bisherigen überwiegenden Arbeit wesentlich erschwert, weil die bisherige Tätigkeit besondere körperliche Anforderungen stellt,</li> <li>- die Ausübung der Arbeit die Erziehung eines Kindes oder die Ausübung der Pflege eines Angehörigen verhindert</li> </ul> <p><u>Eine Arbeit ist nicht allein deshalb unzumutbar, weil:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- sie nicht einer früheren beruflichen Tätigkeit entspricht, im Hinblick auf die Ausbildung als geringerwertig anzusehen ist, der Beschäftigungsort weiter entfernt ist als ein früherer Beschäftigungs- oder Ausbildungsort, Arbeitsbedingungen ungünstiger sind als bei den bisherigen Beschäftigungen</li> </ul>

Insgesamt kann festgestellt werden, dass von Schwarz-Gelb wie auch von Rot-Grün – zumindest nach der Durchsetzung der so genannten „Modernisierer“ in den Regierungsreihen – von einem Flexibilisierungszwang im globalisierten Wettbewerb gesprochen wurde. Die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes bzw. der Arbeitskräfte waren daher auch im Rahmen von Notwendigkeitskonstruktionen als alternativlos dargestellt worden. Flexibilität war mehr und mehr zu einem Wert an sich sowie zum zentralen Imperativ – „Arbeitnehmer, Arbeitslose, seid flexibel!“- erhoben worden, wodurch die Erosion des Normalarbeitsverhältnisses im moralischen Milieu von Arbeitslosigkeit nachweislich befördert und somit Handlungsflexibilität für die Verfolgung des De-Regulierungskurses gewonnen wurde.

Allerdings wurde die Verdichtung des moralischen Milieus um den Wert der Flexibilität in der Öffentlichkeit nicht ohne weiteres akzeptiert. Dies zeigten schon die zahlreichen Protestveranstaltungen in

Reaktion auf das „Aktionsprogramm für Investitionen und Arbeitsplätze“ der Kohl-Regierung 1996 (vgl. 13. WP), in denen vor allem die Orientierung an Flexibilität und Wettbewerbsfähigkeit zu Lasten sozialer Sicherheit kritisiert wurde. Vor diesem Hintergrund schien die rot-grüne Regierung nach dem Machtwechsel zu versuchen, Flexibilität und Sicherheit wieder in einen engeren interpretatorischen Zusammenhang zu bringen, um Handlungslegitimität zu sichern. So war schon in der 14. WP (1998 - 2002) von der Regierung betont worden, dass man eine Politik verfolge, in der eine Balance zwischen den Sicherheitsbedürfnissen der Beschäftigten auf der einen und den Flexibilitätserfordernissen einer globalisierten Wirtschaft auf der anderen Seite gefunden würde. Gerade auch die Vorschläge der Hartz-Kommission wurden als Beispiele dafür dargestellt, dass es möglich sei, marktwirtschaftliche Lösungen mit sozialer Sicherheit zu verbinden. Diese Verbindung wurde schließlich in der 15. WP (2002 - 2005) noch durch den Hinweis auf die Orientierung am Konzept der „Flexicurity“ unterstrichen, welches von der EU-Kommission im Dezember 2000 zu einem Element des europäischen Sozialmodells und der europäischen Beschäftigungsstrategie erklärt worden war, aber auch von den Grünen als eigener Ansatz beansprucht wurde. Durch diese Verschmelzung eines zunehmend negativ konnotierten Konzepts mit dem positiven Wert der sozialen Sicherheit, schien man also zu versuchen, Massenloyalität zu sichern, ohne dabei vom Flexibilisierungskurs abrücken zu müssen.

Dass dieser Versuch nicht gelang, zeigten allerdings die erheblichen Proteste gegen die Hartz-Reformen und die Agenda 2010 im Herbst 2003 sowie die „Abstrafung“ der SPD schon in Kommunal- und Landtagswahlen während der 15. WP. Die versprochene Balance zwischen Sicherheits- und Flexibilisierungsbedürfnissen wurde bei den Reformvorhaben in der Öffentlichkeit nicht gesehen<sup>324</sup> und damit die Erwartungen der Wähler an eine rot-grüne Regierung, die 1998 für mehr Ordnung und soziale Gerechtigkeit auf dem Arbeitsmarkt angetreten war, enttäuscht.

Nichts desto trotz ist festzuhalten, dass sowohl die schwarz-gelbe wie auch die rot-grüne Regierung über die Lockerung bzw. Entkopplung des vormals dichten moralischen Milieus um Vollbeschäftigung, das Normalarbeitsverhältnis und den (individuellen) Sinngehalt der Erwerbsarbeit auf der einen Seite und die Verdichtung um den Wert der Flexibilität auf der anderen Seite doch für eine gewisse Zeit Handlungsflexibilität aufrecht erhalten konnten. Denn nur diesem Hintergrund ließen sich schließlich die vorgenommenen Zielspezifizierungen auf die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und die Aktivierung der Arbeitslosen legitimieren und als Problemlöseaktivitäten präsentieren.

---

<sup>324</sup> Laut Pfarr (2000, S. 283) verlangt das Konzept der Flexicurity eine „gekonnte Re-Regulierung in der De-Regulierung“, was aber Rot-Grün anscheinend nicht gelang. Zwar schien man gewisse Pfade, die laut EU den Weg hin zu mehr Flexibilität und Sicherheit weisen sollen (vgl. ausführlich Keller/Seifert 2000, S. 294ff.), zu beschreiten, aber dabei die Erwartungen sozialer Absicherung sowohl für die Erwerbs- wie auch die Nacherwerbsphase, nicht ausreichend zu erfüllen. Der Idee von Übergangsmärkten (vgl. Schmid 2002, S. 235ff.) folgend, versuchte man institutionelle Arrangements für Übergänge zwischen verschiedenen Arbeitsverhältnissen („Normalarbeitsverhältnis, Zeitarbeit, Teilzeitarbeit, Selbständigkeit) bzw. Brücken von der Arbeitslosigkeit in Erwerbsarbeit zu schaffen. Allerdings konnte von einer sozial abgesicherten Weise der Übergänge nicht wirklich die Rede sein. Denn gerade die Einführung von Grundsicherungsmodellen im Alter und bei Langzeitarbeitslosigkeit schien den öffentlichen Erwartungen an soziale Absicherung deutlich hinterherzuhinken. Die Argumentation, eine „umfassende Sicherheit“ auf „bescheidenem Niveau“ zu schaffen, wie es in den Debatten zu Hartz IV geheißen hatte, traf daher auf wenig Akzeptanz.

## 5.2.2. Veränderungen des moralischen Milieus von Arbeitslosigkeit im Zusammenhang mit den Grundwerten des deutschen Sozialstaates

Transformationen des moralischen Milieus von Arbeitslosigkeit waren neben den Veränderungen der angesprochenen politikfeldspezifischen Werte und Normen aber auch in Umdeutungen, veränderten Gewichtungen und spezifischen interpretatorischen Kopplungen von Werten und Normen festgestellt worden, die zu den normativen Grundlagen des deutschen Sozialstaates zählen. So waren in den Debatten auch immer wieder Bezüge zu den Prinzipien der Solidarität, Subsidiarität und Eigenverantwortung, die Boeckh et al. (2006, S. 148ff.) als Grundnormen der Sozialpolitik hervorgehend aus den liberalen, sozialistischen und kirchlich-ständischen Wurzeln der Soziastaatsentwicklung bezeichnen<sup>325</sup>, sowie vor allem auch zum Wert der sozialen Gerechtigkeit hergestellt worden, um Positionen und Maßnahmen zu rechtfertigen. Möhle (2001, S. 84ff.) zählt alle diese zum Grundwertekatalog des deutschen Sozialstaates und weist auf deren vage Bestimmung und hohen Abstraktionsgrad hin. Zwar widmet(e) man sich der inhaltlichen Konkretisierung auch immer wieder in politik- bzw. sozialphilosophischen Diskussionen<sup>326</sup>, kommt aber trotz oder gerade wegen einer Vielzahl von daraus resultierenden Ausdeutungsmöglichkeiten zu keiner letzten verbindlichen Bestimmung dieser Grundwerte, die auch einem historischen Wandel unterworfen sind, so dass nach wie vor Interpretationsspielräume, aber im Grunde genommen auch Interpretationsnotwendigkeiten bestehen. Veränderungen des moralischen Milieus von Arbeitslosigkeit lagen damit in der Nutzung solcher Interpretationsspielräume bzw. der Entscheidung für bestimmte Interpretationsangebote durch politische Akteure im Kontext spezifischer Situationsdefinitionen begründet.

Zwar schienen Veränderungen des moralischen Milieus von Arbeitslosigkeit auch davon beeinflusst zu werden, welche Parteien, die Regierungs- und damit Deutungsmacht innehatten, denn wie vor allem nach dem Regierungswechsel zur konservativ-liberalen Koalition zu sehen war, wurden aus der Wahrnehmung der Verpflichtung gegenüber bestimmten Werten aus parteipolitischer Tradition heraus (vgl. Subsidiarität und Eigenverantwortung) andere Gewichtungen im sozialstaatlichen Wertekanon und darauf begründet andere normative Entscheidungen über Umfang, Zielrichtung und Gestaltung (sozial)politischer Arrangements vorgenommen. Allerdings zeigten die Analysen, dass parteipolitische Grundprinzipien auch nicht unumstößlich waren. Von der schwarz-gelben Regierung war beispiels-

<sup>325</sup> Während Eigenverantwortung auf der liberalen Vorstellung von Leistungsgerechtigkeit, der Sicherung formaler Demokratie und Freiheitsrechten beruht, wurzelt Solidarität in der sozialdemokratischen Arbeiterbewegung und ihrer Forderung nach solidarischer Gerechtigkeit und Teilhabe im Sinne der Absicherung sozialer Risiken im Rahmen der Sozialversicherung sowie staatlicher Umverteilungspolitik. Mit Subsidiarität schließlich sind die Einflüsse der katholischen Soziallehre und protestantischen Ethik aufgegriffen, nach denen der Erhalt der Menschenwürde den Sozialstaat zu „hilfreichem Beistand“ im Sinne einer vorleistungsfreien Sicherungsleistung (subsidiäre, vorleistungsfreie Gerechtigkeit) verpflichtet, wenn weder Eigenleistungen noch gegenseitige Unterstützung im Rahmen der Solidargemeinschaft dies gewährleisten können. Das Subsidiaritätsprinzip enthält damit einen Appell zur Verantwortungsübernahme wie auch der Selbstbeschränkung in Bezug auf den Staat, da betont wird, dass der Staat überall dort Aufgaben, Zuständigkeiten bzw. Hilfeleistungen nicht übernehmen soll, wo untergeordnete, kleinere soziale Einheiten oder der Einzelne im Rahmen der Selbsthilfe diese übernehmen können (vgl. Benz/Boeckh 2006, S.72 f. ; Boeckh et al. 2006, S. 149ff.).

<sup>326</sup> Vgl. zu Vorstellungen und Theorien über Gerechtigkeit von Platon und Aristoteles, Thomas von Aquin, Hobbes und Rousseau bis hin zu Hayek, Rawls sowie Habermas und Sen, um nur einige zu nennen (vgl. zusammenfassend z.B. Baum 2004).

weise im Kontext der Wahrnehmung der „Beschäftigungskatastrophe“ nach der Wiedervereinigung für eine gewisse Zeit das Solidaritätsprinzip ungewöhnlich stark betont, ein „quasi-keynesianisches“ arbeitsmarktpolitisches Engagement“ (vgl. Heinelt/Weck 1998, S. 126) gezeigt und damit eher ein traditionelles sozialdemokratisches Paradigma verfolgt worden. Dies erschien der Regierung offensichtlich notwendig, um zu einer sozialverträglichen Regulierung der Vereinigung zu kommen und Massenloyalität zu sichern.

In der Regierungszeit von Rot-Grün seit der 14. WP war dagegen deutlich geworden, dass man, genauer der Kreis der so genannten Modernisierer um Schröder, versuchte, durch die Neubestimmung sozialdemokratischer Grundwerte im Rahmen der Vorstellung einer angebotsorientierten Agenda für die Linke (vgl. Schröder-Blair-Papier) Handlungsflexibilität für die geplanten Arbeitsmarkt- und Sozialstaatsreformen zu erlangen. Diese fußten letztlich wiederum auf den bereits im parlamentarischen Wissensmarkt existierenden Zielspezifizierungen (mehr Beschäftigungsdynamik schaffen, Arbeitslose schneller in Arbeit bringen, finanzielle Handlungsfähigkeit sichern), die im Kontext der Wahrnehmung anhaltender Massenarbeitslosigkeit und Deutungen der Herausforderungen einer globalisierten Wirtschaft auch von Rot-Grün als notwendig dargestellt wurden. Entscheidungen für spezifische Realisierungsalternativen ließen sich aber nur legitimieren, wenn auch von der rot-grünen Regierung eine veränderte Gewichtung und interpretatorische Kopplung der sozialstaatlichen Grundwerte mit Folgen für das Verständnis von sozialer Gerechtigkeit vorgenommen und somit an das bereits von der konservativ-liberalen Koalition verdichtete moralische Milieu um Eigenverantwortung und Leistungsgerechtigkeit weiter angeknüpft werden konnte. Dafür erschien allerdings ein programmatischer Wandel und eine neue Grundwertediskussion besonders in der SPD notwendig.

Im Folgenden wird nun der Wandel des moralischen Milieus von Arbeitslosigkeit im betrachteten Zeitraum differenziert nach den drei zentralen sozialstaatlichen Grundwerten dargestellt und deren Beitrag in Hinsicht auf den Erhalt oder Gewinn von Handlungsflexibilität und -legitimität diskutiert. Da sich, wie bereits bemerkt, Veränderungen bei diesen aber auch in variantenreichen spezifischen interpretativen Kopplungen bzw. Verschränkungen zeigten, wird sich eine Darstellung der Ergebnisse nach einzelnen Werten allerdings nicht immer strikt durchhalten lassen.

### ***5.2.2.1 Solidarität – Bedeutungsverlust sozialstaatlicher Solidarität durch veränderte Betonung von Rechten und Pflichten***

Das Grundprinzip der Solidarität, welches von v. Nell-Breuning (1990, S. 15) als Baugesetz jeder menschlichen Gemeinschaft im Sinne der wechselseitigen Verbundenheit und Verpflichtung beschrieben wird, stellt die grundlegende Legitimationsformel für wohlfahrtsstaatliche Umverteilung und soziale Absicherung durch eine institutionalisierte Solidargemeinschaft bei Arbeitslosigkeit dar. Schon vor diesem Hintergrund war davon auszugehen, dass dem Wert der Solidarität im moralischen Milieu von Arbeitslosigkeit eine nicht unerhebliche Bedeutung zukommen sollte. In der 5. und 6. WP, in denen Arbeitslosigkeit noch nicht als Krisenthema wahrgenommen wurde, weil Vollbeschäftigung noch rea-

lisiert wurde und auch in der Zeit der kurzen Rezession 1966/67 noch finanzielle Handlungsspielräume gesehen wurden, wurde die sozialstaatlich garantierte Solidarität noch nicht in Frage gestellt und anscheinend davon ausgegangen, dass das Prinzip des Füreinander-Einstehens hohe Geltung hatte, so dass auch nicht explizit daran appelliert werden musste. In der zweiten Phase der sozial-liberalen Ära (7. WP) nach der ersten Ölkrise und darauf folgender Arbeitsmarktkrise wurde dieses Grundprinzip aber wieder zum manifesten Thema der Debatte. Relativ schnell wurde im Kontext steigender Arbeitslosigkeit nun die Belastung der Solidargemeinschaft problematisiert, wobei vor allem die Sozialdemokraten in der Regierung anfangs versuchten, durch eine gleichmäßige Belastung von aktiver Arbeitnehmerschaft (Beitrags erhöhungen) und Arbeitslosen (Einschränkungen des Leistungskatalogs des AFG und veränderte Zumutbarkeitskriterien) Akzeptanz für das solidarische Prinzip „einer für alle und alle für einen“ auch in Krisenzeiten aufrechtzuerhalten.

In den folgenden WP war aber ein Bedeutungswandel in Bezug auf Solidarität festgestellt worden, denn schon seit der 8. WP, eigentlich eine Phase der wirtschaftlichen Erholung, allerdings ohne nennenswerten Abbau der Arbeitslosigkeit, war von der sozial-liberalen Regierung betont worden, dass Solidarität nicht nur auf sozialstaatlich garantierter, verrechtlichter Solidarität basieren dürfe, sondern auch informelle, zwischenmenschliche Solidarität erfordere, d.h. mehr Initiativen in der Bürgerschaft, von Verbänden und allen am Wirtschaftsprozess Beteiligten, um gesellschaftliche Probleme zu lösen (vgl. hier auch in Verbindung zur Ausweitung der Adressierung). Während man von der CDU/CSU, zu dieser Zeit noch in der Opposition, sowie auch aus den Reihen der FDP in diesem Zusammenhang schon an die Grundprinzipien der Eigenverantwortung und Subsidiarität erinnerte, schienen die Sozialdemokraten ganz klar am Solidaritätsprinzip festzuhalten und thematisierten Solidarität als Voraussetzung für sozialen Frieden und soziale Gerechtigkeit, welches schließlich auch ihrer parteipolitischen Tradition entsprang. Indem man aber immer wieder auch betonte, dass das Vertrauen auf eine verrechtlichte Systemsolidarität nicht ausreiche, sondern die Idee der Solidarität nur realisiert werden könne, wenn auch informelle auf zwischenmenschlicher Unterstützung beruhende Solidarität wirksam werde, ließen sich auch so Einschränkungen bei den sozialstaatlichen bzw. arbeitsmarktpolitischen Leistungen vertreten und eine Senkung von Ansprüchen an den Staat bei Wahrnehmung der zunehmend prekär werdenden finanziellen Basis für sozialstaatliche Solidarität gefordert werden. Außerdem konnte natürlich auch die Bekämpfung von Leistungsmissbrauch unter dem Prinzip der Solidarität verfolgt werden und dieses wurde auch von allen folgenden Regierungen beibehalten. Denn es bestand ein hoher Konsens darüber, dass ein „Leben auf Kosten der Solidarität“ nicht zu tolerieren sei, und die Politik aus Solidarität mit den Anständigen und Fleißigen entschieden dagegen angehen musste.

Nachdem CDU/CSU und FDP 1982 die Regierung übernommen hatten, wurde dem Solidaritätsprinzip im moralischen Milieu keine so große Bedeutung mehr beigemessen. Wie schon im Strategiepapier von Lambsdorff (FDP) durch die Forderung nach mehr Leistungsbereitschaft, Selbstbeteiligung und

Selbsthilfe, welches den Bruch der sozial-liberalen Koalition maßgeblich beeinflusst hatte, deutlich geworden, wurden nun Eigenverantwortung und Subsidiarität stärker gewichtet. Bezüge zum Prinzip der Solidarität wurden zwar auch von der neuen Regierung hergestellt, allerdings unter einer ganz anderen Perspektive als zuvor. Weniger das Recht auf solidarische Unterstützung denn die Pflicht zu solidarischem Verhalten wurden nun betont, worunter aber verstanden wurde, dass auf das Recht so weit wie möglich verzichtet, Ansprüche auf soziale Absicherung und an den Staat generell gesenkt und dafür mehr Eigenleistung und „mitmenschliche Solidarität“, zum Beispiel im Rahmen einer propagierten so genannten „Kultur der Nachbarschaft“, aufgebracht werden sollten, um der Solidargemeinschaft nicht unnötig zur Last zu fallen. Das Solidaritätsprinzip schien damit seine eigentliche Substanz zu verlieren, da nun darunter nicht mehr das Vertrauen auf die kollektive Absicherung bei Arbeitslosigkeit verstanden werden sollte, sondern vielmehr die Pflicht, zunächst für sich selber einzustehen. So war die schwarz-gelbe Regierung auch unter der Leitlinie „weg von kollektiven Lasten hin zur persönlichen Leistung“ sowie einer „Atempause in der Sozialpolitik“ angetreten, innerhalb derer man von den Bürgern unter der Bereitschaft zur Solidarität Opfer verlangte. Allerdings wurde das Solidaritätsprinzip in der Regierungszeit von Kohl auch noch bemüht, um so genannte „differenzierte Sozialpolitik“ zu rechtfertigen, die vor allem der Sicherung von Massenloyalität zumindest in bestimmten Bevölkerungsgruppen dienlich schien. So hatte die Regierung unter Betonung von „Generationensolidarität“ und Beitragsgerechtigkeit z.B. ältere Arbeitnehmer/Arbeitslose beim Leistungsbezug begünstigt, eine Zeit lang besondere Unterstützungsleistungen für Aus- und Übersiedler mit Verweis auf die Notwendigkeit der Solidarität durchgesetzt und schließlich vor allem auch „uneingeschränkte Solidarität“ nach der Wiedervereinigung eingefordert, um den enormen Mittelfluss in die neuen Bundesländer und die verstärkte Belastung der Sozialversicherungssysteme legitimieren zu können.

Von diesen Ausnahmen abgesehen, schien aber (sozialstaatliche) Solidarität immer mehr an Vorleistungen geknüpft bzw. mit einer Bringschuld gegenüber der Gesellschaft verbunden zu sein und auch vom Leistungsprinzip im Zusammenhang mit der Betonung von Eigenverantwortung vereinnahmt zu werden. Der Reziprozitätsnorm „keine Leistung ohne Gegenleistung“ wurde also schon früh von der schwarz-gelben Regierung Bedeutung zugeschrieben und zu einem wesentlichen Orientierungspunkt politischer Entscheidungen gemacht, wenn sie auch im Rahmen der Hartz-Reformen unter Rot-Grün erst eine größere öffentliche Aufmerksamkeit erhielt.

Bezüge zum Prinzip der Solidarität tauchten erwartungsgemäß nach dem Regierungswechsel zu Rot-Grün 1998 wieder häufiger auf. Allerdings bedeutete das nicht, dass sozialstaatliche Solidarität und Absicherung damit wieder mehr Gewicht erhielt. Auch von der rot-grünen Regierung wurde nämlich weiterhin betont, dass mit Solidarität nicht nur Rechte, sondern vor allem auch Pflichten verbunden seien und derjenige, der Ansprüche auf Unterstützung erhebe, gleichzeitig bereit sein müsse, alles zu

tun, um die Gemeinschaft auch wieder zu entlasten. So wurde betont, dass Solidarität nicht mit einer „sozialen Hängematte“ verwechselt werden dürfe und das soziale Sicherheitsnetz lediglich als „Sprungbrett in die Eigenverantwortung“ zu sehen sei.

Insgesamt zeigten die Analysen, dass Solidarität zwar im moralischen Milieu von Arbeitslosigkeit existent blieb, aber aufgrund des beschriebenen Bedeutungswandels eher zu einer Leerformel wurde, was Handlungsflexibilität für die Regierungen bedeutete. Denn wenn immer weniger die Rechte auf sozialstaatliche Unterstützung, deren finanzielle Grundlage mit steigender und sich verfestigender Arbeitslosigkeit auch an ihre Grenzen geriet, sondern vielmehr die Pflicht zur Senkung von Ansprüchen, zu mehr Eigenverantwortung und Eigenleistung das Solidaritätsprinzip ausfüllen sollten, und informeller Solidarität gegenüber sozialstaatlich institutionalisierter Solidarität immer mehr Bedeutung zugeschrieben wurde, konnte kaum noch Handlungsdruck für die politischen Akteure aus der Geltung dieses Wertes resultieren. Vielmehr ließen sich nun unter Rückgriff auf das Solidaritätsprinzip auch „Verzicht“, „Opfer“ und die „Aufgabe von Besitzständen“ von Arbeitslosen wie Beschäftigten einfordern und somit Handlungsspielräume für Leistungskürzungen, die Maßnahmen zur Deregulierung des Arbeitsmarkts und den Umbau des Sozialstaates erschließen. Unterstützt wurde dies vor allem durch die Betonung des Subsidiaritätsprinzips, welches in der sozial-liberalen Ära noch keinen expliziten Bezugspunkt dargestellt hatte, in Zusammenhang mit der Forderung nach mehr Eigenverantwortung nach dem Regierungswechsel Anfang der 1980er.

### ***5.2.2.2 Verdichtungen des moralischen Milieus um Subsidiarität und Eigenverantwortung***

Das Subsidiaritätsprinzip entfaltete sich im Rahmen der katholischen Soziallehre<sup>327</sup> und wurde in Folge dessen zu einem wesentlichen Strukturprinzip des deutschen Sozialstaates, wie es sich vor allem im Rahmen der Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen öffentlichen und freien Wohlfahrtsträgern sowie auch der Verankerung der Nachrangigkeit staatlicher Hilfen gegenüber der Hilfe durch Familienangehörige und der Hilfe zur Selbsthilfe in der Sozialhilfe zeigt. Unter Subsidiarität ist damit eine gesellschaftsordnende Regel zu verstehen, die Auskunft darüber gibt, wie die Zuständigkeiten im Verhältnis des Einzelnen zur Gesellschaft und im Verhältnis von übergeordneter und untergeordneter gesellschaftlicher Einheiten richtig verteilt werden, wer wann zur Hilfe bzw. zu verantwortungsvollem Handeln aufgerufen ist. So wird deutlich, dass das Subsidiaritätsprinzip als Zuständigkeitsprinzip inhaltlich eng mit dem Verantwortungsbegriff verwoben ist.

Nach v. Nell-Breuning, der als Nestor der katholischen Soziallehre gilt und durch seine Arbeit die politische Umsetzung des Subsidiaritätsprinzip maßgeblich prägte, ist unter Subsidiarität ein Appell zur Verantwortungsübernahme folgender Art zu verstehen: „Die Gemeinschaft soll ihrem Gliede hilf-

<sup>327</sup> Das Prinzip wurde von Papst Leo XIII. bereits in seiner Sozialzyklika „Rerum Novarum“ von 1891 angelegt aber erst 1931 in der „Quadrogesimo Anno“ von Papst Pius XI. ausdrücklich so benannt und im Zuge nachfolgender Sozialzykliken und päpstlichen Verlautbarungen präzisiert, erweitert und teilweise auch modifiziert (vgl. Huster 1985, S. 371ff.).

reichen Beistand<sup>328</sup> in dem leisten, was der einzelne, der Glied der Gemeinschaft ist, auf sich allein gestellt und aus eigenen Kräften nicht vermag; was dagegen der Einzelmensch selbst leisten kann, darf die Gemeinschaft ihm nicht abnehmen; dadurch entzöge sie ihm ja die Gelegenheit, durch die eigene Tätigkeit tüchtiger, vollkommener zu werden, als er bereits ist; das aber wäre kein hilfreicher Beistand, sondern wäre eine Schädigung“ (v. Nell-Breuning, 1990, S. 83). Damit enthält das Subsidiaritätsprinzip eine Aufforderung zur Aktivität wie auch einen Appell zur Selbstbeschränkung in Bezug auf den Staat, womit die zwei Seiten des Subsidiaritätsprinzips – eine bejahende, positive Seite und abwehrende, negative Seite – beschrieben werden (vgl. ebd., S. 79). Während die positive Seite die Gemeinschaft dazu verpflichtet, Leistungen, die vom Einzelnen nicht erbracht werden können, Hilfe zur Selbsthilfe oder zur gemeinsamen Selbsthilfe zu erbringen, sollen mit der negativen Seite kollektivistischen Tendenzen und Zentralisierung<sup>329</sup>, paternalistischem Staatshandeln sowie aber auch dem in der Trägheit des Menschen begründeten Hang zur Bequemlichkeit, d.h. sich eher helfen zu lassen, als sich durch eigene Anstrengungen zu helfen, Einhalt geboten werden (vgl. ebd., S. 104). Beiden Seiten zugleich gerecht zu werden, sozusagen einen goldenen Mittelweg zwischen Kollektivismus und Individualismus zu finden (vgl. ebd., S. 114), ist „das dauernde und häufig kontroverse Geschäft der Politik“ (vgl. Spieker 1999, S. 50). Schon von v. Nell-Breuning (1990, S. 94) wurde darauf hingewiesen, dass im allgemeinen Bewusstsein und in der politischen Diskussion fast ausschließlich die negative Seite eine Rolle spielt, während die positive Seite nur selten erwähnt wird. Dies ließ sich auch in den betrachteten Debatten erkennen.

Wie die Analysen zeigten wurde dem Subsidiaritätsprinzip erst nach dem Regierungswechsel zur konservativ-liberalen Regierung eine besondere Bedeutung zugeschrieben. In der sozial-liberalen Ära war in den Debatten noch keinerlei Bezug darauf genommen worden, was vor dem Hintergrund der unterschiedlichen parteipolitischen Tradition von SPD und Union erklärbar war.<sup>330</sup> So war direkt nach der Machtübernahme in der ersten Regierungserklärung (Oktober 1982) von Kohl die Orientierung am Subsidiaritätsprinzip betont worden, wobei nur die *negative* Seite salient gemacht wurde, da „mehr Selbst- und Nächstenhilfe der Bürger füreinander“ und die „Vorfahrt für die jeweils kleinere Gemeinschaft“ eingefordert wurde. Dies sollte als positive Entwicklung wahrgenommen werden, da mehr „Bürgersinn“, eine „Kultur der Nachbarschaft und des gegenseitigen Helfens“, mehr Selbst-

<sup>328</sup> Dies stellt die von v. Nell-Breuning vorgenommene „Übersetzung“ für Subsidiarität (vgl. vom lateinischen *subsidium* = Hilfeleistung) dar, die seiner Ansicht nach am besten zum Ausdruck bringt, dass Gemeinschaftshilfe Eigentätigkeit nicht ersetzen, sondern weiterhin auch zu eigener Leistung ermutigen und befähigen soll (vgl. v. Nell-Breuning, 1990, S. 93).

<sup>329</sup> „In einer Zeit, wo alles zum Großen und Kolossalen hindrängt, wo man über die technischen Mittel verfügt [...], um riesenhafte und komplizierte Gebilde überschauen und leiten zu können, besteht die Gefahr, daß man zu viel zentralisiert, zu viel Zuständigkeiten nach oben verlegt, ja die Welt geradezu ‚kopflastig‘ aufbaut. Davor muss immer wieder gewarnt werden. Die negative Seite des Subsidiaritätsprinzips spricht diese Warnung ernst und nachdrücklich aus: nicht Größenwahn (‚Megolomanie‘, ‚Gigantonomie‘) darf maßgeblich sein, sondern die nüchterne Prüfung, ob man nicht doch ‚die Kirche im Dorf lassen‘ könnte, statt sie ‚aus dem Dorf‘ zu tragen“ (v. Nell-Breuning 1990, S. 102f.).

<sup>330</sup> Vgl. die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips im damals geltenden Grundsatzprogramm der CDU von 1978: „Die Verwirklichung der Freiheit bedarf der eigenverantwortlichen Lebensgestaltung nach dem Prinzip der Subsidiarität. Deshalb muß der Staat auf die Übernahme von Aufgaben verzichten, die der einzelne oder jeweils kleinere Gemeinschaften erfüllen können. Was der Bürger allein, in der Familie und im freiwilligen Zusammenwirken mit anderen ebensogut leisten kann, soll ihm vorbehalten bleiben. Der Grundsatz der Subsidiarität gilt auch zwischen kleineren und größeren Gemeinschaften sowie zwischen freien Verbänden und staatlichen Einrichtungen“ (CDU, 1978, S. 125).

/Eigenverantwortung und freie Wohltätigkeit laut Regierung mehr Autonomie und Freiheit ermöglichen würden.<sup>331</sup> Ein zu hohes Ausmaß sozialstaatlicher Eingriffe wurde als Bevormundung und Degradierung des Bürgers zu einem passiven Leistungsempfänger dargestellt, so dass der Rückzug des Staates aus institutioneller Verantwortung und die Delegation von Aufgaben an die jeweils personennäheren Einheiten bzw. die „Ermöglichung“ von mehr Selbsthilfe unter dem Schein des Guten gerechtfertigt werden konnte. Das Versprechen eines Zugewinns von mehr Freiheit muss insofern als trügerisch angesehen werden, als sich Freiheit nur im Zusammenhang mit einer freiwillig entschiedenen Übernahme von mehr individueller Verantwortung entwickeln kann, aber nicht, wenn Verantwortung von außen zugeschrieben, also Eigenverantwortung von einer Regierung zur Pflicht erhoben wird (vgl. auch Möhle 2001, S. 174). Außerdem ist zu bedenken, dass die Forderungen nach mehr Eigenverantwortung und Selbsthilfe gerade zu einer Zeit verstärkt wurden, zu der wieder mehr Menschen auf hilfreichen Beistand des Staates aufgrund zunehmender Langzeitarbeitslosigkeit angewiesen zu sein schienen und sich immer deutlicher die finanzielle Krise des Sozialstaates abzeichnete (vgl. die durch die Spargesetze bedingte „neue Armut“ unter den Arbeitslosen). Der Rückzug des Staates aus institutioneller Verantwortung schien damit doch wesentlich im Kontext dieser Handlungsbeschränkungen bzw. der Versuche, finanzielle Handlungsfähigkeit aufrechtzuerhalten, zu stehen als wirklich von der Motivation getragen zu sein, paternalistische Eingriffe zu Lasten der Handlungsfreiheit der Bürger zu verhindern.

Von der schwarz-gelben Regierung wurde in den Debatten auch nie auf die Verpflichtung zur Vorleistung von Seiten des Staates hingewiesen, Bedingungen zu schaffen, unter denen die unteren gesellschaftlichen Glieder, insbesondere der Einzelne, in der Lage ist, Verantwortung zu übernehmen, die im Subsidiaritätsprinzip auch ein wesentliches Element darstellt.<sup>332</sup> Huster (1985) konstatiert daher, dass das Subsidiaritätsprinzip in der Regierungszeit der schwarz-gelben Koalition entwertet, interessengeleitet vereinnahmt und zum „substanzlosen Formalbegriff“ wurde. Zwar interpretierte die schwarz-gelbe Regierung vor allem die im Rahmen der Standortpolitik umgesetzten Maßnahmen als „Vorleistungen“ des Staates, denen aber weniger eine Befähigung zu Eigenverantwortung als ein Zwang zur Selbsthilfe und zur Nutzung sich bietender Gelegenheiten inhärent war. Denn die Deregulierung und Flexibilisierung des Arbeitsmarktes war vor allem von weiteren Einschnitten bei der sozialen Sicherung und zunehmenden Drucks auf Arbeitslose, die als neue Beschäftigungspotenziale angepriesenen atypischen Beschäftigungsformen anzunehmen, begleitet.

---

<sup>331</sup> Unter einer solchen Argumentation ließ sich das Subsidiaritätsprinzip natürlich besonders gut auch nach der Wiedervereinigung als wesentliches Strukturprinzip in den neuen Bundesländern verankern und damit insgesamt in seiner Geltung bekräftigen.

<sup>332</sup> Vgl. v. Nell-Breuning (1956, S. 9): „Das Subsidiaritätsprinzip besagt nicht, das Glied (der Einzelne) habe vorzuleisten und erst dann, wenn seine eigene Kraft erschöpft sei und sich eine ergänzende Leistung von dritter Seite als erforderlich erweise, habe die Gesellschaft einzuspringen. Es verhält sich nahezu umgekehrt. Der gesellschaftliche Verband, sei es die Familie, sei es der Staat, hat ‚vorzuleisten‘, nämlich die Bedingungen zu schaffen, unter denen das Glied im Falle der Familie das Kind, im Falle des Staates die einzelnen Staatsbürger, aber auch die Familien überhaupt erst imstande sind, ihre Leistung einzusetzen“.

In der Regierungszeit der konservativ-liberalen Regierung war das moralische Milieu von Arbeitslosigkeit also stark um die Zuständigkeit abwehrende Seite des Subsidiaritätsprinzips und somit auch um die Grundnorm der Eigenverantwortung verdichtet worden. Dadurch versuchte die Regierung offensichtlich, die wahrgenommenen Ansprüche an den Staat zu delegitimieren, eine Entlastung von der Verpflichtung zu sozialstaatlich garantierten Hilfen in Notlagen bei eingeschränkten finanziellen Handlungsspielräumen zu erreichen und somit die Re-Privatisierung von Arbeitslosigkeit „moralisch“ abzusichern.

Auch nach der Regierungsübernahme durch Rot-Grün wurde die Grundnorm der Eigenverantwortung weiterhin betont. Es kam nicht etwa zu einer Renaissance des traditionellen Wertes der Solidarität, der aber, wie schon ausgeführt, bereits in der sozial-liberalen Regierungszeit selbst einen Bedeutungsverlust erfahren hatte und sich daher nun auch mit der Grundnorm der Eigenverantwortung verbinden ließ. So schien unter Solidarität nun verstanden zu werden, sich „eigenverantwortlich mitverantwortlich“ (vgl. Möhle 2001, S. 175) zu fühlen. Schon zu Beginn der 14. WP (1998 - 2002) hatte Bundeskanzler Schröder darauf hingewiesen, dass in einem „modernen Sozialstaat“ das Verhältnis von Individualität und Solidarität neu bestimmt und mangelnde Eigenverantwortung und -initiative als Verstoß gegen das Solidaritätsprinzip gesehen werden müsse. Solidarisches Verhalten sollte sich darin zeigen, dass die Tendenz, nur seinen persönlichen Vorteil zu Lasten anderer zu suchen, umgekehrt würde und die Bürger mit mehr Verantwortungsbewusstsein durchs Leben gingen.

Auch die rot-grüne Regierung unterstellte, dass der Bürger persönliche Leistung und Gemeinsinn sowie die Freiheit zu einem selbstbestimmten und eigenverantwortlichen Leben schätze, was von einem „versorgenden und bevormundendem Sozialstaat“ mit „universellem Sicherheitsbestreben“ nicht ausreichend berücksichtigt werde. Damit knüpfte man eindeutig an das veränderte Sozialstaatsverständnis der Vorgängerregierung an und machte Eigenverantwortung, worunter dann auch Leistungsbereitschaft subsumiert wurde, zum zentralen Bezugspunkt eines aktivierenden Sozialstaat bzw. der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik, innerhalb derer laut Regierung das Sicherheitsnetz aus Ansprüchen in ein Sprungbrett in die Eigenverantwortung umgewandelt würde. Dem Hang zur Trägheit wollte man also keinen Raum mehr geben, sondern Selbsthilfepotentiale aktivieren. Explizite Bezüge zum Subsidiaritätsprinzip, wie sie im Rahmen solcher Argumentationen durchaus möglich gewesen wären, waren unter Rot-Grün nicht zu finden, was allerdings auch nicht nötig erschien, da dieses durch die Grundnorm der Eigenverantwortung und die Propagierung von bürgerschaftlicher Hilfe bereits inhaltlich ausgefüllt worden war.

Hatte die rot-grüne Regierung zu Beginn ebenfalls für mehr Eigenverantwortung unter dem Schein des Guten argumentiert, sie zu einem wichtigen Element einer „modernen“ Gesellschaft erhoben, in der das Bedürfnis nach mehr Handlungsfreiheit bestehe, zeigte sich in der 15. WP allerdings, dass mehr Eigenverantwortung auch als ein Muss im Kontext der Krise des Sozialstaates angesehen wurde. So

hatte Schröder in der Regierungserklärung zur Agenda 2010 im März 2003 verkündet: „Wir werden Leistungen des Staates kürzen, Eigenverantwortung fördern und mehr Eigenleistung von jedem Einzelnen abfordern *müssen*“. So deutlich war der Zusammenhang zwischen Sozialstaatskrise und Betonung von Eigenverantwortung von der Vorgänger-Regierung nie dargestellt worden, was neben der in der Öffentlichkeit wahrgenommenen Abkehr von traditionellen sozialdemokratischen Grundwerten mit einer der Gründe für die starken Proteste auf die Agenda-Politik gewesen sein dürfte.

Hatte die schwarz-gelbe Regierung Eigenverantwortung und die Hilfe zur Selbsthilfe in der Arbeitsmarktpolitik mit dem AFRG in der 13. WP bereits gesetzlich verankert, führte die rot-grüne Regierung dies in der 14. WP mit dem Job-AQTIV-Gesetz, als ersten Meilenstein der so genannten aktivierenden Arbeitsmarktpolitik und in der 15. WP mit den Hartz-Reformen weiter. So war hier unter dem Prinzip des Förderns-und-Forderns betont worden, dass es notwendig sei, mehr Anreize zur Eigenverantwortung durch intensivere Beratung, schnelleren Zugang zu den verschiedenen Hilfsangeboten zu geben, die aber auch mit höherer Verpflichtung, strengeren Auflagen und verschärften Zumutbarkeitskriterien einhergingen.

Die rot-grüne Regierung hielt also an der Verdichtung des moralischen Milieus um Eigenverantwortung fest bzw. schrieb dieser Grundnorm weiter hohe Geltung zu, auch wenn dies mit ursprünglichen sozialdemokratischen Grundwerten zu kollidieren schien, die aber unter dem Hinweis auf Modernisierungsnotwendigkeiten selbst eine Neubestimmung erfuhren. Damit ließ sich auch unter den Bedingungen hohen Erwartungs-/Handlungsdrucks bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, den die neue Regierung selber mit geschürt hatte, immer noch Handlungsflexibilität erreichen. Schließlich konnte die Regierung sich so weiterhin von (finanziellen) Ansprüchen wie auch von alleiniger Problemlösungsverantwortung entlasten, Sparmaßnahmen unter Hinweis auf deren Notwendigkeit zum Erhalt der Substanz des Sozialstaates verfolgen und vom einzelnen Arbeitslosen insgesamt mehr Aktivität abverlangen, wofür man nach Ansicht der Regierung durch den Umbau der BA zu einem „modernen Dienstleister“, durch neue Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik und die Einführung einer Grundsicherung für Arbeitssuchende Voraussetzungen geschaffen hatte.

Insgesamt ist festzuhalten, dass seit Anfang der 1980er im parlamentarischen Wissensmarkt der Grundnorm der Eigenverantwortung verstärkt Geltung zugeschrieben wurde, wodurch Legitimierungen für die fortschreitende Re-Privatisierung von Arbeitslosigkeit bzw. den Rückzug des Staates auf eine moderierende und lediglich Rahmenbedingungen gestaltende Rolle gefunden wurden. Dies war möglich, weil unter der schwarz-gelben Regierung das Subsidiaritätsprinzip verkürzt, die ursprüngliche Konzeption der katholischen Soziallehre weitgehend ignorierend dargestellt wurde, so dass Eigenverantwortung quasi zu einem Synonym für Subsidiarität wurde. Angesichts eines veränderten Solidaritätsverständnisses (eigenverantwortlich-mitverantwortlich, Pflicht zur Senkung von Ansprüchen aus

Solidarität) ließ sich von der rot-grünen Regierung schließlich auch der Wert der Solidarität interpretatorisch eng mit der Grundnorm der Eigenverantwortung im moralischen Milieu verkoppeln, so dass Eigenverantwortung im moralischen Milieu von Arbeitslosigkeit eine herausragende Stellung erhielt bzw. die anderen Grundnormen zu Vereinnahmungen schienen.

Diese veränderten Gewichtungen und spezifischen Ausdeutungen der drei Grundnormen der Sozialpolitik implizierten schon einen Wandel bei den Vorstellungen von sozialer Gerechtigkeit, denen, wie die Analysen zeigten, innerhalb der Debatten über die Art und Weise der Problembearbeitung eine besondere Bedeutung zukam.

### **5.2.2.3 Der Wandel von Gerechtigkeitsvorstellungen**

Soziale Gerechtigkeit stellt ein zentrales Postulat des Sozialstaates dar, gilt als Generalziel von Sozialpolitik und ist damit auch immer Bestandteil des moralischen Milieus von Arbeitslosigkeit. Die Handlungslegitimität einer Regierung hängt in hohem Maße von ihren Bemühungen ab, zur Realisierung sozialer Gerechtigkeit beizutragen. Da aber kein allgemeingültiges Gerechtigkeitskonzept sondern vielmehr ein Konglomerat von unterschiedlichen Gerechtigkeitsvorstellungen<sup>333</sup>, die gesellschaftlich bzw. politisch-normativ definiert werden, existiert, sind auch Veränderungen des moralischen Milieus durch Neubestimmungen oder Wechsel zwischen verschiedenen Gerechtigkeitsvorstellungen durch politische Akteure möglich.

Es ließ sich nicht immer unmittelbar feststellen, welchem Gerechtigkeitsverständnis die jeweiligen politischen Akteure folgten, zumal in den betrachteten Debatten auch keine intensiven normativ-politischen Diskussionen mehr über die grundlegenden Gerechtigkeitsformen geführt wurden. Zwar wurden von allen Parteien immer wieder Bezüge zum Wert sozialer Gerechtigkeit hergestellt, von den jeweiligen Regierungen das Vorhaben, für mehr soziale Gerechtigkeit zu sorgen und Gerechtigkeitslücken zu schließen, betont und die meisten Maßnahmen als der sozialen Gerechtigkeit dienlich dargestellt, aber nur selten eindeutige inhaltliche Bestimmungen abgegeben, was natürlich auch größere Flexibilität bei der Nutzung des Begriffs durch die Redner ermöglichte. So wurde er in den Debatten dann auch vielfältig und teilweise regelrecht inflationär angewendet<sup>334</sup>, womit man anscheinend zum Ausdruck bringen wollte, dass man sich bei der Problembearbeitung ganz besonders an diesem zentralen Wert des deutschen Sozialstaates orientiere. Zentrale Hinweise auf dominante Gerechtigkeitsvorstellungen im moralischen Milieu von Arbeitslosigkeit und deren Wandel ließen sich schließlich vor allem innerhalb der Debatten finden, in denen umfassendere Reformen des Systems sozialer Sicherung bzw. die Notwendigkeit des Umbaus des Sozialstaates zum Thema gemacht wurden.

---

<sup>333</sup> „Ein einheitlicher Gerechtigkeitsbegriff des Sozialstaates läßt sich weder der Verfassung, den Legaldefinitionen noch den Deutungsversuchen in Soziologie, Rechtswissenschaften oder Ökonomie entnehmen. Er findet sich auch nicht in politischen Debatten“ (Nullmeier/Vobruba 1995, S. 14).

<sup>334</sup> Vgl. u.a. die Rede von Verfassungs-, Verteilungs-, Beitrags-, Steuer- oder Zugangsgerechtigkeit.

Ideen von sozialer Gerechtigkeit lassen sich danach unterscheiden, welches Gewicht den drei normativen Zielen von Sozialpolitik – Freiheit, Sicherheit, Gleichheit – zugemessen wird. Dabei ist grundsätzlich davon auszugehen, dass diese komplementäre Zielvorstellungen in dem Sinne darstellen, dass Freiheit nicht ohne ein gewisses Maß an Sicherheit und an realisierter Gleichheit denkbar ist, da erst durch eine angemessene Ressourcenausstattung der Einzelne formelle Freiheitsrechte auch realisieren und nutzen kann (vgl. Bäcker et al. 2008, S. 54 f.).<sup>335</sup> Von Vertretern neoliberaler Positionen wird allerdings eher ein Zielkonflikt zwischen Freiheit und Sicherheit bzw. Gleichheit gesehen, was sich auch in den betrachteten Debatten zeigte, wenn, wie oben erläutert, zunächst von der konservativ-liberalen Regierung wie dann auch unter Rot-Grün ein versorgender Sozialstaat als „Freiheitsbedrohung“ und dementsprechend mehr Eigenverantwortung als Zugewinn von Freiheit dargestellt wurde. Ein zu hohes Ausmaß an Sicherheit und Gleichheit wurde zudem verstärkt seit der 12. WP (1990 - 1994) von der schwarz-gelben Regierungskoalition im Zusammenhang mit fehlenden Arbeitsanreizen durch einen zu geringen Abstand zwischen Löhnen und Sozialleistungen problematisiert. Außerdem wurde dies als der Vorstellung von Leistungsgerechtigkeit unter dem Motto „Arbeit muss sich lohnen“ widersprechend dargestellt. Dieser wurde schon relativ früh eine hohe Geltung im moralischen Milieu von Arbeitslosigkeit zugesprochen.

### *Leistungsgerechtigkeit*

Leistungsgerechtigkeit ist eine Form von Verteilungsgerechtigkeit, die auf der Idee relativer Gleichheit beruht und der Verteilungsregel „wer mehr leistet, soll auch mehr bekommen“ folgt (vgl. Leisering 2004, S. 33), so dass eine daraus resultierende Ungleichverteilung eines gegebenen Verteilungsvolumens als legitim und gerecht anzusehen ist.<sup>336</sup> Was als Leistung angesehen wird, wie sie gemessen und bewertet wird, ist von gesellschaftlichen Definitionen abhängig<sup>337</sup>, wobei in einem lohnarbeitszentrierten Sozialstaat Erwerbsarbeit als zentrale Leistung und Arbeitslosigkeit dementsprechend als Nicht-Leistung interpretiert wird. Dies wurde vor allem seit Anfang der 1980ern immer deutlicher zum Ausdruck gebracht, wodurch die folgenden Kürzungen bei den aktiven wie dann aber auch passiven Leistungen der Arbeitsmarktpolitik (vgl. im Rahmen des AFKG in der 9. WP und den Gesetzen

<sup>335</sup> So hatte Bundeskanzler Schmidt in seinem Regierungsprogramm zur 8. WP (Dezember 1976) konstatiert, dass die Regierung für die Verbindung von Solidarität und Liberalität sorgen wolle, da Liberalität als Kern der Demokratie und Solidarität als Voraussetzung für Gerechtigkeit und soziale Sicherheit angesehen werde, so dass erst durch die Verbindung dieser beiden Aspekte für den Menschen mehr persönliche Freiheit entstehe.

<sup>336</sup> Grasse et al. (2006, S. 19) weisen allerdings darauf hin, dass dem Leistungsprinzip eine „eigentümliche Ambivalenz“ innewohnt, weil es als Norm einem egalitären Denken entspringt, also nicht mehr askriptive Merkmale wie Geschlecht oder die Abstammung über den Status einer Person entscheiden sollen, andererseits das Leistungsprinzip dann aber zur Legitimierung gesellschaftlicher Ungleichheiten dient, bei der auch gesellschaftliche Machtverhältnisse und Sonderinteressen verschleiert werden können.

<sup>337</sup> So bemerkt Heid (1994, S. 36f.), dass Handlungen oder Handlungsergebnisse nur zur Leistung werden, wenn sie als solche bewertet oder anerkannt werden. Dabei hängt es von der Definitionsmacht der Personen/Gruppe, die eine solche Bewertung vornimmt, ab, ob sie Geltung erlangen. Über das, was als Leistung in einer Gesellschaft angesehen wird, wird daher maßgeblich in der politischen Arena entschieden. In der Rentenversicherung werden mittlerweile Kindererziehungszeiten und die Pflege von schwerkranken Angehörigen auch als Leistungen prämiert. Kindererziehung und Pflege gelten zwar als anerkannte Alternativrollen zur Arbeitslosigkeit, wobei aber auch ganz klar von einer zeitlichen Begrenzung dieser Tätigkeiten ausgegangen wird. Wie an den Bemühungen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu erkennen ist, dass Leistung im Rahmen von Erwerbsarbeit eindeutig höher bewertet wird.

zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms in der 12. WP) legitimiert zu werden schienen, die allerdings auch wieder im Kontext der anhaltenden Haushaltsdefizite gesehen werden mussten.

Schon in der letzten Phase der sozial-liberalen Koalition (1980-1982) war darauf hingewiesen worden, dass soziale Gerechtigkeit verlange, Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass individuelle Leistung auch belohnt würde, nachdem die CDU/CSU den Sozialdemokraten schon länger vorgeworfen hatte, eine leistungsfeindliche Politik und eine Überstrapazierung/Pervertierung des solidarischen Prinzips zu betreiben, wodurch individuelle Leistung bestraft, Leistungsmissbrauch zugelassen und der Staat in die Schuldenfalle getrieben worden sei. Als leistungsgerecht wurde von der sozial-liberalen Koalition einerseits angesehen, die Belastung von Löhnen mit Steuern und Sozialabgaben zu begrenzen, andererseits aber auch schon, die Möglichkeiten in der Arbeitslosigkeit oder auch durch Schwarzarbeit besser dazustehen als jemand, der regelmäßig arbeitet, einzudämmen und vor allem Leistungsmissbrauch zu verhindern. Über die Bekämpfung von Leistungsmissbrauch unter Gerechtigkeitsaspekten war man sich auch im Weiteren einig, da dieser einerseits als Verstoß gegen das Solidaritätsprinzip galt, aber eben auch der Vorstellung von Leistungsgerechtigkeit widersprach. Leistungsgerechtigkeit schien damit schon zum Ende der sozial-liberalen Ära im moralischen Milieu von Arbeitslosigkeit eine relativ hohe Geltung zu haben, die aber nach dem Regierungswechsel zur konservativ-liberalen Koalition noch verstärkt wurde.

So hatte Kohl schon in seinem ersten Regierungsprogramm darauf verwiesen, dass man es als sozial gerecht ansähe, wenn der Zusammenhang zwischen Leistung und Gegenleistung wieder stärker hergestellt werde sowie „Ehrlichkeit, Leistung und Selbstverantwortung“ belohnt würden.<sup>338</sup> Man wollte weg von kollektiven Lasten hin zu persönlicher Leistung, was als Basis für sozialen Frieden und die Zukunftsfähigkeit der Gesellschaft („Zukunft durch Leistung“) gesehen wurde. Nicht mehr Solidarität und soziale Gerechtigkeit wurden in einen engen interpretatorischen Zusammenhang gebracht, wie zuvor noch von der sozialdemokratischen Regierung, sondern Eigenverantwortung und dementsprechend Leistungsgerechtigkeit. So sollte derjenige, der Eigenverantwortung durch aktive Beschäftigungssuche, die Annahme von zumutbarer Arbeit und Arbeitsgelegenheiten zeigte und damit seine Leistungsbereitschaft und Arbeitswilligkeit unter Beweis stellte, Leistungen bzw. Unterstützung bei Arbeitslosigkeit gerechtfertigt erhalten. Derjenige, der nicht zur Wahrnehmung von Eigenverantwortung bereit war, also Eigenaktivitäten und Arbeitswilligkeit vermissen ließ und damit quasi Leistung verweigerte, durch Leistungskürzungen sanktioniert werden, so dass Eigenverantwortung immer deutlicher zur Voraussetzung von sozialstaatlicher Unterstützung bei Arbeitslosigkeit erklärt werden konnte. Dies hatte die schwarz-gelbe Regierung vor allem mit dem AFRG von 1997 (13. WP) zum Ausdruck gebracht, da hier die besondere Verantwortung der Arbeitsuchenden institutionalisiert worden war.

---

<sup>338</sup> So hieß es dann auch zu Beginn der 10. WP in Kohls Regierungserklärung: „Wer mehr wagt, und wer sich mehr plagt, der hat auch Anspruch auf Erfolg und Gewinn“.

Von Rot-Grün war das Prinzip von Leistung und Gegenleistung im Rahmen ihrer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik aufrechterhalten ansatzweise sogar verstärkt worden, nachdem die SPD zu Oppositionszeiten die Betonung des Leistungsprinzips doch auch immer wieder kritisch betrachtet hatte. Schließlich hatte man darin die „Verführung der Stärkeren“ aus der Solidarität auszubrechen, gesehen. In der Regierungsrolle war es aber schließlich auch als notwendig und gerecht dargestellt worden, von den (Langzeit-) Arbeitslosen unter dem Fördern-und-Fordern-Prinzip, welches mit dem Job-AQTIV-Gesetz (14.WP) sowie mit dem vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (15.WP) gesetzlich verankert wurde, noch konkreter Eigenleistung (vgl. das Instrument der Eingliederungsvereinbarung, in dem Pflichten und Leistungen von Arbeitsuchendem und Arbeitsvermittlung festgelegt werden) einzufordern. Vorstellungen einer „vorleistungsfreien“ Gerechtigkeit wurden damit weder von der schwarz-gelben noch von der rot-grünen Regierung, die die Verknüpfung von Leistungsgerechtigkeit und Eigenverantwortung im moralischen Milieu von Arbeitslosigkeit beibehielt, als relevant angesehen.

### *Produktivistische Gerechtigkeit*

Neben dieser Fokussierung auf Leistungsgerechtigkeit verbunden mit Eigenverantwortung ließen sich in den Debatten ab Anfang der 1990er Argumentationen finden, die auf das Konzept „produktivistischer Gerechtigkeit“ hinweisen (vgl. Leisering 2004, S. 33f.; Nullmeier/Vobruba 1995, S. 44 ff.). Diesem liegt die Idee zugrunde, dass anstatt einer Auseinandersetzung über die gerechte Verteilung eines gegebenen Verteilungsvolumens, zunächst ein höheres Verteilungsvolumen anzustreben ist. Aufgrund der Gesetzmäßigkeiten des Marktes ließe sich dieses aber nur erreichen, wenn zeitweise eine „produktivitätssteigernde Ungleichheit“ in den sozialen Verhältnissen in Kauf genommen würde. Da hierdurch mittel- bzw. langfristig ein höherer Kollektivnutzen, d.h. höhere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und damit größerer Wohlstand für alle Gesellschaftsmitglieder, zu erzielen sei, könne die Vermehrung von Ungleichheit durch Lohnsenkungen bzw. Spreizung des Lohnspektrums und Abbau sozialer Leistungen als gerecht interpretiert werden.

Dieser Idee folgte die konservativ-liberale Regierung eindeutig im Rahmen ihrer propagierten Politik zur Sicherung des Wirtschaftsstandorts und des Sozialstaates ab der zweiten Hälfte der 12. WP (1990 - 1994). So wurde von der Regierung seitdem argumentiert, dass zur Herstellung internationaler Wettbewerbsfähigkeit und damit zukünftiger wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit nicht nur eine Deregulierung des Arbeitsmarktes sondern strikteres Sparen gerade auch bei den Sozialleistungen notwendig sei, um die Belastung der Wirtschaft und des Faktors Arbeit durch Steuern und Abgaben (Lohnnebenkostensenkung) zu reduzieren und dadurch Wachstumskräfte zu beleben. Den Bedürfnissen der Wirtschaft nach Steuer- und Abgabeentlastungen sowie nach einem flexiblen und mobilen Arbeitskräfteangebot (vgl. das implizite Leitbild eines Arbeitskraftunternehmers) sollte also im Kontext der Wahrnehmung einer durch schärferen Wettbewerb und Flexibilisierungszwang gekennzeichneten Arbeits-

welt mehr Bedeutung beigemessen werden als den Bedürfnissen der Arbeitnehmer nach Stabilität, Kontinuität und relativ hoher sozialer Absicherung eines Beschäftigungsverhältnisses.

Sämtliche Maßnahmen der Standortpolitik wurden als gerecht dargestellt, weil sie als produktivitätssteigernd bzw. beschäftigungsfördernd angesehen wurden. Eine zentrale Argumentationsfigur der Regierung lautete zu dieser Zeit: „gerecht ist, was Arbeit schafft“, so dass die Einforderung von Verzicht und Opfern in Aussicht auf eine bessere Zukunft als gerechtfertigt dargestellt werden konnten. Besonders schön zeigte sich die Orientierung an einem produktivistischen Gerechtigkeitskonzept, als in den Debatten zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms in der 12. WP von der CDU/CSU darauf hingewiesen wurde, dass die Aufrechterhaltung bisheriger Maßstäbe sozialen Ausgleichs nur zu „vordergründiger Gerechtigkeit im Elend“ und einem Konkurs des Sozialstaates führen würden.

Die Orientierung an einem produktivistischen Gerechtigkeitskonzept wurde auch in der letzten Phase der schwarz-gelben Koalition (13. WP) beibehalten – sie fand sich vor allem in den Debatten zur Umsetzung der so genannten Programme für Arbeitsplätze und Innovationen, für mehr Wachstum und Beschäftigung – und genutzt, um das nun im Mittelpunkt stehende Vorhaben eines „Umbau des Sozialstaates zu seiner Sicherung“ zu legitimieren. So wurde eine „Verschlankung“ des Sozialstaates als Pflicht sozial gerechter Politik dargestellt, um, so die Regierung, den Standort fit für das 21. Jhdt. zu machen, Arbeitsplätze nicht zu gefährden und auch in Zukunft ein im internationalen Maßstab hohes Niveau sozialer Sicherheit zu erhalten. So hieß es, dass nicht mehr die „soziale Begleitung eines Problems“ sondern vielmehr seine Lösung durch die Herstellung eines „zukunftsfähigen“<sup>339</sup> – ein äußerst gern genutzter Begriff in den Debatten, der positive Assoziationen weckte, aber im Grunde nur für mehr „Zumutungen“ in der Gegenwart stand – Standorts/Sozialstaates als gerecht angesehen werden müsse.

Produktivistische Gerechtigkeitsvorstellungen blieben auch nach dem Regierungswechsel zu Rot-Grün existent, auch wenn sie nicht mehr ganz so offensichtlich wie unter Schwarz-Gelb zum Ausdruck gebracht wurden. So versuchte die rot-grüne Regierung den Sozialstaatsumbau, d.h. das Zurückfahren staatlicher Leistungen und die Forderung von mehr Eigenleistung im Sinne der Eigenverantwortung,

---

<sup>339</sup> Bemerkenswert ist, dass „Zukunftsfähigkeit“ im parlamentarischen Wissensmarkt schließlich immer öfter im Zusammenhang mit „Generationengerechtigkeit“ interpretiert wurde. Schon in der 9. WP war von der CDU/CSU-Opposition angeprangert worden, dass eine nicht konsequent durchgeführte Sparpolitik zu Lasten späterer Generationen gehe und daher ungerecht sei. Nachdem vor allem auch im Zuge der verschiedenen Vorruhestandsregelungen an Generationensolidarität/-gerechtigkeit appelliert worden war, war von der konservativ-liberalen Regierung verstärkt seit der 12. WP darauf hingewiesen worden, dass strukturelle Reformen und Konsolidierung in Verantwortung für die nächsten Generationen notwendig seien. Schließlich war auch von Rot-Grün, vor allem im Rahmen des Zukunftsprogramms 2000 (14. WP), Generationengerechtigkeit hohe Geltung zugeschrieben worden, da es als nicht gerecht angesehen wurde, wenn künftige Generationen hohe Schuldenberge abzutragen hätten und ihnen damit gleiche „Lebenschancen“ verbaut würden. Somit ließen sich unter der Salientmachung von Generationengerechtigkeit also vor allem auch wieder moralische Legitimierungen für Sparmaßnahmen und die Einforderung von Opfern in der Gegenwart finden. Produktivistische Gerechtigkeit ließ sich somit nicht nur im ökonomischen sondern auch demografischen Kontext formulieren (vgl. hierzu auch Leisering 2004, S. 39).

vor allem auch unter Hinweis auf Spar- und Modernisierungszwänge<sup>340</sup> in einer globalisierten Welt zu legitimieren, also als alternativlos darzustellen. Letztlich wurde aber auch betont, dass soziale Einschnitte, wie sie schon im Rahmen des so genannten Zukunftsprogramms 2000 in der 14. WP vorgenommen wurden, die Basis „für ein sozial gerechtes, zukunftsfähiges Gemeinwesen“ bilden würden.

Ebenso wurden die „weitreichenden Strukturreformen“ der Agenda 2010 (15. WP), die als Zeichen der Verantwortung für die Zukunft des Landes angesehen werden sollten, mit der Aussicht verbunden, „Deutschland bis zum Ende des Jahrzehnts bei Wohlstand und Arbeit wieder an die Spitze zu bringen“. Schröder hatte hier auch darauf hingewiesen, dass man der Gesellschaft erst etwas abverlangen müsse, um den Menschen, gerade auch den Arbeitslosen, neue Chancen eröffnen zu können, womit er ganz im Sinne produktivistischer Gerechtigkeit argumentierte. Außerdem war schon von der Grundsatzprogramm-Kommission der SPD, die zur einer Präzisierung bzw. Modernisierung des Gerechtigkeitsbegriffs beitragen sollte, in ihrem Zwischenbericht (November 2001) auf den Nutzen so genannter „gerechter Ungleichheiten“ zur Anhebung des gesellschaftlichen Niveaus gesicherter Freiheitschancen für alle hingewiesen worden.

Insgesamt war so festzustellen, dass Schwarz-Gelb und im Anschluss daran auch die rot-grüne Regierung versuchte, durch Abkehr von einer Gerechtigkeitsvorstellung, die einen umfassenden sozialen Ausgleich im Sinne einer „solidarischen Gerechtigkeit“ verlangte, hin zu einer produktivistischen Gerechtigkeitsvorstellung, Legitimationen und damit Handlungsspielräume für einen radikaleren Sozialstaatsumbau zu gewinnen. Dieser schien zwar vor allem vor dem Hintergrund der finanziellen Krise der Sozialversicherungssysteme/der öffentlichen Haushalte sowie des wahrgenommenen Wettbewerbsdrucks notwendig, aber durch die beschriebene Umdeutung der Gerechtigkeitskonzeption ließen sich die politischen Maßnahmen eben auch als sozial gerecht darstellen. Unterstützt wurde dies dadurch, dass letztlich, besonders auch in der rot-grünen Regierungszeit, die Realisierung sozialer Gerechtigkeit im Sinne der Förderung von Chancengerechtigkeit bzw. -gleichheit interpretiert wurde, wodurch Fragen nach einer sozial gerechten Verteilung gesellschaftlich erwirtschafteter Mittel ebenfalls an Bedeutung verloren bzw. in den Hintergrund gerückt werden konnten.

#### *Von der Verteilungs- zur Chancengerechtigkeit*

Unter einer Chance wird eine günstige Gelegenheit verstanden und mehr Chancen für neue Arbeitsplätze bzw. die Re-Integration in den Arbeitsmarkt zu eröffnen, war schließlich als das dominante Ziel der De-Regulierung und Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, der Konsolidierungspolitik und schließlich auch der „Modernisierung“ des Arbeitsvermittlungsprozess von Schwarz-Gelb wie auch von Rot-

---

<sup>340</sup> Vgl. „Entweder wir modernisieren, und zwar als soziale Marktwirtschaft, oder wir werden modernisiert, und zwar von den ungebremsten Kräften des Marktes, die das Soziale beiseite drängen würden ...Es gibt gelegentlich Maßnahmen, die ergriffen werden müssen und die keine Begeisterung auslösen, übrigens auch bei mir nicht. Trotzdem müssen sie sein.“(BK Schröder Plpr. 15/32, S. 2481, 2489).

Grün dargestellt worden. Dabei stand allerdings nicht die Förderung von Chancengleichheit im Sinne der Gewährleistung einer gleichen Verteilung der Möglichkeiten, für alle Gesellschaftsmitglieder begehrte soziale Positionen unabhängig von der Herkunftsfamilie erlangen zu können, im Vordergrund.<sup>341</sup> Vielmehr wurde von der schwarz-gelben Regierung wie dann auch von Rot-Grün durch die Chancenrhetorik darauf hingewiesen, dass der Staat eben keine Wohlstandsgarantien mehr geben könne, dafür aber durch die politische Gestaltung von Rahmenbedingungen, durch wachstums- und beschäftigungsfördernde Maßnahmen sowie auch durch aktivierende Arbeitsmarktpolitik für Chancengerechtigkeit Sorge. Schließlich werde so jedem „Arbeitswilligen“ eine Vielzahl von Zugangs-, Einstiegs-, und Verbleibchancen am Arbeitsmarkt und damit die Option auf ein soziales Fortkommen eröffnet. Dass hierfür immer auch eigene Anstrengungen notwendig seien, wurde als gerecht angesehen, weil außerdem auch das Leistungsprinzip betont wurde. Soziale Gerechtigkeit sollte gerade auch von den Sozialdemokraten nicht mehr mit Gleichheit im Ergebnis verwechselt werden, nicht an der Höhe der öffentlichen Ausgaben gemessen und somit aus mehr als der Verteilung von Geld bestehen, wie es explizit im Schröder-Blair-Papier geheißen hatte. Die rot-grüne Regierung stellte ihre Politik zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit schließlich als modernes Chancenmanagement dar und versprach ein Leben „reicher an Chancen und Zukunftshoffnungen“, wobei ganz deutlich gemacht wurde, dass der Einzelne die ihm gebotenen Chancen, v.a. durch die neu erschlossenen Beschäftigungsformen und Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik, dann aber auch nutzen müsse, d.h. eigenverantwortlich umsetzen müsse, wenn sie Früchte tragen sollten, so dass verpasste oder nicht genutzte Chancen letztlich nur dem Individuum selbst angelastet werden konnten. Darin lag der zentrale Entlastungseffekt dieser Gerechtigkeitsvorstellung für die politischen Akteure. Denn um sozialer Gerechtigkeit nachzukommen, hatte Politik unter diese Gerechtigkeitsvorstellung nur noch für ein ausreichendes Chancensystem und „Zugangsgerechtigkeit“ zu sorgen, aber kaum noch Verantwortung für die Ergebnisse zu übernehmen. Die Re-Privatisierung von Arbeitslosigkeit zeigte sich hier also noch mal in einer besonderen Weise, da unter dieser Interpretation von Chancengerechtigkeit interpersonale Verteilungsungleichheiten intrapersonalisiert werden konnten und dadurch extrapersonalen Bedingungen der Entwicklung intrapersonaler Anspruchsvoraussetzungen, d.h. die gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Bedingungen einer (gerechten) Anspruchserfüllung aus dem Blick geraten (vgl. Heid 1994, S. 36).<sup>342</sup> Von Vorteil musste aus Sicht der politischen Akteure außerdem gelten, dass der Begriff der Chance positiv konnotiert ist, aber alles und nichts versprechen kann. Denn „[e]ine Chance gewährt eine Aussicht, aber keine *Garantie* auf die Realisierung dieser Chance. Zur Chance gehört also zum

<sup>341</sup> Dies ist vor allem Thema von Bildungs- und Familienpolitik, innerhalb derer dem Grundsatz fairer Chancengleichheit folgend Formen von sozialer Benachteiligung und Diskriminierung abgebaut werden sollen, um Startchancengleichheit herzustellen (vgl. Bäcker et al. 2008, S. 56; Möhle 2001, S. 100).

<sup>342</sup> Als ein schönes Beispiel dafür kann die Thematisierung von Jugendarbeitslosigkeit bzw. des Problems des Lehrstellenmangels in der 10. WP angeführt werden. Hatte die CDU/CSU im Wahlkampf eine Lehrstelle für Jedermann versprochen, wurde nach Gewinn der Wahl nur noch von Lehrstellen-*Chancen* für alle Ausbildungsfähigen und -willigen gesprochen, was wiederum mehr Handlungsflexibilität offenbarte. So wurde nicht mehr eine Lehrstellengarantie sondern allenfalls die Aussicht auf eine „günstige Gelegenheit“ gegeben, in der der Einzelne allerdings mit einer Vielzahl anderer Lehrstellenanwärter stand. Das strukturelle Problem der Lehrstellenlücke, also die „extrapersonalen Bedingungen“ der Chancenrealisierung, wurde kaum noch thematisiert und so der Eindruck erweckt, als ob die Chancenrealisierung in erster Linie von den individuellen Bildungsvoraussetzungen und der persönlichen Motivation abhänge.

einen die Realisierungs-*Ungewißheit* zum anderen die *externale* Bestimmung der Realisierungsbedingungen, das heißt die Abhängigkeit der Chancenrealisierung von fremdem und unvorhersehbarem Willen (der freilich auch nicht völlig unabhängig ist von konkurrenzwirtschaftlich bedingtem ‚Können‘)“ (Heid 1994, S. 48, Hervorheb. im Org.), wobei die externalen Bedingungen von der Politik durchweg als günstig oder zumindest zukünftig wieder günstig dargestellt wurden.

Durch die Verdichtung des moralischen Milieus von Arbeitslosigkeit um Leistungs- und Chancengerechtigkeit in Kopplung mit der Grundnorm der Eigenverantwortung ließen sich (Langzeit-) Arbeitslosigkeit bzw. das Verbleiben in einer niedrigen sozio-ökonomischen Position also auch auf mangelnde Eigeninitiative bzw. Arbeitswilligkeit, fehlende berufliche Flexibilität oder Qualifizierung zurückführen, aktivierende Arbeitsmarktpolitik rechtfertigen und ein strukturelles Problem in ein vor allem individuell lösbares Anpassungs- bzw. Qualifizierungsproblem umdeuten. Da dies erst zu einer Zeit hohen wahrgenommenen Problemdrucks und erodierenden finanziellen Handlungsspielräumen stattfand, zeigte sich doch sehr schön, dass ganz im Sinne kulturellen Krisenmanagements die Gerechtigkeitsvorstellungen diesen Bedingungen angepasst wurden und nicht etwa umgekehrt versucht wurde, an ebenfalls geltenden Gerechtigkeitsvorstellungen wie zum Beispiel der Bedarfsgerechtigkeit<sup>343</sup> und traditioneller Verteilungspolitik festzuhalten. Überspritzt formuliert schien so seit Anfang der 1990er im Rahmen der Standort- und Konsolidierungspolitik der schwarz-gelben Regierung zu gelten: sozial gerecht ist, was der Staat sich noch leisten kann (vgl. auch die expliziten Hinweise auf die Anpassung der Leistungen des Sozialstaates an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit). Dies hatte auch unter Rot-Grün, vor allem im Rahmen der Agenda 2010 noch Bestand. Allerdings kam hier im Rahmen der Notwendigkeit, herkömmliche Gerechtigkeitsvorstellungen in beiden Parteien erst noch zu „modernisieren“, während die Vorgängerregierung sich auf die traditionellen normativen Ideen und Wurzeln ihrer Partei rückbeziehen konnte, hinzu, dass sozial gerecht eben das sei, was als solches definiert würde. So war im neuen Grundsatzprogramm der Grünen (vgl. Bündnis90/DIE GRÜNEN 2002, S.12), von einem „erweiterten Gerechtigkeitsverständnis“ über traditionelle Verteilungspolitik hinaus vor dem Hintergrund der Probleme einer veränderten Welt gesprochen worden. In der SPD war zu dieser Zeit ebenfalls eine Neubestimmung der eigenen Grundwerte angeregt und schließlich von Schröder zu Beginn der 15. WP (2002 - 2005) explizit bemerkt worden, dass man sich der Aufgabe stellen müsse, Gerechtigkeit im Zeitalter der Globalisierung neu zu definieren und sie politisch zu organisieren. Damit ging schließlich nicht ein Bemühen um sozialen Ausgleich, sondern vielmehr eine Rechtfertigung von „gerechten Ungleichheiten“ einher, aus denen keine großen Ansprüche mehr an den Staat außer einer Grundsicherung auf bescheidenem Niveau abgeleitet werden konnten. Über die

<sup>343</sup> Bedarfsgerechtigkeit stellt ebenfalls eine Form von Verteilungsgerechtigkeit dar, nach der eine leistungsunabhängige, bedarfsorientierte Verteilung, wie beispielsweise in der Gesundheitsversorgung, verlangt wird. Nicht die Leistung sondern unterschiedliche Bedarfe rechtfertigen eine ungleiche Verteilung oder auch Ungleichbehandlung (positive Diskriminierung) im Sinne sozialen Ausgleichs. Allerdings ist auch hier zu berücksichtigen, dass die Bedarfe nicht vom Einzelnen bestimmt werden, sondern zugeschrieben werden, wie man am eindrücklichsten bei der Festlegung von Mindestbedarfen und Existenzminima im Rahmen von Grundsicherungsmodellen sieht.

veränderten Bestimmungen von sozialer Gerechtigkeit im Kontext eingeschränkter Handlungsfähigkeit schienen die politischen Akteure der schwarz-gelben wie rot-grünen Regierung also eindeutig zu versuchen, Entlastungen von Verantwortung und finanziellen Ansprüchen zu erreichen und Legitimationen für Reformen am Arbeitsmarkt und zum Sozialstaatsumbau zu finden. Da Erfolge/Ergebnisse im Rahmen einer produktivistischen Gerechtigkeitsvorstellung in die Zukunft verlegt und/oder durch die Chancenrhetorik vage gehalten und hauptsächlich vom Aktivierungspotenzial des Einzelnen abhängig gemacht wurden, ließ sich eine mangelhafte Realisierung von sozialer Gerechtigkeit nun schwieriger nachweisen und außerdem auch kaum noch der Politik anlasten, so dass weniger akuter Handlungsdruck entstehen konnte.

### **5.2.3 Fazit zur politischen Problembearbeitung durch Veränderungen des moralischen Milieus**

Es konnte eindeutig gezeigt werden, dass das moralische Milieu von Arbeitslosigkeit im Kontext der Wahrnehmung von Arbeitslosigkeit als Krisenthema, d.h. im Zuge der Erkenntnis der Verfestigung von Arbeitslosigkeit auch nach Überwindung der Rezession Mitte der 1970er sowie des weiteren Anstiegs und Aufbaus von immer höherer Sockelarbeitslosigkeit im Zuge weiterer Rezessionen und der damit einhergehenden Belastung der Haushalte und des Sozialversicherungssystems, von den politischen Akteuren verändert wurde. Vor allem nach dem erneuten starken Anstieg der Arbeitslosenzahlen Anfang der 1980er<sup>344</sup>, im Kontext der forcierten Standortdebatte seit 1992 und schließlich im Rahmen der Durchsetzung der „Modernisierer“ in der rot-grünen Regierung seit 1999 waren in den politischen Debatten auffällige Veränderungen der Werte und Normen, denen bei der Problembearbeitung Relevanz zugesprochen wurde, festgestellt worden.

Veränderungen des moralischen Milieus von Arbeitslosigkeit ließen sich als Lockerungen des moralischen Milieus um Werte, deren Realisierung nicht mehr möglich schien, als auch in Form von Verdichtungen um bestimmte Werte und Normen sowie veränderte interpretative Kopplungen feststellen. Dadurch schien man zu versuchen, Handlungsdruck in Folge einer Diskrepanz zwischen Geltung eines Wertes und seiner mangelhaften Realisierung zu reduzieren und Legitimationen für politische Maßnahmen und Entscheidungen (vgl. Verbindung zur Dimension der Differenzierung) zu finden. Veränderungen des moralischen Milieus konnten daher plausibel als Versuche „kulturellen Krisenmanagements“ angesehen werden, d.h. als Versuche, bei hohem wahrgenommenen Problem- und Erwartungsdruck und eingeschränkten Lösungsmöglichkeiten Handlungsflexibilität zu erhalten und „output-failures“ zu vermeiden.

---

<sup>344</sup> Dies musste auch in Zusammenhang mit dem Regierungswechsel zur konservativ-liberalen Regierung gesehen werden, da nun eine Regierungskoalition Deutungsmacht inne hatte, die gemäß ihren parteipolitischen Wurzeln Eigenverantwortung und Subsidiarität als Orientierungsrahmen bei der Entwicklung von politischen Maßnahmen betonen konnten. Dass sie aber nicht nur aus traditioneller Verbundenheit salient gemacht wurden, sondern vor allem auch zum Gewinn von Handlungsflexibilität eingesetzt wurden, ließ sich vor dem Hintergrund der spezifischen und teils verkürzten Auslegung dieser Grundnormen durch die Regierung erkennen.

Der Wandel des moralischen Milieus von Arbeitslosigkeit zeigte sich einerseits ganz deutlich in Bezug auf den politikfeldspezifischen Komplex um den Wert der Vollbeschäftigung, das Normalarbeitsverhältnis und die Verhinderung unterwertiger Beschäftigung. Andererseits wurden veränderte Betonungen bei den Grundnormen der Sozialpolitik und Versuche der Neubestimmung von sozialer Gerechtigkeit im Sinne der „Anpassung an veränderte gesellschaftliche Verhältnisse“ identifiziert, was in einem lohnarbeitszentrierten Sozial(versicherungs)staat, dessen Funktionsfähigkeit und sozialpolitische Handlungsspielräume durch Massenarbeitslosigkeit bedroht werden, notwendig erschien.

Da unter Vollbeschäftigung im parlamentarischen Wissensmarkt schließlich nur noch die Herstellung eines hohen Beschäftigungsstandes bei den Arbeitsfähigen bzw. Arbeitswilligen verstanden werden sollte und die Realisierung von Vollbeschäftigung auch nicht mehr an das Leitbild des Normalarbeitsverhältnisses und den Anspruch, unterwertige Beschäftigung zu verhindern, gebunden wurde, war es der schwarz-gelben wie auch der rot-grünen Regierung möglich, unter dem impliziten Motto „jede Arbeit ist besser als keine“ so genannte neue Beschäftigungspotenziale zu erschließen, den Zwang zur Aufnahme auch atypischer und prekärer Beschäftigungsformen zu erhöhen und sie als Chancen für die Re-Integration in den Arbeitsmarkt darzustellen.

Durch die Verdichtung des moralischen Milieus um die Grundnorm der Eigenverantwortung vor dem Hintergrund der verkürzten Rezeption des Subsidiaritätsprinzips, der Erosion des Solidaritätsprinzips (vgl. Pflicht, sich eigenverantwortlich-mitverantwortlich zu zeigen und somit Belastungen der Gemeinschaft zu vermeiden) und des Versprechens von mehr Freiheit war es möglich, ein verändertes Sozialstaatsverständnis (vom versorgenden, „bevormundenden“ zum aktivierenden Sozialstaat) zum Ausdruck zu bringen. Seit Anfang der 1980er wurde soziale Gerechtigkeit vor allem als Leistungsgerechtigkeit definiert und die Reziprozitätsnorm „keine Leistung ohne Gegenleistung“ betont. Gegenleistungen bei den (Langzeit-)Arbeitslosen, die weder durch ihre Arbeitskraft zur wirtschaftlichen Produktivität, noch durch Einkommenssteuern und Beiträge zur Sozialversicherung zur finanziellen Stabilität des Sozialstaates beitrugen, wurden in Form vermehrter Eigenaktivitäten bei der Arbeitssuche oder auch der Bereitschaft auch gering entlohnte, gemeinnützige Arbeiten zu verrichten, eingefordert. Da somit der Vorstellung einer „vorleistungsfreien“ oder auch solidarischen Gerechtigkeit mit dem Ziel eines größeren sozialen Ausgleichs bei der Problembearbeitung von Arbeitslosigkeit keine besondere Geltung mehr zugeschrieben wurde, ließen sich eine restriktivere Ausgabenpolitik und Leistungskürzungen legitimieren. Mit der Einführung einer produktivistischen Gerechtigkeitsvorstellung im Rahmen der Standortdebatte ab 1992 war es schließlich möglich, auch eine begrenzte Vermehrung von Ungleichheit unter dem Motto „gerecht ist, was Arbeit schafft“ zu rechtfertigen. Die Aufrechterhaltung von Massenloyalität glaubte man offensichtlich dadurch sichern zu können, dass nach einer Zeit des Verzichts und der Opfer mehr Wohlstand für alle oder zumindest „Zukunftsfähigkeit“ in Aussicht gestellt wurde.

Schließlich sollte soziale Gerechtigkeit vor allem unter dem Motiv der Gewährleistung von Chancengleichheit und eben nicht der Herstellung von Gleichheit im Ergebnis gesehen werden. „Gleichmacherei“ durch umfassende Umverteilung widersprach schließlich der geltenden Vorstellung von Leistungsgerechtigkeit, während bei Chancengerechtigkeit eigene Anstrengung und Verantwortung sowie das unterstellte Bedürfnis nach mehr Freiheit und Autonomie bei der Gestaltung seiner Lebens-/Arbeitschancen berücksichtigt würden. Somit sollte nicht mehr die Höhe der öffentlichen Ausgaben sondern die Anzahl eröffneter Chancen als Maßstab für soziale Gerechtigkeit angesehen werden. Was aus diesen Chancen gemacht wurde, hing unter der Betonung von Eigenverantwortung schließlich vom Einzelnen ab, so dass Ungleichheiten im Ergebnis schließlich nicht mehr der Politik angelastet oder als ungerecht interpretiert werden konnten.

Die Veränderungen des moralischen Milieus in Bezug auf die Grundnormen der Sozialpolitik und des Gerechtigkeitsverständnisses schienen somit vor allem dazu zu dienen, Handlungsspielräume für finanzielle Entlastungen zu erschließen, den Rückzug des Staates auf die Rolle des Chancenmanagers bzw. Gestalters von Rahmenbedingungen und damit die Re-Privatisierung von Arbeitslosigkeit im Zeichen sozialer Gerechtigkeit und eben nicht nur unter dem Aspekt finanzieller Zwänge legitimieren zu können. Es war den Regierungen so zwar durchaus möglich Handlungsfähigkeit aufrecht zu erhalten, aber bei den Versuchen, Massenloyalität zu sichern, zeigten sich auch die Grenzen dieses „kulturellen Krisenmanagements“.

So schienen die im parlamentarischen Wissensmarkt mit hoher Geltung versehenen Vorstellungen von Leistungs- und Chancengerechtigkeit, aus denen Kürzungen der Sozialleistungen auf der einen Seite und mehr Zumutungen und Forderungen nach individueller Leistung auf der anderen Seite abgeleitet wurden, letztlich doch vielfach mit Gerechtigkeitsvorstellungen und Erwartungen an den Sozialstaat in der Bevölkerung zu kollidieren. Dies zeigten schon die Proteste gegen die Sparpakete der schwarz-gelben Regierung im Jahr 1996 und schließlich die Massendemonstrationen gegen die Agenda-Politik und die Hartz IV-Reform im Herbst 2003. Die Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und zur Sicherung des Sozialstaates schienen aus Sicht der Öffentlichkeit, wenn überhaupt, nur eine „prekäre“ Freiheit zu eröffnen, weil soziale Sicherheit als eine wichtige Voraussetzung, nur noch auf bescheidenem Niveau („Grundsicherung“) gewährleistet wurde und im Rahmen der Flexibilisierung und Deregulierung des Arbeitsmarktes eher eine „unsichere Sicherheit“ wahrgenommen wurde.

Eine Untersuchung der Einstellungen zum Sozialstaat (vgl. Krömmelbein et al. 2007) zeigt, dass die Veränderungen des moralischen Milieus zwar auch nicht ganz ohne Einfluss auf die öffentliche Meinung blieben, aber nicht in allen Bereichen mitgetragen wurden. So waren im Frühjahr 2005 fast 80 Prozent der Befragten der Meinung, dass soziale Gerechtigkeit in Deutschland abgenommen habe (vgl. ebd., S. 63). Ebenso hatten 60 Prozent der Befragten angegeben, bei den derzeitigen Zuständen

gar nicht mehr genau zu wissen, was gerecht sei (vgl. ebd., S. 68), was als Hinweis dafür gesehen werden kann, dass der Wandel der Gerechtigkeitskonzeptionen im parlamentarischen Wissensmarkt vielfach auch einfach zu Verunsicherung in der Bevölkerung führte. Verteilung nach den Kriterien des Bedarfs und der Leistung wurden gleichermaßen als gerecht angesehen. So stimmten über 80 Prozent der Bevölkerung der Aussage zu, dass es das wichtigste sei, dass Menschen das bekommen, was sie zum Leben brauchen, auch wenn dies eine staatliche Umverteilung erfordere, so dass die Vorstellung einer traditionellen solidarischen Gerechtigkeit noch hohe Geltung zu haben schien. Gleichermaßen wurde aber auch als gerecht angesehen, wenn einige reicher als andere aufgrund der eigenen Arbeitsleistung seien, so dass auch Leistungsgerechtigkeit auf hohe Akzeptanz zu treffen schien. Dagegen stimmten nur 40 Prozent einer im Sinne produktivistischer Gerechtigkeit formulierten Aussage zu, nämlich, dass es seine Richtigkeit habe, wenn Unternehmen große Gewinne machten, weil am Ende alle davon profitieren würden (vgl. ebd., S. 67). Dass der verfolgte Rückzug des Staates aus der Verantwortung und Zuständigkeit für soziale Sicherung wie das Arbeitsmarktgeschehen im Zuge der Betonung von Eigenverantwortung, mehr Freiheit und dem Motto „mehr Markt statt mehr Staat“ nicht auf breite Akzeptanz traf, konnte ebenfalls in den Studienergebnissen gesehen werden. So gaben immerhin noch über 60 Prozent der Befragten an, dass der Staat für alle, die Arbeit wollten, einen Arbeitsplatz zur Verfügung stellen sollte (vgl. ebd., S. 67). Bei der Frage nach der Zuständigkeit für die Absicherung bestimmter Risiken, wurde dem Staat starke Verantwortung (52 %) oder Mitverantwortung (44 %) zugeschrieben, während der Einzelne nur von 29 Prozent als stark verantwortlich, aber doch von 59 Prozent als mitverantwortlich gesehen wurde (vgl. ebd., S.93). Somit schien die Betonung der Grundnorm der Eigenverantwortung grundsätzlich akzeptiert zu werden, allerdings eine umfassendere Individualisierung des sozialen Risikos Arbeitslosigkeit nicht befürwortet zu werden. Interessant ist schließlich auch die Beurteilung der Realisierung von Freiheit und Chancengleichheit im Sozialstaat, da dies von den Regierungen auch im Rahmen des Umbaus des Sozialstaates versprochen wurde. Für 53,5 Prozent der Befragten war die Möglichkeit, ein Leben zu führen, wie man will, überhaupt nicht bzw. eher nicht realisiert. Ebenso waren 68,8 Prozent der Meinung, dass Chancengleichheit, sowie gut 55 Prozent davon überzeugt, dass auch soziale Sicherheit nicht realisiert werde (vgl. ebd., S.197f.).

Die Umfrageergebnisse geben so Hinweise darauf, dass die im Rahmen politischer Problembearbeitung vorgenommenen Neubestimmungen von sozialer Gerechtigkeit und des Sozialstaatsverständnisses natürlich in den öffentlichen Wissensmarkt diffundierten aber hier nicht in gleicher Weise mit Geltung versehen wurden. So konstatieren auch Eichhorst/Sesselmaier (2006, S. 25f.), dass es der Regierung nicht gelang, ein akzeptiertes normatives Leitbild für die Reformpolitik anzubieten, da die Idee des aktivierenden Sozialstaates und des „dritten Weges“ weder ausreichend ausformuliert, noch in der SPD selbst genug verankert waren. Positive Elemente der Arbeitsmarktreformenten (fördernde Elemente, Verbesserung des Transfers für bestimmte Gruppen) wurden zu wenig betont, so dass die

Reformvorhaben primär als restriktive Leistungskürzung wahrgenommen wurden. Dass sich vor diesem Hintergrund wieder stärkere Konflikte um die Grundprinzipien des Sozialstaates und Vorstellungen sozialer Gerechtigkeit entzündeten, muss also darauf zurückgeführt werden, dass keine gesellschaftliche Übereinkunft (normativer Wissenskonsens) über das gerechte Ausmaß sozialer Sicherung, von Eigenverantwortung und über die Zumutbarkeit von flexiblen Arbeitsverhältnissen erzielt werden konnte. Somit schienen für die Arbeitsmarkt- und Sozialstaatsreformen öffentlich anerkannte Legitimationen und das erhoffte Ausmaß an Unterstützung bzw. ein ausreichendes Maß „apathischer Folgebereitschaft“ im Sinne von Massenloyalität (vgl. Offe 2003, S. 31), die man gerade nicht mehr durch politische Garantien von sozialer Sicherheit, Wohlstand stimulieren konnte, zu fehlen, was neuen Handlungs- bzw. Rechtfertigungsdruck auslöste.<sup>345</sup>

Verallgemeinert lässt sich so feststellen, dass die Grenzen kulturellen Krisenmanagements über Veränderungen des moralischen Milieus zunächst also vor allem in der mangelnden öffentlichen Akzeptanz dieser Transformationstätigkeiten gesehen werden müssen, da politische Akteure schließlich nicht unabhängig von öffentlichen Erwartungen und Meinungen handeln können, wenn sie Handlungslegitimität erhalten wollen. Wie anhand des hier betrachteten Fallbeispiels für die SPD zu sehen, sind der Veränderung des moralischen Milieus zum Gewinn von Handlungsflexibilität im parlamentarischen Wissensmarkt aber auch durch fehlende Unterstützung/Folgebereitschaft innerhalb des politischen Systems, genauer der eigenen Partei, Grenzen gesetzt. Für die SPD zeigte sich dies in dem innerparteilichen Konflikt zwischen den so genannten „Traditionalisten“, dem linken Flügel der Partei, für den vor allem Oskar Lafontaine stand, und den „Modernisierern“, verbunden mit den Namen Schröder, Clement, Hombach und auch Steinmeier. Nach dem Rücktritt Lafontaines als Finanzminister im März 1999 gewann zwar die Modernisierungsfraktion in der Regierung an Deutungsmacht, aber nicht breite Unterstützung durch die Partei. Besonders nach der Veröffentlichung des Schröder-Blair-Papiers mit seinem Vorschlag für eine angebotsorientierte Agenda für die Linke, die als Bruch mit vielen traditionellen Glaubenssätzen der Sozialdemokratie („Zerstörung der Identität der Sozialdemokratie“) wahrgenommen wurde, regte sich heftige Kritik in der Partei und von Seiten der Gewerkschaften. Der Beschluss des Parteitages Ende 1999 unter Beibehaltung der bisherigen Grundwerte das Grundsatzprogramm der SPD zu überarbeiten und neu zu formulieren, wurde daher auch vielfach mit Skepsis von der Parteibasis betrachtet (vgl. Egle/Henkes 2003, S. 78). Schließlich regte sich auch großer Widerstand aus der SPD gegen die Reformen der Agenda 2010, während die konservativ-liberale Opposition die Reformen deutlich unterstützte (vgl. Zohlhörer/Egle 2007, S. 13ff.). Die Veränderungen des moralischen Milieus konnten also nur gegen größere Widerstände sowie durch intensive Vermittlungs- und Überzeugungsarbeit in der eigenen Partei umgesetzt werden, was letztlich nicht verhinderte, dass der Widerspruch zwischen regierender SPD und Teilen der Abgeordneten sowie der Basis zu einem

---

<sup>345</sup> Yang (2006) weist in diesem Zusammenhang auf einen Wechsel in der PR-Strategie ab August 2004 hin. So wurde versucht nun im Rahmen einer veränderten Informationspolitik vor allem Vorteile der Reform für die Betroffenen aufzuzeigen, durch kleine Nachbesserungen z.B. in Bezug auf den Auszahlungstermin oder den Kinderfreibetrag, Akzeptanz zu erhöhen, aber auch Kritiker auf verschiedene Art und Weise zu diffamieren.

massiven Vertrauensverlust bzw. Schwund an politischer Unterstützung für die Regierung führte.<sup>346</sup> Daher ist davon auszugehen, dass Veränderungen des moralischen Milieus als Mechanismus der Problembearbeitung immer dann mit Schwierigkeiten verbunden sind, wenn es sich um Deutungsinnovationen in Hinsicht auf Parteiinstitutionen, also Kernüberzeugungen und Grundwerte, handelt. Schließlich stellen diese eine besondere Form dominanten im Sinne identitätsstiftenden Wissens im parteiinternen Wissensmarkt dar und lassen sich daher nicht so ohne weiteres und vor allem nicht innerhalb eines relativ kurzen Zeitraums, wie von den Modernisierern in der SPD versucht, verändern.<sup>347</sup>

Insgesamt ist so festzuhalten, dass Veränderungen des moralischen Milieus von allen Regierungen seit der Wahrnehmung der Verfestigung von Arbeitslosigkeit und wachsender finanzieller Restriktionen vorgenommen wurden, zum Gewinn von Handlungsflexibilität scheinbar auch erfolgreich waren, aber an ihre Grenzen gerieten, wenn bei der Auslegung von Werten und Normen sowie der Geltungszuschreibung zu große Diskrepanzen zu Interpretationen und Überzeugungen in der Öffentlichkeit oder in parteiinternen Wissensmärkten auftraten. Wie sich zeigte, führte dies vielfach auch zu Verunsicherungen und einer affektiven Aufladung des Problemthemas in der Öffentlichkeit, womit auf die Bedeutung der Variation der WLI verwiesen wird, die nun als letzter Mechanismus der Problembearbeitung diskutiert wird.

---

<sup>346</sup> Nach der Ankündigung der Agenda 2010 verließen monatlich bis zu 10.000 Parteimitglieder 2003 und 2004 die Partei (vgl. Süddeutsche Zeitung – Online, 25.7. 2008).

<sup>347</sup> Hinweise darauf finden sich auch im Advocacy-Coalition-Framework (vgl. Sabatier/Weible 2007; Sabatier/Jenkins-Smith 1999), der betont, dass sich Advocacy-Koalitionen, wozu Parteien mit gewissen Einschränkungen zu zählen sind, über „belief systems“, die sich aus „secondary aspects/beliefs“, „policy core beliefs“ und „deep core beliefs“ zusammensetzen, konstituieren. Letztere umfassen fundamentale normative und ontologische Axiome, wie zum Beispiel Kernüberzeugungen hinsichtlich der Priorität verschiedener Werte, die sich über alle Politikfelder erstrecken. Policy core beliefs beinhalten grundlegende Wertvorstellungen und Kausalannahmen im Sinne fundamentaler Policy-Positionen, um Kernüberzeugungen in einem spezifischen Policy-Feld zu realisieren (vgl. Sabatier 1993, S. 132f.). Beiden wird eine relativ große Änderungsresistenz bescheinigt, wobei Veränderungen bei den „policy core beliefs“ im Rahmen von externen oder internen „shocks/perturbations“ – beispielsweise bedeutende Veränderungen in den sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen, den politischen oder innerparteilichen Machtverhältnissen – für möglich erachtet werden (vgl. Sabatier/Weible 2007, S. 198f.; 204f.). Solche waren durch die wahrgenommene Wirtschafts- und Arbeitsmarktkrise wie auch den Rücktritt Lafontaines, durch den den Modernisierern in der Partei mehr Deutungsmacht zukam, durchaus gegeben und ebneten auch den Weg für eine neue Grundwertedebatte, allerdings unter den bekannten Widerständen, so dass Veränderungen des moralischen Milieus sozialer Probleme letztlich doch schwierig bleiben, wenn sie Kernüberzeugungen und fundamentale Policy-Positionen einer Partei berühren.

### 5.3 Versuche des Krisenmanagements über Variationen der WLI

Mit der WLI wurde in Nedelmanns Theorie der Problembearbeitung auf das Ausmaß der affektiven Ressourcen, d.h. Art und Stärke von Emotionen, die in das soziale Problem bzw. seine Konfliktaustragung investiert werden, als dritter Dimension des kulturellen Milieus sozialer Probleme hingewiesen. Probleme, die als Krisenthema wahrgenommen werden, sollten typischerweise eine hohe WLI haben, durch die politische Akteure unter Handlungsdruck gesetzt würden (Nedelmann 1986a, S. 32). Dementsprechend sollten politische Akteure versuchen, die WLI von Problemen, die nicht so ohne weiteres einer Lösung zugeführt werden könnten, zu senken und die WLI solcher Probleme, die eher lösbar wären, zu steigern, um Handlungsdruck zu reduzieren bzw. Handlungsflexibilität zu erlangen (vgl. ebd., S. 33). Dies erschien nachvollziehbar vor dem Hintergrund der Beobachtung des „begrenzten Gutes“ öffentlicher Aufmerksamkeit (vgl. Hilgartner/Bosk 1988), so dass es politischen Akteuren möglich sein müsste, durch die Dramatisierung anderer (Teil-)Probleme zumindest zeitweise öffentliche Aufmerksamkeit und emotionales Engagement von bisher stark emotional aufgeladenen Problemen abzulenken. So weist auch Edelman (1988b, S. 185f.) darauf hin, dass das Schüren der Aufmerksamkeit für weniger bedrohliche Probleme zur Negation anderer Probleme genutzt werden könne, weil es ungeachtet ihrer jeweiligen Heftigkeit eine Begrenzung der Anzahl von Themen gibt, denen Menschen ihre Aufmerksamkeit schenken und über die sie sich erregen können.

Ob und inwieweit die Regierungen im betrachteten Zeitraum versuchten, die Öffentlichkeit von der Dringlichkeit anderer sozialer Probleme zu überzeugen und damit die Problembearbeitung von Arbeitslosigkeit in den Hintergrund rücken zu lassen, konnte aufgrund der Fokussierung auf den parlamentarischen Problemdiskurs über Arbeitslosigkeit nicht beurteilt werden. Allerdings zeigt der Blick auf die zur Verfügung stehenden demoskopischen Daten, dass die Sorge um Arbeitslosigkeit nach der ersten Krise Mitte der 1970er nur selten durch andere Themen verdrängt und der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit fast durchgängig die höchste Priorität zugeschrieben wurde (vgl. Tab. 7), so dass, selbst wenn Versuche einer emotionalen Aufladung anderer Problemthemen stattfanden, diese sich als nicht sonderlich erfolgreich erwiesen.<sup>348</sup>

---

<sup>348</sup> Wegen der Lückenhaftigkeit der Daten konnte natürlich nicht ausgeschlossen werden, dass zeitweise auch andere Problemthemen die Öffentlichkeit emotional bewegten. So war davon auszugehen, dass z.B. die islamistischen Terroranschläge 2001, die Flutkatastrophe in Sachsen und Sachsen-Anhalt 2002, die Diskussionen um die Beteiligung am Irak-Krieg, der Militär-Einsatz im Kosovo oder auch schon die erhöhte Aufmerksamkeit für den RAF-Terrorismus Ende der 1970er phasenweise verhalfen, affektive Ressourcen vom Problemthema Arbeitslosigkeit abzuziehen.

Tab. 7: Die wahrgenommene Dringlichkeit von Arbeitslosigkeit in der Öffentlichkeit (vgl. Allensbacher Jahrbücher für Demoskopie)

<b>Zeitpunkt der Befragung</b>	<b>Rangfolge des Problems Arbeitslosigkeit</b>
<i>Sorgenliste der Bevölkerung</i>	
Januar 1966	<b>Platz 18 (20 % der Nennungen)</b> (Top 3: Preissteigerungen, Geldwertverlust, Vietnamkrieg)
Februar 1967	<b>Platz 1 (62% der Nennungen)</b> (gefolgt von Preissteigerungen, Geldwertverlust, Sorge, dass Wirtschaft Rückschläge erleidet)
Oktober 1972	<b>Platz 17 (20% der Nennungen)</b> (Top 3: Preissteigerungen, weniger werden von Geld und Ersparnissen, Steuererhöhungen)
Januar 1976	<b>Platz 3 (47 % der Nennungen)</b> (Platz 1 und 2 : Preissteigerungen, Sorge davor, dass politische Ziele immer häufiger mit Gewalt und Terror durchgesetzt werden)
<i>Gewünschte politische Prioritätenliste:</i>	
Juli 1975	<b>Platz 1 Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ( 89 %)</b> (gefolgt von Bekämpfung der Preissteigerung und Schutz vor radikalen Gruppen und Terrorismus)
November 1976	<b>Platz 1 Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (91%)</b> (gefolgt von Bekämpfung der Preissteigerung und Bekämpfung von Verbrechen)
Dezember 1977	<b>Platz 1 Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (87 %)</b> (gefolgt von Bekämpfung der Preissteigerung und Bekämpfung des Terrorismus)
Oktober 1978	<b>Platz 1 Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (81 %)</b> (gefolgt von Bekämpfung der Preissteigerung und Bekämpfung der Terrorismus)
März 1979	<b>Platz 1 Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (78%)</b> (gefolgt von Sicherung der Renten und Bekämpfung des Terrorismus)
Juni 1982	<b>Platz 1 Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (88%)</b> (gefolgt von Bekämpfung der Preissteigerung und Beförderung des wirtschaftlichen Aufschwungs)
Februar 1983	<b>Platz 1 Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (94%)</b> (gefolgt von Sicherung der Renten und Beförderung des wirtschaftlichen Aufschwungs)
September 1988	<b>Platz 1 Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (85%)</b> (gefolgt von mehr Umweltschutz und Sicherung der Renten)
August 1990 (alte BL)	<b>Platz 2 Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (82%)</b> (gleich hohe Zustimmung für stabile Preise und Sicherung der Renten, Platz 1: mehr Umweltschutz)
Februar 1993	<b>Platz 4 Bekämpfung Arbeitslosigkeit (69%)</b> (Top 3: Bekämpfung der Kriminalität, Krieg in Jugoslawien, Zustrom von Asylanten)
Januar 1996	<b>Platz 1 Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (92%)</b> (gefolgt von neue Arbeitsplätze schaffen und Sicherung der Renten )
März 2000	<b>Platz 1 Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (87%)</b> (gefolgt von Sicherung der Renten, Sicherung medizinischer Versorgung)
April 2001	<b>Platz 1 Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (94%)</b> (gefolgt von neue Arbeitsplätze schaffen und für gesunde und sichere Lebensmittel sorgen)
September 2002	<b>Platz 1 Arbeitslosigkeit verringern (89%)</b> Gefolgt von Steuern senken und Zuwanderung regeln
<i>Sorgenliste der Bevölkerung</i>	
November 2001	<b>Platz 5 für Arbeitslosigkeit (39 % der Nennungen)</b> (Top 3: Sorge über Terroranschläge islamischer Fundamentalisten, Gewalt unter Kindern und Jugendlichen, zunehmende Verbrechen)
Januar 2002	<b>Platz 1: Arbeitslosigkeit (45 % der Nennungen)</b> (gefolgt von wachsender Kluft zwischen Arm und Reich, hohen Kosten im Gesundheitssystem)

In gewisser Weise ließ sich der Mechanismus, die WLI für solche Probleme zu steigern, die eher lösbar schienen, aber auch innerhalb des Diskurses über Arbeitslosigkeit finden. Denn im Zusammenhang mit den Differenzierungstätigkeiten im parlamentarischen Wissensmarkt war festgestellt worden, dass auch von regierungsverantwortlichen Akteuren immer wieder gezielte Emotionalisierungen von Teilproblemen vorgenommen wurden, z.B. in Zusammenhang mit der Bekämpfung der illegalen Beschäftigung, der Arbeitslosigkeit Behinderter, der Jugend, älterer Arbeitsloser oder der Sorge um die Zukunftsfähigkeit des Sozialstaates. So ließ sich auf die besondere Dringlichkeit gewisser Teilprobleme hinweisen, für die man allerdings im Rahmen der gleichzeitig vorgestellten Gesetzesvorhaben und Maßnahmen direkt schon Lösungsansätze präsentieren<sup>349</sup> und so signalisieren konnte, dass somit erhöhtes emotionales Engagement unnötig sei.

Mechanismen zur Senkung der WLI waren in Nedelmanns Theorie schließlich in Bezug auf die Wechselwirkung der WLI mit den anderen beiden Dimensionen des kulturellen Milieus angeführt worden. „Der erste Mechanismus besteht in der Erhöhung des Differenzierungsgrades, und zwar durch weitere Spezifizierung der mit dem Problem verbundenen Ziele und ihrer Realisierungsmöglichkeiten, durch Wechsel der Adressaten und durch Vergrößerung seiner kulturellen Ausdehnung. Der zweite Mechanismus besteht in der Lockerung des moralischen Milieus sozialer Probleme“ (Nedelmann, 1986a, S. 35).

Angesichts der Tatsache, dass bei Versuchen der Beeinflussung der WLI zwischen den kollektiven Akteuren Opposition und Regierung unterschieden werden musste, sowie der Einschränkung, dass mit dem vorliegenden Datenmaterial das emotionale Engagement, welches diese im Laufe der Zeit in das Problemthema investierten, nicht aber deren Wirkungen abgebildet werden konnte, waren folgende Hypothesen aus der Theorie abgeleitet worden.

**WLI 1:** Wenn Arbeitslosigkeit als Krisenthema wahrgenommen wird, versuchen die regierungsverantwortlichen Akteure über die Erhöhung der Differenzierung und/oder Veränderung des moralischen Milieus eine affektive Aufladung des Problemthemas zu reduzieren.

Allerdings war von der Theorie auch prognostiziert worden, dass beim Vorliegen so genannter „moralisierter Probleme“, d.h. problematisierter Sachverhalte, die mit der Einstellung der Angst verbunden sind, diese Mechanismen kulturellen Krisenmanagements versperrt sein sollten.

**WLI 2:** Wenn in der Öffentlichkeit eine verbreitete Angst vor Arbeitslosigkeit wahrgenommen wird, sind die Mechanismen der Differenzierung und Veränderung des moralischen Milieus versperrt bzw. geraten an ihre Grenzen.

---

<sup>349</sup> Edelman würde in diesem Zusammenhang wohl von der „Erzeugung von Problemen“ zur Rechtfertigung von Lösungen sprechen, da nach ihm die auffälligste Charakteristik im politischen Spektakel ist, dass Konzeptionen von Lösungen meist, chronologisch wie psychologisch, vor der Problematisierung von Sachverhalten entstehen, wodurch es möglich wird bevorzugte Lösungen vor dem Hintergrund ideologischer Präferenzen in rationale Regierungshandlungen zu transformieren (vgl. Edelman 1988b, S.182).

Mit Hilfe der Bedeutungsfeldanalysen und der daraus resultierenden Kennziffern zu Nutzungsintensitäten der Problembegrifflichkeiten und prozentualen Anteilen emotionalisierter Redebeiträge sollte schließlich genauer das Ausmaß und die Variation der affektiven Aufladung des Problemthemas im parlamentarischen Wissensmarkt verfolgt werden. Dabei wurde zwischen Regierung und Opposition unterschieden, da bei diesen von einem konträren Interesse in Bezug auf die Senkung der WLI auszugehen war.

**WLI 3:** Wenn Arbeitslosigkeit als Krisenthema wahrgenommen wird, versuchen regierungsverantwortliche Akteure durch Versachlichung, d.h. Vermeidung von emotionalen Ausdrücken, Personalisierungen und Dramatisierungen der Lage, die affektive Aufladung des Problemthemas zu reduzieren, so dass die Anteile erhöhter WLI und die Nutzungsintensitäten der Problembegrifflichkeiten in den Debatten gering bleiben.

**WLI 4:** Wenn Arbeitslosigkeit als Krisenthema wahrgenommen wird, versucht die Opposition die affektive Aufladung des Problemthemas durch häufige Nutzung von emotionalen Ausdrücken, Personalisierungen und Dramatisierungen der Lage eher noch zu befördern, so dass sich im Vergleich zur Regierung stets höhere Anteile erhöhter WLI und höhere Nutzungsintensitäten der Problembegrifflichkeiten feststellen lassen.

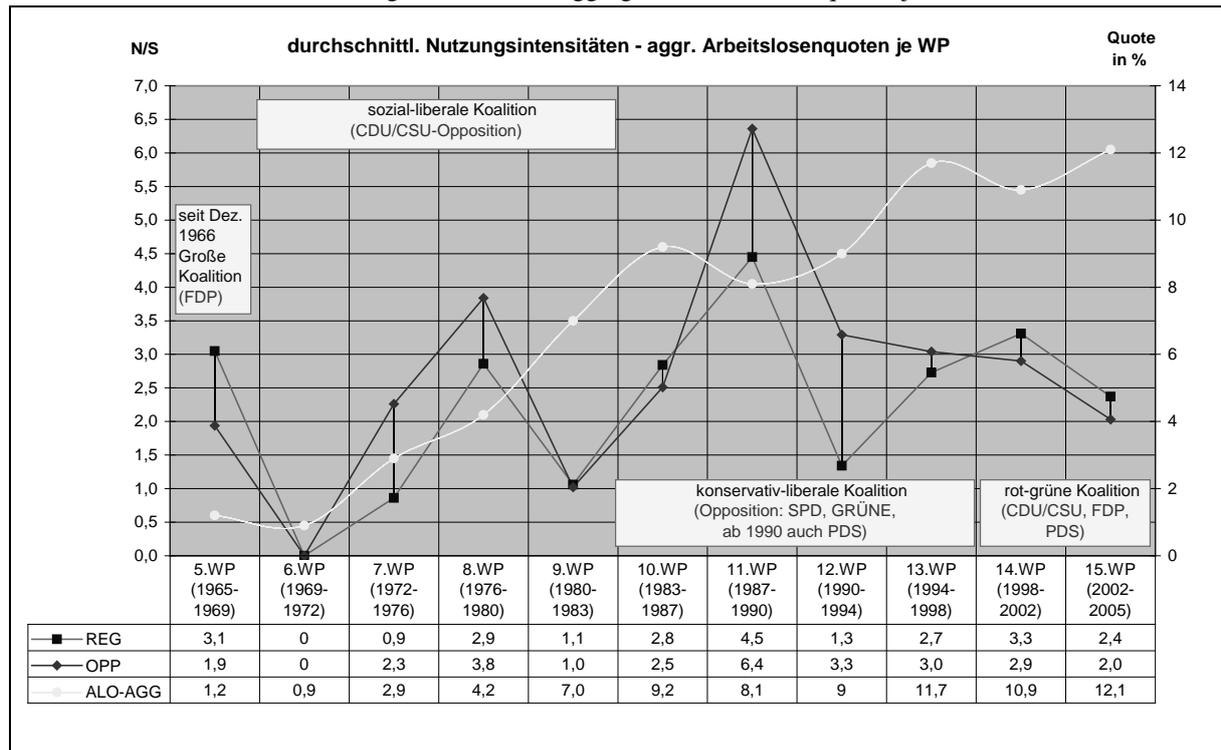
Im Folgenden werden zunächst die Ergebnisse der Bedeutungsfeldanalysen zusammenfassend in Hinblick auf diese beiden Leithypothesen erläutert, bevor die beiden ersten Hypothesen in Zusammenhang mit den Ergebnissen zur Differenzierung und zu den Veränderungen des moralischen Milieus diskutiert werden.

### **5.3.1 Zur Entwicklung des emotionalen Engagements im parlamentarischen Diskurs**

Wie in den WLI-Analysen zu den verschiedenen Legislaturperioden deutlich geworden, war in den verschiedenen Debatten eine recht große Variation hinsichtlich der Nutzungsintensitäten der Problembegrifflichkeiten und der Anteile emotionalisierter Redebeiträge festgestellt worden, die im Zusammenhang mit den spezifischen Debatteninhalten und/oder des jeweiligen Kontextes, in dem die Debatten gehalten wurden (steigende/sinkende Arbeitslosigkeit, Aufschwung/Rezession.), erläutert wurde. Nun soll der Blick auf die durchschnittlichen Nutzungsintensitäten und Anteile erhöhter WLI in Zusammenhang mit den aggregierten Arbeitslosenquoten je Wahlperiode gerichtet werden. Dies ermöglicht es, die Entwicklung des emotionalen Engagements, welches Opposition und Regierung in das Problemthema investierten, auch vor dem Hintergrund der Entwicklung des „objektiven“ Problemdrucks über den gesamten Zeitraum zusammenfassend zu diskutieren. Schließlich hatte Nedelmann die Wertladung als autonome kulturelle Leistung bezeichnet, die unabhängig von der „objektiven Dringlichkeit“ sozialer Probleme variieren könne (vgl. Nedelmann, 1986a, S. 33), so dass politische Akteure die Emotionen für Problemlagen plötzlich schüren und ebenso plötzlich wieder abkühlen können sollten. Allerdings wurde hier vermutet, dass die objektivistischen Definitionsleistungen, also die Daten zur Entwicklung der Arbeitslosigkeit einen zentralen Deutungskontext für politische Akteure darstellen würden, so dass auch ihr emotionales Engagement für das Problemthema nicht völlig unabhängig davon variieren würde.

Im Folgenden wird zunächst die Entwicklung der Nutzungsintensitäten der Problembegrifflichkeiten betrachtet. Nutzungsintensitäten waren als Kennziffer berechnet worden, weil davon ausgegangen wurde, dass allein schon durch geringe oder vermehrte Nutzung der Problembegrifflichkeiten (Arbeitslosigkeit, Arbeitslose(r), arbeitslos), d.h. die Variation der Thematisierungsintensität versucht werden würde, die wahrgenommene Dringlichkeit des Problemthemas zu beeinflussen, und dabei auch typische Unterschiede zwischen Regierung und Opposition festgestellt werden könnten.

Abb. 23: Durchschnittliche Nutzungsintensitäten – aggregierte Arbeitslosenquoten je WP



Betrachtet man den Verlauf der durchschnittlichen Nutzungsintensitäten fällt sofort auf, dass diese in keinem linearen Zusammenhang mit der Entwicklung der Arbeitslosigkeit zu stehen schienen. Die Nutzungsintensitäten variierten offensichtlich nicht parallel zur Entwicklung der Arbeitslosigkeit, wie man vor allem an den wieder deutlich gesunkenen Nutzungsintensitäten, sowohl bei der Opposition wie der Regierung, in der 9. und 12. WP bei gestiegener Arbeitslosigkeit und der 11. WP, in der die Arbeitslosigkeit sogar wieder etwas abgebaut werden konnte, aber die Nutzungsintensitäten den Höhepunkt erreichten, sieht. Einfache Muster in der Art, dass die Nutzungsintensitäten vor dem Hintergrund eines Anstiegs der Arbeitslosigkeit zunehmen bzw. auf Regierungsseite vielleicht gerade auch abnehmen würden, ließen sich also nicht erkennen, waren aber auch nicht erwartbar. Schließlich war davon auszugehen, dass Gewöhnungseffekte an hohe Arbeitslosigkeit, Relativierungen des Ausmaßes der Arbeitslosigkeit sowie natürlich auch die unterschiedlichen Interessen von Opposition und Regierung hinsichtlich Ent-/Emotionalisierungen des Problemthemas mehr Variation verursachen bzw. zulassen würden. Einzig das Ergebnis für die 6. WP kann in gewisser Weise als direkter Ausdruck des in diesem Zeitraum nicht mehr wahrgenommenen Problemdrucks gedeutet werden. Dass hier überhaupt

keine Nutzungsintensitäten verzeichnet wurden, liegt nämlich daran, dass nach der schnellen Überwindung der kurzen Rezession und der dadurch bedingten Arbeitslosigkeit in der 5. WP, Vollbeschäftigung in der 6. WP wieder dauerhaft gesichert schien. Arbeitslosigkeit tauchte daher als Thema in der parlamentarischen Arena gar nicht mehr auf, d.h. die betrachteten Gesetzesvorhaben wurden ohne Plenardebatten verabschiedet und in der einzigen stattfindenden Debatte wurden weder von der Regierung noch von der Opposition die interessierenden Problembegrifflichkeiten genutzt.

Welche Erklärungen lassen sich nun dafür finden, dass auf Regierungsseite nicht durchgängig sehr niedrige und teilweise auch höhere Nutzungsintensitäten als bei der Opposition zu finden waren? Zunächst ist festzustellen, dass Regierungsverantwortliche nicht einfach durch Dethematisierung oder zumindest dauerhafte geringe explizite Benennung des Problems versuchen konnten, Einfluss auf die wahrgenommene Dringlichkeit des Problems zu nehmen. Wie die demoskopischen Daten gezeigt hatten, wurde von der Politik seit Mitte der 1970er durchgängig erwartet, sich vorrangig der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu widmen, was auch bedeutete, dass diesen Erwartungen auch durch angemessene Thematisierung des Problems in den öffentlichen Debatten entsprochen werden musste, wenn sich die jeweiligen Regierungen nicht des Vorwurfs der Verharmlosung oder gar Ignoranz, wie schnell auch von Seiten der Opposition zu erwarten, und damit der Gefahr des Verlusts von Handlungslegitimität ausgesetzt sehen wollten. Die jeweiligen Regierungen schienen so immer vor der Aufgabe zu stehen, das richtige Maß zwischen Über- und Unterbetonung des Problems zu finden, um signalisieren zu können, dass man sich der Dringlichkeit des Problems bewusst sei, aber gleichzeitig auch, dass „kein Grund zur Panik“ bestehe.

Dies schien vor allem für die 7.WP zu gelten, in der sich die Nutzungsintensitäten vor dem Hintergrund eines bisher nicht gekannten Anstiegs der Arbeitslosigkeit im Zuge der ersten schweren Rezession erhöhten, aber im Vergleich zur 5. WP und der weiteren Entwicklung doch relativ gering blieben. Erst in der 8. WP konnte ein deutlicher Anstieg der Nutzungsintensitäten festgestellt werden, was in Zusammenhang mit den Erwartungen an die Anerkennung einer Krisensituation bzw. einer besonderen Dringlichkeit des Problemthemas im Kontext der Wahrnehmung der Verfestigung der Arbeitslosigkeit auch nach Überwindung des konjunkturellen Einbruchs zu sehen ist. Wie erwartet, waren dabei in beiden Legislaturperioden die Nutzungsintensitäten für die Opposition aber deutlich höher als auf Regierungsseite, was natürlich daran lag, dass die CDU/CSU die nicht gelingende Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in den Debatten immer wieder zum Thema gemacht hatte.

Während man von der 6. bis zur 8. WP noch von einem Zusammenhang zwischen wahrgenommenem Problemdruck und Entwicklung der Nutzungsintensitäten hätte ausgehen könnte, zeigte sich in der 9. WP, dass dies nicht der Fall war. Denn obwohl, die Arbeitslosigkeit in dieser WP in Folge der 2. Ölkrise Anfang der 1980er stark gestiegen war, sanken die Nutzungsintensitäten wieder rapide ab, und zwar sowohl bei der Regierung als auch bei der Opposition. Dies ist damit zu erklären, dass man zu dieser Zeit insgesamt weniger über die direkte Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, als über das damit

verbundene Problem der wachsenden Haushaltsdefizite debattierte (vgl. v. a. im Rahmen AFKG als dem zentralen Gesetz dieser WP). Man schien einen anderen Schwerpunkt im Problembearbeitungsprozess zu setzen und so zu versuchen, die Öffentlichkeit von der vorrangigen Dringlichkeit der Haushaltskonsolidierung zu überzeugen, wobei zu bemerken ist, dass Staatsverschuldung und die Aufgabe der Haushaltskonsolidierung wohl in das öffentliche Bewusstsein Einzug erhielten, aber natürlich nie das Thema Arbeitslosigkeit aus der politischen Prioritätenliste verdrängen konnte.

Nach dem Regierungswechsel zur konservativ-liberalen Koalition in der 10. WP stiegen die Nutzungsintensitäten sowohl bei der Opposition als auch bei der Regierung wieder an, was sich vor dem Hintergrund der nach der 2. Ölkrise auf einem neuem hohen Niveau verfestigten Arbeitslosigkeit interpretieren lässt. Von der neuen Regierung wurde zwar das Thema Haushaltskonsolidierung weiter mit einer hohen Priorität versehen, schließlich hatte man der Vorgängerregierung, d.h. vor allem der SPD, die Zerrüttung der Staatsfinanzen und zu wenig Disziplin beim Sparen vorgeworfen, aber anscheinend versuchte man nun auch wieder, unter dem wahrgenommenen hohen Problemdruck Arbeitslosigkeit im Rahmen verschiedener Maßnahmen (vgl. Vorruhestandsregelung, Beschäftigungsförderungsgesetz 1985, Ausbau arbeitsmarktpolitischer Instrumente im Rahmen der 7. AFG-Novelle) deutlicher zu thematisieren.

In der 11. WP wurde der Höhepunkt der Nutzungsintensitäten im betrachteten Zeitraum festgestellt, was interessant ist, da in diesem Zeitraum die Arbeitslosigkeit vor dem Hintergrund außerordentlich guter gesamtwirtschaftlicher Entwicklung erstmals wieder abgebaut werden konnte. Dass von Regierungsseite die Problembegrifflichkeiten dann so häufig benutzt wurden, das Problemthema also intensiv im parlamentarischen Diskurs angesprochen wurde, ließ sich damit erklären, dass unter solchen Rahmenbedingungen eine erhöhte Aufmerksamkeit nicht heikel sondern vielmehr erwünscht zu sein schien. Schließlich war es der Kohl-Regierung nun möglich von Arbeitslosigkeit vor allem im Kontext von Erfolgen der eigenen Politik zu sprechen. Die noch höheren Nutzungsintensitäten auf Seiten der Opposition ließen sich dahingehend interpretieren, dass man die Gefahr einer vorschnellen „Entdringlichung“ des Problemthemas wahrnahm und so durch weitere intensive Thematisierung darauf hinweisen wollte, dass ein Nachlassen des emotionalen Engagements noch längst nicht angezeigt war.

In der 12. WP sanken die Nutzungsintensitäten bei wieder steigender Arbeitslosigkeit dann auch rapide ab, was in Zusammenhang mit der Spezifizierung auf das Standortproblem in dieser Periode gesehen werden muss. Damit konnte das Thema Arbeitslosigkeit von der Regierung in den Debatten vielfach in den Hintergrund gerückt werden, wobei es anscheinend gelang, die Opposition in diesen Diskurs einzuspannen, da auch hier die Nutzungsintensitäten erheblich gesunken waren. Man debattierte also insgesamt weniger über die unmittelbare Bekämpfung von Arbeitslosigkeit als über die richtige Standortpolitik, auch wenn die Opposition zwischenzeitlich immer wieder gefordert hatte, die Bekämpfung der bestehenden Arbeitslosigkeit bzw. die Not der Arbeitslosen wieder konkreter in den Mittelpunkt zu stellen.

Während die durchschnittliche Thematisierungsintensität bei der Opposition in der 13. WP auf vergleichbarem Niveau blieb, schien man von Seiten der Regierung angesichts der Wahrnehmung weiter steigenden Problemdrucks, einer Wechselstimmung beim Wähler und der Besetzung des Themas Arbeitslosigkeit durch die SPD für den Wahlkampf die Notwendigkeit zu sehen, Arbeitslosigkeit auch wieder unmittelbarer ansprechen zu müssen, so dass die Nutzungsintensitäten fast das Niveau derjenigen der Opposition erreichten. Als 1998 SPD und Grüne in die Regierungsrolle wechselten, sank die durchschnittliche Nutzungsintensität auch nicht ab, sondern erreichte sogar den zweithöchsten Wert im gesamten betrachteten Zeitraum. Dies war erklärbar, weil man die Erwartungen hinsichtlich einer intensiven Auseinandersetzung mit dem Problemthema selbst geschürt hatte und daher auch nicht in der Thematisierungsintensität nachlassen durfte, wenn diese nicht enttäuscht werden sollten. In der 15. WP sanken die durchschnittlichen Nutzungsintensitäten, parallel bei Regierung und Opposition, wieder nicht unerheblich. Dies schien zunächst verwunderlich, da in dieser Periode die Gesetze zur Modernisierung der Dienstleistungen am Arbeitsmarkt debattiert wurden, wobei die Debatten dann oftmals auch unter den vorgenommenen Spezifizierungen des Problemmusters von Diskussionen um die Zukunftssicherung des Sozialstaates und des Standorts dominiert wurden, so dass das Thema Arbeitslosigkeit teilweise auch wieder in den Hintergrund rückte.

Zur Thematisierungsintensität im Zeitverlauf lässt sich insgesamt Folgendes festhalten. Auch wenn keine linearen Muster zwischen der Entwicklung der Nutzungsintensitäten und der Arbeitslosigkeit festgestellt werden konnten, variierten die Nutzungsintensitäten doch nicht völlig unabhängig vom „objektiven“ Problemdruck. So verweisen die Ergebnisse darauf, dass man im Kontext zunehmender Arbeitslosigkeit auch auf Regierungsseite das Problemthema im parlamentarischen Diskurs nicht unthematisiert lassen konnte, sondern vielmehr durch eine erhöhte Thematisierungsintensität auch versuchen musste, den öffentlichen Erwartungen zu entsprechen. Mit Hilfe von Spezifizierungen auf das Problem der steigenden Haushaltsdefizite, der Standortproblematik und die Sicherung des Sozialstaates schien es aber zwischenzeitlich auch bei weiterhin hohem Problemdruck möglich zu sein, unter einem neuen Label den Problemsdiskurs weiterzuführen und damit zu versuchen, die Aufmerksamkeit für das Thema Arbeitslosigkeit etwas zu verringern.

Was die Unterscheidung von Opposition und Regierung angeht, ist zu sagen, dass nicht, wie zunächst vermutet, immer höhere Nutzungsintensitäten auf Seiten der Opposition zu finden waren (vgl. 5., 10., 13. und 14. WP). Allerdings fielen die Unterschiede abgesehen von der 5. WP<sup>350</sup>, in der Arbeitslosigkeit in Folge der überraschenden Rezession zu einem manifesten Problem wurde, aber schnell überwunden werden konnte und daher auch nicht als wirkliches Krisenthema wahrgenommen wurde, doch sehr gering aus. Die Nutzungsintensitäten der Problembegrifflichkeiten, d.h. die Thematisierungsintensität

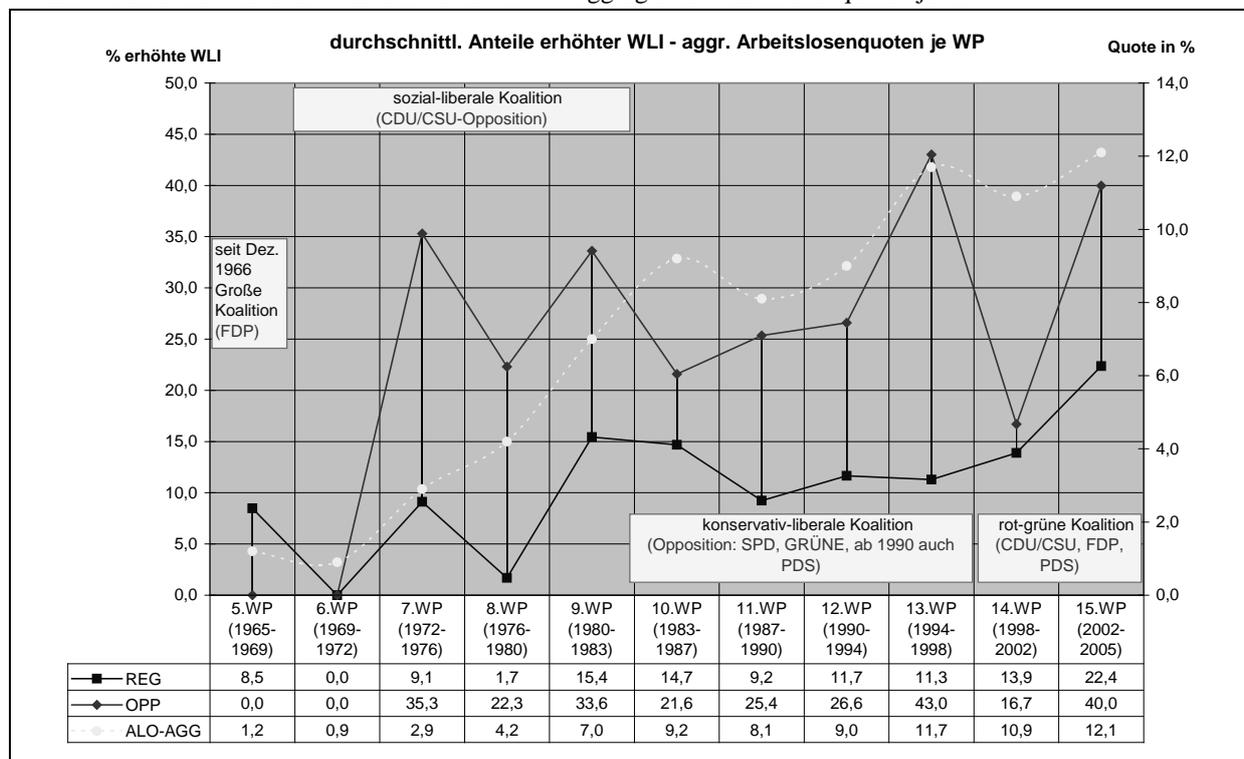
---

<sup>350</sup> Dies resultierte vor allem aus den hohen Nutzungsintensitäten auf Regierungsseite in den Debatten um die Anpassung des AVAVG (März/Juni 1966) und der 7. Änderung des AVAVG (Jan./Feb. 1967). Dabei wurde die erst genannte Debatte noch unter Vollbeschäftigungsbedingungen, letztere aber vor dem Hintergrund der überraschenden Rezession mit der Folge des Anstiegs der Arbeitslosenquote auf um die 3 Prozent geführt.

stellten damit allein keinen geeigneter Indikator für das Ausmaß des emotionalen Engagement, welches die politischen Akteure in das Problemthema investierten, dar. Schließlich war vor allem auch entscheidend, ob die Problembegrifflichkeiten in emotionalisierten Kontexten auftraten. Deswegen müssen nun noch die durchschnittlichen Anteile erhöhter WLI, also das Ausmaß, in dem die Problembegrifflichkeiten in emotionalisierten Kontexten gebraucht wurden, betrachtet werden.

Wie aus Abbildung 24 zu erkennen, waren die Anteile erhöhter WLI bei der Opposition seit Wahrnehmung des Problems als Krisenthema in der 7. WP hypothesenkonform durchgängig höher als bei der Regierung. Das spricht dafür, dass man von Oppositionsseite wirklich immer versuchte, einer Entemotionalisierung entgegenzuwirken, wie sie von den jeweiligen Regierungen auf der anderen Seite durch überwiegend sachliche und von Rationalität statt Emotionalität geprägte Darstellung des Problemthemas verfolgt zu werden schien.

Abb. 24: durchschnittliche Anteile erhöhter WLI – aggregierte Arbeitslosenquoten je WP



Für die 5. WP war wieder zu bedenken, dass Arbeitslosigkeit hier nur kurzzeitig als manifestes Problem wahrgenommen wurde. Emotionalisierte Redebeiträge waren nur in der Debatte zur 7. Änderung des AVAVG festgestellt worden, die eine direkte Reaktion auf die rezessionsbedingte Arbeitslosigkeit darstellte und zu vorgezogenen Leistungsverbesserungen führen sollte, welche die Regierung anscheinend durch eine teilweise stärkere Emotionalisierung des Problemthemas noch besser zu rechtfertigen versuchte. In der 6. WP konnten aufgrund der gänzlich fehlenden Thematisierung natürlich auch keine affektiven Aufladungen festgestellt werden. Als in Folge der ersten Ölkrise in der 7. WP Arbeitslosigkeit wieder als manifestes Problem wahrgenommen wurde, und sich die Bekämpfung dieser als nicht

mehr so einfach erwies, wurde das Thema von der damaligen CDU/CSU-Opposition in den Debatten erheblich affektiv aufgeladen (vgl. zweithöchster Wert im gesamten betrachteten Zeitraum). Auch auf Regierungsseite wurde nicht völlig auf Emotionalisierungen verzichtet, aber im Vergleich zur Opposition in vernachlässigenswertem Ausmaß, so dass nüchternes Argumentieren und sachliche Darstellungen der Situation sowie der geplanten Gegenmaßnahmen überwogen, womit man anscheinend versuchte, eine Verbreitung von Angst und Verunsicherung bzw. „Panikmache“ der Opposition zu verhindern. Dies kann als typisches Muster für die gesamten Debatten bezeichnet werden.

Allerdings fiel auch auf, dass die Unterschiede bezüglich der Anteile erhöhter WLI zwischen Regierung und Opposition in der 10. und vor allem in der 14. WP vergleichsweise gering ausfielen. Erklärungsmöglichkeiten finden sich in der Tatsache, dass hier gerade die Rollen zwischen Opposition und Regierung gewechselt wurden und ein abrupter Wechsel beim emotionalen Engagement in das Problemthema doch etwas merkwürdig gewesen wäre. Zumindest ehemalige Regierungsparteien konnten in der neuen Rolle der Opposition das Problemthema nicht sofort emotionalisieren und dramatisieren, ohne dafür selbst noch Verantwortung übernehmen zu müssen, weswegen die Anteile erhöhter WLI nur mäßig zunahmen (vgl. 9. auf 10. WP von 15,4 % auf 21,6% und von der 13. auf die 14. WP von 11,3% auf 16,7 %). Auf der anderen Seite schien der Wandel von der Opposition- in die Regierungsrolle aber doch mit einem erheblichen Absinken des emotionalen Engagements einher zu gehen. So sank der Anteil erhöhter WLI nach dem Wechsel von der sozial- zur konservativ-liberalen Koalition von 33,6 Prozent in der Oppositionszeit (9. WP) auf 14,7 Prozent in der Rolle der Regierung (10. WP). Als SPD und Grüne mit der 14. WP von der Opposition in die Regierung wechselten, war sogar ein Absinken des Anteils erhöhter WLI von 43 Prozent (höchster Wert im gesamten Zeitraum) auf 13,9 Prozent zu identifizieren.<sup>351</sup> Neben der zu beobachtenden durchgängig eher geringen Emotionalisierung des Problemthemas ließ sich damit noch einmal Unterstützung für die Annahme finden, dass Regierungsverantwortliche versuchten, die WLI des Problems durch Vermeidung von (weiteren) Emotionalisierungen und Umstellung auf einen sachlichen Problemdiskurs gering zu halten. Dies schien möglich, weil, wie zu sehen, aber die Nutzungsintensitäten nach diesem Rollenwechsel aufrechterhalten, im ersten Fall sogar erhöht wurden. Das Problemthema blieb so im Diskurs präsent, politische Aufmerksamkeit schien man weiter zu verdeutlichen, so dass eine Reduzierung des emotionalen Engagements, das man zu Oppositionszeiten in das Thema investiert hatte, eigentlich nicht zu kritisieren war, sondern vielleicht sogar als berechtigt angesehen wurde, da von einer neuen Regierung wohl vor allem offensives und rationales Handeln erwartet wurde. Dies verweist letztlich darauf, dass die Annahme, dass von Regierungsverantwortlichen bei Wahrnehmung von Arbeitslosigkeit als Kri-

---

<sup>351</sup> In den einzelnen Analysen war deutlich geworden, dass die Ergebnisse der WLI-Analysen maßgeblich auf den Beiträgen der beiden großen Parteien beruhten, während die Redner der FDP nur wenig zu Emotionalisierungen beitrugen und die PDS wegen ihrer anfangs fehlenden Fraktionsstärke und damit geringen Redeanteile auch kein maßgebliches Gewicht hatten. Daher ließ sich diese Betrachtung ohne größere Verzerrungen durchführen, auch wenn der Rollentausch zwischen Opposition und Regierung nicht komplett verlief, d.h. die FDP in der 10. WP in der Regierung und die PDS in der 14. WP in der Opposition blieb.

senthema sowohl das Ausmaß des emotionalen Engagements wie auch die Thematisierungsintensität sinken würden, zu revidieren ist. Die Ergebnisse der WLI-Analysen weisen darauf hin, dass hier vielmehr von einem Zusammenspiel von durchaus auch höheren Nutzungsintensitäten, aber gleichzeitig niedrigen Anteilen erhöhter WLI auszugehen war (vgl. in der 8., 11. und 14. WP).

Zu bemerken ist schließlich noch, dass auch auf Seiten der Opposition besonders hohe Anteile erhöhter WLI jeweils in den Phasen vor Regierungswechseln (vgl. 9., 13. WP, 15. WP) festzustellen waren. Es lässt sich nun natürlich keine konkrete Beziehung zum Ausgang des Wahlergebnisses herstellen. Dennoch lässt sich plausibel vermuten, dass hohe affektive Aufladungen des Problemthemas seitens der Opposition, die vor allem zu erwarten waren, wenn bereits eine Wechselstimmung wahrgenommen wurde, einen nicht unerheblichen Einflussfaktor darstellten oder zumindest als eine günstige Rahmenbedingung für einen Regierungswechsel angesehen werden konnten.

Das Ausmaß emotionalen Engagements schien, wie schon für die Nutzungsintensitäten beschrieben, auch nicht in linear mit der Entwicklung der Arbeitslosigkeit zu variieren. Weder wuchs das emotionale Engagement in den Debatten bei der Opposition parallel zum gestiegenen Problemdruck, noch gingen bei der Regierung, wie vielleicht erwartbar, Anstiege der Arbeitslosigkeit mit besonders geringen Anteilen erhöhter WLI einher.<sup>352</sup> Dies war natürlich nachvollziehbar, da von Regierungsseite eben nicht nur nicht mit geringer expliziter Thematisierung auf wahrgenommene krisenhafte Entwicklungen am Arbeitsmarkt reagiert sondern auch nicht völlig auf Emotionalisierungen verzichtet werden konnte. Insofern stellten die wahrgenommenen Entwicklungen am Arbeitsmarkt, der „objektive Problemdruck“, also doch auch wieder einen relevanten Erfahrungskontext für die politischen Akteure dar, von dem bestimmte Erwartungen an Thematisierungsintensitäten und Emotionalisierungen abgeleitet werden konnten.<sup>353</sup> Schon allein strategische Emotionalisierungen von Teilproblemen, wie auch die Tatsache, dass das Fehlen jeglichen emotionalen Engagements, besonders wenn sich in der Bevölkerung Angst vor Arbeitslosigkeit ausbreitete, wohl scharf kritisiert worden wäre, ließen auch immer ein gewisses Maß an affektiven Aufladung von Regierungen erwarten.

Insgesamt muss festgestellt werden, dass Versuche der Beeinflussung der WLI des Problems in der Öffentlichkeit allein durch Variationen der Thematisierungsintensität und des Ausmaßes von Emotionalisierungen zwar auch nicht unerheblich aber als eher schwierig angesehen werden müssen. Schließlich war davon auszugehen, dass das „Spiel mit den Emotionen“ eines besonderen Fingerspitzengefühls bedurfte und vor allem durch das grundlegende Interesse der Opposition, die WLI nicht dauer-

---

<sup>352</sup> Zu bemerken ist allerdings, dass in der Regierungszeit von Schwarz-Gelb doch auffällig war, dass das emotionale Engagement relativ durchgängig gering gehalten wurde, während die krisenhaften Entwicklungen am Arbeitsmarkt anhielten bzw. sich noch verschärften.

<sup>353</sup> So war es einerseits für Regierungsverantwortliche nicht möglich bei steigenden Arbeitslosenzahlen emotional unbeteiligt aufzutreten, auf der anderen Seite aber auch weniger glaubhaft, wenn von der Opposition dauerhaft und auch bei positiven Entwicklungen am Arbeitsmarkt Angst geschürt worden wäre.

haft sinken zu lassen, erschwert wurde. Im Folgenden wird daher diskutiert, ob sich, wie von Nedelmann prognostiziert, vor allem in den Transformationstätigkeiten der Differenzierung und Veränderungen des moralischen Milieus Möglichkeiten der Reduzierung der WLI verbargen.

### **5.3.2 Versuche der Senkung der WLI über Differenzierungen und Veränderungen des moralischen Milieus**

Differenzierungen des Problemmusters sowie auch Veränderungen des moralischen Milieus von Arbeitslosigkeit im politischen Problembearbeitungsdiskurs konnten eindeutig nachgewiesen werden. Nun muss diskutiert werden, inwieweit sie auch als Versuche zur Senkung der WLI angesehen werden können.

Spezifizierungen des Problemmusters von Arbeitslosigkeit, wie unter 5.1 erläutert, ermöglichten es den jeweiligen Regierungen vor allem Handlungsspielräume zu erschließen und gemäß den öffentlichen Erwartungen immer wieder Problemlöseaktivitäten zu zeigen, d.h. „Output“ zu erzeugen. Dies muss als förderlich für die Senkung der WLI angesehen werden, da mit der Ausdifferenzierung von Zielvorstellungen (vgl. hier Entlastung des Arbeitsmarktes, neue Arbeitsplätze bzw. Beschäftigungsdynamik fördern, „Beschäftigungsfähigkeit“ herstellen und Arbeitsvermittlung effektivieren) in Verbindung mit verschiedenen Realisierungsalternativen signalisiert werden konnte, dass auf zahlreichen Wegen bzw. im Rahmen der oftmals genannten „Gesamtstrategie“ Arbeitslosigkeit bekämpft werde und die Zurückgewinnung von Vollbeschäftigung möglich sei. So waren die vorgestellten Maßnahmen natürlich von den jeweiligen Regierungen stets als Erfolg versprechend dargestellt und mit Appellen verbunden worden, auf die Überwindung schwieriger Zeiten zu vertrauen, wenn dies auch „Mut zur Veränderung“, so schließlich Schröder, verlangte. Einer hohen affektiven Aufladung des Problemthemas schienen die jeweiligen Regierungen also zunächst entgegenzuwirken, indem sie, vor allem auch bei akuten Krisensituationen, wie z.B. nach der ersten schweren Rezession Mitte der 1970er oder der Wahrnehmung der „Beschäftigungskatastrophe“ im Osten nach der Wiedervereinigung, mit der Präsentation von mehr oder weniger neuen Problemlöseaktivitäten versuchten, Handlungsfähigkeit zu demonstrieren. Dabei ist natürlich zu bemerken, dass diese Versuche zur Senkung der WLI schnell an ihre Grenzen geraten konnten. Einerseits konnten die gezeigten Problemlöseaktivitäten, wie auch in den Debatten gefunden, von der Opposition als reiner Aktionismus abgewertet werden, andererseits natürlich die ausbleibenden Erfolge am Arbeitsmarkt immer wieder zu einer neuen affektiven Aufladung führen. Außerdem konnten die präsentierten Maßnahmen zur Problemlösung selbst Anlass für eine neue affektive Aufladung des Problemthemas sein. So wurden die Deregulierungen am Arbeitsmarkt, das verschärfte Fordern der Arbeitslosen und natürlich auch die Maßnahmen des Sozialstaatsumbaus, die als Voraussetzung für einen zukunfts-/handlungsfähigen Staat dargestellt wurden, schließlich von einem hohen emotionalen Engagement, das in das Problemthema von Betroffenen, Advokaten (Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbände), Massenmedien und politischen Problemnutzern wie der PDS investiert wurde, begleitet. Dies muss vor dem Hintergrund gesehen werden, dass es an-

scheinend nicht möglich war, der Öffentlichkeit das in der parlamentarischen Arena ausdifferenzierte Problemmuster in Gänze zu vermitteln bzw. zu verhindern, dass der Differenzierungsgrad beim Transfer in die Öffentlichkeit wieder verringert wurde. Vor dem Hintergrund, dass die Vermittlung politischer Arbeit immer über die Massenmedien verläuft, in deren Logik die Reduktion von Komplexität eine Notwendigkeit darstellt, findet sich hier ein generelles Hindernis für den Problembearbeitungsmechanismus der Differenzierung.

Die Komplexität des Problemmusters schien schließlich sogar soweit reduziert worden zu sein, dass von einer binären Struktur gesprochen werden konnte, die laut Theorie mit einem hohen Emotionalisierungspotenzial einhergeht. Der öffentliche, aber zwischenzeitlich auch der parlamentarische Diskurs selbst, schien sich nämlich um das Motto „jede Arbeit ist besser als keine“ - zugespitzt auch als „Re-Integration in Arbeit um jeden Preis“ zu verstehen - verdichtet zu haben, wodurch ein erhöhtes emotionales Engagement in der Auseinandersetzung über die Befürwortung und Ablehnung dieser Position möglich wurde. Nicht alles, was neue Arbeitsplätze und Beschäftigungsdynamik schaffen sollte, wurde nämlich als gerecht angesehen, auch wenn dies mehr oder weniger deutlich von allen Parteien mit Ausnahme der PDS vertreten wurde. Damit wird schon auf die Dimension der Veränderung des moralischen Milieus in Zusammenhang mit der WLI hingewiesen. Allerdings muss zuvor noch kurz auf die Unterdimensionen der Adressierung und der kulturellen Ausdehnung eingegangen werden, deren Beitrag zur Senkung der WLI vor allem in der De-Zentralisierung der Aufmerksamkeit und damit der Verhinderung der Möglichkeit affektive Aufladungen auf einen Adressaten bzw. eine Problemlösungsarena zu richten, gesehen werden kann.

Durch die nachgewiesene Ausweitung der Adressierung und den damit einhergehenden Rückzug des Staates aus der Problemlösungsverantwortung schienen die Regierungen seit Anfang der 1980er zu versuchen, sich immer mehr gegen Ansprüche und Beschwerden zu immunisieren. Denn ausbleibende Erfolge bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit durften eigentlich nicht mehr primär der (Regierungs-)Politik angelastet werden, wenn immer wieder betont wurde, dass das Problem nur durch Verantwortungsübernahme und Beiträge in verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen sowie durch mehr Eigenverantwortung gelöst werden könne. Mit der Re-Privatisierung der Arbeitslosigkeit sollte emotionales Engagement offensichtlich keinen öffentlichen Adressaten mehr in der Politik finden, Empörung vielmehr über die Arbeitsunwilligen, nicht Beschäftigungsfähigen und Arbeitslosen, die die gegebenen Chancen nicht nutzten, entstehen, was durch die wiederkehrenden Debatten über Faulheit und Leistungsmissbrauch unterstützt wurde. Somit schien die Ausweitung der Adressierung eine Zeit lang dienlich, affektive Aufladungen zu zerstreuen bzw. im Rahmen der Re-Privatisierung spezifisch ablenken zu können.

Auch über die Erschließung alternativer Problemlösungsarenen und -verfahren schienen die Regierungen zu versuchen, Entlastungsmöglichkeiten für die Problembehandlung zu finden und somit eine

Konzentration von affektiven Aufladungen auf die parlamentarische Arena zu verhindern. Vor allem durch den Ansatz kultureller Ausdehnung in Zusammenhang mit der Kommunalisierung der Arbeitslosigkeit schien man eine Zeit lang eine alternative institutionelle Problemlösungsarena gefunden zu haben, die die überwiegend erfolglose Problembearbeitung von Arbeitslosigkeit in der bundespolitischen Arena kompensieren sollte. Im Zuge der weiter steigenden Arbeitslosigkeit, der immer deutlicher werdenden Überforderung dieser Problemlösungsarena mit der Aufgabe und der zunehmenden Beschwerden über diesen Zustand, musste das Entlastungspotenzial aber als immer kleiner und damit auch die Möglichkeiten, hierdurch die WLI senken zu können, als immer geringer eingeschätzt werden.

Mit dem Bündnis für Arbeit und Wettbewerbsfähigkeit hatte die rot-grüne Regierung ab 1998 versucht, eine alternative Problemlösungsarena zu finden, die als tripartistisches Verhandlungssystem vor allem der Interessensregulierung dienen sollte. Daher ließ sich dies eindeutig auch als Versuch, die WLI zu beeinflussen, ansehen. Denn mit der Betonung einer Konsensstrategie zur Lösung des Arbeitsmarktproblems unter Rot-Grün schien man zunächst zu versuchen, die aufgeheizte Stimmung auf Gewerkschaftsseite nach dem Scheitern eines Bündnisses unter Kohl (13. WP) abzukühlen, sowie durch Konfliktmoderation fernab der parlamentarischen Arena emotionales Engagement zu begrenzen. Da der erhoffte Konsens in Hinsicht auf Reformbestrebungen aber nicht gefunden wurde und Schröder daraufhin die Reformpolitik mit der Agenda 2010 schließlich wieder zur „Chefsache“ erklärte, geriet die parlamentarische Arena allerdings wieder in den Fokus der Aufmerksamkeit. Dadurch konnten sich affektive Aufladungen auch wieder stärker konzentrieren und an Intensität gewinnen, wie insbesondere an den Protesten im Herbst 2003 zu sehen war. Zuvor schien man aber mit der kulturellen Ausdehnung auf die Hartz-Kommission einen Weg gefunden zu haben, ein Ansteigen der WLI in Reaktion auf den Vermittlungsskandal bei der BA „im Zaum zu halten“. Denn durch das Erschließen dieses alternativen Problemlöseverfahrens konnte die Aufmerksamkeit relativ schnell von der parlamentarischen Arena abgelenkt, aber gleichzeitig signalisiert werden, dass man sich des Problems umgehend annehme.

Schließlich ist zu bemerken, dass auch durch die Ausdehnung der Problembehandlung auf die europäische Ebene von entlastenden Wirkungen auszugehen war, da die Regierungen darauf hinweisen konnten, dass man sich nunmehr dem Problem in einer gemeinsamen europäischen Beschäftigungsstrategie annehme, was Hoffnungen auf neue Erfolge bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit wecken und so die WLI reduzieren helfen konnte. Allerdings ist zu bedenken, dass die im europäischen Problembehandlungsdiskurs dominierenden Deutungsmuster und Lösungsverschlüsse vor allem neo-liberal unter dem Motiv, die EU zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten Wirtschaftsraum zu machen (vgl. Lissabon-Strategie), geprägt waren, was auch wieder mit öffentlichen Vorstellungen über die Art und Weise der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit kollidieren konnte.

Da besonders auch die Frage, welchen Werten und Prinzipien man bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit folgen sollte, Anlass für emotionales Engagement gab, war nachvollziehbar, dass auch über Veränderungen des moralischen Milieus Einfluss auf die WLI des Problemthemas genommen werden konnte. Unter 5.2 wurde erläutert, dass das moralische Milieu im Laufe der Zeit zunächst durch Entkopplung des Wertes der Vollbeschäftigung vom Leitbild des Normalverhältnisses und der Verhinderung unterwertiger Beschäftigung gelockert worden war, womit auch eine Neubestimmung von Vollbeschäftigung bzw. der Wege zu ihrer Realisierung einherging. So ließ sich an dem hoch institutionalisierten Wert der Vollbeschäftigung schließlich doch festhalten, da die bestehende Nicht-Realisierung vor allem auf die noch nicht genutzten neuen Beschäftigungspotenziale und noch nicht ausreichende „berufliche Flexibilität“ bei den Arbeitslosen zurückgeführt werden konnte, so dass die mangelhafte Zielerreichung wiederum nicht mehr vorrangig der Politik angelastet werden konnte. Dies wurde durch die nachgewiesene veränderte Gewichtung der Grundnormen/-prinzipien der Sozialpolitik und den damit zusammenhängenden Deutungswandel von Gerechtigkeitsvorstellungen unterstützt. Da in Diskrepanzen zwischen der Geltung bisheriger Werte und Grundprinzipien – hier besonders in Bezug auf das institutionelle Solidaritätsprinzip und den Wert sozialer Gerechtigkeit unter dem Motiv sozialen Ausgleichs – und deren nicht mehr gelingender Realisierung eine wesentliche Quelle für affektive Aufladungen gesehen werden musste, konnten die Veränderungen des moralischen Milieus als Versuche zur Senkung der WLI gesehen werden.

Die schleichende Erosion des Solidaritätsprinzips über die fortschreitende Betonung von mehr zwischenmenschlicher Solidarität und Zurückhaltung bei den Ansprüchen an den Sozialstaat schien anfangs noch akzeptiert zu werden, vor allem weil von den politischen Akteuren in den Debatten immer wieder auch der Leistungsmissbrauch als Verstoß gegen das Solidaritätsprinzip dramatisiert und so der Anschein erweckt wurde, dass das Prinzip des Füreinander-Einstehens von Einigen ohnehin nur als „soziale Hängematte“ ausgenutzt würde und dem Sozialstaat wie der Gesellschaft schade. Vor diesem Hintergrund ließ sich auch erwarten, dass die Betonung des Leistungsprinzips, von Subsidiarität und Eigenverantwortung auf eine breitere Akzeptanz treffen würde und damit auch die Steigerung der WLI als Reaktion auf Einschnitte bei den sozialstaatlichen Leistungen in Grenzen gehalten werden könne. Es war plausibel, dass sich Empörungen über beobachtbare Ungleichheiten in den sozialen Verhältnissen und bei der Teilnahme am Arbeitsmarkt unter der Betonung von Leistungsgerechtigkeit und schließlich Chancengerechtigkeit bzw. -gleichheit in Grenzen halten oder auch in gewissem Ausmaße ignorieren ließen. Denn diese sollten nun als Ausdruck unterschiedlicher Leistung und Chancenrealisierung und weniger als Ergebnis eines mangelhaften sozialen Ausgleichs durch die Politik gesehen werden. Durch die Einführung produktivistischer Gerechtigkeitsvorstellungen in den parlamentarischen Diskurs eröffnete sich außerdem die Möglichkeit, nicht nur den geringeren Ausgleich von bestehenden Ungleichheiten, sondern auch deren begrenzte Vermehrung, was mitunter auch gegen Vorstellungen von Leistungsgerechtigkeit verstoßen konnte, als gut und gerecht zu interpretieren und so-

mit einer affektiven Aufladung entgegenzuwirken. Über die Verdichtung des moralischen Milieus um die Grundnorm der Eigenverantwortung seit dem Machtwechsel zur schwarz-gelben Regierung schienen sich insgesamt Spielräume zu ergeben, affektive Aufladungen des Problemthemas quasi ins Leere laufen zu lassen. Denn, wie oben schon zum Aspekt der Adressierung erwähnt, wenn der Einzelne als stark (mit)verantwortlich für die Realisierung von Vollbeschäftigung, von Erwerbschancen und gesellschaftlichem Wohlstand dargestellt wurde, ließ sich eigentlich nicht mehr die Politik sondern eher „die Faulen, Unehrliehen“ oder auch das eigene Gewissen zum Adressaten der Emotionen machen.

Wie die Proteste gegen den Sozialabbau und die Arbeitsmarktreformen zeigten, konzentrierten sich die Emotionen aber doch vor allem gegen die Politik bzw. die rot-grüne Regierung. Erklärbar ist dies, weil die Veränderungen des moralischen Milieus, vor allem die Betonung von mehr Eigenverantwortung und damit die Rechtfertigung der Re-Privatisierung von Arbeitslosigkeit bei gleichzeitiger Wahrnehmung eines fortschreitenden Verlusts an sozialer Sicherheit, in einigen Teilöffentlichkeiten nicht mitgetragen und als ungerechte Überforderung interpretiert wurde. Festzuhalten ist aber auch, dass die hohe WLI in Reaktion auf die Agenda-Politik durch Beschwichtigungen und Diffamierung der „Unruhestifter“ offensichtlich wieder gesenkt werden konnte, ohne dass von dem eingeschlagenen politischen Kurs der Problembearbeitung maßgeblich abgewichen werden musste oder es zu einer Rückbesinnung auf traditionelle Werte und Prinzipien eines versorgenden Sozialstaates gekommen wäre. Die SPD verlor dadurch zwar erheblich an Wählerunterstützung, konnte aber mit der CDU/CSU an der Regierungsmacht bleiben, mit der man bei den Arbeitsmarktreformen schon im Rahmen einer informellen Großen Koalition zusammengearbeitet hatte. Von einer Legitimationskrise des politischen Systems konnte also nicht gesprochen werden, wenn auch die Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 2005 mit 77,7 Prozent so gering wie noch nie zuvor ausfiel.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass Differenzierungstätigkeiten und Veränderungen des moralischen Milieus auch als Versuche der Begrenzung von affektiven Aufladungen des Problemthemas angesehen werden konnten und damit Unterstützung für die Hypothese (WLI 1) gefunden wurde. Durch die Differenzierungstätigkeiten schien vor allem eine Dispersion von Aufmerksamkeit bzw. emotionalem Engagement in Bezug auf verschiedene Forderungen und Ziele, Adressaten und Problemlösungsarenen möglich, während über Veränderungen des moralischen Milieus versucht wurde, affektiven Aufladungen aufgrund von Diskrepanzen zwischen der Geltung eines Wertes und seiner Realisierung durch Neubestimmungen oder auch veränderte Gewichtungen von Werten und Normen entgegenzuwirken. Grenzen dieser Mechanismen zur Senkung der WLI waren aber vor dem Hintergrund einer mangelnden öffentlichen Akzeptanz einiger Veränderungen des kulturellen Milieus von Arbeitslosigkeit auch deutlich geworden, was nun noch hinsichtlich der Frage diskutiert werden soll, ob dies auch auf die Wahrnehmung von Angst vor Arbeitslosigkeit zurückgeführt werden kann.

### 5.3.2 Die Wahrnehmung von Angst vor Arbeitslosigkeit als Hindernis für die Senkung der WLI

Die WLI von Problemen, die mit der Einstellung der Angst verbunden sind, sollte durch Differenzierungen und Veränderungen des moralischen Milieus nicht gesenkt werden können, weil, so die Annahmen der Theorie, man Angst nicht mit Ratio begegnen könne, die Wahrnehmung von Angst das Gewissen der politischen Akteure auf den Plan rufe und ein Nachlassen eines gewissen emotionalen Engagements auch in der parlamentarischen Arena einem Nachgeben gegenüber den Befürchtungen, die mit Arbeitslosigkeit verbunden werden, gleichkäme.

Anhand der demoskopischen Daten hatte sich Hinweise darauf finden lassen, dass Angst vor Arbeitslosigkeit in der Öffentlichkeit im Zuge der steigenden und sich verfestigenden Arbeitslosigkeit, vor allem auch im Kontext von wirtschaftlichen Rezessionen und der besonderen Arbeitsmarktproblematik im Osten nach der Wiedervereinigung, aufkam. Dass sie von den politischen Akteuren auch wahrgenommen wurde, war deutlich geworden, da sie ab der Zeit der ersten Wirtschaftskrise 1974/1975, ausgenommen in der 11. und 14. WP<sup>354</sup>, auch immer wieder zum Thema in den Debatten gemacht wurde.

Tab. 8: Die Thematisierung von Angst in den parlamentarischen Debatten

Legislaturperiode	Thematisierungen von Angst
5.WP (1965 - 1969)	keine Thematisierung
6.WP (1969 - 1972)	keine Thematisierung
7.WP (1972 - 1976)	in 3 von 11 Debatten
8. WP (1976 - 1980)	in 2 von 4 Debatten
9. WP (1980 - 1983)	in 2 von 4 Debatten
10.WP (1983 - 1987)	in 5 von 9 Debatten
11.WP (1987 - 1990)	Keine Thematisierung
12.WP (1990 - 1994)	in 2 von 9 Debatten
13.WP (1994 - 1998)	in 7 von 13 Debatten
14.WP (1998- 2002)	keine Thematisierung
15.WP (2002- 2005)	in 3 von 7 Debatten

Bei der Thematisierung von Angst in den Debatten musste natürlich zwischen Opposition und Regierung unterschieden werden, wobei sich ein typisches Muster identifizieren ließ. So wurde von Seiten der Opposition, unabhängig von der Parteizugehörigkeit, die Angst der Öffentlichkeit überhaupt erst zum Thema gemacht, indem man darauf hinwies, dass Angst in der Bevölkerung zu beobachten sei, sie zunehme, um sich greife, ein angespanntes Klima schaffe oder ähnliches. Dies war vor allem dienlich, die Regierungsverantwortlichen zusätzlich unter Druck zu setzen, da man so zum Ausdruck brachte, dass von einer hohen WLI in Bezug auf das Problem auszugehen war, die man zusätzlich noch zu steigern versuchte, indem man die jeweilige Lage dramatisierte, das Schicksal der Betroffenen beklagte und die Untätigkeit bzw. Unfähigkeit der jeweiligen Regierung, diesem zu begegnen, skandalisierte. Dagegen waren von den jeweiligen Regierungen immer auch konkrete Entemotionalisierungsversuche unternommen worden. Angst wurde als unbegründet, unnötig oder auch kontraproduktive

<sup>354</sup> Dies war nachvollziehbar, da in diesen Legislaturperioden Arbeitslosigkeit wieder abgebaut werden konnte und ein Klima wirtschaftlicher Erholung bzw. vor der Wiedervereinigung im Westen sogar ein regelrechter Wirtschaftsboom wahrgenommen wurde.

Einstellung angesichts bestehender Herausforderungen dargestellt, die Opposition des rein taktischen Schürens von Ängsten bezichtigt und daher appelliert worden, der „Panikmache“ der Opposition nicht anheim zu fallen bzw. ihren „Horrorszenarien“ keinen Glauben zu schenken. Somit schien man also zu versuchen, der Verbreitung von Angst und damit auch der Gefahr der Moralisierung von Politik, durch die die Problembearbeitungsmechanismen der Differenzierung und Veränderung des moralischen Milieus erschwert würden, Einhalt zu gebieten. Letztlich war nicht festzustellen, dass Zielspezifizierungen, eine Ausweitung oder Re-Privatisierung der Adressierung in Zusammenhang mit Veränderungen des moralischen Milieus ausblieben, obwohl Angst vor Arbeitslosigkeit, insbesondere vermehrte Abstiegsängste vor dem Hintergrund der im Laufe der Zeit vorgenommenen Leistungskürzungen, in Teilen der Bevölkerung wahrgenommen wurden. Vielmehr versuchte man diesen Ängsten weiterhin durch Hinweis auf differenzierte Lösungsansätze und die sich daraus ergebenden Chancen, die Betonung der Orientierung am neuen Leitbild von „Flexicurity“ sowie an „umfassender Sicherung, auf bescheidenerem Niveau“ zu begegnen. Es waren so auch keine Hinweise zu finden, dass die politische Problembearbeitung zu einer persönlichen „Gewissensfrage“ wurde, die Versuche der Veränderungen des kulturellen Milieus von Arbeitslosigkeit von Seiten der Regierungen verhinderte, weil man sie angesichts der Wahrnehmung von Angst nun für moralisch unzulässig hielt. Natürlich lässt sich nicht grundsätzlich ausschließen, dass bei einigen politischen Akteuren „im Stillen“ auch ab und zu moralische Zweifel vorhanden waren. Allerdings muss gesehen werden, dass diese dann anscheinend nicht stark genug waren oder sich nicht durchsetzen konnten.<sup>355</sup> Dies muss im Kontext des Motivs der Demonstration von Geschlossenheit bei der Problembearbeitung, um Verunsicherungen zu vermeiden, gesehen werden. Dabei spielt die Ausnutzung der besonderen Machtstellung von politischen Akteuren (z.B. des Kanzlers, der Partei-/Fraktionsvorsitzenden) im parlamentarischen wie im jeweiligen partei-internen Wissensmarkt eine Rolle. Dies war besonders in der rot-grünen Regierungszeit deutlich geworden, in der Schröder immer wieder versuchte, „Zweifler“ in den eigenen Reihen auf den eingeschlagenen Modernisierungskurs einzuschwören oder auch im Rahmen der so genannten „Basta-Politik“ innerparteiliche Diskussionen mit einem „Machtwort“ zu beenden. Letztlich muss davon ausgegangen werden, dass ebenfalls unter dem Ziel der Demonstration von Geschlossenheit wohl immer auch darauf geachtet wurde, Abweichlern im parlamentarischen Problemdiskurs keine besonderen Ausdrucksmöglichkeiten zu bieten und so ihre Argumentations- und Konfliktfähigkeit zu schwächen.

---

<sup>355</sup> Interessant ist in diesem Zusammenhang natürlich v.a. der Rücktritt Lafontaines im Jahr 1999 und sein darauf folgendes Engagement zur Etablierung einer Linkspartei. Diese Entscheidung wird vor allem im Rahmen des persönlichen Machtkampfs zwischen Schröder und Lafontaine interpretiert, lässt sich aber auch auf einen Gewissenskonflikt hinsichtlich der Art und Weise der Problembearbeitung zurückführen, da Lafontaine den Modernisierungskurs Schröders als Verstoß gegen sozialdemokratische Grundwerte interpretierte und ihn daher nicht mehr mittragen wollte. Damit wird aber auch deutlich, dass es weniger die wahrgenommene Angst in der Bevölkerung, wie von Nedelmann behauptet, als das von Sabatier angesprochene Problem der Änderungsresistenz von relevanten Kernüberzeugungen innerhalb einer Advocacy-Koalition zu sein schien, was die Mechanismen der Problembearbeitung zu behindern schien. Da die Chancen der Veränderung des politischen Kurses innerhalb der Partei durch Widerspruch anscheinend als zu gering bzw. die Deutungsmacht der Modernisierer als zu hoch eingeschätzt wurde, wählte nicht nur Lafontaine die Reaktionsweise der Abwanderung, wie an zahlreichen weiteren Parteiaustritten in Folge der Agenda 2010 zu sehen war. Dies schwächte zwar das Ausmaß an Unterstützung für die SPD, hielt aber die Regierung nicht davon ab, weiter an den Veränderungen des moralischen Milieus von Arbeitslosigkeit, mit denen der Umbau zum aktivierenden Sozialstaat sowie die aktivierende Arbeitsmarktpolitik legitimierbar schien, festzuhalten.

Bestehende moralische Bedenken in den eigenen Reihen schien man so aus dem parlamentarischen Problemdiskurs heraushalten zu können und gleichzeitig durch Argumentationen des langfristig Nützlichen und Notwendigen, im Kontext von neuen Gerechtigkeitsvorstellungen auch des sozial Gerechten, zusätzlich entgegenzuwirken. Es konnte so nicht festgestellt werden, dass „Gewissensfragen“ bei der Problembearbeitung durch regierungsverantwortliche Akteure eine große Rolle spielten, sondern auch bei der Wahrnehmung von Angst in Bezug auf Arbeitslosigkeit die Orientierung am Erhalt von Handlungsflexibilität durch kulturelles Krisenmanagement dominant zu sein schien.

So zeigte sich insgesamt, dass auch bei Wahrnehmung von Angst vor Arbeitslosigkeit in der Öffentlichkeit die jeweiligen Regierungen weiterhin versuchten, dieser durch Hinweis auf differenzierte Lösungsansätze, die Notwendigkeit gemeinsamer Anstrengungen sowie besonders auch des Einsatzes von Eigenleistung und -verantwortung und somit der Versicherung, die Herausforderungen meistern zu können, offensiv entgegen zu treten. Grenzen der Möglichkeit, affektive Aufladungen über Differenzierungen und/oder Veränderungen des moralischen Milieus zu verhindern bzw. zu reduzieren, lagen somit eher nicht in der Transformation des Problemthemas in Gewissenskonflikte bei den politischen Akteuren. Vielmehr verhinderte die vielfach fehlende Akzeptanz der verfolgten Lösungsansätze, der veränderten Betonung sozialpolitischer Prinzipien und der damit zusammenhängenden Neubestimmung von Gerechtigkeitsvorstellungen sowie ein sinkendes Vertrauen in die Problemlösefähigkeit, eventuell auch in den Problemlösewillen der Politik, dass affektive Aufladungen dauerhaft verhindert werden konnten.

Dies kann auch auf ein schlechtes „timing“ der Sozialstaats- und Arbeitsmarktreformen, besonders der Hartz IV-Reform zurückgeführt werden (vgl. Eichhorst/Sesselmaier 2006, S. 7). Während beispielsweise in Großbritannien und Dänemark aktivierende Arbeitsmarktpolitik in einer Phase stärkeren Wirtschaftswachstums, sinkender Arbeitslosigkeit, komplementärer Reformen, wie der Einführung eines Mindestlohns, und damit unter günstigen Rahmenbedingungen etabliert wurde, standen die Reformen in Deutschland im Kontext eines wenig aufnahmefähigen Arbeitsmarktes, weiterhin steigender Arbeitslosigkeit und Stagnation beim Wirtschaftswachstum. Vor diesem Hintergrund ließ sich eigentlich erwarten, dass das schon von der schwarz-gelben Regierung forcierte Leitbild einer eigenverantwortlichen Leistungsgesellschaft, vermehrte Einbußen bei der sozialen Absicherung und Zumutungen auf wenig Verständnis treffen würden. Zu bemerken ist außerdem, dass in der rot-grünen Regierungszeit die Sozialstaats- und Arbeitsmarktreformen relativ abrupt angekündigt wurden und gegenüber den zu Beginn der Regierungszeit verfolgten Ansätze unter dem Motto „mehr Ordnung und Gerechtigkeit am Arbeitsmarkt“ als krasser Bruch wahrgenommen werden mussten, so dass Verunsicherung und Angst nicht genommen, sondern eher noch befördert wurden.

Hieraus lässt sich insgesamt folgern, dass die Mechanismen der Problembearbeitung bei Wahrnehmung von Angst und Verunsicherung in der Öffentlichkeit sowie unter ungünstigen wirtschaftlichen

Rahmenbedingungen als beschränkt anzusehen sind, weil in einem solchen Kontext damit zu rechnen ist, dass der Rückzug des Staates aus der Problemlösungsverantwortung und die strikte Verfolgung eines „vernünftigen“ und finanziell notwendigen Reformprogramms unter Abkehr von in der Öffentlichkeit immer noch mit hoher Geltung versehenen Vorstellungen von traditioneller Verteilungsgerechtigkeit zu einem größeren Verlust von politischer Unterstützung bzw. Massenloyalität führen würde. Da die schwarz-gelbe Regierung wie schließlich auch Rot-Grün aber anscheinend darauf hofften, im Laufe der Zeit auf breitere Akzeptanz für die neuen Gerechtigkeitsvorstellungen zu stoßen, durch Beschwichtigungsversuche und vor allem auch die Betonung der Alternativlosigkeit des eingeschlagenen Kurses zur Abwendung akuter oder in Zukunft auftretender Funktionsdefizite, genügend Zustimmung zu erreichen, wurde auch keine politische Trendwende eingeleitet. Diese wäre aufgrund der Wechselwirkung zwischen Maßnahmen- und Deutungswandel aber auch nur auf Basis erneuter umfassender Veränderungen des kulturellen Milieus von Arbeitslosigkeit und der Situationsdefinitionen möglich gewesen, was im Rahmen der geltenden politischen Wirklichkeitskonstruktionen aber nicht, vor allem nicht ad hoc denkbar schien.

### **5.3.3 Fazit zur Bedeutung der Dimension der WLI bei der politischen Problembearbeitung**

Die Ergebnisse der Analysen weisen eindeutig darauf hin, dass bei der politischen Problembearbeitung von Arbeitslosigkeit Versuche der Einflussnahme auf die WLI des Problems stattfanden und letztlich auch eine nicht unerhebliche Rolle spielten. So war deutlich geworden, dass die jeweiligen Regierungen anscheinend wirklich versuchten, das WLI des Problems, abgesehen von den strategischen Aufladungen von Teilproblemen und einem Mindestmaß an erwarteter „emotionaler Anteilnahme“, gering zu halten, durch Differenzierungen zu zerstreuen, Veränderungen des moralischen Milieus zu begrenzen und vor allem bei „Panikmache“ von Seiten der Opposition zu beschwichtigen. Über die Erfolge/Misserfolge dieser Versuche konnte im Rahmen dieser Arbeit vor dem Hintergrund von Protestaufkommen, Wahlergebnissen, demoskopischen Daten zunächst nur spekuliert werden. Es müsste daher Aufgabe weiterer Forschung sein, diesen Mechanismus der Problembearbeitung genauer zu untersuchen, indem zum Beispiel bei einer akuten wahrgenommenen Krisensituation, die Entwicklung des emotionalen Engagements der politischen Akteure wie auch in der Öffentlichkeit intensiver und zeitnäher betrachtet werden. Hierbei sollten Beobachtungen über die parlamentarische Arena hinaus angestellt werden. Vor allem der Betrachtung der massenmedialen Diskursarena dürfte besondere Bedeutung zukommen, da die Massenmedien als zentrales Scharnier zwischen dem Kommunikationsraum des politischen Systems und der Öffentlichkeit fungieren und über die Art und Weise sowie Dauer ihrer Berichterstattung über soziale Probleme bzw. deren politischer Problembearbeitung maßgeblich beeinflussen, wann und in welchem Ausmaß Problemthemen affektiv aufgeladen werden oder auch wieder erkalten. Dabei wäre es ideal, wenn gleichzeitig demoskopische Daten zur Einschätzung der Entwicklung des Problems, persönlicher Sorge angesichts des Problems, Vertrauen in Problemlösefähigkeit der Politik o.ä. erhoben würden, um Hinweise auf die Beeinflussung der öffentlichen Wahr-

---

nehmung und affektiven Aufladung des Problemthemas durch die massenmediale Thematisierung zu bekommen.

Das Interesse an einer weitergehenden Untersuchung dieses Mechanismus muss vor dem Hintergrund gesehen werden, dass politisches Krisenmanagement zur Aufrechterhaltung von Handlungsflexibilität und -legitimität wohl in nicht unerheblicher Weise von der Fähigkeit politischer Akteure abhängt, die Emotionen zu beeinflussen. So ließe sich in Anlehnung an die Behauptung des wpA – „wer die Zukunftserwartungen bestimmt, beherrscht zu einem guten Teil den politischen Prozess“ (vgl. Nullmeier/Rüb 1993, S. 45) – analog formulieren: Wer die Emotionen der Bevölkerung bzw. die WLI sozialer Probleme steuern kann, beherrscht zu einem guten Teil den politischen Prozess. Wie Studien immer wieder zeigen, wird das Individuum weniger als angenommen von seiner Ratio als von irrationalen Stimmungen und Emotionen beeinflusst, die zudem in Gruppenbezügen noch eine ganz eigene Dynamik entwickeln können. Gerade Wahlentscheidungen basieren weniger auf komplexen rationalen Entscheidungsprozessen als auch auf der Aufnahme (irrationaler) Stimmungen und spezifischer Emotionalisierungen.

Die Bedeutung der Emotionen, die mit sozialen Problemen verbunden werden und auch des emotionalen Engagements, welches politische Akteure in das Problemthema investieren, darf also nicht unterschätzt werden. Variationen der WLI müssen letztlich als schwierigster Mechanismus, aber gleichzeitig vielleicht auch als bedeutendster Mechanismus des kulturellen Krisenmanagements angesehen werden. Denn letztlich ist Nedelmanns Behauptung doch recht zu geben, dass in einem Klima von Angst und Verunsicherung rationales Regierungshandeln unter dem Motiv des Erhalts von Systemflexibilität immer an ihre Grenzen geraten wird. Die Beherrschung des richtigen Spiels mit den Emotionen, die Kunst auch in der Politik das richtige Maß an emotionalem Engagement zu zeigen, da nicht wirklich vorhersehbar ist, welches Maß an emotionalem Engagement bzw. emotionaler Zurückhaltung letztlich für die eigenen Interessen dienlich ist bzw. erwartet wird, kann damit vor allem in einer Mediendemokratie als ein wichtiger Machtfaktor angesehen werden.

## 6. Abschlussdiskussion

In der vorliegenden Arbeit wurde die politische Problembearbeitung von Arbeitslosigkeit von der Entstehung des AFG bis zu den Hartz-Reformen aus einer konstruktivistischen Perspektive sozialer Probleme untersucht, wie sie sich in Nedelmanns Theorie der Problembearbeitung unter Hinweis auf das sogenannte kulturelle Milieu sozialer Probleme und die Möglichkeiten seiner Veränderung im Sinne kulturellen Krisenmanagements findet. Nedelmanns Ansatz wurde durch Rückbindung an die Variante des kontextuellen Konstruktivismus sowie durch Verbindung mit einem Ansatz interpretativer Policy-Forschung, wie ihn Nullmeier/Rüb mit dem wissenspolitologischen Ansatz vorstellen, konkretisiert und forschungspraktisch fruchtbar gemacht. So wurde durch die Fundierung des Nedelmannschen Ansatzes im kontextuellen Konstruktivismus darauf verwiesen, dass politische Situations- und Problemdefinitionen sowie Veränderungen des kulturellen Milieus von Arbeitslosigkeit im Zeitablauf in ihren jeweiligen Entstehungskontexten, d.h. unter Bezug auf die wahrgenommenen wirtschaftlichen und finanziellen Rahmenbedingungen, Chancen und Restriktionen, die politischen Machtkonstellationen und den wahrgenommenen Handlungs- und Problemdruck, der flankierend anhand „objektivistischer Informationen“ zur Entwicklung der Arbeitslosigkeit und der öffentlichen Meinung zur Dringlichkeit des sozialen Problems betrachtet wurde, zu interpretieren sind.

Der wpA erwies sich als besonders anschlussfähig für die Nedelmannsche Theorie, weil er politisches Handeln ebenfalls als kulturell produktives Handeln (vgl. Nedelmann 1986b, S. 397) auffasst. Er bezieht das interpretative Paradigma konsequent auf das Feld der Politik, indem er betont, dass sich politisches Handeln immer in einer Wirklichkeit vollzieht, die sich politische Akteure in ihrem Wissen über das Sein der Welt, die eigenen Interessen, Handlungsabsichten und -notwendigkeiten (vgl. deskriptives und normatives Wissen) schaffen und demnach diese politischen Realitätskonstruktionen auch ins Zentrum politikwissenschaftlicher Analyse gerückt werden müssen. Die wissenspolitologischen Grundannahmen und seine begriffliche Analytik ermöglichten eine tiefenschärfere Betrachtung des Prozesses politischer Problembearbeitung von Arbeitslosigkeit. So konnte mit dem Konzept des Wissensmarktes ein diskursives Feld – hier der Wissensmarkt Parlamentsdebatte – für Veränderungen des kulturellen Milieus identifiziert und die Bedingungen, unter denen diese hier Geltung erlangen können, genauer nachvollzogen werden. Die Durchsetzung von Problemdeutungsmustern auf dem parlamentarischen Wissensmarkt konnte so auch vor dem Hintergrund der Hinweise auf die Eigenart bestimmter Wissensformen und der asymmetrischen Chancen der Wissensproduktion, -verbreitung und -kommunikation in Abhängigkeit von der Machtstellung (kollektiver) Akteure an Wissensmärkten reflektiert werden, wenn auch keine umfassende wissenspolitologische Feinanalyse, die den Rahmen des Machbaren gesprengt hätte, durchgeführt werden konnte. Es ließ sich aber auch so erkennen, dass Veränderungen des kulturellen Milieus von Arbeitslosigkeit und damit mehr oder weniger direkt einhergehender Maßnahmenwandel auch immer wieder im Kontext der Anführung von Sachzwängen, Notwendigkeitskonstruktionen und schließlich auch funktionalistischen Argumentationen (vgl. Sicherung der Funktionsfähigkeit des Sozialstaates, des Sozialversicherungssystems) stattfand, denen das

Potenzial zugeschrieben wird, anderes Wissen und andere Interessen argumentativ übertreffen zu können. Somit versuchten die Regierungen neben der Ausnutzung ihrer generell höheren interpretativen Aktions- und argumentativen Konfliktfähigkeit offensichtlich, ihre „Sicht der Dinge“ als alternativlos darzustellen und ihr damit Geltung zu verschaffen. Politische Entscheidungen und Maßnahmeentwicklung in der Arbeitsmarktpolitik wurden somit als sichtbares und zum Teil nur vorläufiges Ergebnis der Durchsetzung von spezifischen Situationsdefinitionen, Problemdeutungen, Wertvorstellungen und Zielformulierungen im parlamentarischen Wissensmarkt angesehen. Dementsprechend wurde auf den Ansatz einer wissenssoziologischen Diskursanalyse als rahmender Forschungsperspektive zurückgegriffen, da sich diese genau der Untersuchung solcher Prozesse der sozialen Konstruktion, Kommunikation, Legitimation und Objektivation von Deutungsstrukturen auf der Ebene von Institutionen, Organisationen bzw. sozialen kollektiven Akteuren, die in einem symbolischen Kampf um die Durchsetzung ihrer Wirklichkeitsdefinitionen stehen, widmet. Es wurde das diskursive Feld/der Wissensmarkt Parlamentsdebatte fokussiert und problembezogene Regierungserklärungen und Gesetzgebungsdebatten als für die Fragestellung relevante Diskursfragmente ausgewählt. Diese wurden in Orientierung an den analytischen Dimensionen des kulturellen Milieus sozialer Probleme inhaltsanalytisch ausgewertet, um die von den jeweiligen Regierungen vertretenen Deutungsmuster von Arbeitslosigkeit je Legislaturperiode rekonstruieren und schließlich ihre Veränderungen im historischen Längsschnitt beurteilen zu können.

Festzuhalten ist hier, dass sich die Fokussierung auf den parlamentarischen Wissensmarkt für das Untersuchungsinteresse als sehr gut geeignet erwies. Denn so konnte die sicherlich immer noch wichtigste politische Diskursarena, in der deutungsmächtige politische (kollektive) Akteure ihre Realitätskonstruktionen und Problemdeutungsmuster in Verbindung mit geplanten Maßnahmen öffentlich präsentieren und rechtfertigen müssen und so der Zusammenhang von Deutungs- und Maßnahmenwandel noch am besten zu betrachten ist, über den gewählten langen Beobachtungszeitraum hinweg beobachtet werden. Wie sich zeigte, ließ sich anhand der betrachteten Plenardebatten das kollektive Deutungsangebot der jeweiligen im Bundestag vertretenen Fraktionen, der jeweiligen Regierungen, außerordentlich gut rekonstruieren, ohne dass extensiv auf zusätzlich erklärendes Material hätte zurückgegriffen werden müssen. Plenardebatten stellen damit für eine an politischen Realitätskonstruktionen und dem symbolischen Kampf um die Durchsetzung von Deutungen im politischen Diskurs interessierte interpretative Policy-Forschung eine fruchtbare, ja unverzichtbare Datenquelle dar, die keinesfalls nur „Schaupolitik“ dokumentiert, sondern bei gleichzeitiger Betrachtung des beobachtbaren Policy-Wandels wichtige Einblicke in die Zusammenhänge bzw. die Wechselwirkung zwischen Deutungs- und Maßnahmenwandel in der politischen Problembearbeitung gibt.

In der vorliegenden Arbeit ließ sich nun ein Deutungswandel im bundespolitischen Problemdiskurs nachverfolgen, der sich, wie unter 5. ausführlich erläutert, mit hoher Plausibilität als Ergebnis von

Versuchen kulturellen Krisenmanagements über Differenzierungstätigkeiten und Veränderungen des moralischen Milieus interpretieren ließ<sup>356</sup>. Durch die Analyse des Fallbeispiels konnte somit eindeutig empirische Unterstützung für die Idee der politischen Bearbeitung von problematisierten Sachverhalten, die als Krisenthema wahrgenommen werden, durch spezifische Transformationen des Problemdeutungsmusters gefunden werden. Diese ist als gewichtig einzuschätzen, weil mit der Betrachtung der politischen Bearbeitung von Arbeitslosigkeit das für den lohnarbeitszentrierten Sozialstaat zentrale politische Problem in den Blick genommen und die zur Überprüfung des empirischen Gehalts der Theorie der Problembearbeitung benötigte langfristige Perspektive verfolgt wurde. So ließ sich zeigen, dass Veränderungen des kulturellen Milieus von Arbeitslosigkeit seit der Wahrnehmung einer nicht mehr gelingenden schnellen Eindämmung, sondern Verfestigung und schließlich weiteren Zunahme von Arbeitslosigkeit wirklich von allen Regierungen durch- bzw. fortgeführt wurden, wobei durch die Einbeziehung der 5. und 6. WP, in denen Arbeitslosigkeit noch nicht als politisches Krisenthema wahrgenommen wurde, auch die notwendige Kontrastfolie vorhanden war, um diese Veränderungen angemessen beurteilen zu können.

Was bedeutet dieses Ergebnis nun für die Betrachtung des Paradigmenwechsels von der aktiven zu aktivierenden Arbeitsmarktpolitik mit einem Kristallisationspunkt in der Hartz IV-Reform? Nach Hall (1993) ist von einem Paradigmenwechsel in der Politik zu sprechen, wenn eine umfassende Abkehr von früheren Politikansätzen zu identifizieren ist, d.h. nicht nur Instrumente und ihre Justierung, sondern auch die übergeordneten Grundkonzepte und Zielvorstellungen einer Politik verändert werden, womit meist eine radikale Veränderung des politischen Diskurses einhergeht. Eine solche Veränderung wird meist erst für die zweite Hälfte der ersten Legislaturperiode (14. WP) von Rot-Grün identifiziert, was vor dem Hintergrund der hier eingenommenen langfristigen Perspektive allerdings irreführend erscheint. So wurde durch die hier eingenommene längerfristige Perspektive deutlich, dass der Pfad zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik diskursiv, vor allem durch Veränderungen des moralischen Milieus, bereits viel früher angelegt war, wenn dies auch noch nicht unmittelbar auch auf der Maßnahmenebene sichtbar wurde. Forderungen nach mehr Leistungsbereitschaft, Eigenverantwortung statt Vertrauen auf solidarische Unterstützung sowie der Anerkennung, dass jede Arbeit besser als keine sei und es gerecht sei, die Reziprozitätsnorm („keine Leistung ohne Gegenleistung“) wieder stärker zu betonen, wurden vor allem von der konservativ-liberalen Regierung erhoben und im Laufe ihrer Regierungszeit im parlamentarischen Wissensmarkt immer mehr verfestigt. Damit war im politischen Problembearbeitungsdiskurs schon vor dem Regierungswechsel zu Rot-Grün maßgeblich das moralische Milieu von Arbeitslosigkeit konstruiert worden, welches nachher zur Rechtfertigung aktivierender Arbeitsmarktpolitik angeführt wurde. Dieses setzte sich allerdings dann noch nicht in entsprechenden Strukturreformen um, zumindest was den Bereich des sozialen Sicherungssystems betrifft, da man

---

<sup>356</sup> Die Versuche zur Variation der WLI sind hier nicht zu nennen, da diese wiederum auf Differenzierungstätigkeiten und Veränderungen des moralischen Milieus zurückgeführt werden und die gefundenen direkten Entemotionalisierungsversuche im Sinne der Hinweise auf die Unbegründetheit der Angst, Appelle gegen Panikmache etc. als reine Beschwichtigungs-/Beruhigungsversuche keinen Einfluss auf den Deutungswandel haben.

hier zunächst nur durch wiederholte Leistungseinschnitte im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik wie dann auch bei den Lohnersatzleistungen sowie die Spezifizierung der Zielgruppen (vgl. Konstruktion von „wirklich Bedürftigen“) versuchte, Handlungsfähigkeit aufrechtzuerhalten. Es fand zwar in der Regierungszeit von Schwarz-Gelb im Rahmen der Beschäftigungsgesetze eine Deregulierung und Flexibilisierung des Arbeitsmarktes statt, mit der neue Beschäftigungspotenziale gerade auch fernab des Normalarbeitsverhältnisses erschlossen werden sollten. Mit dem Arbeitslosenhilfereformgesetz und der BSHG-Novelle 1996 wurden die Weichen für eine „fürsorgerische Arbeitsmarktpolitik“ (vgl. Heinelt/Weck 1998, S. 48) gestellt, die als Vorstufe für die Einführung einer Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) gesehen werden muss. Schließlich wurde hier schon versucht, die Arbeitslosenhilfe zu demontieren (vgl. Abschaffung der originären Arbeitslosenhilfe, zeitliche Begrenzung der Anschlussarbeitslosenhilfe) und das BSHG im Rahmen der Einführung weiterer Instrumente bei den Hilfen zur Arbeit arbeitsmarktpolitisch aufzuladen, um eine schnellere Eingliederung von arbeitslosen Sozialhilfeempfängern in Beschäftigung zu erreichen. Durch das AFRG von 1997 (SGB III) wurde auch schon der besonderen Verantwortung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern beim Arbeitsmarktausgleich als nun zentraler Zielvorstellung von aktiver Arbeitsmarktpolitik im Gesetz Ausdruck verliehen, die Zumutbarkeitskriterien noch einmal verschärft und einige neue Instrumente eingeführt (Eingliederungsvertrag für Langzeitarbeitslose, Einstellungszuschüsse bei Neugründungen, Vermittlungsunterstützung durch Dritte). Damit wurde schon auf die Bedeutung der Verbesserung der Vermittlungstätigkeiten zur schnelleren Eingliederung von (Langzeit-)Arbeitslosen hingewiesen. Während man also von der Vorstellung eines segmentierten Arbeitsmarktes mit gewollten Beschränkungen einer Abwärtsmobilität bereits deutlich Abstand genommen hatte, bewegte man sich ansonsten aber immer noch im Rahmen des institutionellen Arrangements des Bismarckschen Sozialmodells, mit dem auch bei längerer Arbeitslosigkeit noch eine Lebensstandardsicherung in Aussicht gestellt wurde. Damit wurde erst durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu einer Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) im Rahmen des Konzepts aktivierender Arbeitsmarktpolitik unter Rot-Grün gebrochen, was allerdings grundsätzlich von einem breiten politischen Konsens getragen wurde, da die Legitimität der Institution der Arbeitslosenhilfe, ihr in expliziter und impliziter Form akkumuliertes auf Problembewältigung gerichtetes Wissen (vgl. Matzner 1982, S. 67) schon länger in Frage gestellt wurde.<sup>357</sup> Über deren Verschmelzung mit der Sozialhilfe und der Einbettung dieses institutionellen Wandels in das Konzept aktivierender Arbeitsmarktpolitik ließen sich dann neue Sinndeutungen und Legitimationen finden.

Insgesamt ist der Paradigmenwechsel von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik damit als Ergebnis der Versuche langjähriger kulturellen Krisenmanagements verschiedener Regierungen über

---

<sup>357</sup> Die Zusammenführung zweier Leistungssysteme mit bisher unterschiedlichen Verwaltungen, Maßnahmemöglichkeiten und Anspruchsregelungen für Langzeitarbeitslose, die Vermeidung von Doppel-Bürokratie und Verschiebepahnhöfen wie auch die finanzielle Entlastung der Kommunen wurden schließlich von allen Parteien als notwendig angesehen, wenn auch über die genaue Ausgestaltung einer solchen Grundsicherung und des Fördern-und Fordern-Prinzips Uneinigkeiten bestanden.

Differenzierungen und Veränderungen des moralischen Milieus, d.h. sozusagen eines inkrementellen Deutungswandels im politischen Problemdiskurs anzusehen. Dieser fand auf der Ebene der beobachtbaren Maßnahmen zunächst nur in Form von graduellen Veränderungen und eher marginalen Reformen eine Entsprechung, bis es zu einem offensichtlicheren Durchbruch mit den Arbeitsmarkt- und Sozialstaatsreformen der rot-grünen Regierung kam. Diese erzielten so große Aufmerksamkeit, weil es zunächst den Anschein hatte, als wenn die rot-grüne Regierung den von der Vorgängerregierung vorgelegten Reform- bzw. Deutungspfad, gemäß den Äußerungen in der Oppositionszeit, nicht weiter beschreiten würde, was sich aber nur als kurzes Intermezzo erwies.<sup>358</sup> Wie sich zeigte, schwenkte die Regierung im Kontext der Problematisierung der prekären Haushaltssituation, von Wettbewerbs- und Modernisierungsdruck und der Wahrnehmung wieder zunehmenden Problem- und Handlungsdrucks, dann aber relativ schnell wieder auf diesen ein und verfolgte ihn, auch gegen Proteste, konsequent weiter. Man könnte dies als „diskursive Pfadabhängigkeit“ bei der politischen Problembearbeitung durch Veränderungen des kulturellen Milieus bezeichnen, an deren vorläufigem Ende hier mit der Hartz IV-Reform die Institutionalisierung eines Deutungsmusters stand, welches sich über einen Zeitraum von mehr als zwei Jahrzehnten im parlamentarischen Wissensmarkt herauskristallisierte.<sup>359</sup>

Von Pfadabhängigkeit wird in den Sozial- und Politikwissenschaften nun zunächst vor allem gesprochen, um individuelle, organisatorische Routinen, die Stabilität von Institutionen über verschiedene Mechanismen ihrer Reproduktion und die zu beobachtende Trägheit ihres Wandels zu erläutern (vgl. Mahoney 2000; North 1990,1993; Pierson 2000a/b). Kritisiert wird allerdings mittlerweile die Vorstellung der Unausweichlichkeit bestimmter Entwicklungsverläufe (vgl. Crouch/Farrell 2004) bzw. der „implizite Konservatismus“ (vgl. Beyer 2005) solcher Modelle. So wird darauf hingewiesen, dass institutioneller Wandel, auch grundlegender Art, doch immer denkbar ist, wenn er in einer graduellen Sequenz erfolgt (vgl. Ebbinghausen 2005) und berücksichtigt wird, dass das Konzept der Pfadabhängigkeit letztlich nur akteur- bzw. mikrofundiert zu verstehen ist. Institutionen stellen keine objektiven Gegebenheiten dar, die quasi automatisch bestimmte Entwicklungspfade prägen, sondern über die kognitive und normative Orientierung (Wissen über und Anerkennung der Legitimität von Institutionen), den Willen und die Sicht von Akteuren, die sich handelnd auf Institutionen beziehen wirken (vgl. Nullmeier/Rüb 1993, S. 52). Somit ist Pfadabhängigkeit im Endeffekt auf mehr oder weniger routinisierte Deutungs-/Handlungssequenzen individueller bzw. kollektiver Akteure zurückzuführen, was aber auch bedeutet, dass die Möglichkeiten für Pfadabweichungen in Abweichungen von diesen durch Deutungswandel zu suchen sind. So kann, wie hier beim Fall der Arbeitslosenhilfe oder im grö-

<sup>358</sup> Dieses ist im Grunde vor dem Hintergrund der Notwendigkeit der Einlösung der Wahlversprechen zur Sicherung der Glaubwürdigkeit, der zunächst auch günstiger erscheinenden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen wie dann auch im Kontext der personellen Konstellation an der Spitze der SPD zu sehen. So war mit Lafontaine als Vertreter des linken Flügels der SPD anfangs sowohl in der parlamentarischen wie auch der parteiinternen Diskursarena ein (deutungs)mächtiger Akteur zu finden, durch den die Durchsetzung bzw. Anknüpfung an durch Wettbewerbslogiken und Modernisierungszwänge geprägte „moderne Deutungsmuster“ eine Zeit lang erschwert wurde.

<sup>359</sup> Dabei ist zu bemerken, dass dieser Pfad, wenn man an die Episode nach der Wiedervereinigung oder eben die angedeutete Trendwende unter Rot-Grün denkt, auch nicht ganz linear verfolgt wurde, wobei diese Abweichungen vor allem unter dem Motiv der Sicherung von Massenloyalität erklärt werden können.

berer Zusammenhang der Institution(en) eines versorgenden Sozialstaates, das geronnene institutionelle Wissen im Kontext neuer Situations- und Problemdefinitionen, veränderter Wertvorstellungen und Handlungsorientierungen (vgl. Veränderungen des kulturellen Milieus eines sozialen Problems) als nicht mehr angemessen oder schließlich sogar problematisch hinsichtlich des Erhalts von Handlungs- bzw. Systemflexibilität angesehen bzw. dargestellt werden. Dies ermöglicht es, graduell davon abzurücken, es nur noch als eingeschränkt gültig anzuerkennen oder schließlich unter der Vorstellung alternativen handlungsleitenden Wissens ganz in seiner Geltung zu erschüttern.

In dem in dieser Arbeit vorgestellten theoretischen Bezugsrahmen lässt sich dann auch eine bisher fehlende „explicitated theory of agency“ (vgl. Garud/ Karnoe 2001, S. 7, zit. nach Werle 2007, S.128) für das Konzept der Pfadabhängigkeit im Feld der Politik finden, mit der Pfadabweichung und auch die Kreation eines neuen Pfades erklärt werden kann. Denn hierfür müssen, wie schon angemerkt, letztlich immer die problem- und institutionenbezogenen politischen Realitätskonstruktionen, Wert- und Legitimitätsvorstellungen sowie die Bedingungen, unter denen diese entstehen, sich reproduzieren oder auch verändert werden, betrachtet werden. Und dies steht im Fokus der Nedelmannschen Theorie der Problembearbeitung in Verbindung mit dem wpA. Pfadabweichungen sind also möglich, wenn vormals dominante problembezogene Wissensbestände oder institutionelles Wissen in seiner Geltung geschwächt werden kann, wenn es also politischen Akteuren gelingt, umfassendere Veränderungen des kulturellen Milieus sozialer Probleme, die vor allem im Kontext der Wahrnehmung einer Gefährdung von Handlungs-/Systemflexibilität erwartbar sind, in relevanten Teilöffentlichkeiten unter Einsatz ihrer Machtstellung und spezifischen Interpretations- und Wissensressourcen durchzusetzen. Ob dadurch nur eine kurzfristige Pfadabweichung legitimiert oder aber ein wirklich neuer Pfad kreiert wird, dürfte dann davon abhängen, ob das neue Deutungsangebot dauerhaft Geltung beanspruchen kann, wie stark daran immer wieder angeknüpft wird und ob es institutionalisiert werden kann, womit die Chancen seiner Reproduktion steigen.

Der in den größeren Kontext des Wandels vom versorgenden zum aktivierenden Sozialstaat eingebettete Paradigmenwechsel von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik ist so als Ergebnis der über mehrere Jahrzehnte verlaufenden Veränderungen des kulturellen Milieus von Arbeitslosigkeit zur Problembearbeitung zu interpretieren<sup>360</sup>, durch die ein neuer Deutungspfad im wohlfahrtsstaatlichen und spezifischen Problembearbeitungsdiskurs entstand. Dieser wurde von der schwarz-gelben Regierung seit 1992, nach einer kurzen Phase der Re-Orientierung am „wohlfahrtsstaatlichen Konsens“<sup>361</sup>

<sup>360</sup> Dabei ist zu bemerken, dass sich vor allem Veränderungen des moralischen Milieus von Arbeitslosigkeit, also der Normen- und Wertewandel, bildlich gesprochen dann auch nicht als das Ausschalten einer Lampe und das Anknipsen einer anderen Lampe, sondern eher im Sinne des Einsatzes eines Dimmers verstanden werden muss, durch den im Laufe der Zeit gewisse Wertvorstellungen und sozialpolitische Grundprinzipien quasi mehr und mehr in den Schatten gestellt wurden, während andere ins Licht der Aufmerksamkeit gerückt wurden.

<sup>361</sup> Damit wird ein Konsens beschrieben, den unterschiedliche politische Lager eingingen, um die Legitimität marktwirtschaftlicher Systeme zu sichern und der anhand von vier Merkmalen – Wohlfahrtsmehrung, intervenierender Staat, Solidarität und Gleichheit –, die die kulturellen Grundlagen dieses Konsenses bezeichnen, beschrieben werden kann (vgl. Heinelt/Weck 1998, S. 115).

zur sozialpolitischen Abfederung der Wiedervereinigung, verstärkt verfolgt bzw. noch deutlicher ausgebaut. Infolgedessen schienen sich bestimmte Realitätskonstruktionen, Problemdeutungen und veränderte Wertvorstellungen<sup>362</sup> durchzusetzen, eine hegemoniale Stellung im Wissensmarkt zu erlangen, an die dann auch die rot-grüne Regierung bei der Problembearbeitung anknüpfte.<sup>363</sup> Der Deutungspfad wurde so auch nach dem Regierungswechsel weiter beschritten und fand in den Arbeitsmarkt- und Sozialstaatsreformen schließlich auch eine konkrete Entsprechung auf der institutionellen Ebene, was dann vielfach erst als Pfadwechsel oder sogar als institutioneller Pfadbruch wahrgenommen wurde.

Insgesamt wird so deutlich, dass die durch den wissenspolitologischen Ansatz unterfütterte Theorie der Problembearbeitung nicht nur ein schlüssiges „Deutungsangebot“ für die Entwicklungen in der Arbeitsmarktpolitik liefert, sondern als eine weiter zu verfolgende Perspektive im Forschungsfeld der Politik sozialer Probleme zu sehen ist, mit der eine tiefergründige Erklärung stagnierender, reformorientierter oder auch in Umbruch geratender Politikverläufe und Institutionenwandels möglich ist.

Im Rahmen weitergehender Forschung sollten weitere Politikfelder auf den Zusammenhang zwischen Deutungs- und Maßnahmenwandel und die empirische Bewährung der von der Theorie der Problembearbeitung beschriebenen kulturellen Mechanismen der Problembearbeitung hin untersucht werden. Vor allem den Möglichkeiten und Grenzen der Veränderung des moralischen Milieus sozialer Probleme sollte dabei noch genauer Aufmerksamkeit gewidmet werden, da diesen auf Basis der Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung eine wesentliche Rolle in der politischen Problembearbeitung zugesprochen werden muss, diese schließlich ausschlaggebend für den Paradigmenwechsel waren bzw. ihn letztlich ausmachten. In diesem Zusammenhang könnte eine zusätzliche, systematischere Rekonstruktion des Wandels von Parteiprogrammatiken vertiefende Einblicke gewähren.

Interessant dürfte auch die Weiterverfolgung des Aspekts politischer Problembearbeitung durch „Emotionsarbeit“ (vgl. Variation der WLI) sein, da diese im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nur eingeschränkt beurteilt werden konnte, aber insgesamt deutliche Hinweise auf die Relevanz dieses Faktors für (erfolgreiches) Krisenmanagement gefunden wurden. Dabei sollte vor allem der Diskurs in den Medien, die Möglichkeiten und Grenzen der Beeinflussung der massenmedialen Thematisierung sozialer Probleme und ihrer politischen Bearbeitung miteinbezogen, und zum Beispiel das Auftreten politischer Akteure in den Massenmedien auf Versuche der Entemotionalisierung hin untersucht werden. Gerade der Diskurs um die Hartz IV-Reform dürfte da weiterhin ein interessantes Forschungsfeld darstellen, wenn fünf Jahre nach der Reform von Hartz IV als einem „Gesetz der Angst“, einer „Chiffre für die Abstiegsangst der Deutschen“ oder einem „Assoziationsraum, mit dem alles Negative verbunden wird“ (vgl. DIE ZEIT - Online, 28.1. 2010), gesprochen wird.

---

<sup>362</sup> Vgl. v.a. die Wahrnehmung des Wettbewerbsdruck, von Sparzwängen, die Problematisierung eines ausgebauten Sozialstaates als nachteiliger Standortfaktor, der mangelnden Flexibilität am Arbeitsmarkt, der fehlenden Arbeitsanreize, die Einforderung von mehr Eigenverantwortung und -initiative und der Gewährleistung von mehr Chancen- statt Ergebnisgleichheit.

<sup>363</sup> In Bezug auf die SPD als dominierender Regierungspartei wurde in diesem Zusammenhang auch von der „konservativen Transformation“ (vgl. Borchert 1995, 1996), einem neoliberalen, marktradikalen Schwenk (vgl. Butterwegge 2002) oder auch der „Christdemokratisierung“ der Sozialdemokratie (vgl. Seeleib-Kaiser 2002) gesprochen, da schon seit Mitte der 1990er eine Annäherung an konservativ-liberale Diskurse in der SPD beobachtet wurde.

Angesichts der Europäisierung zahlreicher Politikfelder und der gerade auch im Bereich der Bearbeitung von Arbeitslosigkeit deutlichen Hinweise auf „Inspirationsprozesse“ durch Orientierung an internationalen Vorbildern (vgl. v.a. an der Umsetzung aktivierender Arbeitsmarktpolitik in Dänemark, den Niederlanden oder Großbritannien, oder auch an Workfare-Strategien in den USA) erscheint es notwendig, die wissenspolitologische Theorie der Problembearbeitung auch unter der Einnahme einer über den nationalen Diskursraum hinausgehenden Perspektive weiter zu untersuchen. So ließe sich fragen, ob und inwieweit sich auch in supranationalen Problembearbeitungsarenen Formen kulturellen Krisenmanagements finden lassen. Hierbei ließe sich durchaus an den Mechanismus der kulturellen Ausdehnung in der Theorie der Problembearbeitung, wie in der Diskussion (vgl. 5.1.3.1) schon angeführt, anknüpfen. Vor allem aber sollten die Prozesse der Diffusion von Situationsdefinitionen und Problembearbeitungswissen (vgl. Erfahrungsaustausch und Information über Best-Practice, internationales Benchmarking), die Art und Weise der Durchdringung von nationalen und supranationalen Problembehandlungsarenen/Wissensmärkten genauer analysiert werden. In diesem Zusammenhang dürfte die Frage interessant sein, inwieweit hier gerade die Offene Methode der Koordinierung der EU, in der nicht über Macht und Geld, sondern mit Wissen und Überzeugung operiert wird (vgl. Schmid, 2009, S. 8), also über weiche Steuerung, nicht nur auf eine Diffusion von „Erfolgsmodellen“ sondern auf eine umfassendere „Harmonisierung“ nationaler Problemdiskurse hingewirkt wird, und wie sich vor diesem Hintergrund Zusammenhänge zwischen Deutungs- und Maßnahmenwandel zeigen.

Abschließend sei angemerkt, dass es zum Zeitpunkt der Beendigung der vorliegenden Arbeit – fünf Jahre nach In-Kraft-Treten der Grundsicherung für Arbeitsuchende – bisher keine Anzeichen dafür gibt, dass der Deutungspfad aktivierender Arbeitsmarktpolitik, trotz anhaltender Kritik von verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen an zu wenig Fördern, zu viel Fordern und bestehenden Gerechtigkeitslücken, an Geltung verloren hat. Nach dem Regierungswechsel 2005 wurden von der Großen Koalition zwar einige Maßnahmen (Verlängerung des ALG I-Bezugs für Ältere, Arbeitsmarktzuschussprogramme) umgesetzt, die als Abweichung vom eingeschlagenen Kurs der konsequenten Eingliederung von (Langzeit-)arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt und der Verhinderung von mangelnden Arbeitsanreizen angesehen werden können (vgl. Klös/Scharnagel 2009, S. 24f.). Diese Abweichung ist aber als marginal einzuschätzen, zumal man sich zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik und der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe in der Großen Koalition ansonsten ausdrücklich bekannte.<sup>364</sup>

Durch die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 rückten die Aktivierungslogik und vormals betonte Sparzwänge allerdings wieder etwas in den Hintergrund. Denn um ein Durchschlagen der

<sup>364</sup> So war von Bundeskanzlerin Merkel nach ihrem Regierungsantritt betont worden, dass Schröder mit der Agenda 2010 eine Tür für Reformen aufgestoßen habe, die dem Land und seiner Zukunft dienen. Dass man am bestehenden Problemdeutungsmuster festhielt bzw. es weiter bekräftigte, zeigte sich in der Propagierung der bekannten Argumentations-/Rechtfertigungsfiguren „gerecht ist, was Arbeit schafft“, „Arbeit/Leistung muss sich lohnen“, „Arbeit statt Nichtarbeit finanzieren“ und der Betonung, dass man für mehr Gerechtigkeit, weniger Missbrauch und den weiteren Abbau von Beschäftigungshürden (arbeitsrechtliche Schutzbestimmungen und hohe Arbeitsmarktkosten) sorgen werde (vgl. Regierungserklärung, BK Merkel, Plpr. 16/4, .S. 78f., 81,849).

---

Krise auf den Arbeitsmarkt zu verhindern, wurden milliardenschwere Konjunkturpakete sowie eine massive Ausweitung und Sonderregelungen beim Kurzarbeitergeld beschlossen, womit passiver Arbeitsmarktpolitik der Vorrang gegeben wurde. Da dies, vergleichbar der Situation nach der Wiedervereinigung, aber unter Hinweis auf die besonderen Umstände, die besondere Maßnahmen verlangen, gerechtfertigt werden konnte, wurde dadurch der Deutungspfad einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Angesichts der hohen Staatsverschuldung und Haushaltsdefizite bei der BA infolge der Stabilisierungsmaßnahmen und der Prognosen eines doch noch deutlichen Anstiegs der Arbeitslosigkeit ist zu erwarten, dass der Aktivierungslogik bei der politischen Problembearbeitung – zumal unter einer seit 2009 konservativ-liberalen Regierung – wieder deutlicher Ausdruck verliehen wird. Erste Anzeichen fanden sich schon Anfang 2010 als Vize-Kanzler Westerwelle mit seinen Äußerungen zu „anstrengungslosem Wohlstand“, und „geistigem Sozialismus“ bei einer zu hohen Alimentierung von Arbeitslosen Aufsehen erregte. Zudem wurde von Ministerpräsident Koch wiederum eine striktere Arbeitspflicht für Arbeitslose als notwendige Gegenleistung für Sozialleistungen und „abschreckendes Element“ gefordert (vgl. Süddeutsche Zeitung-Online, 12.2.2010; Spiegel-Online, 16.1.2010). Symptomatisch dürfte außerdem eine ebenfalls Anfang 2010 neu angestoßene Missbrauchsdebatte sein, die angesichts der gleichzeitigen Diskussion um Steuerhinterziehung bei Hochverdienern mit großem emotionalem Engagement einherging.

Ob es unter diesen Bedingungen durch Einsatz kultureller Mechanismen der Problembearbeitung gelingt, die erhöhte affektive Aufladung wieder zu reduzieren, Aktivierungslogiken und Eigenverantwortungspflicht aufrechtzuerhalten und unter mehr denn je eingeschränkten Handlungsmöglichkeiten legitimitätssichernden „Output“ zu produzieren, bleibt abzuwarten. Die Wahrscheinlichkeit ist allerdings hoch, dass es unter Hinweis auf die Notwendigkeit der „Zukunftssicherung“ bei ökonomischen Zwängen auch wieder zu „unpopulären“ Entscheidungen kommen wird, von denen vermutlich vor allem die wenig Organisations- und Konfliktfähigen betroffen sein werden.

## Literatur

- AG „Arbeitslosen/Sozialhilfe“ der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen, April 2003: Bericht der Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“.
- Albrecht, Günter, 1977: Vorüberlegungen zu einer „Theorie sozialer Probleme“. S. 143-185 in: Ferber, C.v./Kaufmann, F.-X. (Hrsg.), *Soziologie und Sozialpolitik* (Sonderheft der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Albrecht, Günter, 1990: Theorie sozialer Probleme im Widerstreit zwischen „objektivistischen“ und „rekonstruktionistischen“ Ansätzen. *Soziale Probleme* 1: 5-20.
- Albrecht, Günter, 2001: Konstruktion von Realität und Realität von Konstruktionen. S. 116-145 in: Groenemeyer, A. (Hrsg.), *Soziale Probleme – Konstruktivistische Kontroversen und gesellschaftliche Herausforderungen*. (Soziale Probleme 12. Jg., Heft 1/2). Herbolzheim: Centaurus.
- Altmann, Georg, 2004: *Aktive Arbeitsmarktpolitik. Entstehung und Wirkung eines Reformkonzepts in der Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart: Franz Steiner Verlag.
- Andersen, Uwe, 2003a: Stabilitätsgesetz/Konzertierte Aktion/Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit. S. 606-609 in: Andersen, U./Woyke, W. (Hrsg.), *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland* (5. aktualisierte Auflage). Opladen: Leske + Budrich.
- Andersen, Uwe, 2003b: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. S. 549-552 in: Andersen, U./Woyke, W. (Hrsg.), *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland* (5. aktualisierte Auflage). Opladen: Leske + Budrich.
- Atteslander, Peter, 1975: *Methoden der empirischen Sozialforschung*. Berlin: de Gruyter.
- Basedow, Jürgen, 2002: *Mehr Freiheit wagen. Über Deregulierung und Wettbewerb*. Mohr Siebeck.
- Baum, Herbert, 2004: *Theorien sozialer Gerechtigkeit. Politische Philosophie für soziale Berufe*. Lit-Verlag.
- Baumann, Wolf-Rüdiger/Eschenhagen, Wieland/Judt, Matthias/Paesler, Reinhardt, 1999: *Die Fischer Chronik Deutschland 1949-1999*. Frankfurt a. Main: Fischer.
- Bäcker, Gerhard/Naegele, Gerhard/Bispinck, Reinhard/Hofemann, Klaus/Neubauer, Jennifer, 2008: *Sozialpolitik und Soziale Lage in Deutschland. Bd.1: Grundlagen, Arbeit, Einkommen und Finanzierung* (4.Aufl.). Wiesbaden: VS.
- Behrendt, Walter, 1977: Der Entwurf des Arbeitsmarktanpassungsgesetzes als Beginn einer aktiven Arbeitsmarktpolitik. S. 339-348 in: Bartholomäi, R./Bodenbender, W./Henkel, H./Hüttel, R. (Hrsg.), *Sozialpolitik nach 1945 - Geschichte und Analysen*. Bonn: Verlag Neue Gesellschaft.
- Bell, Daniel, 1973: *The Coming of Post-Industrial Society*. New York: Basic Books.
- Benz, Benjamin/Boeckh, Jürgen, 2006: Theorie, Struktur und Zukunft des Sozialstaats. S. 71-87 in: Grasse, A./Ludwig, C./Dietz, B. (Hrsg.), *Soziale Gerechtigkeit. Reformpolitik am Scheideweg*. Wiesbaden: VS.

- 
- Berger, Peter/Luckmann, Thomas, 1969: Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie. Frankfurt a. Main: Fischer.
- Bergmann, Kristin, 1999: Regierungsbildung 1998: Dokumentation der Koalitionsverhandlungen. Zeitschrift für Parlamentsfragen 2/99: 316-325.
- Bergsdorf, Wolfgang, 1983: Herrschaft und Sprache. Studie zur politischen Terminologie der Bundesrepublik Deutschland. Pfullingen: Neske.
- Best, Joel, 1989: Afterword. Extending the Constructionist Perspective: A Conclusion - and an Introduction. S. 243-253 in: Best, J. (Hrsg.), Images of Issues. Typifying Contemporary Social Problems. New York: Aldine de Gruyter.
- Best, Joel, 1995: Constructionism in Context. S. 337-354 in: Best, J. (Hrsg.), Images of Issues. Typifying Contemporary Social Problems ( 2nd.ed.). N.Y: Aldine de Gruyter.
- Best, Joel, 2003: But Seriously Folks. The Limitations of the Strict Constructionist Interpretation of Social Problems. S. 51-69 in: Holstein, J.A./Miller, G. (Hrsg.), Challenges & Choices. Constructionist Perspectives on Social Problems. New York: Aldine de Gruyter.
- Best, Joel, 2003: Staying Alive. Prospects for Constructionist Theory. S. 133-152 in: Holstein, J.A./Miller, G. (Hrsg.), Challenges & Choices. Constructionist Perspectives on Social Problems. New York: Aldine de Gruyter.
- Beyer, Jürgen, 2005: Pfadabhängigkeit ist nicht gleich Pfadabhängigkeit! Wider den impliziten Konservatismus eines gängigen Konzepts. Zeitschrift für Soziologie 34: 5-21.
- Bickerich, Wolfram, 1982: Mut zum Mitleid. Die Reformpolitik der sozialliberalen Koalition. S. 11-26 in: Bickerich, W. (Hrsg.), Die 13 Jahre. Bilanz der sozialliberalen Koalition. Hamburg: Rowohlt.
- Blancke, Susanne/Schmid, Josef, 2003: Bilanz der Bundesregierung Schröder in der Arbeitsmarktpolitik 1998-2002: Ansätze zu einer doppelten Wende. S. 215-238 in: Egle, C./Ostheim, T./Zohlhörer, R. (Hrsg.), Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002. Wiesbaden: Westdt. Verlag.
- Bleses, Peter/Rose, Edgar, 1998: Deutungswandel der Sozialpolitik. Die Arbeitsmarkt- und Familienpolitik im parlamentarischen Diskurs. Frankfurt a. Main: Campus.
- Bleses, Peter/Seeleib-Kaiser, Martin, 1999: Zum Wandel wohlfahrtsstaatlicher Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland: Zwischen Lohnarbeit und Familie. Zeitschrift für Soziologie 28/2: 114-135.
- Blumer, Herbert, 1971: Social Problems as Collective Behavior. Social Problems 18: 298-306.
- Blumer, Herbert, 1973: Der methodologische Standort des Symbolischen Interaktionismus. S. 80-146 in: Matthes, J./Schütze, F. (Hrsg.), Alltagswissen, Interaktion und gesellschaftliche Wirklichkeit - Bd.1: Symbolischer Interaktionismus und Ethnomethodologie. Reinbek: Rowohlt.
- Blumer, Herbert, 1975: Soziale Probleme als kollektives Verhalten. S. 102-113 in: Hondrich, K.O. (Hrsg.), Menschliche Bedürfnisse und soziale Steuerung. Reinbek: Rowohlt.
- Boeckh, Jürgen/Huster, Ernst U./Benz, Benjamin, 2006: Sozialpolitik in Deutschland. Eine systematische Einführung. Wiesbaden: VS.
- Borchert, Jens, 1995: Die konservative Transformation des Wohlfahrtsstaates. Großbritannien, Kanada, die USA und Deutschland im Vergleich. Frankfurt a. Main: Campus.

- 
- Borchert, Jens, 1996: Alte Träume und neue Realitäten: Das Ende der Sozialdemokratie. S. 39-80 in: Borchert, J./Golsch, L./Jun, U./Lösche, P. (Hrsg.), Das sozialdemokratische Modell. Organisationsstrukturen und Politikinhalt im Wandel. Opladen: Leske+ Budrich.
- Borowsky, Peter, 1998: Sozialliberale Koalition und innere Reformen. Informationen zur politischen Bildung (Zeiten des Wandels - Deutschland 1961-1974)/Heft 258.
- Boudon, Raymond, 1979: Effets pervers et ordre social. Paris: Pr. Univ. de France.
- BpB - Bundeszentrale für politische Bildung, 1981: Die Bundesrepublik Deutschland 1966-1974. Informationen zur politischen Bildung .
- BpB - Bundeszentrale für politische Bildung, 1984: Die Bundesrepublik Deutschland 1974-1983. Informationen zur politischen Bildung.
- BpB - Bundeszentrale für politische Bildung, o.J: Wahlplakate im Spiegel der Zeit, URL: [http://www1.bpb.de/methodik/31P06X,0,Wahlplakate\\_im\\_Spiegel\\_der\\_Zeit.html](http://www1.bpb.de/methodik/31P06X,0,Wahlplakate_im_Spiegel_der_Zeit.html), letzter Abruf 1.3.2010.
- Buestrich, Michael/Wohlfahrt, Norbert, 2005: Case Management in der Beschäftigungsförderung. Zur sozialpolitischen Logik und Modernität einer Methode der Sozialen Arbeit. Neue Praxis 4/05: 307-323.
- Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, 1974: Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik. Bonn: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.
- Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, 1978: Sozialpolitische Informationen - XII/12. Infrateststudie über das Verhalten von Arbeitsuchenden und Arbeitgebern. Bonn: Bundesministerium.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung o.J.: Programm Frau und Beruf. URL: <http://www.bmbf.de/de/8211.php#1u>, letzter Abruf am 1.3.2010.
- Bundesregierung, 2003: Agenda 2010. Deutschland bewegt sich. Berlin.
- Bundesregierung, 2005: Lebenslagen in Deutschland. Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Berlin.
- Butterwegge, Christoph, 2006: Krise und Zukunft des Wohlfahrtsstaates (3. erweiterte Auflage).
- Butterwegge, Christoph, 2008: Rechtfertigung, Maßnahmen und Folgen einer neoliberalen (Sozial-)Politik. S. 135-219 in: Butterwegge, C./Lösche, B./Ptak, R. (Hrsg.), Kritik des Neoliberalismus. Wiesbaden: VS.
- Bündnis 90/DIE GRÜNEN, 2002: Die Zukunft ist Grün. Grundsatzprogramm von Bündnis90/DIE GRÜNEN (beschlossen am 15. - 17. März 2002 im Berliner Tempodrom). URL: <http://archiv.gruene-partei.de/dokumente/grundsatzprogramm-bundesverband.pdf>, letzter Abruf am 1.3.2010.
- Castel, Robert, 1991: De l'indigence à l'exclusion, la désaffiliation, Précarité du travail et vulnérabilité relationnelle. S. 137-168 in: Donzelot, J. (Hrsg.), Face à l'exclusion. Le modèle français. Paris: Éditions Esprit.
- Castel, Robert, 2000: Die Metamorphosen der sozialen Frage: Eine Chronik der Lohnarbeit. Konstanz: UVK. [fr. orig.: Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat. Paris: Fayard, 1995].

- CDU, 1978: Freiheit, Solidarität, Gerechtigkeit (Grundsatzprogramm der CDU, beschlossen am 23.-25. Oktober 1978 in Ludwigshafen). Konrad-Adenauer-Stiftung URL: [http://www.kas.de/upload/themen/programmatur/cdu/programme/1978\\_Ludwigshafen\\_Grundsatzprogramm-Freiheit-Solidaritaet-Ger.pdf](http://www.kas.de/upload/themen/programmatur/cdu/programme/1978_Ludwigshafen_Grundsatzprogramm-Freiheit-Solidaritaet-Ger.pdf), letzter Abruf am 1.3.2010.
- CDU/CSU, 1987: Konsequenz für Deutschland (Wahlprogramm 1987). Hanns-Seidel-Stiftung URL: [http://www.hss.de/fileadmin/migration/downloads/BTW\\_1987-01-25\\_Teil1.pdf](http://www.hss.de/fileadmin/migration/downloads/BTW_1987-01-25_Teil1.pdf), letzter Abruf am 1.3.2010.
- Crouch, Colin/Farrell, Henry, 2004: Breaking the Path of Institutional Development? Alternatives to the New Determinism. *Rationality and Society* 16: 5-43.
- de Swaan, Abram, 1993: Der sorgende Staat. Wohlfahrt, Gesundheit und Bildung in Europa und den USA der Neuzeit. Frankfurt a. Main: Campus.
- Detting, Benedikt/Geske, Michael, 2002: Helmut Kohl: Krise und Erneuerung. S. 217-246 in: Korte, K.-R. (Hrsg.), „Das Wort hat der Herr Bundeskanzler“ - Eine Analyse der großen Regierungserklärungen von Adenauer bis Schröder. Wiesbaden: Westdt. Verlag.
- Detting, Warnfried/Herder-Dorneich, Philipp/Kevenhörster, Paul/Adenauer, Georg/Hoffmann, Christian H./Stahl, Helmut, 1977: Die Neue Soziale Frage und die Zukunft der Demokratie. München: Günter Olzog Verlag.
- Der Tagesspiegel, 06.04.2001: Debatte um Arbeitslose: „Kein Recht auf Faulheit“. URL: <http://www.tagesspiegel.de/politik/art771,1957530>, letzter Abruf am 1.3.2010.
- Deutscher Bundestag o.J.: Glossar - Rechtsverordnungen. URL: <http://www.bundestag.de/service/glossar/R/rechtsverord.html>, letzter Abruf am 1.3.2010.
- Deutscher Bundestag, o.J.: Aussprache nach Regeln. URL: <http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2006/debatte/debatte/index.html>, letzter Abruf am 1.3.2010.
- DIE ZEIT, 28.01.2010: Gesetz der Angst. URL: <http://www.zeit.de/2010/05/Hartz-IV?page=4>, letzter Abruf am 1.3.2010.
- Dingeldey, Irene, 2006: Aktivierender Wohlfahrtsstaat und sozialpolitische Steuerung. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 8-9: 3-9.
- Donati, Paolo R., 2001: Die Rahmenanalyse politischer Diskurse. S. 145-175 in: Keller, R./Hirsland, A./Schneider, W./Viehöver, W. (Hrsg.), *Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse - Theorien und Methoden*(Bd.1). Opladen: Leske + Budrich.
- Drucker, Peter F., 1969: *The Age of Discontinuity*. New York: Harper Row.
- Easton, David, 1957: An Approach to the Analysis of Political Systems. *World Politics* 9: 383-400.
- Easton, David, 1965a: *A System Analysis of Political Life*. New York: Wiley.
- Easton, David, 1965b: *A Framework for Political Analysis*. Chicago: Chicago University Press.
- Ebbighausen, Rolf/Neckel, Sighard, (Hrsg.) 1989: *Anatomie des politischen Skandals*. Frankfurt a. Main: Suhrkamp.
- Ebbighausen, Rolf, 1995: Inszenierte Öffentlichkeit und politischer Skandal. S. 231-239 in: Göhler, G. (Hrsg.), *Macht der Öffentlichkeit - Öffentlichkeit der Macht*. Baden-Baden: Nomos.

- 
- Ebbinghausen, Bernhard, 2005: Can Path Dependence Explain Institutional Change? (Discussionpaper 05/2). Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Edelman, Murray, 1976: Politik als Ritual. Die symbolische Funktion staatlicher Institutionen und politischen Handelns. Frankfurt a. Main - New York: Campus. [zuerst als a)The Symbolic Uses of Politics, 6.Aufl., Urbana, Ill.,1964 und b)Politics as Symbolic Action, Mass Arousal and Quiescence, 2. Aufl Chicago 1972].
- Edelman, Murray, 1988a: Constructing the Political Spectacle. Chicago: University of Chicago Press.
- Edelman, Murray, 1988b: Die Erzeugung und Verwendung sozialer Probleme. Journal für Sozialforschung 28/2: 175-192.
- Egle, Christoph/Henkes, Christian, 2003: Später Sieg der Modernisierer über die Traditionalisten? Die Programmdebatte in der SPD. S. 67-92 in: Egle, C./Ostheim, T./Zohlhörer, R. (Hrsg.), Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002. Wiesbaden: Westdt- Verlag.
- Egle, Christoph, 2007: In der Regierung erstarrt? Die Entwicklung von Bündnis 90/ Die Grünen von 2002 bis 2005. S. 98-123 in: Egle, C./Zohlhörer, R. (Hrsg.), Ende des rot-grünen Projekts - Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005. Wiesbaden: VS.
- Eichhorst, Werner/Profit, Stefan/Tode, Erich, 2001: Benchmarking Deutschland : Arbeitsmarkt und Beschäftigung (Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking und der Bertelsmann-Stiftung). Berlin: Springer.
- Eichhorst, Werner/Sesselmeier, Werner, 2006: Die Akzeptanz von Arbeitsmarktreformen am Beispiel von Hartz IV. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Eschenhagen, Wieland/Judt, Matthias, 2008: Der Fischer Weltalmanach. Chronik Deutschland 1949-2009. Frankfurt a. Main: Fischer.
- Europäischer Rat, 1998: Schlussfolgerung des Europäischen Rates von Cardiff 15./16. Juni1998. URL: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/54313.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/54313.pdf), letzter Abruf am 1.3.2010.
- Europäische Union, o.J.: Das Verfahren: die Offene Methode der Koordinierung. URL: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/spsi/the\\_process\\_de.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/the_process_de.htm), letzter Abruf am 1.3.2010.
- Europäische Union o.J.: Was ist Flexicurity? URL: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=116&langId=de>, letzter Abruf am 1.3.2010.
- Europäische Union o.J.: Europäische Beschäftigungsstrategie. URL: [http://europa.eu/scadplus/glossary/european\\_employment\\_strategy\\_de.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/european_employment_strategy_de.htm), letzter Abruf am 1.3.2010.
- Fickinger, Nico, 2005: Der verschenkte Konsens. Das Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit 1998- 2002. Wiesbaden: VS.
- Fischer, Frank/Forester, John, (Hrsg.) 1993: The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning. Durham: Duke University Press.
- Früh, Werner, 2007: Inhaltsanalyse. Theorie und Praxis (6.überarb. Auflage). Konstanz: UVK.
- Galtung, John/Ruge, Mari H., 1965: The Structure of Foreign News. The Presentation of the Congo, Cuba and Cyprus Crisis in Four Norwegian Newspapers. Journal of Peace Research 2: 64-91.

- 
- Gamson, William A./Lasch, Kathryn E., 1983: The Political Culture of Social Welfare Policy. S. 397-415 in: Spiro, S.E./Yuchtman-Yaar, E. (Hrsg.), Evaluating the Welfare State. Social and Political Perspectives. New York: Academic Press.
- Gamson, William A./Modigliani, Andre, 1987: Changing Culture of Affirmative Action. Research in Political Sociology 3: 137-177.
- Gamson, William A./Modigliani, Andre, 1989: Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power: A Constructionist Approach. American Journal of Sociology 95/1: 1-37.
- Garrud, Raghu/Karnoe, Peter, 2001: Path Creation as a Process of Mindful Deviation. S. 1-38 in: Garrud, R./Karnoe, P. (Hrsg.), Path Dependence and Creation. Mahwah: Lawrence Erlbaum Associates.
- Geißler, Heiner, 1976: Die Neue Soziale Frage. Analysen und Dokumente. Freiburg i.Br.: Herder.
- Geyer, Matthias/Kurbjuweit, Dirk/Schnibben, Cordt, 2005: Operation Rot-Grün. Geschichte eines politischen Abenteuers. München: Deutsche Verlagsanstalt.
- Giddens, Anthony, 1999: Der dritte Weg. Die Erneuerung der Sozialdemokratie. Frankfurt a. Main: Suhrkamp.
- Glaser, Barney G./Strauss, Anselm L., 1979: The Discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research. New York: Aldine.
- Gohr, Antonia, 2002: Grüne Sozialpolitik in den 80er Jahren- Eine Herausforderung für die SPD (ZeS-Arbeitspapier Nr. 5/02). Bremen:
- Gohr, Antonia, 2003: Auf dem „dritten Weg“ in den „aktivierenden Sozialstaat“? Programmatische Ziele von Rot-Grün. S. 37-60 in: Gohr, A./Seeleib-Kaiser, M. (Hrsg.), Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün. Wiesbaden: Westdt. Verlag.
- Grasse, Alexander/Ludwig, Carmen/Dietz, Berthold, 2006: Problemfeld „soziale Gerechtigkeit“ - Motive, Inhalte und Perspektiven. S. 17-35 in: Grasse, A./Ludwig, C./Dietz, B. (Hrsg.), Soziale Gerechtigkeit. Reformpolitik am Scheideweg. Wiesbaden: VS.
- Greiffenhagen, Martin, 1980: Zur Rolle der Sprache in der Politik. Aus Politik und Zeitgeschichte 27: 3-11.
- Groenemeyer, Axel, 2001: Soziologische Konstruktionen sozialer Probleme und gesellschaftliche Herausforderungen – Eine Einführung. S. 5-27 in: Groenemeyer, A. (Hrsg.), Soziale Probleme – Konstruktivistische Kontroversen und gesellschaftliche Herausforderungen. (Soziale Probleme 12. Jg., Heft 1/2). Herbolzheim: Centaurus.
- Grundwertekommission der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, 2001: Die „Dritten Wege“ der Sozialdemokratie - Material zur Reform des Sozialstaats. Theorie und Praxis der sozialen Arbeit 8/01: 283-291.
- Grünhagen, Jürgen, 1986: Leiharbeit in der Bundesrepublik. Hamburg: dpa.
- Gusfield, Joseph R., 1981: The Culture of Public Problems. Drinking-Driving and the Symbolic Order. Chicago: University of Chicago Press.
- Habermas, Jürgen, 1981: Theorie kommunikativen Handelns (Bd.2). Frankfurt a. Main: Suhrkamp.
- Hall, Peter A., 1989: The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations. Princeton: University Press.

- 
- Hall, Peter A., 1993: Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policy-making in Britain. *Comparative Politics* April: 275-296.
- Hammerl, Marianne/Grabitz, Hans-Joachim/Gniech, Gisla, 1993: Die kognitiv-physiologische Theorie der Emotion von Schachter. S. 123-153 in: Frey, D./Irle, W. (Hrsg.), *Theorien der Sozialpsychologie*. Bern: Verlag Hans Huber.
- Harbach, Heinz, 2008: Eine Soziologie der Ungerechtigkeit. S. 48-69 in: Groenemeyer, A./Wieseler, S. (Hrsg.), *Soziologie sozialer Probleme und sozialer Kontrolle. Realitäten, Repräsentationen und Politik*. Wiesbaden: VS.
- Hartz, Peter e. al., 2002: *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt - Bericht der Kommission*. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. [Broschüre Nr. A 306].
- Hatfield, Elaine/Cacioppo, John T./Rapson, Richard L., 1994: *Emotional Contagion. (Studies in Emotion and Social Interaction)*. Cambridge: University Press.
- Heid, Helmut, 1994: Funktion und Tauglichkeit herrschender Prinzipien zur Gewährleistung sozialer Verteilungsgerechtigkeit. S. 34-52 in: Montada, L. (Hrsg.), *Arbeitslosigkeit und soziale Gerechtigkeit*. Frankfurt a. Main: Campus.
- Heilemann, Ullrich/Gebhardt, Heinz/von Loeffelholz, Hans D., 2003: *Wirtschaftspolitische Chronik der Bundesrepublik*. Stuttgart: Lucius& Lucius.
- Heinelt, Hubert/Weck, Michael, 1998: *Arbeitsmarktpolitik. Vom Vereinigungskonsens zur Standortdebatte*. Opladen: Leske + Budrich.
- Heinelt, Hubert, 1999: Kommunale Arbeitsmarktpolitik. S. 633ff. in: Wollmann, H./Roth, R. (Hrsg.), *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*. Opladen: Leske+ Budrich.
- Heinelt, Hubert, 2003: Arbeitsmarktpolitik - von „versorgenden“ wohlfahrtsstaatlichen Interventionen zur „aktivierenden“ Beschäftigungsförderung. S. 125-146 in: Gohr, A./Seeleib-Kaiser, M. (Hrsg.), *Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün*. Wiesbaden: Westdt. Verlag.
- Hilgartner, Stephen/Bosk, Charles L., 1988: The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arena Model. *American Journal of Sociology* 94/1: 53-78.
- Hochschild, A. R., 1983: *The Managed Heart. Commercialization of human feeling*. Berkeley: University of California Press.
- Holtmann, Everhard, 1994: *Politik-Lexikon (2. überarb. Auflage)*. München: Oldenbourg.
- Hombach, Bodo, 1998: *Aufbruch. Die Politik der Neuen Mitte*. München: Econ.
- Huster, Ernst U., 1985: Subsidiarität - historische und systematische Aspekte zu einem Leitprinzip in der Sozialpolitik. *WSI-Mitteilungen* : 370-378.
- IAB - Chronik der Arbeitsmarktpolitik, 1979: Anordnung: Beurteilung der Zumutbarkeit einer Beschäftigung. URL: [http://doku.iab.de/chronik/32/1979\\_10\\_03\\_32\\_anor.pdf](http://doku.iab.de/chronik/32/1979_10_03_32_anor.pdf), letzter Abruf am 1.3. 2010.
- IAB - Chronik der Arbeitsmarktpolitik, 1982: Das Haushaltsbegleitgesetz 1983, Bereich Arbeitsförderung. URL: [http://doku.iab.de/chronik/31/1982\\_12\\_20\\_31\\_Dash.pdf](http://doku.iab.de/chronik/31/1982_12_20_31_Dash.pdf), letzter Abruf am 1.3.2010.
- IAB - Chronik der Arbeitsmarktpolitik, 1984: Haushaltsbegleitgesetz 1984, AFG-Änderungen. URL: [http://doku.iab.de/chronik/31/1984\\_01\\_01\\_31\\_haus.pdf](http://doku.iab.de/chronik/31/1984_01_01_31_haus.pdf), letzter Abruf am 1.3.2010.

- 
- IAB - Chronik der Arbeitsmarktpolitik, 1985: Die 7. Novelle zum AFG. URL: [http://doku.iab.de/chronik/32/1985\\_10\\_02\\_32\\_die7.pdf](http://doku.iab.de/chronik/32/1985_10_02_32_die7.pdf), letzter Abruf am 1.3.2010.
- IAB - Chronik der Arbeitsmarktpolitik, 1989: Sonderprogramm Langzeitarbeitslosigkeit. URL: [http://doku.iab.de/chronik/31/1989\\_09\\_11\\_31\\_Sond.pdf](http://doku.iab.de/chronik/31/1989_09_11_31_Sond.pdf), letzter Abruf am 1.3.2010.
- IAB - Chronik der Arbeitsmarktpolitik, 1991: Gesetzesnovellen, Sozialgerichtsurteile. URL: [http://doku.iab.de/chronik/32/1991\\_03\\_08\\_32\\_gese.pdf](http://doku.iab.de/chronik/32/1991_03_08_32_gese.pdf), letzter Abruf am 1.3.2010.
- IAB - Chronik der Arbeitsmarktpolitik, 1993: Die wesentlichen Änderungen im Bereich des Arbeitsförderungsgesetzes seit 1969. URL: [http://doku.iab.de/chronik/31/1993\\_06\\_20\\_31\\_diew.pdf](http://doku.iab.de/chronik/31/1993_06_20_31_diew.pdf), letzter Abruf am 1.3.2010.
- IAB - Chronik der Arbeitsmarktpolitik, 1999: Bundeskabinett beschließt Vorschaltgesetz zum Arbeitsförderungsrecht. URL: [http://doku.iab.de/chronik/32/1999\\_03\\_01\\_32\\_bund.pdf](http://doku.iab.de/chronik/32/1999_03_01_32_bund.pdf), letzter Abruf am 1.3.2010.
- IAB - Chronik der Arbeitsmarktpolitik, 1999: Riester: Sozial- und Arbeitslosenhilfe integrieren. URL: [http://doku.iab.de/chronik/31/1999\\_03\\_01\\_31\\_ries.pdf](http://doku.iab.de/chronik/31/1999_03_01_31_ries.pdf), letzter Abruf am 1.3.2010.
- IAB - Chronik der Arbeitsmarktpolitik, 2001: Job-AQTIV-Gesetz – Gesetz zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente. URL: [http://doku.iab.de/chronik/32/2001\\_12\\_10\\_32\\_jobaktivgesetz.pdf](http://doku.iab.de/chronik/32/2001_12_10_32_jobaktivgesetz.pdf), letzter Abruf am 1.3.2010.
- IAB - Chronik der Arbeitsmarktpolitik, 2001: Eckpunktepapier zum Job - AQTIV - Gesetz. URL: [http://doku.iab.de/chronik/32/2001\\_05\\_01\\_32\\_ECKP.pdf](http://doku.iab.de/chronik/32/2001_05_01_32_ECKP.pdf), letzter Abruf am 1.3.2010.
- IAB - Chronik der Arbeitsmarktpolitik, 2002: Programm „Kapital für Arbeit“ startet am 1. November 2002. URL: [http://doku.iab.de/chronik/31/2002\\_10\\_18\\_31\\_kapital.pdf](http://doku.iab.de/chronik/31/2002_10_18_31_kapital.pdf), letzter Abruf am 1.3.2010..
- IAB - Chronik der Arbeitsmarktpolitik, 2003: Eckpunkte für ein Drittes und Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. URL: [http://doku.iab.de/chronik/31/2003\\_06\\_26\\_31\\_eckpunkte.pdf](http://doku.iab.de/chronik/31/2003_06_26_31_eckpunkte.pdf), letzter Abruf am 1.3.2010.
- Ibarra, Peter R./Kitsuse, John I., 1993: Vernacular Constituents of Moral Discourse: An Interactionist Proposal for the Study of Social Problems. S. 21-54 in: Miller, G./Holstein, J.A. (Hrsg.), Constructionist Controversies. Issues in Social Problems Theory. New York: Aldine de Gruyter.
- ILO - Internationale Arbeitsorganisation o.J.: Empfehlung 122 betreffend die Beschäftigungspolitik. URL: <http://www.ilo.org/ilolex/german/docs/rec122.htm>, letzter Abruf am 1.3.2010.
- Ismayr, Wolfgang, 2001: Der Deutsche Bundestag (2. Aufl.). Opladen: Leske+ Budrich.
- Jahoda, Marie/Lazersfeld, Paul F./Zeisel, Hans, 1975: Die Arbeitslosen von Marienthal. Ein soziographischer Versuch. Frankfurt: Suhrkamp.
- Katzenstein, Peter, 1987: Policy and Politics in West Germany: The Growth of a Semisovereign State. Philadelphia:
- Käsler, Dirk, 1991: Der politische Skandal. Opladen: Westdt. Verlag.
- Keller, Berndt/Seifert, Hartmut, 2002: Flexicurity - Wie lassen sich Flexibilität und soziale Sicherheit vereinbaren? Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Jg. 35: 90-106.

- Keller, Reiner, 1997: Diskursanalyse. S. 309-333 in: Hitzler, R./Honer, A. (Hrsg.), Sozialwissenschaftliche Hermeneutik. Eine Einführung. Opladen: Leske+ Budrich.
- Keller, Reiner, 2001: Wissenssoziologische Diskursanalyse. S. 113-143 in: Keller, R./Hirsland, A./Schneider, W./Viehöver, W. (Hrsg.), Handbuch sozialwissenschaftliche Diskursanalyse ( Bd.1 Theorien und Methoden). Opladen: Leske+ Budrich.
- Keller, Reiner, 2004: Diskursforschung. Eine Einführung für SozialwissenschaftlerInnen. Opladen: Leske+ Budrich.
- Kingdon, John W., 1984: Agendas, Alternatives, and Public Policies. Boston: Little Brown.
- Klös, Hans-Peter/Scharnagel, Benjamin, 2009: Arbeitsmarktpolitik seit 2003: Reformbilanz und Handlungsbedarf. Aus Politik und Zeitgeschichte 27: 21-27.
- Konrad-Adenauer-Stiftung, 2002: „Wisconsin Works“ -Ein Modell für eine Reform des Sozialstaates in Deutschland? (Arbeitspapier Nr. 75). Sankt Augustin.
- Kopperschmidt, Josef, 1988: Politische Rede unter Bedingungen erschöpfter Konsensressourcen. Politische Vierteljahresschrift 29: 252-270.
- Korte, Karl-Rudolf, 2002: Die Regierungserklärung: Visitenkarte und Führungsinstrument der Kanzler. S. 11-31 in: Korte, K.-R. (Hrsg.), „Das Wort hat der Herr Bundeskanzler“ - Eine Analyse der großen Regierungserklärungen von Adenauer bis Schröder. Wiesbaden: Westdt. Verlag.
- Korte, Karl-Rudolf, 2007: Der Pragmatiker des Augenblicks: Das Politikmanagement von Bundeskanzler Schröder 2002 - 2005. S. 168-196 in: Egle, C./Zohlhöfer, R. (Hrsg.), Ende des rot-grünen Projekts - Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005. Wiesbaden: VS.
- Köcher, Renate, (Hrsg.) 2009: Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 2003-2009. Berlin: De Gruyter.
- Krippendorff, Klaus, 1980: Content Analysis. An Introduction to its Methodology. London: Sage.
- Kronauer, Martin, 2002: Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus. Frankfurt: Campus.
- Kronauer, Walter, (Hrsg.) 2005: Flexicurity. Die Suche nach Sicherheit in der Flexibilität. Berlin: Edition Sigma.
- Kropp, Sabine, 2003: „Deparlamentarisierung“ als Regierungsstil? S. 329-344 in: Gohr, A./Seeleib-Kaiser, M. (Hrsg.), Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün. Wiesbaden: Westdt. Verlag.
- Krömmelbein, Silvia/Bieräugel, Roland/Nüchter, Oliver/Glatzer, Wolfgang/Schmid, Alfons, 2007: Einstellungen zum Sozialstaat. Repräsentative Querschnittsuntersuchung zu grundsätzlichen gesundheits- und sozialpolitischen Einstellungen in der Bevölkerung Deutschlands 2005. Opladen: Barbara Budrich.
- Kühl, Jürgen, 1982: Das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 15/3: 251-260.
- Lafontaine, Oskar, 1999: Das Herz schlägt links. München: Econ.
- Lamla, Jörn, 2003: Politische Konstruktionen in rekonstruktiver Perspektive. Drei Modelle interpretativer Politikforschung. S. 310-330 in: Bonacker, T./Brodcz, A./Noetzel, T. (Hrsg.), Die Ironie der Politik: Über die Konstruktion politischer Wirklichkeit. Frankfurt a. Main: Campus.

- 
- Lamnek, Siegfried, 1995a: Qualitative Sozialforschung. Methodologie, Bd.1 (3. korr. Auflage). Weinheim: Beltz.
- Lamnek, Siegfried, 1995b: Qualitative Sozialforschung. Methoden und Technik, Bd. 2 (3. korr. Auflage). Weinheim: Beltz.
- Lampert, Heinz, 1989: 20 Jahre Arbeitsförderungsgesetz. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Jg. 22: 173-186.
- Lane, Robert E., 1966: The Decline of Politics and Ideology in a Knowledgeable Society. American Sociological Review 21: 649-662.
- Leisering, Lutz, 1993: Zwischen Verdrängung und Dramatisierung. Zur Wissenssoziologie der Armut in der bundesrepublikanischen Gesellschaft. Soziale Welt 44/4: 487-511.
- Leisering, Lutz, 2004: Paradigmen sozialer Gerechtigkeit. Normative Diskurse im Umbau des Sozialstaats. S. 29-67 in: Liebig, S./Mau, S./Lengfeld, H. (Hrsg.), Verteilungsprobleme und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften. Frankfurt a. Main: Campus.
- Lippmann, Walter, 1964: Die öffentliche Meinung. München: Rütten + Loening.
- Lisch, Ralf, 1979: Assoziationsstrukturenanalyse (ASA). Ein Vorschlag zur Weiterentwicklung der Inhaltsanalyse. Publizistik 24: 65-83.
- Luhmann, Niklas, 1984: Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie. Frankfurt a. Main: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas, 2004: Die Realität der Massenmedien. Wiesbaden: VS. [3.Auflage].
- Mahoney, James, 2000: Path Dependence in Historical Sociology. Theory and Society 29: 507-548.
- Maier, Matthias L./Hurrelmann, Achim/Nullmeier, Frank/Pritzlaff, Tanja/Wiesner, Achim, 2003: Einleitung: Kann Politik lernen? S. 7-22 in: Maier, M.L./Hurrelmann, A./Nullmeier, F./Pritzlaff, T./Wiesner, A. (Hrsg.), Politik als Lernprozess? Wissenszentrierte Ansätze der Politikanalyse. Opladen: Leske+ Budrich.
- Majone, Giandomenico, 1989: Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process. New Haven/London: Yale University Press.
- Majone, Giandomenico, 1993: Wann ist Policy-Deliberation wichtig? S. 97-115 in: Héritier, A. (Hrsg.), Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung. Opladen: Westdt. Verlag.
- Mannheim, Karl, 1982: Die Bedeutung der Konkurrenz im Gebiete des Geistigen. S. 325-370 in: Meja, V./Stehr, N. (Hrsg.), Der Streit um die Wissenssoziologie (Bd.1). Frankfurt a. Main: Suhrkamp.
- Massing, Peter, 2003: Politisches System. S. 528-532 in: Andersen, U./Woyke, W. (Hrsg.), Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland (5. aktualisierte Auflage). Opladen: Leske+ Budrich.
- Matzner, Egon, 1982: Der Wohlfahrtsstaat von morgen. Entwurf eines zeitgemäßen Musters staatlicher Interventionen. Frankfurt a. Main: Campus.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W., 1995: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. S. 39-72 in: Mayntz, R./Scharpf, F.W. (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt a. Main: Campus.

- 
- Mayring, Philipp, 1990: Einführung in die qualitative Sozialforschung. Eine Anleitung zu qualitativem Denken. München: Psychologie Verlag Union.
- Mayring, Philipp, 2000: Qualitative Inhaltsanalyse- Grundlagen und Techniken ( 7.Auflage). Weinheim: Beltz.
- Mead, George H., 1968: Geist, Identität und Gesellschaft aus Sicht des Sozialbehaviourismus. Frankfurt a. Main: Suhrkamp.
- Meng, Richard, 2002: Der Medienkanzler. Was bleibt vom System Schröder? Frankfurt a. Main: Suhrkamp.
- Merten, Klaus, 1983: Inhaltsanalyse. Einführung in Theorie, Methode und Praxis. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Merton, Robert K., 1971: Social Problems and Sociological Theory. S. 793-845 in: Merton, R.K./Nisbet, R.A. (Hrsg.), Contemporary Social Problems. New York: Harcourt Brace Janovich.
- Meuser, Michael/Sackmann, Reinhold, 1992: Zur Einführung: Deutungsmusteransatz und empirische Wissenssoziologie. S. 9-37 in: Meuser, M./Sackmann, R. (Hrsg.), Analyse sozialer Deutungsmuster. Beiträge zur empirischen Wissenssoziologie. Pfaffenweiler: Cantaurus.
- Meyer, Thomas, 1992: Die Inszenierung des Scheins- Voraussetzungen und Folgen symbolischer Politik. Frankfurt a. Main: Suhrkamp.
- Meyer, Thomas/Ontrup, Rüdiger/Schicha, Christian, (Hrsg.) 2000: Die Inszenierung des Politischen. Zur Theatralität von Mediendiskursen. Wiesbaden: Westdt. Verlag.
- Meyer, Thomas, 2007: Die blockierte Partei - Regierungspraxis und Programmdiskussion der SPD 2002 - 2005. S. 83-97 in: Egle, C./Zohlnhöfer, R. (Hrsg.), Ende des rot-grünen Projekts - Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005. Wiesbaden: VS.
- Mezger, Erika/West, Klaus-W., 2000: Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln. Marburg: Schüren.
- Möhle, Marion, 2001: Vom Wert der Wohlfahrt. Normative Grundlagen des deutschen Sozialstaats. Wiesbaden: Westdt. Verlag.
- Müller-Armack, Alfred, 1976: Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Studien und Konzepte zur Sozialen Marktwirtschaft und zur europäischen Integration. Freiburg: Haupt.
- Nahles, Andrea, 1998: Wenn der Genosse der Bosse mit dem Boss der Genossen. Wahlsieg für Rot-Grün: Voraussetzungen, Gefahren und Chancen. Zeitschrift für sozialistische Politik und Wirtschaft 5/98/103: 10f-.
- Nedelmann, Birgitta, 1982: Rentenpolitik in Schweden. Ein Beitrag zur Dynamisierung soziologischer Konfliktanalyse. Frankfurt a. Main: Campus.
- Nedelmann, Birgitta, 1986a: Soziale Probleme und Handlungsflexibilität. Zur Bedeutsamkeit des kulturellen Aspekts sozialer Probleme. S. 13-42 in: Oppl, H./Tomaschek, A. (Hrsg.), Soziale Arbeit 2000. Band 1: Soziale Probleme und Handlungsflexibilität. Freiburg i. Br.
- Nedelmann, Birgitta, 1986b: Das kulturelle Milieu politischer Konflikte. S. 397-414 in: Neidhardt, F./Lepsius, R.M./Weiß, J. (Hrsg.), Kultur und Gesellschaft, KZfSS Sonderheft 27. Opladen: Westdeutscher Verlag.

- 
- Neidhardt, Friedhelm, 1994: Einleitung: Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen. S. 7-41 in: Friedrichs, J./Lepsius, R./Neidhardt, F. (Hrsg.), Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen (Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 34). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Noelle-Neumann, Elisabeth, (Hrsg.) 1976: Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1974-1976. Wien: Verlag Fritz Molden.
- Noelle-Neumann, Elisabeth, (Hrsg.) 1977: Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1976-1977. Wien: Verlag Fritz Molden.
- Noelle-Neumann, Elisabeth/Piel, Edgar, (Hrsg.) 1983: Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1978 - 1983. München: K.G. Saur.
- Noelle-Neumann, Elisabeth/Köcher, Renate, (Hrsg.) 1993: Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1984 - 1992. München: K.G. Saur.
- Noelle-Neumann, Elisabeth/Köcher, Renate, (Hrsg.) 1997: Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1993 - 1997. München: K.G. Saur.
- Noelle-Neumann, Elisabeth/Köcher, Renate, (Hrsg.) 2002: Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1998 - 2002. München: K.G. Saur.
- Noelle, Elisabeth/Neumann, Peter, (Hrsg.) 1967: Jahrbuch der öffentlichen Meinung 1965 -1967. Bonn: Verlag für Demoskopie.
- Noelle, Elisabeth/Neumann, Erich P., (Hrsg.) 1974: Jahrbuch der öffentlichen Meinung 1968-1973. Bonn: Verlag für Demoskopie.
- North, Douglas C., 1990: Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: University Press.
- North, Douglas C., 1993: Institutional Change: A Framework of Analysis. S. 35-46 in: Sjöstrand, S.-E. (Hrsg.), Institutional Change - Theory and Empirical Findings. New York: M.E. Sharpe.
- Nullmeier, Frank, 1990: Von Max Weber zu Konzepten einer Intelligenz- und Wissenspolitik (zugl. Dissertation). Hamburg:
- Nullmeier, Frank/Rüb, Friedbert W., 1993: Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherheitsstaat. Frankfurt/M: Campus.
- Nullmeier, Frank, 1993: Wissen und Policy-Forschung. Wissenspolitik und rhetorisch-dialektisches Handlungsmodell. S. 175-196 in: Windhoff-Héritier, A. (Hrsg.), Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Opladen: Westdt. Verlag.
- Nullmeier, Frank/Vobruba, Georg, 1995: Gerechtigkeit im sozialpolitischen Diskurs. S. 11-66 in: Döring, D./Nullmeier, F./Pioch, R./Vobruba, G. (Hrsg.), Gerechtigkeit im Wohlfahrtsstaat. Marburg: Schüren Verlag.
- Nullmeier, Frank, 1997: Interpretative Ansätze in der Politikwissenschaft. S. 101-144 in: Benz, A./Seibel, W. (Hrsg.), Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft - eine Zwischenbilanz. Baden-Baden: Nomos.

- 
- Nullmeier, Frank, 1999: Interpretative Politikanalyse in der Theorienkonkurrenz. S. 219-238 in: Reckwitz, A./Sievert, H. (Hrsg.), *Interpretation, Konstruktion, Kultur. Ein Paradigmenwandel in den Sozialwissenschaften*. Wiesbaden: Westdt. Verlag.
- Oevermann, Ulrich, 2001a: Zur Analyse der Struktur von sozialen Deutungsmustern. *Sozialer Sinn* /1: 3-33.
- Oevermann, Ulrich, 2001b: Die Struktur sozialer Deutungsmuster. *Sozialer Sinn* /1: 35-81.
- Offe, Claus, 1976: Editorial. S. VII-X in: Edelman, M. (Hrsg.), *Politik als Ritual*. Frankfurt a. Main: Campus.
- Offe, Claus, 2003: Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaften. S. 11-41 in: Offe, C. (Hrsg.), *Herausforderungen der Demokratie. Zur Integrations- und Leistungsfähigkeit politischer Institutionen*. Frankfurt - New York: Campus.
- Oschmiansky, Frank/Kull, Silke/Schmid, Günter, 2001: *Faule Arbeitslose? Politische Konjunkturen einer Debatte*. Discussion Papers FS I 01-206 Wissenschaftszentrum Berlin.
- Ostrom, Elinor, 1986: An Agenda for the Study of Institutions. *Public Choice* 48: 3-25.
- Pautz, Hartwig, 2008: Think-tanks in Germany: the Bertelsmann Foundation's Role in Labour Market Reform. *Zeitschrift für Politikberatung* 1/3/4: 437-457.
- Pfarr, Heide, 2000: Soziale Sicherheit und Flexibilität: Brauchen wir ein „Neues Normalarbeitsverhältnis“? *WSI -Mitteilungen* 5: 279-283.
- Pfeiffenberger, Markus, 2003: Zeitarbeit - neu geregelt. *Magazin Mitbestimmung* 10/2003: 34-37.
- Pierson, Paul, 2000a: Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review* 94: 251-268.
- Pierson, Paul, 2000b: Not Just What, but When: Timing and Sequence in Political Processes. *Studies in American Political Development* 14: 72-92.
- Pilz, Frank/Ortwein, Heike, 1997: *Das politische System Deutschlands* (2. Auflage). Oldenbourg.
- Pilz, Frank/Ortwein, Heike, 2008: *Das politische System Deutschlands. Systemintegrierende Einführung in das Regierungs-, Wirtschafts- und Sozialsystem* (4.überarb. Auflage). München: Oldenbourg.
- Platz, Christine/Schetsche, Michael, 2001: Grundzüge einer wissenssoziologischen Theorie sozialer Deutungsmuster. *Sozialer Sinn* 1: 511-536.
- Puhlmann, Michael, 1999: Perspektiven, Chancen und Risiken kommunaler Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik. S. 285-304 in: Dietz, B./Eißel, D./Naumann, D. (Hrsg.), *Handbuch der kommunalen Sozialpolitik*. Opladen: Westdt. Verlag.
- Raithel, Jürgen/Dollinger, Bernd, 2006: Case Management. Koordinierte Hilfe oder konzentrierte Kontrolle? S. 79-89 in: Dollinger, B./Raithel, J. (Hrsg.), *Aktivierende Sozialpädagogik. Ein kritisches Glossar*. Wiesbaden: VS.
- Reutter, Werner, 2003: Das Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit. S. in: Gohr, A./Seeleib-Kaiser, M. (Hrsg.), *Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün*. Wiesbaden: Westdt. Verlag.

- 
- Ritter, Gerhard A., 2006: Der Preis der deutschen Einheit. Die Wiedervereinigung und die Krise des Sozialstaates. München: Beck.
- Rose, Edgar, 2003: Arbeitsrechtspolitik zwischen Re-Regulierung und Deregulierung. S. 103-124 in: Gohr, A./Seeleib-Kaiser, M. (Hrsg.), Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün. Wiesbaden: Westdt. Verlag.
- Roth, Dieter/Jung, Matthias, 2002: Ablösung der Regierung vertagt: Eine Analyse der Bundestagswahl 2002. Aus Politik und Zeitgeschichte B49-50: 3-17.
- Sabatier, Paul A., 1988: An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning therein. *Policy Sciences* 21: 129-168.
- Sabatier, Paul A., 1993: Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik. S. 116-148 in: Héritier, A. (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Opladen: Westdt. Verlag.
- Sabatier, Paul A./Jenkins-Smith, Hank C., 1999: The Advocacy Coalition Framework. An Assessment. S. 117-166 in: Sabatier, P.A. (Hrsg.), *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, Paul A./Weible, Christopher M., 2007: The Advocacy Coalition Framework. Innovations and Clarifications. S. 189-220 in: Sabatier, P.A. (Hrsg.), *Theories of the Policy Process* (2. Ed.). Boulder: Westview Press.
- Sarcinelli, Ulrich, 1987: Symbolische Politik. Zur Bedeutung symbolischen Handelns in der Wahlkampf-kommunikation der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Westdt. Verlag.
- Sarcinelli, Ulrich, 1994: Mediale Politikdarstellung und politisches Handeln: analytische Bemerkung zu einer notwendigerweise spannungsreichen Beziehung. S. 35-50 in: Otfried, J. (Hrsg.), *Politische Kommunikation in Hörfunk und Fernsehen*. Opladen:
- Saretzki, Thomas, 2003: Aufklärung, Beteiligung und Kritik. Die „argumentative Wende“ in der Policy-Analyse. S. 391-416 in: Schubert, K./Bandelow, N.C. (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München: Oldenbourg.
- Saretzki, Thomas/Tils, Ralf, 2006: Die schleswig-holsteinische Landtagswahl vom 20. Februar 2005: Geheime Stimmverweigerung für Ministerpräsidentin Simonis erzwingt Große Koalition. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 37: 145-163.
- Schachter, Stanley., 1964: The Interaction of Cognitive and Physiological Determinants of Emotional State. S. 49-80 in: Berkowitz, L. (Hrsg.), *Advances in Experimental Social Psychology*. New York: Academic Press.
- Schachter, Stanley, 1965: A Cognitive-Physiological View of Emotion. S. in: Klineberg, O./Christie, R. (Hrsg.), *Perspectives in Social Psychology*. New York: Holt, Rinehart & Winston.
- Scharpf, Fritz, 1991: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des 20. Jahrhunderts. *Politische Vierteljahresschrift* 4: 621-634.
- Scharpf, Fritz, 2006: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Wiesbaden: VS.
- Schetsche, Michael, 1996: Die Karriere sozialer Probleme. Soziologische Einführung. München: Oldenbourg.

- Schetsche, Michael, 2008: Empirische Analyse sozialer Probleme. Das wissenssoziologische Programm. Wiesbaden: VS.
- Schmid, Günther, 2002: Neue Wege in die Vollbeschäftigung. Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik. Frankfurt a. Main: Campus.
- Schmid, Josef, 2007: Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik - große Reform mit kleiner Wirkung? S. 271-294 in: Egle, C./Zohlnhöfer, R. (Hrsg.), Ende des rot-grünen Projekts - Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005. Wiesbaden: VS.
- Schmid, Josef, 2009: Entwicklung der Arbeitsförderung. Aus Politik und Zeitgeschichte 27: 3-8.
- Schmidt, Lucia, 2000: Varianten des Konstruktivismus in der Soziologie sozialer Probleme. Soziale Welt 51/2: 153-172.
- Schmidt, Manfred G., 1995: Wörterbuch zur Politik. Stuttgart: Kröner.
- Schmidt, Manfred G., 2003: Rot-grüne Sozialpolitik (1998-2002). S. 239-258 in: Egle, C./Ostheim, T./Zohlnhöfer, R. (Hrsg.), Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002. Wiesbaden: Westdt. Verlag.
- Schmidt, Manfred G., 2007: Die Sozialpolitik der zweiten rot-grünen Koalition (2002-2005). S. 295-312 in: Egle, C./Zohlnhöfer, R. (Hrsg.), Ende des rot-grünen Projekts - Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005. Wiesbaden: VS.
- Schmitt, Carsten, 2002: Helmut Schmidt: Kontinuität und Konzentration. S. 193-216 in: Korte, K.-R. (Hrsg.), "Das Wort hat der Herr Bundeskanzler" - Eine Analyse der großen Regierungserklärungen von Adenauer bis Schröder. Wiesbaden: Westdt. Verlag.
- Schmölders, Günter, 1983: Der Wohlfahrtsstaat am Ende - Adam Riese schlägt zurück. München: Langen-Müller.
- Schmuhl, Hans-Walter, 2003: Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung in Deutschland 1871 - 2002. Zwischen Fürsorge, Hoheit und Markt (Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2709). Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Schneider, Joseph W., 1985a: Social problems theory: The constructionist view. Annual Review of Sociology 11: 209-229.
- Schneider, Joseph W., 1985b: Defining the Definitional Perspective on Social Problems. Social Problems 32: 232-234.
- Schneider, Joseph W., 1991: Troubles With Textual Authority in Sociology. Symbolic Interactionism 14: 295-319.
- Schneider, Joseph W., 1993: 'Members Only': Reading the Constructionist Text. S. 103-116 in: Holstein, J.A./Miller, G. (Hrsg.), Reconsidering Social Constructionism. Debates in Social Problems Theory. New York: Aldine de Gruyter.
- Schneider, Volker/Janning, Frank, 2006: Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik. Wiesbaden: VS.
- Schröder-Blair-Papier, 1999: Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten. URL: [http://www.tagesspiegel.de/storage/med/pdf/3075\\_Schroeder-Blair-Papier\\_London\\_8\\_Juni\\_1999.pdf](http://www.tagesspiegel.de/storage/med/pdf/3075_Schroeder-Blair-Papier_London_8_Juni_1999.pdf), letzter Abruf am 1.3.2010.

- Schröder, Gerhard, 2006: Entscheidungen: Mein Leben in der Politik. Hoffmann und Campe.
- Schulz, Winfried, 1976: Die Konstruktion von Realität in den Nachrichtenmedien. Freiburg: Karl Alber.
- Schütz, Alfred, 1971: Gesammelte Aufsätze 1. Das Problem der Wirklichkeit. Den Haag: Martinus Nijhoff.
- Schütz, Alfred, 1974: Der sinnhafte Aufbau der sozialen Welt. Eine Einleitung in die verstehende Soziologie. Frankfurt a. Main: Suhrkamp.
- Schwelling, Birgit, (Hrsg.) 2004: Politikwissenschaft als Kulturwissenschaft. Theorien, Methoden, Problemstellungen. Wiesbaden: VS.
- Seeleib-Kaiser, Martin, 2003: Politikwechsel nach Machtwechsel. S. 11-27 in: Gohr, A./Seeleib-Kaiser, M. (Hrsg.), Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün. Wiesbaden: Westdt. Verlag.
- Siebrecht, Valentin, 1977: Stationen der Arbeitsmarktpolitik. Der Weg der Arbeitsverwaltung – Streiflichter auf Entwicklungen, Gesetze, Aktivitäten. Arbeit und Beruf 10: 303-310.
- Siefken, Sven T., 2007: Expertenkommissionen im politischen Prozess. Eine Bilanz zur rot-grünen Regierung.
- Singer, Otto, 1993: Policy Communities und Diskurs-Koalitionen. Experten und Expertise in der Wirtschaftspolitik. S. 149-175 in: Héritier, A. (Hrsg.), Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Opladen: Westdt. Verlag.
- SPD, 1987: Wahlprogramm 1987-1990: Zukunft für alle- arbeiten für soziale Gerechtigkeit und Frieden. Friedrich Ebert Stiftung. URL: <http://library.fes.de/pdf-files/bibliothek/retro-scans/a87-04013.pdf>, letzter Abruf am 1.3.2010.
- SPD, 1998: Grundsatzprogramm der SPD (beschlossen vom Programm-Parteitag der SPD am 20.12.1989 in Berlin geändert auf dem Parteitag am 17.4.1998). Berlin.
- SPD, 1998: Wahlprogramm der SPD "Arbeit, Innovation und Gerechtigkeit". Friedrich-Ebert-Stiftung. URL: <http://library.fes.de/pdf-files/bibliothek/retro-scans/a98-04467.pdf>, letzter Abruf am 1.3.2010.
- SPD, 2001: Wegmarken für ein neues Grundsatzprogramm. Sozialdemokratische Vorstellungen zur nachhaltigen Gestaltung der globalen Epoche. (Zwischenbericht der Grundsatzprogrammkommission an den Parteitag der SPD 19.-22.11.2001). Berlin.
- SPD/Bündnis 90/DIE GRÜNEN, 2002: Erneuerung - Gerechtigkeit - Nachhaltigkeit. Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebendige Demokratie . Berlin.
- Spector, Malcolm/Kitsuse, John I., 1975: Die "Naturgeschichte" sozialer Probleme: Eine Neufassung. S. 23-31 in: Stallberg, F.W./Springer, W. (Hrsg.), Soziale Probleme. Grundlegende Beiträge zu ihrer Theorie und Analyse. Neuwied: Luchterhand. [am. org. 1977].
- Spector, Malcolm/Kitsuse, John I., 1977: Constructing Social Problems. Menlo Park, Cal: Cummings Publ.
- SPIEGEL, 16.10.1978: Heftige Prügel. Spiegel - Online. URL: <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-40606877.html>, letzter Abruf am 1.3.2010.
- SPIEGEL, 07.10.2002: Superminister Clement: Schröders Sturm-Tank. Spiegel - Online. URL: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,217227,00.html>, letzter Abruf am 1.3.2010.

- SPIEGEL, 06.02.2004: SPD-Krise: Schröder gibt Parteivorsitz auf, Scholz gefeuert. Spiegel - Online. URL: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,285174,00.html>, letzter Abruf am 1.3.2010.
- SPIEGEL, 22.05.2005: Politisches Beben: Schröder will Neuwahlen. Spiegel - Online. URL: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,357076,00.html>, letzter Abruf am 1.3.2010.
- SPIEGEL, 17.03.2005: Job-Gipfel: Der böse Schatten aus Kiel. Spiegel - Online. URL: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,347017,00.html>, letzter Abruf am 1.3.2010.
- SPIEGEL, 16.01.2010: Debatte um Hartz IV - Koch verlangt Arbeitspflicht für Arbeitslose. Spiegel - Online. URL: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/0,1518,672311,00.html>, letzter Abruf am 1.3.2010.
- Spieker, Manfred, 1999: Herrschaft und Subsidiarität. Die Rolle der Zivilgesellschaft. S. 49-61 in: Mückl, W. (Hrsg.), Subsidiarität. Gestaltungsprinzip für eine freiheitliche Ordnung in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft. Paderborn: Schöningh.
- Stegmüller, Wolfgang, 1970: Probleme und Resultate der Wissenschaftstheorie und Analytischen Philosophie (Bd. 2). Berlin: Springer.
- Stehr, Nico, 1994: Arbeit, Eigentum und Wissen. Frankfurt a. Main: Suhrkamp.
- STERN, 17.03.2005: Job-Gipfel: Show-time in Berlin. Stern-Online. URL: <http://www.stern.de/politik/deutschland/job-gipfel-showtime-in-berlin-537839.html>, letzter Abruf am 1.3.2010.
- Stingl, Josef, 1977: Vom Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung ( AVAVG) zum Arbeitsförderungsgesetz. S. 349-359 in: Bartholomäi, R./Bodenbender, W./Henkel, H./Hüttel, R. (Hrsg.), Sozialpolitik nach 1945 - Geschichte und Analysen. Bonn: Verlag Neue Gesellschaft.
- Strauss, Anselm L./Corbin, Juliet, 1996: Grounded Theory. Grundlagen qualitativer Forschung. [Original: Basic of Qualitative Research: Grounded Theory Procedures and Technique (1990). Weinheim: Beltz.
- Süddeutsche Zeitung, 25.07.2008: CDU mit mehr Mitgliedern als die SPD. Es war einmal die Volkspartei. Süddeutsche - Online. URL: <http://www.sueddeutsche.de/politik/603/303598/text/>, letzter Abruf am 1.3.2010.
- Süddeutsche Zeitung, 12.02.2010: FDP und Sozialismus - Westerwelle hartz zurück. Süddeutsche - Online. URL: <http://www.sueddeutsche.de/politik/764/502993/text/>, letzter Abruf am 1.3.2010.
- Switek, Niko, 2002: Ludwig Erhard : Formierte Gesellschaft. S. 117-144 in: Korte, K.-R. (Hrsg.), "Das Wort hat der Herr Bundeskanzler" - Eine Analyse der großen Regierungserklärungen von Adenauer bis Schröder. Wiesbaden: Westdt. Verlag.
- Terhart, Ewald, 1981: Intuition - Interpretation - Argumentation. Zeitschrift für Pädagogik 27: 769-793.
- v. Nell-Breuning, Oswald, 1956: Bedürftigkeitsprüfung oder Bedürfnis? Sozialer Fortschritt : 8-10.
- v. Nell-Breuning, Oswald, 1990: Baugesetze der Gesellschaft. Solidarität und Subsidiarität. Freiburg: Herder.

- v. Saldern, Matthias, 1995: Zum Verhältnis von qualitativer und quantitativer Methoden. S. 331-371 in: König, E./Zedler, P. (Hrsg.), Bilanz qualitativer Forschung. Grundlagen qualitativer Forschung (Bd. 1). Weinheim: DSV.
- Vobruba, Georg, 1990: Lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik in der Krise der Lohnarbeit. S. 11-80 in: Vobruba, G. (Hrsg.), Strukturwandel der Sozialpolitik. Lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik und soziale Grundsicherung. Frankfurt a. Main: Suhrkamp.
- Vobruba, Georg, 1991: Jenseits der sozialen Fragen. Modernisierung und Transformation von Gesellschaftssystemen. Frankfurt a. Main: Suhrkamp.
- Volmerg, Ute, 1983: Validität im interpretativen Paradigma. S. 124-143 in: Zedler, P./Moser, H. (Hrsg.), Aspekte qualitativer Sozialforschung. Studien zur Aktionsforschung, empirischen Hermeneutik und reflexiver Sozialtechnologie. Opladen: Leske + Budrich.
- Vorriink, Cathrin/Walther, Antje, 2002: Willy Brandt: Visionen. S. 171-192 in: Korte, K.-R. (Hrsg.), „Das Wort hat der Herr Bundeskanzler“ - Eine Analyse der großen Regierungserklärungen von Adenauer bis Schröder. Wiesbaden: Westdt. Verlag.
- Voß, Günther./Pongratz, Hans, 1998: Der Arbeitskraftunternehmer. Eine neue Grundform der Ware Arbeitskraft? Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie H1: 131-158.
- Webber, Douglas, 1982: Zwischen programmatischem Anspruch und politischer Praxis: die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland von 1974 bis 1982. MittAB 3/Jg.15: 261-275.
- Webber, Douglas, 1987: Eine Wende in der deutschen Arbeitsmarktpolitik? Sozialliberale und christlich-liberale Antworten auf die Beschäftigungskrise. S. 74-85 in: Abromeit, H./Blanke, B. (Hrsg.), Arbeitsmarkt, Arbeitsbeziehungen und Politik in den 80er Jahren. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Weber, Max, 1980: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. Tübingen: Mohr.
- Weimar, Anne-Marie, 2004: Die Arbeit und die Entscheidungsprozesse der Hartz-Kommission. Wiesbaden: VS.
- Werle, Raymund, 2007: Pfadabhängigkeit. S. 119-131 in: Benz, A./Lütz, S./Schimank, U./Simonis, G. (Hrsg.), Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden: VS.
- Weymann, Ansgar, 1973: Bedeutungsfeldanalyse. Versuch eines neuen Verfahrens der Inhaltanalyse am Beispiel Didaktik der Erwachsenenbildung. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 25: 761-777.
- Wikipedia, Die freie Enzyklopädie: Geschichte des Bundesrates. Bearbeitungsstand: 14. 07 2009, URL: [http://de.wikipedia.org/wiki/Geschichte\\_des\\_Bundesrates\\_\(Deutschland\)](http://de.wikipedia.org/wiki/Geschichte_des_Bundesrates_(Deutschland)), letzter Abruf 22.10.2009.
- Willke, Helmut, 1983: Entzauberung des Staates, Überlegungen zu einer societalen Steuerungstheorie. Königsstein/Taunus: Athenäum Verlag.
- Willke, Helmut, 1995: Systemtheorie III: Steuerungstheorie. Grundzüge einer Theorie der Steuerung komplexer Systeme. Stuttgart: UTB.
- Willke, Helmut, 1997: Supervision des Staates. Frankfurt a. Main: Suhrkamp.

- 
- Willke, Helmut, 1998: Systemisches Wissensmanagement. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Wilson, Thomas P., 1973: Theorien der Interaktion und Modelle der soziologischen Erklärung. S. 54-79 in: Matthes, J./Schütze, F. (Hrsg.), *Alltagswissen, Interaktion und gesellschaftliche Wirklichkeit*, Bd.1: Symbolischer Interaktionismus und Ethnomethodologie. Reinbek: Rowohlt.
- Wittrock, Björn/Wagner, Peter/Wollmann, Hellmut, 1991: Social Science and the Modern State: Policy Knowledge and Political Institutions in Western Europe and the United States. S. 28-85 in: Wagner, P./Weiss, C.H./Wittrock, B./Wollmann, H. (Hrsg.), *Social Sciences and the Modern States. National Experiences and Theoretical Crossroads*. Cambridge: University Press.
- Wittrock, Björn/Wagner, Peter, 1992: Policy Constitution Through Discourse: Discourse Transformations and the Modern State in Central Europe. S. 227-246 in: Ashford, D.E. (Hrsg.), *History and Context in Comparative Public Policy*. Pittsburgh: University Press.
- Woolgar, Steve/Pawluch, Dorothy, 1985a: Ontological Gerrymandering: The Anatomy of Social Problems Explanations. *Social Problems* 32/3: 214-227.
- Woolgar, Steve/Pawluch, Dorothy, 1985b: How Shall We Move Beyond Constructionism? *Social Problems* 33: 159-162.
- Yang, Mundo, 2006: Proteste gegen Hartz- IV 2004: Sicht der Medien, Einheit und Vielfalt der Akteure. Arbeitstagung „Ziehen wir an einem Strang?!“ am 15./16.Dezember 2006.
- Zifonun, Darius, 2004: Politisches Wissen und die Wirklichkeit der Politik. Zum Nutzen der Wissenssoziologie für die Bestimmung des Politischen. S. 255-276 in: Schelling, B. (Hrsg.), *Politikwissenschaft als Kulturwissenschaft. Theorien, Methoden, Problemstellungen*. Wiesbaden: VS.
- Zimmermann, Nina C., 2002: Gerhard Schröder: Neue Mitte. S. 247-273 in: Korte, K.-R. (Hrsg.), „Das Wort hat der Herr Bundeskanzler“ - Eine Analyse der großen Regierungserklärungen von Adenauer bis Schröder. Wiesbaden: Westdt. Verlag.
- Zohlnhöfer, Reimut, 1998: Politikwechsel nach Machtwechseln: Das Beispiel der christlich-liberalen Wirtschaftspolitik in den achtziger Jahren (ZeS-Arbeitspapier 12/98). Bremen: Zentrum für Sozialpolitik.
- Zohlnhöfer, Reimut, 2001: Parteien, Vetospieler und der Wettbewerb um Wählerstimmen: Die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik der Ära Kohl (ZeS-Arbeitspapier 7/01). Bremen: Zentrum für Sozialpolitik.
- Zohlnhöfer, Reimut, 2003: Rot-grüne Finanzpolitik zwischen traditioneller Sozialdemokratie und neuer Mitte. S. 193-214 in: Egle, C./Ostheim, T./Zohlnhöfer, R. (Hrsg.), *Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002*. Wiesbaden: Westdt. Verlag.
- Zohlnhöfer, Reimut/Egle, Christoph, 2007: Der Episode zweiter Teil - ein Überblick über die 15. Legislaturperiode. S. 11-25 in: Egle, C./Zohlnhöfer, R. (Hrsg.), *Ende des rot-grünen Projekts. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005*. Wiesbaden: VS.

---

## **ANHANG:**

- I Übersicht Wahlperioden im Deutschen Bundestag
- II Übersicht Analysematerial (Plenarprotokolle und Drucksachen)
- III Ergebnisse Intracoderreliabilität
- IV Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsstrukturdaten

<b>Wahlperiode</b>	<b>Regierungskoalition</b>	<b>Bundeskanzler/ Arbeits-/ Finanz- und Wirtschaftsminister</b>
<b>5.WP (1965-1969)</b>	Konservativ-liberale Koalition;  ab 1. Dezember Große Koalition	<b>BK:</b> Ludwig Erhard (CDU), <b>Arbeit:</b> Hans Katzer (CDU) <b>Finanzen:</b> Rolf Dahlgrün (FDP), Kurt Schmücker (CDU) <b>Wirtschaft:</b> Kurt Schmücker (CDU) <b>BK:</b> Kurt Georg Kiesinger <b>Arbeit und Sozialordnung:</b> Hans Katzer (CDU) <b>Finanzen:</b> Franz Josef Strauß (CSU) <b>Wirtschaft:</b> Karl Schiller (SPD)
<b>6.WP (1969-1972)</b>	Sozial-liberale Koalition	<b>BK:</b> Willy Brandt (SPD) <b>Arbeit und Sozialordnung:</b> Walter Arendt (SPD) <b>Finanzen:</b> Axel Möller (SPD), Karl Schiller (SPD), Helmut Schmidt (SPD) <b>Wirtschaft:</b> Karl Schiller (SPD), Helmut Schmidt (SPD)
<b>7. WP (1972-1976)</b>	Sozial-liberale Koalition	<b>BK:</b> Willy Brandt (SPD), Helmut Schmidt (SPD) n. Rücktritt Brandt Mai 1974 <b>Arbeit und Sozialordnung:</b> Walter Arendt (SPD) <b>Finanzen:</b> Helmut Schmidt (SPD), Hans Apel (SPD) <b>Wirtschaft:</b> Hans Friderichs (FDP)
<b>8. WP (1976-1980)</b>	Sozial-liberale Koalition	<b>BK:</b> Helmut Schmidt (SPD) <b>Arbeit und Sozialordnung:</b> Hans Ehrenberg (SPD) <b>Finanzen:</b> Helmut Schmidt (SPD), Hans Apel (SPD), Hans Matthöfer (SPD) <b>Wirtschaft:</b> Hans Friderichs (FDP), Otto Graf Lambsdorff (FDP)
<b>9. WP (1980-1983)</b>	Sozial-liberale Koalition  ab Oktober 1982 konservativ-liberale Koalition	<b>BK:</b> Helmut Schmidt (SPD) <b>Arbeit und Sozialordnung:</b> Hans Ehrenberg (SPD), Heinz Westphal (SPD) <b>Finanzen:</b> Hans Matthöfer (SPD), Manfred Lahnstein (SPD) <b>Wirtschaft:</b> Otto Graf Lambsdorff (FDP), Manfred Lahnstein (SPD) <b>BK:</b> Helmut Kohl (CDU) <b>Arbeit und Sozialordnung:</b> Norbert Blüm (CDU) <b>Finanzen:</b> Gerhard Stoltenberg (CDU) <b>Wirtschaft:</b> Otto Graf Lambsdorff (FDP)
<b>10. WP (1983-1987)</b>	Konservativ-liberale Koalition	<b>BK:</b> Helmut Kohl (CDU) <b>Arbeit und Sozialordnung:</b> Norbert Blüm (CDU) <b>Finanzen:</b> Gerhard Stoltenberg (CDU) <b>Wirtschaft:</b> Otto Graf Lambsdorff (FDP), Martin Bangemann (FDP)
<b>11.WP (1987-1990)</b>	Konservativ-liberale Koalition	<b>BK:</b> Helmut Kohl (CDU) <b>Arbeit und Sozialordnung:</b> Norbert Blüm (CDU) <b>Finanzen:</b> Gerhard Stoltenberg (CDU), Theo Waigel (CSU) <b>Wirtschaft:</b> Martin Bangemann (FDP), Helmut Haussmann (FDP)
<b>12. WP (1990-1994)</b>	Konservativ-liberale Koalition	<b>BK:</b> Helmut Kohl (CDU) <b>Arbeit und Sozialordnung:</b> Norbert Blüm (CDU) <b>Finanzen:</b> Theo Waigel (CSU) <b>Wirtschaft:</b> Jürgen Müllemann (FDP), Günter Rexrodt (FDP)
<b>13. WP (1994-1998)</b>	Konservativ-liberale Koalition	<b>BK:</b> Helmut Kohl (CDU) <b>Arbeit und Sozialordnung:</b> Norbert Blüm (CDU) <b>Finanzen:</b> Theo Waigel (CSU) <b>Wirtschaft:</b> Günter Rexrodt (FDP)
<b>14. WP (1998-2002)</b>	Rot-Grüne Koalition	<b>BK:</b> Gerhard Schröder (SPD) <b>Arbeit und Sozialordnung:</b> Walter Riester (SPD) <b>Finanzen:</b> Oskar Lafontaine (SPD), Hans Eichel (SPD) <b>Wirtschaft:</b> Werner Müller (parteilos)
<b>15. WP (2002-2005)</b>	Rot-Grüne Koalition	<b>BK:</b> Gerhard Schröder (SPD) <b>Wirtschaft und Arbeit:</b> Wolfgang Clement (SPD) <b>Finanzen:</b> Hans Eichel (SPD)

**Vgl. Verhandlungen des Deutschen Bundestages (Drucksachen und Plenarprotokolle); ab 8.WP abrufbar über Dokumentations- und Informationssystem für parlamentarische Vorgänge (URL: <http://dip.bundestag.de/>)**

## 5.WP

Drks./Plpr.	Datum	Vorgangsart	Inhalt
5/4	10.11.1965	Regierungserklärung	Regierungsprogramm (Erhard)
5/222	26.01.1966	Antrag	Anpassung des AVAVG an technischen Fortschritt und wirtschaftliche Entwicklung
5/27 / Anlage 2-4	09.03.1966	1. Beratung	Anpassung des AVAVG
5/752	23.06.1966	Ausschussbericht	Anpassung des AVAVG
5/29	29.06.1966	2./3. Beratung	Anpassung des AVAVG
5/887	30.08.1966	Gesetzentwurf	Arbeitsmarktanpassungsgesetz (SPD)
5/1009		Gesetzentwurf	Berufsausbildungsgesetz (CDU/ CSU)
5/67	26.10.1966	1. Beratung	Arbeitsmarktanpassungsgesetz (SPD) und Berufsausbildungsgesetz (CDU/CSU)
05/80	13.12.1966	Regierungserklärung	Regierungsprogramm(Kiesinger)
5/1420	15.02.1967	Ausschussbericht	Siebente Änderung des AVAVG
5/95	17.02.1967	2./3. Beratung	Siebente Änderung des AVAVG
5/2291	16.11.1967	Gesetzentwurf	Arbeitsförderungsgesetz
5/143	13.12.1967	1. Beratung	Arbeitsförderungsgesetz
5/4110	18.04.1969	Ausschussbericht	Arbeitsförderungsgesetz
5/234	13.05.1969	2./3. Beratung	Arbeitsförderungsgesetz

## 6.WP

Drks./Plpr.	Datum	Vorgangsart	Inhalt
6/5	28.10.1969	Regierungserklärung	Regierungsprogramm (Brandt)
6/82	25.11.1969	Antrag	Erstes Gesetz zur Änderung des AFG
6/151	05.12.1969	Ausschussbericht	Erstes Gesetz zur Änderung des AFG
6/2689		Gesetzentwurf	Zweites Gesetz zur Änderung und Ergänzung des AFG
6/3261	02.03.1972	Ausschussbericht	Zweites Gesetz zur Änderung und Ergänzung des AFG
6/180	12.04.1972	2./3. Beratung	Zweites Gesetz zur Änderung und Ergänzung des AFG
6/2303		Gesetzentwurf	Regelung der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung
6/3505		Ausschussbericht	Regelung der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung
6/194	21.06.1972	2./3. Beratung	Regelung der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung
6/1243		Gesetzentwurf	Übereinkommen Nr.122 der Internationalen Arbeitsorganisation
6/1450	12.11.1970	Ausschussbericht	Übereinkommen Nr.122 der Internationalen Arbeitsorganisation

## 7.WP

Drks./Plpr.	Datum	Vorgangsart	Inhalt
7/7	18.01.1973	Regierungserklärung	Regierungsprogramm (Brandt)
7/73	17.01.1974	Regierungserklärung	Zur Lage der Energieversorgung zusammen mit Gutachten zu gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Ölkrise
7/1794	13.03.1974	Gesetzentwurf	Antrag auf Erhöhung der Familienzuschläge
7/93b	02.04.1974	1. Beratung	Antrag auf Erhöhung der Familienzuschläge
7/100	17.05.1974	Regierungserklärung	Regierungsprogramm (Schmidt)
7/137	13.12.1974	Regierungserklärung	Maßnahmen zur konjunkturellen Situation
7/116-117	19/20.09.1974	1. Beratung	HH-Gesetz 1975
7/158-160	19-21.03.1975	2./3. Beratung	HH-Gesetz 1975
7/3196	30.01.1975	Antrag	Dringlichkeitsprogramm zur Überwindung des Lehrstellenmangels und Jugendarbeitslosigkeit (CDU/CSU)
7/3100	21.01.1975	Gesetzentwurf	Änderung des AFG und Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (Regierungsentwurf)
7/149b	20.02.1975	1. Beratung	Änderung des AFG und Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes
7/3499	15.04.1975	Ausschussbericht	Änderung des AFG und Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes
7/168	25.04.1975	2./3. Beratung	Änderung des AFG und Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes
7/184	17.09.1975	Regierungserklärung	Konjunkturpolitische Lage und Verbesserung der HH-Situation
7/4127	08.10.1975	Gesetzentwurf	HH-Strukturgesetz (Regierungsentwurf)
7/192	15.10.1975	1. Beratung	HH-Strukturgesetz
7/199-200	05/06.11.1975	2./3. Beratung	HH-Strukturgesetz
7/218	29.01.1976	Regierungserklärung	Zur Lage der Nation
7/235	08.04.1976	Regierungserklärung	Zur Lage der EG und inneren Stabilität der BRD
7/255	30.06.1976	Regierungserklärung	Erklärung der Bundesregierung betr. Konferenz von Puerto Rico

## 8.WP

Drks./Plpr.	Datum	Vorgangsart	Inhalt
8/5	16.12.1976	Regierungserklärung)	Regierungsprogramm (Schmidt)
8/857	29.08.1977	Gesetzentwurf	4. Gesetz zur Änderung des AFG
8/1053	20.10.1977	Ausschussbericht	4. Gesetz zur Änderung des AFG
8/65	19.01.1978	Regierungserklärung	Zu den Hauptaufgaben der Politik im Jahre 1978
8/2624	07.03.1979	Gesetzentwurf	5. Gesetz zur Änderung des AFG
8/144a	15.03.1979	1. Beratung	5. Gesetz zur Änderung des AFG
8/2914	31.05.1979	Ausschussbericht	5. Gesetz zur Änderung des AFG
8/158	01.06.1979	2./3. Beratung	5. Gesetz zur Änderung des AFG

## 9.WP

Drks./Plpr.	Datum	Vorgangsart	Inhalt
9/5	24.11.1980	Regierungserklärung	Regierungsprogramm (Schmidt)
9/6	26.11.1980	Regierungserklärung	Aussprache zu RE Schmidt
9/62	29.10.1981	Regierungserklärung	Zum Bundeshaushalt 82
9/799	09.09.1981	Gesetzentwurf	Gesetz zur Konsolidierung der Arbeitsförderung - AFKG (SPD/ FDP)
9/51-53	16-18.09.1981	1. Beratung	AFKG (zusammen mit Bekämpfung der illegalen Beschäftigung, 2. HH-Strukturgesetz u.a.)
9/846	28.09.1981	Gesetzentwurf	Gesetz zur Konsolidierung der Arbeitsförderung - AFKG
9/966	02.11.1981	Ausschussbericht	AFKG

9/64	12.11.1981	2./3. Beratung	AFKG
9/1400	02.03.1982	Gesetzentwurf	Beschäftigungsförderungsgesetz (SPD/ FDP)
9/88	04.03.1982	1. Beratung	Beschäftigungsförderungsgesetz (in Verbindung mit Jahresgutachten und Jahreswirtschaftsbericht 1982)
9/1488	23.03.1982	Gesetzentwurf	Beschäftigungsförderungsgesetz (Regierungsentwurf)
9/1500	25.03.1982	Ausschussbericht	Beschäftigungsförderungsgesetz
9/1507	25.03.1982	Ausschussbericht	Beschäftigungsförderungsgesetz
9/95	26.03.1982	2./3. Beratung	Beschäftigungsförderungsgesetz
9/121	13.10.1982	Regierungserklärung	Regierungsprogramm (Kohl)
9/122	14.10.1982	Regierungserklärung	Aussprache
9/123	15.10.1982	Regierungserklärung	Aussprache
9/140	16.12.1982	2./3. Beratung	Haushaltsbegleitgesetz 1983

## 10. WP

Drks./Plpr.	Datum	Vorgangsart	Inhalt
10/4	04.05.1983	Regierungserklärung	Regierungsprogramm (Kohl)
10/335	02.09.1983	Gesetzentwurf	Haushaltsbegleitgesetz 1984 - Gesetz über Maßnahmen zur Entlastung der öffentlichen Haushalte
10/44	08.12.1983	2./3. Beratung	Haushaltgesetz 1984 / Haushaltsbegleitgesetz 1984
10/121	08.06.1983	Gesetzentwurf	Arbeitszeitgesetz
10/15	22.06.1983	1. Beratung	Arbeitszeitgesetz
10/1177	26.03.1984	Ausschussbericht	Arbeitszeitgesetz
10/61b	29.03.1984	2./3. Beratung	Arbeitszeitgesetz
10/880	14.12.1983	Gesetzentwurf	Erleichterung des Übergangs vom Arbeitsleben in den Ruhestand
10/48	20.01.1984	1. Beratung	Erleichterung des Übergangs vom Arbeitsleben in den Ruhestand
10/1175	26.03.1984	Ausschussbericht	Erleichterung des Übergangs vom Arbeitsleben in den Ruhestand
10/61a	29.03.1984	2./3. Beratung	Erleichterung des Übergangs vom Arbeitsleben in den Ruhestand
10/2176	23.10.1984	Gesetzentwurf	Arbeitsförderungs- und Rentenversicherungsänderungsgesetz (CDU/CSU/ FDP-Fraktion)
10/95	26.10.1984	1. Beratung	Arbeitsförderungs- und Rentenversicherungsänderungsgesetz
10/2569	05.12.1984	Ausschussbericht	Arbeitsförderungs- und Rentenversicherungsänderungsgesetz
10/108a	06.12.1984	2./3. Beratung	Arbeitsförderungs- und Rentenversicherungsänderungsgesetz
10/2101	11.10.1984	Gesetzentwurf	Beschäftigungsförderungsgesetz 1985
10/91a	18.10.1984	1. Beratung	Beschäftigungsförderungsgesetz 1985
10/3206	17.04.1985	Ausschussbericht	Beschäftigungsförderungsgesetz 1985
10/133	19.04.1985	2./3. Beratung	Beschäftigungsförderungsgesetz 1985
10/2559	05.12.1984	Gesetzentwurf	Gesetz zum Schutz der Teilzeitbeschäftigten (SPD Fraktion)
10/111	13.12.1984	1. Beratung	Gesetz zum Schutz der Teilzeitbeschäftigten
10/6591	28.11.1986	Ausschussbericht	Gesetz zum Schutz der Teilzeitbeschäftigten
10/255	10.12.1986	2./3. Beratung	Gesetz zum Schutz der Teilzeitbeschäftigten
10/3929	01.10.1985	Gesetzentwurf	7. Gesetz zur Änderung des AFG (CDU/CSU und FDP)
10/163	04.10.1985	1. Beratung	7. Gesetz zur Änderung des AFG
10/4211	12.11.1985	Gesetzentwurf	7. Gesetz zur Änderung des AFG (Regierungsentwurf)

10/4451	04.12.1985	Ausschussbericht	7. Gesetz zur Änderung des AFG
10/4483	05.12.1985	Ausschussbericht	7. Gesetz zur Änderung des AFG
10/182	06.12.1985	2./3. Beratung	7. Gesetz zur Änderung des AFG
10/4016	16.10.1985	Gesetzentwurf	Gesetz zur Förderung der Eingliederung Arbeitsloser im Arbeitsleben und zur Wiederherstellung eines ausreichenden Schutzes bei Arbeitslosigkeit (SPD- Fraktion)

## 11. WP

Drks./Plpr.	Datum	Vorgangsart	Inhalt
11/4	18.03.1987	Regierungserklärung	Regierungsprogramm (Kohl)
11/132	02.04.1987	Gesetzentwurf	Gesetz zur Wiederherstellung eines ausreichenden Schutzes bei Arbeitslosigkeit (SPD-Fraktion)
11/18	29.04.1987	Gesetzentwurf	Gesetz zur Verlängerung des Versicherungsschutzes bei Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit (Regierungsentwurf)
11/11	08.05.1987	1. Beratung	Gesetz zur Wiederherstellung eines ausreichenden Schutzes bei Arbeitslosigkeit / Gesetz zur Verlängerung des Versicherungsschutzes bei Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit
11/420	03.06.1987	Ausschussbericht	Gesetz zur Wiederherstellung eines ausreichenden Schutzes bei Arbeitslosigkeit / Gesetz zur Verlängerung des Versicherungsschutzes bei Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit
11/435	04.06.1987	Ausschussbericht	Gesetz zur Wiederherstellung eines ausreichenden Schutzes bei Arbeitslosigkeit / Gesetz zur Verlängerung des Versicherungsschutzes bei Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit
11/17	05.06.1987	2./3. Beratung	Gesetz zur Wiederherstellung eines ausreichenden Schutzes bei Arbeitslosigkeit / Gesetz zur Verlängerung des Versicherungsschutzes bei Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit
11/800	15.09.1987	Gesetzentwurf	Gesetz zur Ergänzung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente und zum Schutz der Solidargemeinschaft vor Leistungsmissbrauch (8.AFG-Novelle)
11/890	06.10.1987	Gesetzentwurf	Gesetz zur Ergänzung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente und zum Schutz der Solidargemeinschaft vor Leistungsmissbrauch (8.AFG-Novelle)
11/27	17.09.1987	1. Beratung	8. AFG-Novelle
11/1160	11.11.1987	Ausschussbericht	8. AFG-Novelle
11/1161	12.11.1987	Ausschussbericht	8. AFG-Novelle
11/39	12.11.1987	2./3. Beratung	8. AFG-Novelle
11/2990	27.09.1988	Gesetzentwurf	Gesetz zur Änderung des AFG und zur Förderung des gleitenden Übergangs älterer Arbeitnehmer in den Ruhestand
11/97	29.09.1988	1. Beratung	Gesetz zur Änderung des AFG und zur Förderung des gleitenden Übergangs älterer Arbeitnehmer in den Ruhestand
11/3583	30.11.1988	Ausschussbericht	Gesetz zur Änderung des AFG und zur Förderung des gleitenden Übergangs älterer Arbeitnehmer in den Ruhestand und Gesetz zur Verlängerung des Vorruhestands
11/114	02.12.1988	2./3. Beratung	Gesetz zur Änderung des AFG und zur Förderung des gleitenden Übergangs älterer Arbeitnehmer in den Ruhestand

11/4952	14.07.1989	Gesetzentwurf	Gesetz zur Verlängerung beschäftigungsfördernder Vorschriften - BeschFG 1990
11/158	14.09.1989	1. Beratung	BeschFG 1990
11/5654	13.11.1989	Ausschussbericht	BeschFG 1990
11/175	15.11.1989	2./3. Beratung	BeschFG 1990
11/147	02.06.1989	Regierungserklärung	Zur Lage auf dem Arbeitsmarkt
11/161	28.09.1989	Regierungserklärung	Zur Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik
11/5110	31.08.1989	Gesetzentwurf	Gesetz zur Anpassung der Eingliederungsleistungen für Aus- und Übersiedler - EinglAnpG
11/158	15.11.1989	1. Beratung	Gesetz zur Anpassung der Eingliederungsleistungen für Aus- und Übersiedler - EinglAnpG
11/5677	14.11.1989	Ausschussbericht	Gesetz zur Anpassung der Eingliederungsleistungen für Aus- und Übersiedler - EinglAnpG
11/176	16.11.1989	2./3. Beratung	Gesetz zur Anpassung der Eingliederungsleistungen für Aus- und Übersiedler - EinglAnpG

## 12. WP

Drks./Plpr.	Datum	Vorgangsart	Inhalt
12/5	30.01.1991	Regierungserklärung	Regierungsprogramm (Kohl)
12/6	31.01.1991	Regierungserklärung	Aussprache zum RP Kohl
12/222	11.03.1991	Gesetzentwurf	Gesetz zur Änderung arbeitsförderungsrechtlicher und anderer sozialrechtlicher Vorschriften (CDU/CSU/ FDP)
12/413	24.04.1991	Gesetzentwurf	Gesetz zur Änderung arbeitsförderungsrechtlicher und anderer sozialrechtlicher Vorschriften
12/15	14.03.1991	1. Beratung	Gesetz zur Änderung arbeitsförderungsrechtlicher und anderer sozialrechtlicher Vorschriften
12/496	08.05.1991	Ausschussbericht	Gesetz zur Änderung arbeitsförderungsrechtlicher und anderer sozialrechtlicher Vorschriften
12/25	14.05.1991	2./3. Beratung	Gesetz zur Änderung arbeitsförderungsrechtlicher und anderer sozialrechtlicher Vorschriften
12/3211	07.09.1992	Gesetzentwurf	Gesetz zur Änderung von Fördervoraussetzungen im AFG und anderen Gesetzen
12/105	11.09.1992	1. Beratung	Gesetz zur Änderung von Fördervoraussetzungen im AFG und anderen Gesetzen
12/3423	14.10.1992	Ausschussbericht	Gesetz zur Änderung von Fördervoraussetzungen im AFG und anderen Gesetzen
12/113	15.10.1992	2./3. Beratung	Gesetz zur Änderung von Fördervoraussetzungen im AFG und anderen Gesetzen
12/3974	10.12.1992	Gesetzentwurf	Alterübergangsgeldgesetz - AÜGG (SPD-Fraktion)
12/134	21.01.1993	1. Beratung	Alterübergangsgeldgesetz - AÜGG
12/4632	25.03.1993	Ausschussbericht	Alterübergangsgeldgesetz - AÜGG
12/199	09.12.1993	2./3. Beratung	Alterübergangsgeldgesetz - AÜGG
12/185	28.10.1993	Debatte	Haltung der BR zur Äußerung des BK über den „kollektiven Freizeitpark BRD“ im Hinblick auf drohende Arbeitslosigkeit
12/5502	04.09.1993	Gesetzentwurf	1. Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms - 1.SKWPG
12/171-173	07-09.09.1993	1. Beratung	1.SKWPG
12/5902-5929	20.10.1993	Ausschussbericht	1.SKWPG
12/183	22.10.1993	2./3. Beratung	1.SKWPG

12/6719	01.02.1994	Gesetzentwurf	Beschäftigungsförderungsgesetz 1994 - BeschfG 1994
12/208	03.02.1994	1. Beratung	BeschfG1994
12/7244	13.04.1994	Ausschussbericht	BeschfG 1994
12/219	14.04.1994	2./3. Beratung	BeschfG 1994
12/7565	17.05.1994	Gesetzentwurf	BeschfG 1994
12/7563	17.05.1994	Gesetzentwurf	Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und zur Änderung anderer Gesetze
12/228b	19.05.1994	1. Beratung	BeschfG 1994; Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit...
12/7688	25.05.1994	Ausschussbericht	BeschfG1994;Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit ...
12/231	27.05.1994	2./3. Beratung	BeschfG 1994; Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit...
12/243	21.09.1994	Regierungserklärung	Wirtschaftlicher Aufschwung im geeinten Deutschland

## 13. WP

Drks./Plpr.	Datum	Vorgangsart	Inhalt
13/5	23.11.1994	Regierungserklärung	Regierungsprogramm
13/1440	18.05.1995	Gesetzentwurf	Arbeitsförderungs- und Strukturförderungsgesetz - ASFG (SPD)
13/44	22.06.1995	1. Beratung	Arbeitsförderungs- und Strukturförderungsgesetz - ASFG (2.Beratung s.13/135 mit AFRG)
13/2746	24.10.1995	Gesetzentwurf	1. Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetz
13/65	27.10.1995	1. Beratung	1. Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetz
13/3475	12.01.1996	Gesetzentwurf	1. Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und anderer Gesetze (Regierungsentwurf)
13/3720,3728	07.02.1996	Ausschussbericht	1. Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetz
13/086	08.02.1996	2./3. Beratung	1. Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetz
13/102	26.04.1996	Regierungserklärung	Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung
13/2898	07.11.1995	Gesetzentwurf	Gesetz zur Reform des Arbeitslosenhilferechts - AlhiRG (CDU/CSU/FDP)
13/69	10.11.1995	1. Beratung	Gesetz zur Reform des Arbeitslosenhilferechts - AlhiRG
13/3109	27.11.1995	Gesetzentwurf	Gesetz zur Reform des Arbeitslosenhilferechts - AlhiRG (Regierungsentwurf)
13/3725	07.02.1996	Ausschussbericht	Gesetz zur Reform des Arbeitslosenhilferechts - AlhiRG
13/87	09.02.1996	2./3. Beratung	Gesetz zur Reform des Arbeitslosenhilferechts - AlhiRG
13/86	08.02.1996	Regierungserklärung	Zum Jahreswirtschaftsbericht 1996 und Aktionsprogramm für Investitionen und Arbeitsplätze
13/4336	15.04.1996	Gesetzentwurf	Gesetz zur Förderung eines gleitenden Übergangs in den Ruhestand
13/104	09.05.1996	1. Beratung	Gesetz zur Förderung eines gleitenden Übergangs in den Ruhestand
13/4877	12.06.1996	Ausschussbericht	Gesetz zur Förderung eines gleitenden Übergangs in den Ruhestand
13/111	14.06.1996	2./3. Beratung	Gesetz zur Förderung eines gleitenden Übergangs in den Ruhestand

13/4610	10.05.1996	Gesetzentwurf	Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz -WFG
13/107	23.05.1996	1. Beratung	Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz -WFG
13/5088-5108	26.06.1996	Ausschussbericht	Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz -WFG
13/117	28.06.1996	2. Beratung	Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz -WFG
13/118	09.07.1996	3. Beratung	Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz -WFG
13/4941	18.06.1996	Gesetzentwurf	Arbeitsförderungsreformgesetz - AFRG (CDU/CSU/FDP)
13/113	20.06.1996	1. Beratung	Arbeitsförderungsreformgesetz - AFRG
13/5676	01.10.1996	Gesetzentwurf	Arbeitsförderungsreformgesetz - AFRG (Regierungsentwurf)
13/5935-5936	05.11.1996	Ausschussbericht	Arbeitsförderungs- und Strukturförderungsgesetz - ASFG, Gesetz zur Änderung des AFG, AFRG
13/135	07.11.1996	2./3. Beratung	Arbeitsförderungs- und Strukturförderungsgesetz - ASFG, Gesetz zur Änderung des AFG, AFRG
13/6845	29.01.1997	Ausschussbericht	Arbeitsförderungsreformgesetz - AFRG
13/155	31.01.1997	2./3. Beratung	Arbeitsförderungsreformgesetz - AFRG
13/155	31.01.1997	Regierungserklärung	Gemeinsame Verantwortung für mehr Beschäftigung
13/157	20.02.1997	Regierungserklärung	Jahreswirtschaftsbericht 1997
13/8012	24.06.1997	Gesetzentwurf	1. Gesetz zur Änderung des SGB III und anderer Gesetze (CDU/CSU/ FDP)
13/184	26.06.1997	1. Beratung	1. Gesetz zur Änderung des SGB III und anderer Gesetze
13/8653	01.10.1997	Gesetzentwurf	1. Gesetz zur Änderung des SGB III und anderer Gesetze (Regierungsentwurf)
13/8994	12.11.1997	Ausschussbericht	1. Gesetz zur Änderung des SGB III und anderer Gesetze
13/204	14.11.1997	2./3. Beratung	1. Gesetz zur Änderung des SGB III und anderer Gesetze
13/213	15.01.1998	Debatte	Erklärung des BK, dass eine Halbierung der Arbeitslosenzahl bis zum Jahre 2000 nicht mehr zu erreichen sei
13/225	27.03.1998	Regierungserklärung	Jahreswirtschaftsbericht 1998 „Den Aufschwung voranbringen - Arbeitsplätze schaffen!“
13/241	18.06.1998	Regierungserklärung	Erklärung zum Europäischen Rat von Cardiff 15./16. Juni 1998

14. WP

Drks./Plpr.	Datum	Vorgangsart	Inhalt
14/3	10.11.1998	Regierungserklärung	Regierungsprogramm (Schröder)
14/4	11.11.1998	Regierungserklärung	Regierungsprogramm (Aussprache)
14/15	04.11.1998	Gesetzentwurf	1. Arbeitslosenhilfekorrekturgesetz - Alhi-KG (PDS)
14/45	17.11.1998	Gesetzentwurf	Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zu Sicherung der Arbeitnehmerrechte
14/9	20.11.1998	1. Beratung	Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zu Sicherung der Arbeitnehmerrechte und 1. Alhi-KG
14/151	04.12.1998	Ausschussbericht	Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zu Sicherung der Arbeitnehmerrechte
14/14	10.12.1998	2./3. Beratung	Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zu Sicherung der Arbeitnehmerrechte
14/391	22.02.1999	Ausschussbericht	1. Arbeitslosenhilfekorrekturgesetz - Alhi-KG
14/27	18.03.1999	2./3. Beratung	1. Arbeitslosenhilfekorrekturgesetz - Alhi-KG

14/394	22.02.1999	Gesetzentwurf	Entlassungsentschädigungs-Änderungsgesetz - EEÄndG (SPD/ Grüne)
14/22	25.02.1999	1. Beratung	Entlassungsentschädigungs-Änderungsgesetz - EEÄndG
14/444	02.03.1999	Ausschussbericht	Entlassungsentschädigungs-Änderungsgesetz - EEÄndG
14/25	04.03.1999	2./3. Beratung	Entlassungsentschädigungs-Änderungsgesetz - EEÄndG
14/873	30.04.1999	Gesetzentwurf	2. Gesetz zur Änderung des SGB III (Regierungsentwurf)
14/39	06.05.1999	1. Beratung	2. Gesetz zur Änderung des SGB III
14/1066	20.05.1999	Gesetzentwurf	2. Gesetz zur Änderung des SGB III
14/1205	22.06.1999	Ausschussbericht	2. Gesetz zur Änderung des SGB III
14/47	24.06.1999	2./3. Beratung	2. Gesetz zur Änderung des SGB III
14/47	24.06.1999	Regierungserklärung	Deutschland erneuern - Zukunftsprogramm 2000
14/1669	29.09.1999	Gesetzentwurf	Gesetz zur Neuregelung der Förderung der ganzzährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft
14/1516	02.09.1999	Gesetzentwurf	Gesetz zur Neuregelung der Förderung der ganzzährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft
14/53	09.09.1999	1. Beratung	Gesetz zur Neuregelung der Förderung der ganzzährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft
14/1711	05.10.1999	Ausschussbericht	Gesetz zur Neuregelung der Förderung der ganzzährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft
14/61	07.10.1999	2./3. Beratung	Gesetz zur Neuregelung der Förderung der ganzzährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft
14/1523	31.08.1999	Gesetzentwurf	Haushaltssanierungsgesetz - HsanG (SPD/ GRÜNE)
14/1636	17.09.1999	Gesetzentwurf	Haushaltssanierungsgesetz - HsanG (Regierungsentwurf)
14/54,56	15./17.09.1999	1. Beratung	Haushaltssanierungsgesetz - HsanG
14/2036	10.11.1999	Ausschussbericht	Haushaltssanierungsgesetz - HsanG
14/70	12.11.1999	2./3. Beratung	Haushaltssanierungsgesetz - HsanG
14/1831	20.10.1999	Gesetzentwurf	Gesetz zur Fortentwicklung der Altersteilzeit
14/063	28.10.1999	1. Beratung	Gesetz zur Fortentwicklung der Altersteilzeit
14/2254	01.12.1999	Ausschussbericht	Gesetz zur Fortentwicklung der Altersteilzeit
14/77	03.12.1999	2./3. Beratung	Gesetz zur Fortentwicklung der Altersteilzeit
14/102	11.05.2000	Regierungserklärung	Deutschland im Aufbruch - moderne Wirtschaftspolitik für neue Arbeitsplätze
14/3372	16.05.2000	Gesetzentwurf	Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter (SPD/GRÜNE)
14/3645	23.06.2000	Gesetzentwurf	Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter (Regierungsentwurf)
14/106	19.05.2000	1. Beratung	Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter
14/3799	05.07.2000	Ausschussbericht	Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter
14/115	07.07.2000	2./3. Beratung	Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter
14/3765	04.07.2000	Gesetzentwurf	Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe
14/114	06.07.2000	1. Beratung	Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe
14/4163	27.09.2000	Ausschussbericht	Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe
14/121	28.09.2000	2./3. Beratung	Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe
14/4371	24.10.2000	Gesetzentwurf	Gesetz z. Neuregelung der sozialversicherungsrechtlichen Behandlung von einmalig gezahltem Arbeitentgelt

14/127	26.10.2000	1. Beratung	Gesetz z. Neuregelung der sozialversicherungsrechtlichen Behandlung von einmalig gezahltem Arbeitentgelt
14/4743	28.11.2000	Ausschussbericht	Gesetz z. Neuregelung der sozialversicherungsrechtlichen Behandlung von einmalig gezahltem Arbeitentgelt
14/138	01.12.2000	2./3. Beratung	Gesetz z. Neuregelung der sozialversicherungsrechtlichen Behandlung von einmalig gezahltem Arbeitentgelt
14/6944	24.09.2001	Gesetzentwurf	Job-AQTIV-Gesetz
14/190	27.09.2001	1. Beratung	Job-AQTIV-Gesetz
14/7347	07.11.2001	Ausschussbericht	Job-AQTIV-Gesetz
14/199	09.11.2001	2./3. Beratung	Job-AQTIV-Gesetz
14/8365	26.02.2002	Gesetzentwurf	OFFENSIV-Gesetz (CDU/CSU)
14/224	14.03.2002	1. Beratung	OFFENSIV-Gesetz
14/9416	12.06.2002	Ausschussbericht	OFFENSIV-Gesetz
14/248	04.07.2002	2./3. Beratung	OFFENSIV-Gesetz (zusammen mit RE zur Lage der Nation)

## 15. WP

Drks./Plpr.	Datum	Vorgangsart	Inhalt
15/4	29.10.2002	Regierungserklärung	Regierungsprogramm (Schröder)
15/25	05.11.2002	Gesetzentwurf	Hartz I - 1. Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsplatz
15/24	05.11.2002	Gesetzentwurf	Offensivgesetz (CDU/CSU)
15/8	07.11.2002	1. Beratung	Hartz I, Hartz II, Offensivgesetz
15/77	13.11.2002	Ausschussbericht	Hartz I, Hartz II, Offensivgesetz
15/11	15.11.2002	2./3. Beratung	Hartz I, Hartz II, Offensivgesetz
15/55	13.11.2002	Gesetzentwurf	Gesetz zur Reform der Arbeitnehmerüberlassung (FDP)
15/46	12.11.2002	Gesetzentwurf	Fördern und Fordern Gesetz (CDU/CSU)
15/11	15.11.2002	1. Beratung	Fördern und Fordern Gesetz, Gesetz zur Reform der Arbeitnehmerüberlassung, Offensiv-Gesetz
15/32	14.03.2003	Regierungserklärung	Mut zum Frieden und zur Veränderung
15/1182	18.06.2003	Gesetzentwurf	Gesetz zur Modernisierung des Arbeitsrechts (CDU/CSU)
15/1204	24.06.2003	Gesetzentwurf	Gesetz zur Reformen am Arbeitsmarkt (SPD/GRÜNE)
15/1509	02.09.2003	Gesetzentwurf	Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt (Regierungsentwurf)
15/53	26.06.2003	1. Beratung	Gesetz zur Modernisierung des Arbeitsrechts, Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt
15/1587	24.09.2003	Ausschussbericht	Gesetz zur Modernisierung des Arbeitsrechts, Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt
15/64	26.09.2003	2./3. Beratung	Gesetz zur Modernisierung des Arbeitsrechts, Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt
15/1523	08.09.2003	Gesetzentwurf	Existenzgrundlagengesetz-EGG (CDU/CSU)
15/1637	01.10.2003	Gesetzentwurf	Hartz III- Drittes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt
15/1638	01.10.2003	Gesetzentwurf	Hartz IV- Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt
15/60	11.09.2003	1. Beratung	Hartz III, Hartz IV, Existenzgrundlagengesetz
15/1728	15.10.2003	Ausschussbericht	Hartz III, Hartz IV, Existenzgrundlagengesetz
15/67	17.10.2003	2./3. Beratung	Hartz III, Hartz IV, Existenzgrundlagengesetz
15/3674	06.09.2004	Gesetzentwurf	4. Gesetz zur Änderung des SGB III und anderer Gesetze (SPD/GRÜNE)
15/123	09.09.2004	1. Beratung	4. Gesetz zur Änderung des SGB III und anderer Gesetze

---

15/3737	22.09.2004	Ausschussbericht	4. Gesetz zur Änderung des SGB III und anderer Gesetze
15/127	24.09.2004	2./3. Beratung	4. Gesetz zur Änderung des SGB III und anderer Gesetze
15/5446	10.05.2005	Gesetzentwurf	Freibetragsneuregelungsgesetz
15/176	13.05.2005	1. Beratung	Freibetragsneuregelungsgesetz
15/5607	01.06.2005	Ausschussbericht	Freibetragsneuregelungsgesetz
15/179	03.06.2005	2./3. Beratung	Freibetragsneuregelungsgesetz

## Ergebnisse des Tests der Intracoderreliabilität bei der WLI-Analyse

	<b>Überprüfte Debatten</b>	<b>C1</b>	<b>C2</b>	<b>übereinstimmende Codierungen (Ü)</b>	<b>Reliabilitätskoeffizient</b> $CR = \frac{2 * \ddot{U}}{(C1+C2)}$
5. WP	<b>AFG</b>	4	6	4	<b>0,80</b>
6. WP	angesichts fehlenden Analysematerials (keine arbeitsmarktpolitischen Plenardebatten in dieser WP) keine WLI-Analyse möglich				
7. WP	<b>HH-Strukturgesetz</b>	14	18	14	<b>0,88</b>
8. WP	<b>5. AFG Novelle</b>	16	18	15	<b>0,88</b>
9. WP	<b>AFKG</b>	25	34	25	<b>0,85</b>
10. WP	<b>BeschFG 1985</b>	21	21	18	<b>0,86</b>
11. WP	<b>RE zur Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik</b>	31	32	29	<b>0,92</b>
12. WP	<b>Gesetz zur Änderung von Fördervoraussetzungen im AFG</b>	22	27	22	<b>0,90</b>
13. WP	<b>Wachstums- und Beschäftigungsförderungs-Gesetz</b>	54	61	54	<b>0,94</b>
14. WP	<b>Job-AQTIV-Gesetz</b>	25	28	25	<b>0,94</b>
15. WP	<b>RE Mut zum Frieden und zur Veränderung</b>	27	26	25	<b>0,94</b>

---

## Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsstrukturdaten

Tab. A1:	Bruttoinlandsprodukt
Abb. A1.:	Wachstumsrate reales BIP (Jahresdurchschnitt in %)
Tab. A2:	Entwicklung der öffentlichen Schulden
Abb. A2a:	Entwicklung der öffentlichen Schulden in Mrd.€
Abb. A2b:	Entwicklung der öffentlichen Verschuldung (jährliche Zuwachsraten)
Tab. A3:	Entwicklung Preisindex
Abb. A3a:	Preisindex für die Lebenshaltung – Veränderung gegenüber Vorjahr (1963-1991)
Abb. A3b:	Verbraucherpreisindex – Veränderung gegenüber Vorjahr (1992 - 2005)
Tab. A4:	Arbeitslosenbestände und -quoten (1961 - 2005)
Tab. A5:	Angaben zur Entwicklung des Haushalts der BA (1965 - 2005)
Abb. A4:	Arbeitslosenquote in % - Defizit der BA in Mrd.€(1965 -2005)
Tab. A6:	Arbeitslose – Bestände (1961 - 1990) – Monatszahlen
Tab. A7:	Arbeitslose – Quoten (1961 - 1990) – Monatszahlen
Tab. A8:	Arbeitslose – Bestände und Quoten (1991 - 2005) – Monatszahlen
Tab. A9:	Arbeitslose diff. nach Ost- und Westdeutschland
Abb. A5:	Arbeitslosenquoten 1991- 2005 (diff. nach Ost und West)

### Quellen:

Statistisches Jahrbuch 2005 und 2006  
Herausgeber: Bundesministerium für Gesundheit  
und Soziale Sicherung  
Referat Information, Publikation, Redaktion  
Postfach 500, 53108 Bonn  
Zusammenstellung: Referat P 12

Arbeitslosenstatistik der Bundesagentur für  
Arbeit  
Datenzentrum der Statistik  
Regensburger Straße 104  
90478 Nürnberg  
<http://statistik.arbeitsagentur.de>

**Tab. A1: Bruttoinlandsprodukt 1) \*)**

Jahr 2)	nominal 3)		Preise	real 2)	
	Mio DM / €	%	%	Mio DM /€	%
1961	331710	+ 9,6	+ 4,6	1046300	+ 4,6
1962	360780	+ 8,8	+ 3,8	1095100	+ 4,7
1963	382370	+ 6,0	+ 3,3	1125900	+ 2,8
1964	420180	+ 9,9	+ 2,9	1200900	+ 6,7
1965	459170	+ 9,3	+ 3,7	1265200	+ 5,4
1966	488230	+ 6,3	+ 3,3	1300500	+ 2,8
1967	494350	+ 1,3	+ 1,6	1296500	- 0,3
1968	533280	+ 7,9	+ 2,4	1367200	+ 5,5
1969	596950	+11,9	+ 4,1	1469200	+ 7,5
1970 b)€	352000			897000	
1971	390100	+10,8	+ 7,4	926700	+ 3,3
1972	427500	+ 9,6	+ 5,2	964800	+ 4,1
1973	476700	+11,5	+ 6,8	1008800	+ 4,6
1974	513600	+ 7,7	+ 7,2	1013400	+ 0,5
1975	536000	+ 4,4	+ 5,5	1002800	- 1,0
1976	583900	+ 8,9	+ 3,7	1052900	+ 5,0
1977	623700	+ 6,8	+ 3,6	1084900	+ 3,0
1978	669300	+ 7,3	+ 4,2	1117400	+ 3,0
1979	722500	+ 7,9	+ 3,7	1163900	+ 4,2
1980	766600	+ 6,1	+ 4,7	1178700	+ 1,3
1981	800200	+ 4,4	+ 4,3	1180000	+ 0,1
1982	831800	+ 3,9	+ 4,9	1170700	- 0,8
1983	872200	+ 4,9	+ 3,2	1188900	+ 1,6
1984	915000	+ 4,9	+ 1,9	1222500	+ 2,8
1985	955300	+ 4,4	+ 2,3	1249300	+ 2,2
1986	1010200	+ 5,7	+ 3,3	1279500	+ 2,4
1987	1043300	+ 3,3	+ 1,8	1298300	+ 1,5
1988	1098500	+ 5,3	+ 1,5	1346800	+ 3,7
1989	1168300	+ 6,4	+ 2,3	1399500	+ 3,9
1990	1274900	+ 9,1	+ 3,2	1479600	+ 5,7
1991 4)	1387100	+ 8,8	+ 3,5	1555000	+ 5,1
1991 b)	1534600,0			85,36	
1992	1646620	+ 7,3	+ 4,9	87,26	+ 2,2
1993	1694370	+ 2,9	+ 3,7	86,56	-0,8
1994	1780780	+ 5,1	+ 2,4	88,86	+ 2,7
1995	1848450	+ 3,8	+ 1,9	90,54	+ 1,9
1996	1876180	+ 1,5	+ 0,5	91,44	+ 1,0
1997	1915580	+ 2,1	+ 0,3	93,09	+ 1,8
1998	1965380	+ 2,6	+ 0,5	94,98	+ 2,0
1999	2012000	+ 2,4	+ 0,4	96,89	+ 2,0
2000	2062500	+ 2,5	-0,7	100,00	+ 3,2
2001	2113160	+ 2,5	+ 1,2	101,24	+ 1,2
2002	2145020	+ 1,5	+ 1,5	101,30	+ 0,1
2003	2163400	+ 0,9	+ 1,0	101,11	-0,2
2004	2215650	+ 2,4	+ 0,8	102,76	+ 1,6
2005	2247400	+ 1,4	+ 0,5	103,75	+ 1,0

\*) Rechenstand dieser Ergebnisse ist Mai 2005/ ab 1991 2. Zeile Mai 2006

a) 1950 bis 1960 (1. Zeile) ohne Saarland und Berlin

b) Ab 1970 revidierte Ergebnisse und in €, ab 1991 2. Zeile revidiert, Kettenindex 2000 = 100

1) Das Bruttoinlandsprodukt unterscheidet sich vom

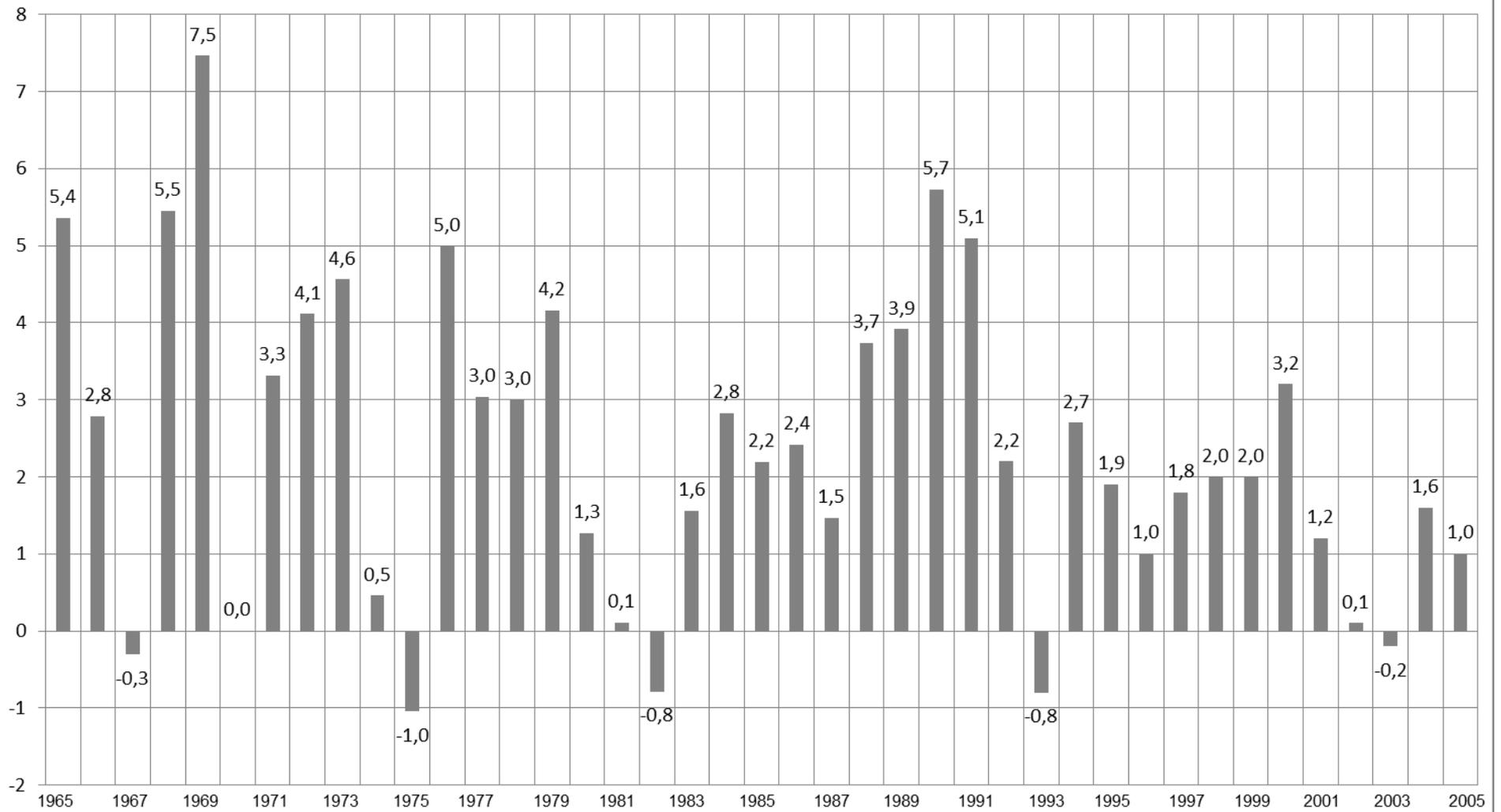
Bruttonationaleinkommen (1.1) insbesondere durch den Saldo der Erwerbs- und Vermögenseinkommen und der Subventionen und Produktionsabgaben zwischen Inländern und der übrigen Welt

2) Bis 1969 in Preisen von 1991; ab 1970 in Preisen von 1995

3) in jeweiligen Preisen

4) Bis 1991 1. Zeile früheres Bundesgebiet; ab 1991 2. Zeile Deutschland

**Abb. A1: Wachstumsrate reales BIP (Jahresdurchschnitt in %)**



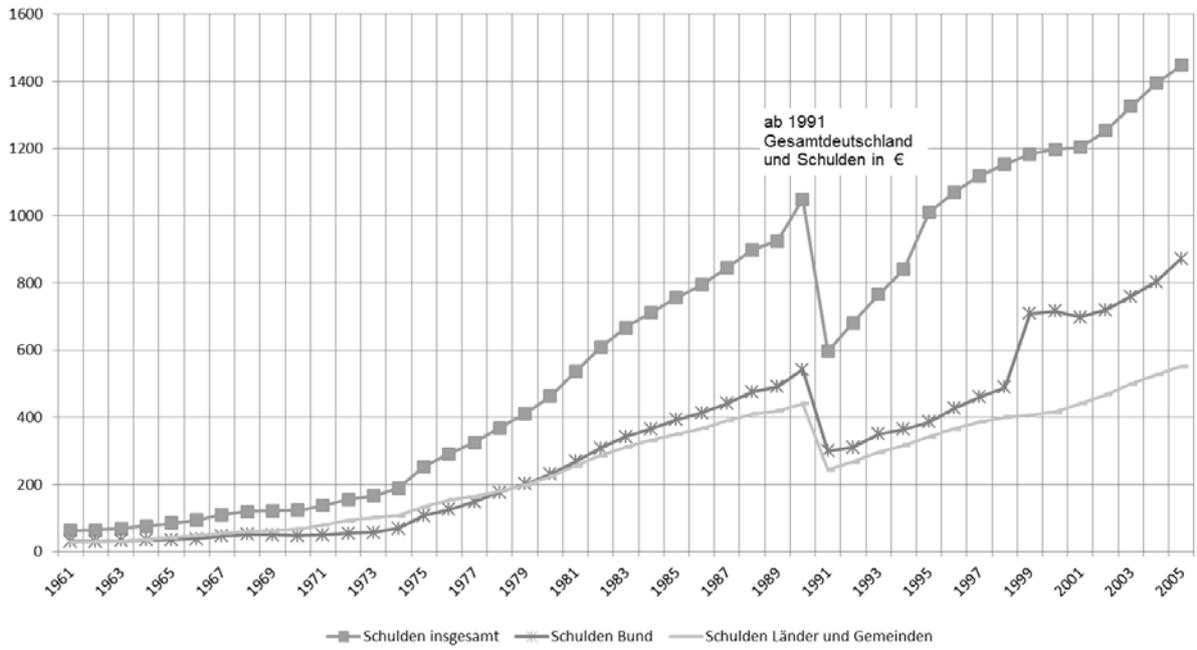
**Tab. A2: Entwicklung der öffentlichen Schulden \*)**

Jahres- ende	Insgesamt			darunter:				
				Bund 1)		Sonderver- mögen des Bundes 2)	Länder und Gemeinden	
	Mrd DM/€	%	% 3)	Mrd DM/€	%		Mrd DM/€	Mrd DM/€
1961	62,8	+10,8	+18,9	31,2	+19,1	0,1	27,8	+ 3,7
1962	64,0	+ 1,9	+17,7	30,2	- 3,2	0,1	29,6	+ 6,6
1963	68,7	+ 7,3	+18,0	32,0	+ 6,0	0,6	31,3	+ 5,7
1964	76,5	+11,4	+18,2	34,3	+ 7,2	0,6	35,9	+14,9
1965	84,4	+10,3	+18,4	35,1	+ 2,3	0,6	42,5	+18,5
1966	93,9	+11,3	+19,2	38,2	+ 8,8	0,6	48,6	+14,2
1967	109,7	+16,8	+22,2	46,3	+21,2	0,7	55,6	+14,5
1968	119,3	+ 8,8	+22,4	50,7	+ 9,5	1,1	60,2	+ 8,2
1969	121,0	+ 1,4	+20,3	50,3	- 0,8	1,2	62,1	+ 3,3
1970	123,1	+ 1,7	+18,2	47,8	- 5,0	1,3	67,3	+ 8,3
1971	137,2	+11,5	+18,3	49,9	+ 4,4	1,4	79,5	+18,1
1972	154,6	+12,7	+18,8	54,5	+ 9,2	1,5	92,3	+16,2
1973	165,9	+ 7,3	+18,3	57,2	+ 5,0	1,2	101,8	+10,3
1974	188,4	+13,6	+19,6	69,4	+21,3	1,2	107,4	+ 5,6
1975	252,7	+34,1	+24,6	107,1	+54,3	1,3	133,7	+24,4
1976	291,8	+15,5	+26,0	125,3	+17,0	1,8	154,4	+15,5
1977	324,8	+11,3	+27,2	147,9	+18,0	1,6	165,0	+ 6,9
1978	367,6	+13,2	+28,6	176,2	+19,1	1,3	180,5	+ 9,4
1979	411,2	+11,9	+29,6	201,5	+14,4	2,1	198,0	+ 9,7
1980	462,8	+12,5	+31,4	230,0	+14,1	3,2	222,7	+12,5
1981	536,1	+15,8	+34,9	269,0	+17,0	4,7	255,0	+14,5
1982	607,8	+13,4	+38,3	308,5	+14,7	5,2	286,2	+12,2
1983	667,0	+ 9,7	+40,0	341,6	+10,7	5,6	311,6	+ 8,9
1984	712,2	+ 6,8	+40,7	365,5	+ 7,0	6,5	331,9	+ 6,5
1985	756,5	+ 6,2	+41,5	392,4	+ 7,4	6,3	349,9	+ 5,4
1986	794,3	+ 5,0	+41,3	413,4	+ 5,4	6,4	367,1	+ 4,9
1987	844,3	+ 6,3	+42,4	440,5	+ 6,6	5,7	390,3	+ 6,3
1988	899,0	+ 6,5	+42,9	475,2	+ 7,9	5,9	410,0	+ 5,0
1989	924,8	+ 2,9	+41,6	490,5	+ 3,2	6,8	419,1	+ 2,2
1990	1048,8	+13,4	+43,2	542,2	+10,5	56,7	440,9	+ 5,2
1991 4)€	595,9	+11,1		299,6	+ 8,1	48,2	243,1	+ 7,9
1992 5)	680,8	+14,2	+42,9	310,2	+ 3,5	97,3	267,3	+10,0
1992 6)	679,9			310,2		97,3	266,5	
1993	765,5	+12,6	+46,9	350,4	+13,0	111,0	296,1	+11,1
1994	840,1	+ 9,7	+49,3	364,3	+ 4,0	148,9	316,2	+ 6,8
1995	1009,3	+20,1	+57,0	385,7	+ 5,9	271,4	341,1	+ 7,9
1996	1069,2	+ 5,9	+59,8	426,0	+10,4	266,9	365,3	+ 7,1
1997	1119,1	+ 4,7	+61,0	459,7	+ 7,9	263,7	385,3	+ 5,5
1998	1153,4	+ 3,1	+60,9	488,0	+ 6,2	255,2	399,6	+ 3,7
1999	1183,1	+ 2,6	+61,2	708,3	+45,1	56,3	406,6	+ 1,8
2000	1198,1	+ 1,3	+60,2	715,6	+ 1,0	58,3	416,2	+ 2,4
2001	1203,9	+ 0,5	+59,4	697,3	- 2,6	59,1	440,4	+ 5,8
2002	1253,2	+ 4,1	+60,8	719,4	+ 3,2	59,2	467,4	+ 6,1
2003	1325,7	+ 5,8	+64,8	760,5	+ 5,7	58,8	499,0	+ 6,8
2004	1395,0	+ 5,2	+66,4	803,0	+ 5,6	57,3	527,2	+ 5,6
2005	1447,3	+ 3,8	+67,7	872,7	+ 8,7	15,4	551,8	+ 4,7

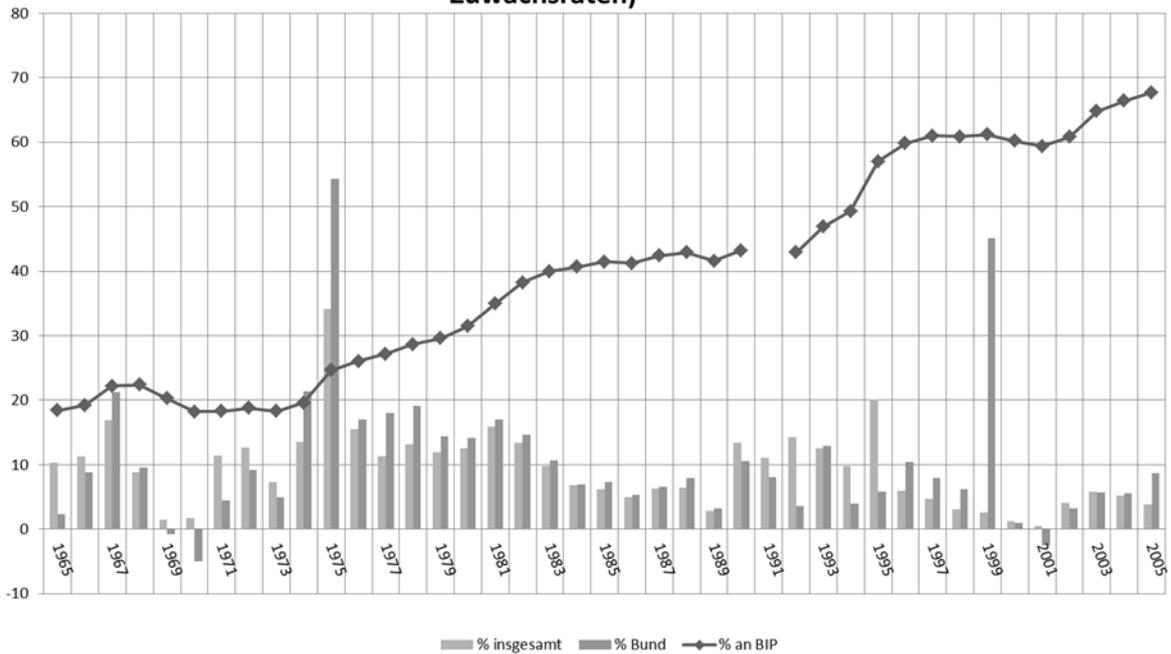
\*) Kreditmarktschulden im weiteren Sinne (K.i.w.S)

- 1) Ab 1.1.1980 einschl. der mitübernommen Schulden des Lastenausgleichsfonds, ab 1999 einschl. der am 1.7.1999 mit übernommenen Schulden des Eisenbahnvermögens, des Ausgleichsfonds "Steinkohle" und des Erblastentilgungsfonds
- 2) Ab 1960 ERP-Sondervermögen, ab 1990 einschl. Fonds "Deutsche Einheit" und Kreditabwicklungsfonds (bis 1994), von 1994 bis 1998 einschl. Bundeseisenbahnvermögen, von 1995 bis 1998 einschl. Erblastentilgungsfonds und Ausgleichsfonds "Steinkohle", ab 1996 einschl. Entschädigungsfonds
- 3) Anteil am Bruttoinlandsprodukt; ab 1992 konsolidierter Bruttoschuldenstand des Staates nach dem Maastricht-Vertrag (auf Basis ESVG 95)
- 4) Ab 1991 Deutschland und in €
- 5) Bis 1992 einschließlich Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen
- 6) Ab 1992 ohne Krankenhäuser mit kaufm. Rechnungswesen

**Abb. A2a: Entwicklung der öffentlichen Schulden in Mrd./€**



**Abb. A2b: Entwicklung der öffentlichen Verschuldung (jährliche Zuwachsraten)**

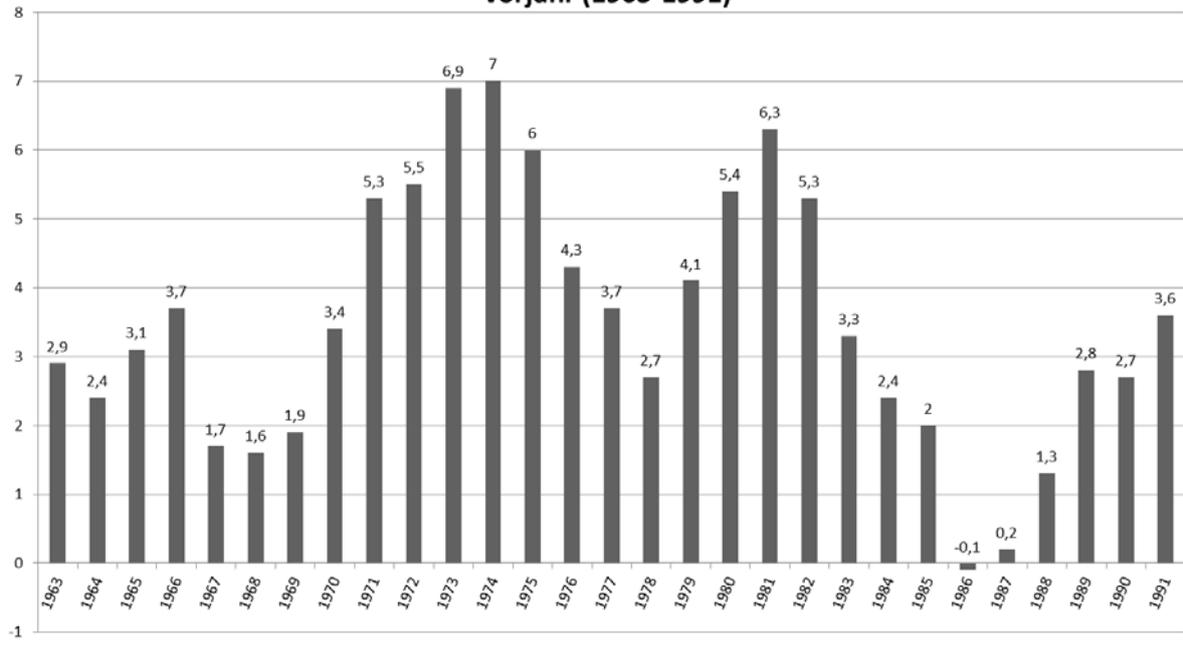


**Tab. A3: Entwicklung Preisindex**  
(Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr 1)

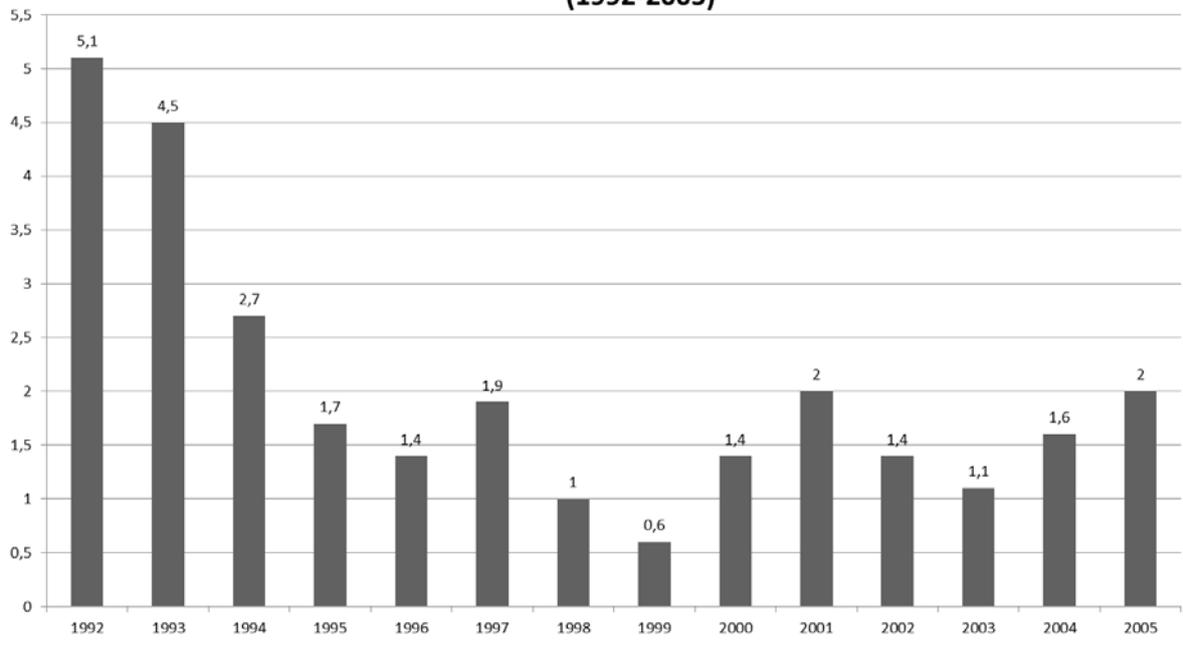
Jahr		Deutschland	Früheres Bundesgebiet
		Verbraucherpreisindex	Preisindex für die Lebenshaltung -aller privaten Haushalte-
1963	JD	-	+2,9
1964	JD	-	+2,4
1965	JD	-	+3,1
1966	JD	-	+3,7
1967	JD	-	+1,7
1968	JD	-	+1,6
1969	JD	-	+1,9
1970	JD	-	+3,4
1971	JD	-	+5,3
1972	JD	-	+5,5
1973	JD	-	+6,9
1974	JD	-	+7,0
1975	JD	-	+6,0
1976	JD	-	+4,3
1977	JD	-	+3,7
1978	JD	-	+2,7
1979	JD	-	+4,1
1980	JD	-	+5,4
1981	JD	-	+6,3
1982	JD	-	+5,3
1983	JD	-	+3,3
1984	JD	-	+2,4
1985	JD	-	+2,0
1986	JD	-	- 0,1
1987	JD	-	+0,2
1988	JD	-	+1,3
1989	JD	-	+2,8
1990	JD	-	+2,7
1991	JD	-	+3,6
1992	JD	+5,1	-
1993	JD	+4,5	-
1994	JD	+2,7	-
1995	JD	+1,7	-
1996	JD	+1,4	-
1997	JD	+1,9	-
1998	JD	+1,0	-
1999	JD	+0,6	-
2000	JD	+1,4	-
2001	JD	+2,0	-
2002	JD	+1,4	-
2003	JD	+1,1	-
2004	JD	+1,6	-
2005	JD	+2,0	-

1) jeweils bezogen auf das Originalbasisjahr

**Abb. A3a: Preisindex für die Lebenshaltung - Veränderung in % gegenüber Vorjahr (1963-1991)**



**Abb. A3b: Verbraucherpreisindex- Veränderung gegenüber Vorjahr in % (1992-2005)**



**Tab. A4: Arbeitslosenbestände und -quoten (1965-2005) - JD**

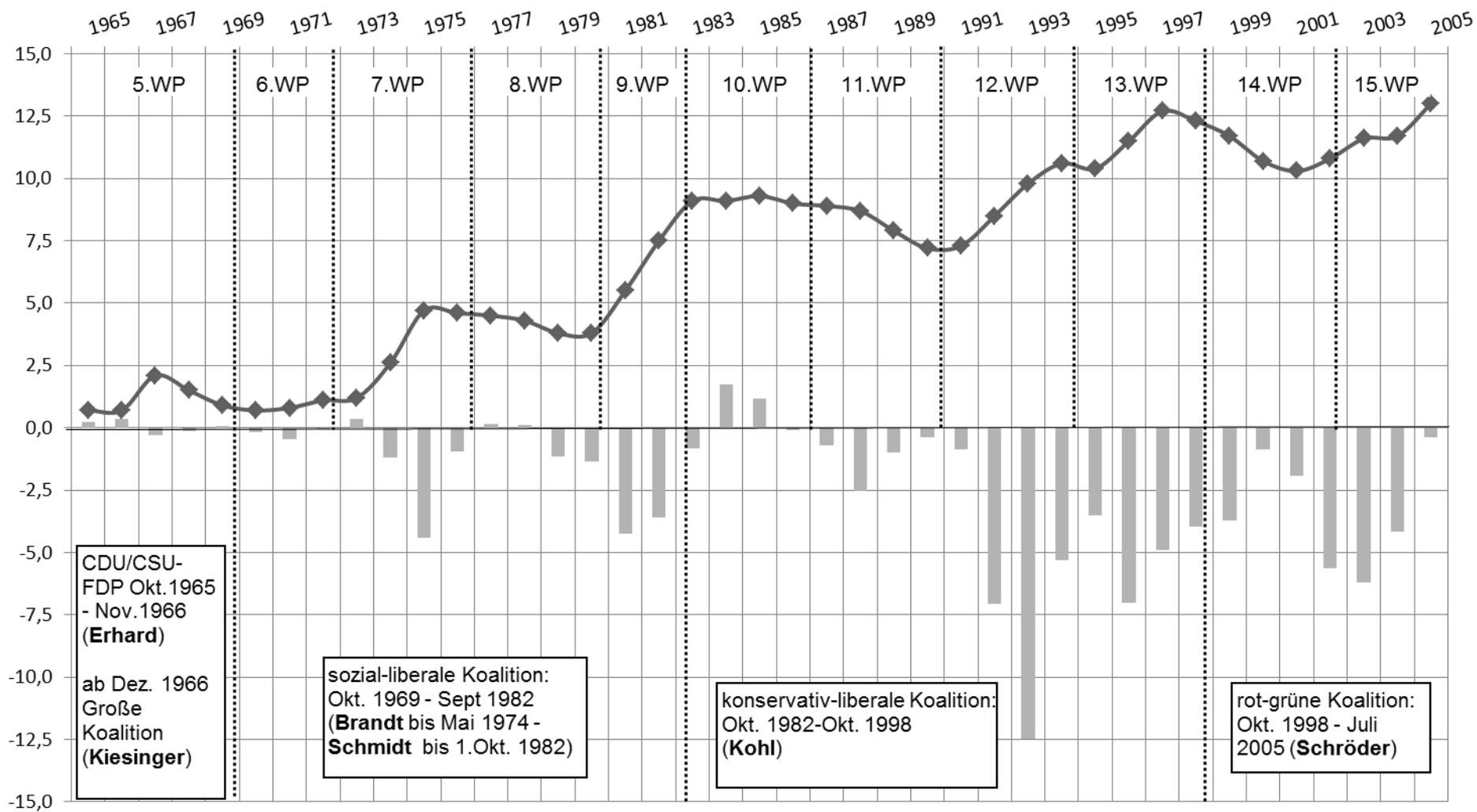
JD 1)	Arbeitslose			Arbeitslosen- quote 2)
	insgesamt	Männer	Frauen	
	1000			%
1965	147	106	42	0,7
1966	161	117	45	0,7
1967	459	335	124	2,1
1968	323	235	88	1,5
1969	179	125	54	0,9
1970	149	93	56	0,7
1971	185	101	84	0,8
1972	246	141	106	1,1
1973	273	150	124	1,2
1974	582	325	258	2,6
1975	1074	623	452	4,7
1976	1060	567	494	4,6
1977	1030	518	512	4,5
1978	993	489	504	4,3
1979	876	417	459	3,8
1980	889	426	462	3,8
1981	1272	652	619	5,5
1982	1833	1021	812	7,5
1983	2258	1273	985	9,1
1984	2266	1277	989	9,1
1985	2304	1289	1015	9,3
1986	2228	1200	1028	9,0
1987	2229	1207	1021	8,9
1988	2242	1199	1043	8,7
1989	2038	1070	968	7,9
1990	1883	968	915	7,2
1991	2602	1281	1322	7,3
1992	2979	1412	1567	8,5
1993	3419	1692	1728	9,8
1994	3698	1863	1835	10,6
1995	3612	1851	1761	10,4
1996	3965	2112	1854	11,5
1997	4384	2342	2042	12,7
1998	4279	2273	2007	12,3
1999	4099	2160	1939	11,7
2000	3889	2053	1836	10,7
2001	3852	2063	1788	10,3
2002	4060	2239	1821	10,8
2003	4376	2446	1930	11,6
2004	4381	2449	1932	11,7
2005	4861	2606	2255	13,0

Bis 1991 1. Zeile früheres Bundesgebiet; ab 1991 2. Zeile Deutschland  
Arbeitslose in % der abhängigen Erwerbspersonen (ohne Soldaten)

Tab. A5: Angaben zur Entwicklung des Haushalts der BA (1965- 2005)

Haus- halts- jahr	Bei- trags- satz	Ausgaben			Einnahmen			Saldo			Bundeszuschuss		Arbeits- losen- quote  %
		Soll	Ist		Soll	Ist		Soll	Ist		Soll	Ist	
			dar.: Ost			dar.: Ost							
1965	1,3	969	812		973	1.046		4	234	0,23	0	0	0,7
1966	1,3	987	801		1.108	1.156		120	354	0,35	0	0	0,7
1967	1,3	1.653	1.628		1.351	1.327		-302	-301	-0,30	0	0	2,1
1968	1,3	1.930	1.535		1.273	1.413		-658	-122	-0,12	0	0	1,5
1969	1,3	1.468	1.477		1.492	1.533		24	56	0,06	0	0	0,9
1970	1,3	1.966	1.998		1.778	1.827		-188	-170	-0,17	0	0	0,7
1971	1,3	2.538	2.520		2.538	2.062		-493	-458	-0,46	0	0	0,8
1972	1,7	3.061	2.963		3.061	2.949		-85	-14	-0,01	0	0	1,1
1973	1,7	3.653	3.480		3.653	3.819		104	338	0,34	0	0	1,2
1974	1,7	4.134	5.293		4.134	4.083		-639	-1.210	-1,21	0	0	2,6
1975	2,0	9.721	9.119		4.728	4.721		-4.977	-4.398	-4,40	2.994	2.829	4,7
1976	2,0	8.549	8.145		7.070	7.189		-1.479	-956	-0,96	0	0	4,6
1977	3,0	7.939	7.711		8.051	7.858		112	146	0,15	179	0	4,5
1978	3,0	9.568	8.959		9.044	9.078		-524	119	0,12	0	0	4,3
1979	3,0	10.446	10.092		8.939	8.949		-1.506	-1.144	-1,14	102	0	3,8
1980	3,0	10.839	11.082		9.558	9.740		-1.281	-1.342	-1,34	971	941	3,8
1981	3,0	14.272	14.401		10.196	10.160		-4.077	-4.240	-4,24	4.034	4.197	5,5
1982	4,0	17.447	17.059		13.538	13.454		-3.908	-3.605	-3,61	3.886	3.581	7,5
1983	4,6	18.668	16.691		15.911	15.870		-2.757	-821	-0,82	2.743	806	9,1
1984	4,6	17.801	15.048		16.921	16.773		-879	1.725	1,73	869	0	9,1
1985	4,4	16.843	15.204		16.855	16.383		12	1.179	1,18	0	0	9,3
1986	4,0	17.440	16.291		16.067	16.182		-1.373	-109	-0,11	0	0	9,0
1987	4,3	18.423	18.387		17.586	17.677		-837	-710	-0,71	0	0	8,9
1988	4,3	21.114	20.883		18.385	18.340		-2.729	-2.544	-2,54	644	459	8,7
1989	4,3	21.007	20.366		18.953	19.369		-2.055	-997	-1,00	2.045	987	7,9
1990	4,3	25.914	22.791,7		22.379	22.422,4		-3.535	-369	-0,37	3.526	361	7,2
1991	4,3	36.241	36.773,6	15.275	34.705	35.888,1	2.331	-1.536	-886	-0,89	1.174	524	7,3
1992	6,3	43.571	47.817,0	23.527	41.065	40.740,8	3.859	-2.505	-7.077	-7,08	0	4.571	8,5
1993	6,5	53.015	56.004,4	25.854	43.817	43.515,5	5.651	-9.198	-12.489	-12,49	9.195	12.485	9,8
1994	6,5	54.809	50.705,1	21.280	45.806	45.392,1	6.174	-9.003	-5.313	-5,31	8.999	5.185	10,6
1995	6,5	51.397	49.648,0	18.294	45.541	46.123,9	6.504	-5.856	-3.524	-3,52	5.854	3.522	10,4
1996	6,5	50.848	53.986,2	19.544	48.653	46.949,2	6.433	-2.195	-7.037	-7,04	2.192	7.033	11,5
1997	6,5	51.259	52.521,5	19.747	49.163	47.626,2	6.352	-2.096	-4.895	-4,90	2.096	4.895	12,7
1998	6,5	55.455	50.542,1	19.769	48.226	46.572,3	6.127	-7.230	-3.970	-3,97	7.207	3.970	12,3
1999	6,5	53.798	51.693,4	20.051	48.173	47.954,3	6.256	-5.624	-3.739	-3,74	5.624	3.739	11,7
2000	6,5	53.247	50.472,6	19.542	49.296	49.605,6	6.354	-3.951	-867	-0,87	3.951	867	10,7
2001	6,5	51.765	52.613,0	19.386	51.153	50.682,0	6.259	-612	-1.931	-1,93	612	1.931	10,3
2002	6,5	54.124	56.507,9	18.811	52.124	50.884,9	6.184	-2.000	-5.623	-5,62	2.000	5.623	10,8
2003	6,5	53.163	56.849,8	18.494	53.163	50.634,9	6.201	0	-6.215	-6,22	0	6.215	11,6
2004	6,5	56.986	54.489,7	16.603	51.780	50.314,6	6.077	-5.206	-4.175	-4,18	5.206	4.175	11,7
2005	6,5	57.960	53.088,5	13.414	53.960	52.691,9	6.012	-4.000	-397	-0,40	4.000	397	13,0

**Abb. A4: Arbeitslosenquote in % - Defizit der BA in Mrd.€ (1965-2005)**



**Tab: A6: Arbeitslose - Bestände (1961-1990) - Monatszahlen**

Gebietsstand: Bundesgebiet West - Bundesrepublik Deutschland vor der Wiedervereinigung

Jahr/Monat	Januar	Februar	März	April	Mai	Juni	Juli	August	September	Oktober	November	Dezember	JD
1961	422.744	321.910	187.840	153.046	130.587	115.126	107.704	111.304	107.883	112.935	127.792	239.975	180.855
1962	286.398	273.789	205.467	135.430	109.403	97.466	93.939	91.344	91.383	101.984	131.356	232.653	154.523
1963	410.047	416.889	216.323	143.659	124.037	112.083	106.111	104.243	104.507	114.335	133.024	252.329	185.646
1964	337.497	304.690	227.188	146.634	126.654	112.166	105.399	102.835	100.266	111.462	126.844	202.086	169.070
1965	286.334	291.236	200.978	126.862	106.541	95.419	89.018	85.677	84.974	92.231	118.962	177.908	147.352
1966	268.848	235.816	141.428	121.288	107.743	100.697	101.476	105.743	112.726	145.804	216.382	371.623	161.059
1967	621.156	673.572	576.047	501.303	458.461	400.773	377.235	359.473	341.078	360.846	395.004	526.218	459.489
1968	672.617	589.707	459.853	330.851	264.674	226.552	202.689	187.778	174.467	180.223	196.056	266.372	323.480
1969	368.585	374.124	243.212	155.181	122.967	110.744	108.018	103.753	100.477	107.770	118.849	192.174	178.579
1970	286.266	264.080	197.784	120.550	103.407	94.767	98.562	99.460	97.338	110.849	129.476	175.058	148.846
1971	286.171	254.753	206.472	160.356	142.890	135.157	141.957	145.835	146.740	170.111	207.990	269.810	185.072
1972	375.564	368.952	268.461	231.219	208.289	190.224	196.774	198.266	194.660	214.880	235.379	279.237	246.433
1973	356.352	347.053	286.576	240.734	211.276	200.950	216.616	221.905	219.271	266.969	331.839	485.631	273.498
1974	620.494	620.154	561.762	517.365	456.965	450.684	490.894	527.051	556.981	672.312	799.337	945.916	582.481
1975	1.154.295	1.183.501	1.114.048	1.087.078	1.017.716	1.002.135	1.035.235	1.031.122	1.005.495	1.061.128	1.114.190	1.223.396	1.074.217
1976	1.350.990	1.346.723	1.190.159	1.093.693	953.538	921.037	944.609	939.528	898.701	943.685	984.699	1.089.935	1.060.336
1977	1.248.918	1.213.741	1.084.229	1.039.228	946.498	930.974	972.624	963.468	911.239	954.376	1.004.325	1.090.708	1.029.995
1978	1.213.498	1.224.309	1.098.969	1.000.429	912.997	877.319	922.230	923.963	864.274	901.636	927.043	1.006.724	992.948
1979	1.171.353	1.134.060	957.711	875.452	775.117	763.173	803.653	798.867	736.809	761.724	798.973	866.783	876.137
1980	1.036.519	992.520	875.909	825.374	766.768	781.396	853.077	864.519	822.565	888.075	967.533	1.118.302	888.900
1981	1.308.565	1.299.919	1.210.140	1.146.481	1.109.667	1.125.701	1.246.164	1.288.923	1.256.374	1.365.899	1.489.976	1.703.862	1.271.574
1982	1.949.754	1.935.316	1.811.370	1.710.059	1.645.800	1.650.289	1.757.437	1.797.100	1.820.030	1.920.002	2.038.164	2.223.352	1.833.244
1983	2.487.075	2.535.836	2.386.499	2.253.768	2.148.701	2.127.105	2.202.223	2.196.220	2.134.140	2.147.756	2.193.331	2.348.986	2.258.235
1984	2.539.308	2.536.593	2.393.251	2.253.466	2.133.221	2.112.596	2.202.179	2.201.829	2.143.486	2.144.508	2.189.191	2.325.183	2.265.559
1985	2.619.409	2.611.270	2.474.451	2.304.638	2.192.627	2.160.443	2.221.395	2.216.643	2.151.577	2.148.819	2.210.745	2.347.129	2.304.014
1986	2.590.342	2.593.049	2.447.619	2.230.059	2.121.977	2.078.185	2.131.828	2.120.234	2.046.120	2.026.290	2.067.690	2.218.181	2.228.004
1987	2.497.176	2.487.818	2.412.379	2.215.916	2.098.690	2.096.918	2.175.827	2.164.618	2.107.122	2.092.725	2.133.061	2.308.230	2.228.788
1988	2.518.675	2.516.508	2.440.098	2.261.672	2.149.131	2.131.408	2.199.266	2.167.109	2.099.863	2.074.346	2.091.231	2.190.496	2.241.556
1989	2.334.613	2.304.819	2.178.164	2.035.104	1.947.464	1.915.189	1.972.504	1.940.151	1.880.776	1.873.672	1.949.680	2.051.972	2.037.781
1990	2.191.439	2.152.522	2.013.057	1.914.585	1.823.332	1.807.969	1.863.670	1.812.812	1.727.760	1.687.434	1.685.124	1.784.150	1.883.147

## Tab: A7: Arbeitslose - Quoten (1961-1990) - Monatszahlen

Ab 1966: Arbeitslose in % der abhängigen zivilen Erwerbstätigen nach dem Mikrozensus

Ab 1985: nach der EG-Arbeitskräftestichprobe

Ab März 1987: nach dem Mikrozensus

Ab April 1989: nach der Volkszählung im Mai 1987

### Gebietsstand: Bundesgebiet West - Bundesrepublik Deutschland vor der Wiedervereinigung

Jahr/Monat	Januar	Februar	März	April	Mai	Juni	Juli	August	September	Oktober	November	Dezember	JD
1961	2,0	1,5	0,9	0,7	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	1,1	<b>0,8</b>
1962	1,3	1,2	0,9	0,6	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,6	1,0	<b>0,7</b>
1963	1,8	1,9	1,0	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	1,1	<b>0,8</b>
1964	1,5	1,3	1,0	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5	0,6	0,9	<b>0,8</b>
1965	1,3	1,3	0,9	0,6	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,8	<b>0,7</b>
1966	1,3	1,1	0,7	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,7	1,0	1,7	<b>0,7</b>
1967	2,9	3,1	2,7	2,3	2,1	1,9	1,8	1,7	1,6	1,7	1,8	2,4	<b>2,1</b>
1968	3,2	2,8	2,2	1,6	1,3	1,1	1,0	0,9	0,8	0,9	0,9	1,3	<b>1,5</b>
1969	1,8	1,8	1,2	0,7	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,9	<b>0,9</b>
1970	1,3	1,2	0,9	0,6	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,8	<b>0,7</b>
1971	1,3	1,2	0,9	0,7	0,7	0,6	0,6	0,7	0,7	0,8	1,0	1,2	<b>0,8</b>
1972	1,7	1,7	1,2	1,1	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	1,1	1,3	<b>1,1</b>
1973	1,6	1,6	1,3	1,1	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,2	1,5	2,2	<b>1,2</b>
1974	2,7	2,7	2,5	2,3	2,0	2,0	2,2	2,3	2,4	3,0	3,5	4,2	<b>2,6</b>
1975	5,0	5,2	4,9	4,7	4,4	4,4	4,5	4,5	4,4	4,6	4,9	5,3	<b>4,7</b>
1976	5,9	5,9	5,2	4,8	4,2	4,0	4,1	4,1	3,9	4,1	4,3	4,8	<b>4,6</b>
1977	5,5	5,3	4,8	4,6	4,2	4,1	4,3	4,3	4,0	4,2	4,4	4,8	<b>4,5</b>
1978	5,4	5,4	4,9	4,4	4,0	3,9	4,0	4,0	3,8	3,9	4,1	4,4	<b>4,3</b>
1979	5,1	5,0	4,2	3,8	3,4	3,3	3,5	3,5	3,2	3,3	3,5	3,8	<b>3,8</b>
1980	4,5	4,3	3,8	3,6	3,3	3,4	3,7	3,7	3,5	3,8	4,2	4,8	<b>3,8</b>
1981	5,6	5,6	5,2	4,9	4,8	4,8	5,3	5,5	5,4	5,9	6,4	7,3	<b>5,5</b>
1982	8,2	8,1	7,6	7,2	6,9	6,8	7,2	7,4	7,5	7,9	8,4	9,1	<b>7,5</b>
1983	10,2	10,4	9,8	9,2	8,8	8,7	8,9	8,9	8,6	8,7	8,8	9,5	<b>9,1</b>
1984	10,2	10,2	9,6	9,1	8,6	8,5	8,9	8,9	8,6	8,6	8,8	9,4	<b>9,1</b>
1985	10,6	10,5	10,0	9,3	8,8	8,7	9,0	8,9	8,7	8,6	8,9	9,4	<b>9,3</b>
1986	10,4	10,4	9,8	9,0	8,5	8,4	8,6	8,5	8,2	8,1	8,3	8,9	<b>9,0</b>
1987	10,0	10,0	9,6	8,8	8,3	8,3	8,7	8,6	8,4	8,3	8,5	9,2	<b>8,9</b>
1988	9,9	9,9	9,6	8,9	8,4	8,4	8,6	8,5	8,1	8,0	8,1	8,5	<b>8,7</b>
1989	9,0	8,9	8,4	7,9	7,6	7,4	7,7	7,5	7,3	7,3	7,6	8,0	<b>7,9</b>
1990	8,4	8,2	7,7	7,3	7,0	6,9	7,1	6,9	6,6	6,5	6,4	6,8	<b>7,2</b>

© Statistik der Bundesagentur für Arbeit - Stand: August 2007/DZ/AM

Tab. A8: Arbeitslose - Bestände und Quoten (1991-2005) - Monatszahlen

Arbeitslose und Arbeitslosenquoten

D Bundesrep. Deutschland

Jahr / Monat	Arbeitslose Insgesamt	Quote <sup>1</sup> (alle zivilen Erwerbs- personen)	Quote <sup>2</sup> (abhäng. ziv. Erwerbs- person)	Arbeitslose Männer	Quote <sup>2</sup> (abhäng. ziv. Erwerbs- person)	Arbeitslose Frauen	Quote <sup>2</sup> (abhäng. ziv. Erwerbs- person)
	1	2	3	4	5	6	7
<b>1991</b>							
Januar	2.631.151		7,4	1.363.393	6,8	1.267.758	8,1
Februar	2.655.847		7,5	1.397.514	7,0	1.258.333	8,1
März	2.539.308		7,1	1.300.084	6,5	1.239.224	8,0
April	2.488.886		7,0	1.238.826	6,2	1.250.060	8,0
Mai	2.445.961		6,9	1.207.599	6,0	1.238.362	8,0
Juni	2.435.115		6,8	1.195.058	5,9	1.240.057	8,0
Juli	2.762.324		7,7	1.327.776	6,6	1.434.548	9,2
August	2.735.455		7,7	1.302.724	6,5	1.432.731	9,2
September	2.638.271		7,4	1.249.819	6,2	1.388.452	8,9
Oktober	2.647.486		7,4	1.241.016	6,2	1.406.470	9,0
November	2.648.999		7,4	1.251.457	6,2	1.397.542	9,0
Dezember	2.768.927		7,8	1.346.545	6,7	1.422.382	9,1
<b>1991</b>	<b>JD</b>	<b>2.602.203</b>		<b>1.280.554</b>	<b>6,4</b>	<b>1.321.649</b>	<b>8,5</b>
<b>1992</b>							
Januar	3.218.526	8,3	9,1	1.566.253	7,9	1.652.273	10,8
Februar	3.153.811	8,2	9,0	1.544.916	7,8	1.608.895	10,5
März	2.987.994	7,7	8,5	1.434.053	7,2	1.553.941	10,2
April	2.943.067	7,6	8,4	1.388.968	7,0	1.554.099	10,2
Mai	2.853.582	7,4	8,1	1.341.529	6,7	1.512.053	9,9
Juni	2.838.697	7,3	8,1	1.329.709	6,7	1.508.988	9,9
Juli	3.015.946	7,8	8,6	1.402.987	7,0	1.612.959	10,5
August	2.990.366	7,7	8,5	1.385.166	6,9	1.605.200	10,5
September	2.894.374	7,5	8,2	1.344.718	6,7	1.549.656	10,1
Oktober	2.927.816	7,6	8,3	1.365.151	6,8	1.562.665	10,2
November	2.971.093	7,7	8,4	1.402.789	7,0	1.568.304	10,3
Dezember	3.126.217	8,1	8,9	1.526.441	7,7	1.599.776	10,5
<b>1992</b>	<b>JD</b>	<b>2.978.570</b>	<b>7,7</b>	<b>1.411.894</b>	<b>7,1</b>	<b>1.566.676</b>	<b>10,2</b>
<b>1993</b>							
Januar	3.451.393	9,0	9,9	1.747.394	8,9	1.703.999	11,2
Februar	3.468.621	9,0	9,9	1.776.374	9,0	1.692.247	11,1
März	3.363.945	8,7	9,6	1.706.451	8,7	1.657.494	10,9
April	3.314.626	8,6	9,5	1.644.856	8,3	1.669.770	10,9
Mai	3.244.516	8,4	9,3	1.594.761	8,1	1.649.755	10,8
Juni	3.265.902	8,5	9,3	1.596.219	8,1	1.669.683	10,9
Juli	3.492.067	9,1	10,0	1.704.169	8,6	1.787.898	11,7
August	3.489.648	9,1	10,0	1.696.545	8,6	1.793.103	11,8
September	3.447.223	8,9	9,9	1.672.444	8,5	1.774.779	11,6
Oktober	3.524.583	9,1	10,1	1.715.670	8,7	1.808.913	11,9
November	3.559.603	9,2	10,2	1.748.645	8,9	1.810.958	11,9
Dezember	3.688.922	9,6	10,5	1.863.947	9,5	1.824.975	12,0
<b>1993</b>	<b>JD</b>	<b>3.419.141</b>	<b>8,9</b>	<b>1.691.560</b>	<b>8,6</b>	<b>1.727.581</b>	<b>11,3</b>
<b>1994</b>							
Januar	4.029.491	10,5	11,5	2.084.511	10,7	1.944.980	12,7
Februar	4.042.427	10,5	11,6	2.106.228	10,8	1.936.199	12,6
März	3.900.416	10,1	11,2	2.008.037	10,3	1.892.379	12,3
April	3.806.649	9,9	10,9	1.929.925	9,9	1.876.724	12,2
Mai	3.665.469	9,5	10,5	1.842.349	9,4	1.823.120	11,9
Juni	3.594.590	9,3	10,3	1.789.313	9,1	1.805.277	11,8
Juli	3.706.527	9,6	10,6	1.835.661	9,4	1.870.866	12,2
August	3.635.706	9,4	10,4	1.789.863	9,1	1.845.843	12,0
September	3.493.334	9,1	10,0	1.721.237	8,8	1.772.097	11,6
Oktober	3.447.351	8,9	9,9	1.703.181	8,7	1.744.170	11,4
November	3.430.397	8,9	9,8	1.707.119	8,7	1.723.278	11,2
Dezember	3.559.732	9,2	10,2	1.815.242	9,3	1.744.490	11,4
<b>1994</b>	<b>JD</b>	<b>3.698.057</b>	<b>9,6</b>	<b>1.863.085</b>	<b>9,5</b>	<b>1.834.972</b>	<b>12,0</b>

Tab. A8: Arbeitslose - Bestände und Quoten (1991-2005) - Monatszahlen

Arbeitslose und Arbeitslosenquoten

D Bundesrep. Deutschland

Jahr / Monat	Arbeitslose Insgesamt	Quote <sup>1</sup> (alle zivilen Erwerbs- personen)	Quote <sup>2</sup> (abhäng. ziv. Erwerbs- personen)	Arbeitslose Männer	Quote <sup>2</sup> (abhäng. ziv. Erwerbs- personen)	Arbeitslose Frauen	Quote <sup>2</sup> (abhäng. ziv. Erwerbs- personen)	
	1	2	3	4	5	6	7	
1995	Januar	3.850.018	10,0	11,1	2.031.513	10,5	1.818.505	11,8
	Februar	3.826.973	10,0	11,0	2.021.993	10,5	1.804.980	11,7
	März	3.673.949	9,6	10,6	1.916.325	9,9	1.757.624	11,4
	April	3.604.692	9,4	10,4	1.861.692	9,7	1.743.000	11,3
	Mai	3.461.088	9,0	10,0	1.770.242	9,2	1.690.846	11,0
	Juni	3.456.850	9,0	10,0	1.754.051	9,1	1.702.799	11,1
	Juli	3.590.500	9,4	10,4	1.808.314	9,4	1.782.186	11,6
	August	3.578.117	9,3	10,3	1.792.728	9,3	1.785.389	11,6
	September	3.521.049	9,2	10,2	1.764.906	9,2	1.756.143	11,4
	Oktober	3.525.842	9,2	10,2	1.771.026	9,2	1.754.816	11,4
	November	3.578.796	9,3	10,3	1.816.547	9,4	1.762.249	11,4
	Dezember	3.790.624	9,9	10,9	1.980.714	10,3	1.809.910	11,7
<b>1995 JD</b>	<b>3.611.921</b>	<b>9,4</b>	<b>10,4</b>	<b>1.850.610</b>	<b>9,6</b>	<b>1.761.311</b>	<b>11,4</b>	
1996	Januar	4.158.960	10,8	12,0	2.272.013	11,8	1.886.947	12,2
	Februar	4.270.426	11,1	12,3	2.392.703	12,4	1.877.723	12,2
	März	4.141.266	10,8	11,9	2.293.955	11,9	1.847.311	12,0
	April	3.966.968	10,4	11,5	2.136.943	11,2	1.830.025	11,9
	Mai	3.818.413	10,0	11,1	2.026.972	10,6	1.791.441	11,7
	Juni	3.784.589	9,9	11,0	1.983.272	10,3	1.801.317	11,8
	Juli	3.911.613	10,2	11,3	2.030.015	10,6	1.881.598	12,3
	August	3.901.663	10,2	11,3	2.023.439	10,6	1.878.224	12,3
	September	3.848.449	10,1	11,2	1.996.144	10,4	1.852.305	12,1
	Oktober	3.866.831	10,1	11,2	2.011.110	10,5	1.855.721	12,1
	November	3.942.204	10,3	11,4	2.067.872	10,8	1.874.332	12,2
	Dezember	4.148.145	10,8	12,0	2.227.519	11,6	1.920.626	12,5
<b>1996 JD</b>	<b>3.965.064</b>	<b>10,4</b>	<b>11,5</b>	<b>2.111.546</b>	<b>11,0</b>	<b>1.853.518</b>	<b>12,1</b>	
1997	Januar	4.658.267	12,2	13,5	2.633.512	13,7	2.024.755	13,2
	Februar	4.671.908	12,2	13,5	2.647.178	13,8	2.024.730	13,2
	März	4.477.206	11,7	13,0	2.476.657	12,9	2.000.549	13,0
	April	4.346.808	11,3	12,6	2.348.014	12,3	1.998.794	13,0
	Mai	4.255.647	11,1	12,3	2.272.273	11,9	1.983.374	12,9
	Juni	4.222.431	11,0	12,2	2.224.711	11,6	1.997.720	13,0
	Juli	4.354.258	11,4	12,6	2.270.053	11,9	2.084.205	13,5
	August	4.372.058	11,4	12,7	2.261.248	11,8	2.110.810	13,7
	September	4.308.097	11,2	12,5	2.220.511	11,6	2.087.586	13,5
	Oktober	4.290.288	11,2	12,4	2.204.001	11,5	2.086.287	13,5
	November	4.321.642	11,3	12,5	2.234.330	11,7	2.087.312	13,5
	Dezember	4.522.166	11,8	13,1	2.404.974	12,6	2.117.192	13,7
<b>1997 JD</b>	<b>4.384.456</b>	<b>11,4</b>	<b>12,7</b>	<b>2.342.383</b>	<b>12,2</b>	<b>2.042.073</b>	<b>13,3</b>	
1998	Januar	4.824.377	12,6	14,0	2.641.123	13,8	2.183.254	14,2
	Februar	4.821.037	12,6	14,0	2.662.887	13,9	2.158.150	14,0
	März	4.624.522	12,1	13,4	2.522.238	13,2	2.102.284	13,6
	April	4.421.315	11,4	12,7	2.370.564	12,4	2.050.751	13,0
	Mai	4.199.661	10,9	12,1	2.230.376	11,7	1.969.285	12,5
	Juni	4.075.945	10,5	11,7	2.144.896	11,2	1.931.049	12,3
	Juli	4.136.538	10,7	11,9	2.153.924	11,3	1.982.614	12,6
	August	4.097.296	10,6	11,8	2.115.674	11,1	1.981.622	12,6
	September	3.966.167	10,3	11,4	2.047.185	10,7	1.918.982	12,2
	Oktober	3.893.529	10,1	11,2	2.008.927	10,5	1.884.602	12,0
	November	3.947.067	10,2	11,3	2.053.976	10,7	1.893.091	12,0
	Dezember	4.198.044	10,9	12,0	2.252.340	11,8	1.945.704	12,4
<b>1998 JD</b>	<b>4.280.630</b>	<b>11,1</b>	<b>12,3</b>	<b>2.273.369</b>	<b>11,9</b>	<b>2.007.261</b>	<b>12,8</b>	

Tab. A8: Arbeitslose - Bestände und Quoten (1991-2005) - Monatszahlen

Arbeitslose und Arbeitslosenquoten

D Bundesrep. Deutschland

Jahr / Monat	Arbeitslose Insgesamt	Quote <sup>1</sup> (alle zivilen Erwerbs- personen)	Quote <sup>2</sup> (abhäng. ziv. Erwerbs- 3	Arbeitslose Männer	Quote <sup>2</sup> (abhäng. ziv. Erwerbs- 5	Arbeitslose Frauen	Quote <sup>2</sup> (abhäng. ziv. Erwerbs- 7	
	1	2	3	4	5	6	7	
1999	Januar	4.456.457	11,5	12,8	2.441.799	12,8	2.014.658	12,8
	Februar	4.466.358	11,6	12,8	2.466.995	12,9	1.999.363	12,7
	März	4.289.381	11,1	12,3	2.327.846	12,2	1.961.535	12,5
	April	4.147.004	10,7	11,9	2.207.429	11,5	1.939.575	12,3
	Mai	3.998.881	10,2	11,4	2.104.575	11,0	1.894.306	11,8
	Juni	3.939.250	10,1	11,2	2.050.812	10,7	1.888.438	11,8
	Juli	4.029.025	10,3	11,5	2.074.219	10,9	1.954.806	12,2
	August	4.025.692	10,3	11,5	2.057.778	10,8	1.967.914	12,3
	September	3.944.120	10,1	11,2	2.013.464	10,5	1.930.656	12,0
	Oktober	3.884.731	9,9	11,1	1.980.668	10,4	1.904.063	11,9
	November	3.902.094	10,0	11,1	2.006.708	10,5	1.895.386	11,8
	Dezember	4.047.935	10,3	11,5	2.134.139	11,2	1.913.796	11,9
<b>1999</b>	<b>JD</b>	<b>4.100.499</b>	<b>10,5</b>	<b>11,7</b>	<b>2.160.461</b>	<b>11,3</b>	<b>1.940.038</b>	<b>12,2</b>
2000	Januar	4.294.594	11,0	12,2	2.330.870	12,2	1.963.724	12,2
	Februar	4.278.240	10,9	12,2	2.338.236	12,2	1.940.004	12,1
	März	4.141.854	10,6	11,8	2.245.421	11,8	1.896.433	11,8
	April	3.988.279	9,8	10,8	2.128.494	10,8	1.859.785	10,8
	Mai	3.789.066	9,3	10,3	1.995.905	10,1	1.793.161	10,4
	Juni	3.725.548	9,1	10,1	1.947.489	9,9	1.778.059	10,3
	Juli	3.804.793	9,3	10,3	1.971.397	10,0	1.833.396	10,7
	August	3.781.589	9,3	10,3	1.949.012	9,9	1.832.577	10,7
	September	3.685.432	9,0	10,0	1.899.549	9,6	1.785.883	10,4
	Oktober	3.612.330	8,9	9,8	1.862.624	9,5	1.749.706	10,2
	November	3.645.851	8,9	9,9	1.891.936	9,6	1.753.915	10,2
	Dezember	3.809.582	9,3	10,3	2.025.051	10,3	1.784.531	10,4
<b>2000</b>	<b>JD</b>	<b>3.889.695</b>	<b>9,6</b>	<b>10,7</b>	<b>2.053.377</b>	<b>10,5</b>	<b>1.836.317</b>	<b>10,9</b>
2001	Januar	4.094.523	10,0	11,1	2.247.190	11,4	1.847.333	10,7
	Februar	4.113.921	10,1	11,2	2.275.805	11,6	1.838.116	10,7
	März	4.000.272	9,8	10,8	2.197.445	11,2	1.802.827	10,5
	April	3.869.326	9,5	10,5	2.092.661	10,6	1.776.665	10,3
	Mai	3.721.082	9,0	9,9	1.989.793	10,0	1.731.289	9,8
	Juni	3.695.626	8,9	9,9	1.958.565	9,9	1.737.061	9,9
	Juli	3.799.569	9,2	10,2	1.997.152	10,1	1.802.417	10,2
	August	3.789.377	9,2	10,1	1.984.924	10,0	1.804.453	10,2
	September	3.744.274	9,0	10,0	1.962.021	9,9	1.782.253	10,1
	Oktober	3.726.567	9,0	10,0	1.957.587	9,9	1.768.980	10,0
	November	3.789.419	9,2	10,1	2.010.599	10,1	1.778.820	10,1
	Dezember	3.964.044	9,6	10,6	2.159.910	10,9	1.804.134	10,2
<b>2001</b>	<b>JD</b>	<b>3.852.564</b>	<b>9,4</b>	<b>10,3</b>	<b>2.063.852</b>	<b>10,4</b>	<b>1.788.712</b>	<b>10,2</b>
2002	Januar	4.290.438	10,4	11,5	2.415.693	12,2	1.874.745	10,6
	Februar	4.296.675	10,4	11,5	2.435.026	12,3	1.861.649	10,6
	März	4.157.047	10,0	11,1	2.343.561	11,8	1.813.486	10,3
	April	4.025.304	9,7	10,8	2.233.463	11,3	1.791.841	10,2
	Mai	3.947.695	9,5	10,5	2.179.442	11,0	1.768.253	9,9
	Juni	3.955.639	9,5	10,5	2.169.034	11,0	1.786.605	10,0
	Juli	4.047.766	9,7	10,8	2.199.324	11,1	1.848.442	10,4
	August	4.019.585	9,6	10,7	2.179.512	11,0	1.840.073	10,3
	September	3.943.260	9,5	10,5	2.133.908	10,8	1.809.352	10,2
	Oktober	3.930.770	9,4	10,5	2.129.584	10,8	1.801.186	10,1
	November	4.026.691	9,7	10,7	2.200.240	11,1	1.826.451	10,3
	Dezember	4.226.504	10,1	11,2	2.360.582	11,9	1.865.922	10,5
<b>2002</b>	<b>JD</b>	<b>4.061.345</b>	<b>9,8</b>	<b>10,8</b>	<b>2.239.919</b>	<b>11,3</b>	<b>1.821.426</b>	<b>10,3</b>

Tab. A8: Arbeitslose - Bestände und Quoten (1991-2005) - Monatszahlen

Arbeitslose und Arbeitslosenquoten

D Bundesrep. Deutschland

Jahr / Monat	Arbeitslose Insgesamt	Quote <sup>1</sup> (alle zivilen Erwerbs- personen)	Quote <sup>2</sup> (abhäng. ziv. Erwerbs- person)	Arbeitslose Männer	Quote <sup>2</sup> (abhäng. ziv. Erwerbs- person)	Arbeitslose Frauen	Quote <sup>2</sup> (abhäng. ziv. Erwerbs- person)	
	1	2	3	4	5	6	7	
2003	Januar	4.623.780	11,1	12,3	2.652.620	13,4	1.971.160	11,1
	Februar	4.706.920	11,3	12,5	2.722.464	13,8	1.984.456	11,2
	März	4.609.649	11,1	12,3	2.640.033	13,3	1.969.616	11,1
	April	4.496.689	10,8	12,0	2.535.358	12,8	1.961.331	11,0
	Mai	4.343.168	10,4	11,5	2.428.064	12,3	1.915.104	10,7
	Juni	4.258.711	10,2	11,3	2.367.240	12,0	1.891.471	10,6
	Juli	4.353.186	10,4	11,6	2.398.970	12,2	1.954.216	10,9
	August	4.315.665	10,4	11,5	2.362.517	12,0	1.953.148	10,9
	September	4.207.800	10,1	11,2	2.296.257	11,6	1.911.543	10,7
	Oktober	4.151.320	10,0	11,0	2.263.674	11,5	1.887.646	10,6
	November	4.183.784	10,0	11,1	2.297.250	11,6	1.886.534	10,6
	Dezember	4.315.233	10,4	11,5	2.419.681	12,3	1.895.552	10,6
<b>2003</b>	<b>JD</b>	<b>4.376.795</b>	<b>10,5</b>	<b>11,6</b>	<b>2.446.215</b>	<b>12,4</b>	<b>1.930.580</b>	<b>10,8</b>
2004	Januar	4.597.614	11,0	12,2	2.649.471	13,4	1.948.143	10,9
	Februar	4.641.273	11,1	12,3	2.689.962	13,6	1.951.311	10,9
	März	4.547.727	10,9	12,1	2.609.418	13,2	1.938.309	10,8
	April	4.443.657	10,7	11,8	2.506.124	12,7	1.937.533	10,8
	Mai	4.293.401	10,3	11,5	2.401.339	12,3	1.892.062	10,6
	Juni	4.233.656	10,2	11,3	2.350.734	12,0	1.882.922	10,6
	Juli	4.360.201	10,5	11,7	2.397.462	12,2	1.962.739	11,0
	August	4.346.770	10,5	11,6	2.373.067	12,1	1.973.703	11,1
	September	4.256.930	10,3	11,4	2.320.469	11,9	1.936.461	10,9
	Oktober	4.206.813	10,1	11,3	2.294.404	11,7	1.912.409	10,7
	November	4.257.511	10,3	11,4	2.333.977	11,9	1.923.534	10,8
	Dezember	4.464.416	10,8	11,9	2.496.716	12,8	1.967.700	11,1
<b>2004</b>	<b>JD</b>	<b>4.381.281</b>	<b>10,5</b>	<b>11,7</b>	<b>2.448.719</b>	<b>12,5</b>	<b>1.932.563</b>	<b>10,8</b>
2005	Januar	5.086.847	12,3	13,6	2.828.404	14,5	2.258.443	12,7
	Februar	5.288.245	12,7	14,1	2.939.123	15,0	2.349.122	13,2
	März	5.266.085	12,7	14,1	2.929.838	15,0	2.336.247	13,1
	April	5.052.429	12,2	13,5	2.744.330	14,0	2.308.099	13,0
	Mai	4.884.238	11,8	13,1	2.626.748	13,4	2.257.490	12,7
	Juni	4.780.624	11,5	12,8	2.551.605	13,1	2.228.987	12,5
	Juli	4.836.693	11,7	13,0	2.554.959	13,1	2.281.689	12,8
	August	4.797.562	11,6	12,9	2.511.591	12,9	2.285.923	12,9
	September	4.646.505	11,2	12,5	2.422.918	12,5	2.223.138	12,5
	Oktober	4.555.075	11,0	12,2	2.367.161	12,2	2.186.537	12,3
	November	4.531.312	10,9	12,2	2.358.079	12,1	2.171.073	12,2
	Dezember	4.604.943	11,1	12,4	2.433.121	12,5	2.170.523	12,2
<b>2005</b>	<b>JD</b>	<b>4.860.880</b>	<b>11,7</b>	<b>13,0</b>	<b>2.605.656</b>	<b>13,4</b>	<b>2.254.773</b>	<b>12,7</b>

Die Daten zur Arbeitslosigkeit wurden bis Ende August 2005 ausschließlich aus dem IT-Fachverfahren der BA gewonnen. Vorjahresvergleiche wegen Einführung von SGB II nur eingeschränkt möglich.

<sup>1</sup> Arbeitslose in aller zivilen Erwerbspersonen (Abhängige, Selbständige und mithelfende Familienangehörige).

<sup>2</sup> Arbeitslose in % der abhängigen zivilen Erwerbspersonen (sozialversicherungspflichtige u. geringfügig Beschäftigte, Beamte, Arbeitsl  
© Bundesagentur für Arbeit

**Tab. A9: Arbeitslose diff. nach Ost- und Westdeutschland**

**Registrierte Arbeitslose, Arbeitslosenquote**

Jahr	Deutschland		Früheres Bundesgebiet		Neue Länder	
	Arbeitslose	Arbeitslosenquote 2	ohne Berlin 1		einschließlich Berlin	
			Arbeitslose	Arbeitslosenquote 2	Arbeitslose	Arbeitslosenquote 2
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
1991	2.602.203	7,3	1.596.457	6,2	1.005.746	10,2
1992	2.978.570	8,5	1.699.273	6,4	1.279.297	14,4
1993	3.419.141	9,8	2.149.465	8	1.269.676	15,4
1994	3.698.057	10,6	2.426.276	9	1.271.781	15,7
1995	3.611.921	10,4	2.427.083	9,1	1.184.838	14,8
1996	3.965.064	11,5	2.646.442	9,9	1.318.622	16,6
1997	4.384.456	12,7	2.870.021	10,8	1.514.435	19,1
1998	4.280.630	12,3	2.751.535	10,3	1.529.095	19,2
1999	4.100.499	11,7	2.604.720	9,6	1.495.779	18,7
2000	3.889.695	10,7	2.380.987	8,4	1.508.707	18,6
2001	3.852.564	10,4	2.320.500	8	1.532.064	18,8
2002	4.060.317	10,8	2.497.678	8,5	1.562.639	19,2
2003	4.376.028	11,6	2.752.589	9,3	1.623.439	20,1
2004	4.381.042	11,7	2.781.347	9,4	1.599.695	20,1
2005	4.860.234	13	3.246.097	11	1.614.137	20,6
2006	4.486.940	12	3.006.952	10,2	1.479.988	19,2

**Registrierte Arbeitslose, Arbeitslosenquote**

Veränderungsraten zum Vorjahr in %

Jahr	Deutschland		Früheres Bundesgebiet		Neue Länder	
	Arbeitslose	Arbeitslosenquote 2	ohne Berlin 1		einschließlich Berlin	
			Arbeitslose	Arbeitslosenquote 2	Arbeitslose	Arbeitslosenquote 2
1991	-	-	-15,2	-13,9	-	-
1992	14,5	16,4	6,4	3,2	27,2	41,2
1993	14,8	15,3	26,5	25	-0,8	6,9
1994	8,2	8,2	12,9	12,5	0,2	1,9
1995	-2,3	-1,9	0	1,1	-6,8	-5,7
1996	9,8	10,6	9	8,8	11,3	12,2
1997	10,6	10,4	8,4	9,1	14,8	15,1
1998	-2,4	-3,1	-4,1	-4,6	1	0,5
1999	-4,2	-4,9	-5,3	-6,8	-2,2	-2,6
2000	-5,1	-8,5	-8,6	-12,5	0,9	-0,5
2001	-1	-2,8	-2,5	-4,8	1,5	1,1
2002	5,4	3,8	7,6	6,2	2	2,1
2003	7,8	7,4	10,2	9,4	3,9	4,7
2004	0,1	0,9	1	1,1	-1,5	0
2005	10,9	11,1	16,7	17	0,9	2,5
2006	-7,7	-7,7	-7,4	-7,3	-8,3	-6,8

<sup>1</sup> Bis 1990 Früheres Bundesgebiet und Berlin-West

<sup>2</sup> Arbeitslosenquote der abhängigen zivilen Erwerbsspersonen.

Ab 1998 vorläufige Daten.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg

**Abb. A5:Arbeitslosenquoten 1991-2005 (diff. nach Ost und West)**

