

Politikfeldanalyse

Sammelrezension

Brütt, Christian. *Workfare als Mindestsicherung. Von der Sozialhilfe zu Hartz IV. Deutsche Sozialpolitik 1962 bis 2005*. Bielefeld. transcript Verlag 2011. 392 Seiten. 29,80 €.

Hassel, Anke, und Christof Schiller. *Der Fall Hartz IV. Wie es zur Agenda 2010 kam und wie es weitergeht*. Frankfurt/New York. Campus Verlag 2010. 348 Seiten. 24,90 €.

Hegelich, Simon, David Knollmann und Johanna Kuhlmann. *Agenda 2010. Strategien – Entscheidungen – Konsequenzen*. Wiesbaden. VS Verlag für Sozialwissenschaften 2011. 262 Seiten. 29,95 €.

Warum eigentlich Hartz IV? Mit dieser auf den ersten Blick recht simplen Frage beginnt das Buch der Berliner Politikwissenschaftler *Anke Hassel* und *Christof Schiller*. Es basiert auf einem von der Hans-Böckler-Stiftung finanzierten Forschungsprojekt und stellt bis *dato* wohl die detailreichste und anschaulichste Analyse der Konflikte, Auseinandersetzungen und des Entscheidungsprozesses dar, die in den Jahren 2003 bis 2005 in eine der umfassendsten arbeitsmarktpolitischen Reformen in der Geschichte der Bundesrepublik münden sollten. Was es mit dem Kernstück der Agenda 2010 der rot-grünen Bundesregierung auf sich hat(te), damit beschäftigten sich auch die beiden anderen Titel, die hier zur Besprechung anstehen, allerdings mit jeweils anderen Schwerpunktsetzungen, methodischen Zugängen und Erkenntnisinteressen.

Ein zentrales Anliegen der Studie von *Simon Hegelich*, *David Knollmann* und *Johanna Kuhlmann* von der Universität Münster ist zu klären, warum und mit welchen Konsequenzen gerade die traditionelle Arbeiterpartei SPD zu Beginn des 21. Jahrhunderts diese bis heute umstrittene und – wie die Autorinnen zeigen – äußerst widersprüchliche Neuausrichtung der deutschen Sozialpolitik vorangetrieben hat. In seiner ambitionierten Dissertationsschrift schließlich geht es *Christian Brütt* darum, die Hartz-IV-Gesetzgebung als vorläufigen Kulminationspunkt eines über Jahrzehnte vollzogenen Wandels der sozialen Mindestsicherung in Deutschland zu untersuchen: von *welfare to workfare*, wie es in der angelsächsischen Debatte zum Sozialstaatsumbau häufig auf den Punkt gebracht wird.

Die Policy-Analyse der an der Berliner Hertie School of Governance tätigen Politikologen *Hassel* und *Schiller* hat bislang die größte Aufmerksamkeit erfahren, was nicht zuletzt damit zusammenhängen mag, dass sich die Verfasser zum einen auf eine beeindruckende Menge von Interviews mit Schlüsselakteuren aus Ministerien, Verbänden, Wissenschaft und Politik stützen können und sich zum anderen als verhaltene, aber doch eindeutige Anhänger des Schröder'schen Agenda-Kurses zu erkennen geben. Dies tun sie bereits in der Einleitung, in der sie die Hartz-IV-Reform als besonders anspruchsvolles und zum Teil auch als durchaus erfolgreiches Vorhaben loben, das die Situation am Arbeitsmarkt auch für Langzeitarbeitslose spürbar verbessert habe (15). In einer der Untersuchungen des Reformprozesses vorangestellten Bestandsaufnahme (Kapitel 2) heißt es zudem: Hartz IV habe Einkommensun-

gleichheit und Armut – entgegen gängiger Vorurteile – eher reduziert als erhöht (41f.). Gleichzeitig hätten „breite einkommensschwache Bevölkerungsschichten“ endlich Zugang zu einer Reihe von sozial- und arbeitsmarktpolitischen Leistungen erhalten, die ihnen unter dem alten System verwehrt geblieben seien (43). In den folgenden Kapiteln (Kap. 3 bis 10), in denen *Hassel* und *Schiller* den Ursprüngen, Ursachen und teilweise recht verschlungenen Wegen der Gesetzesinitiative – von ersten Vorläufern und Reformvorschlägen in den 1990er Jahren bis hin zu ihrer Verabschiedung im Bundestag – nachspüren, werden drei maßgebliche Entstehungs- bzw. Push-Faktoren hervorgehoben: erstens der „Schock der deutschen Einheit“ (85), der den bereits durch Demographie und Globalisierung erzeugten Reformdruck auf die deutsche Sozial- und Arbeitsmarktpolitik noch einmal enorm erhöht hätte; zweitens der „Umbruch im Parteienwettbewerb“ (135), der insbesondere die SPD vor ganz neue Herausforderungen gestellt hätte; sowie drittens die Überlastung der Kommunen, die seit den 1980er Jahren unverhältnismäßig stark die Folgen einer strukturellen Arbeitslosigkeit in Form von ständig steigenden Ausgaben für die Sozialhilfe zu tragen hatten (162ff.). Die spezifische Struktur des deutschen Fiskalföderalismus habe einen auf Dauer unhaltbaren „Verschiebebahnhof“ zwischen Bundesebene und kommunaler Ebene geschaffen, so dass der am Ende ausschlaggebende Grund für die schon länger diskutierte Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe die Dynamik der „Haushaltskrise der westdeutschen Städte und Kommunen“ (172) gewesen sei.

Heglich und seine Mitautorinnen interessieren sich im Zusammenhang mit Hartz IV vor allem für das, was *Hassel/Schiller* in Anlehnung an Herbert Kitschelt (The Transformation of European Social Democracy) als „sozialdemokratische Dilemmata“ bezeichnen. Die Münsteraner deuten die Agenda 2010 in ihrem gleichnamigen Buch als eine fundamentale Richtungsänderung der deutschen Sozialdemokratie, mit der sich Teile der SPD von traditionellen linken Politik- und Gerechtigkeitsvorstellungen abzugrenzen suchten (12), und formulieren den Anspruch, die „intendierte Rationalität“ des Agenda-2010-Prozesses aufzuzeigen (13). Anknüpfend an neuere politikwissenschaftliche Diskussionen zur Rolle von politischen Strategien, Koalitionen und Entscheidungen, die sich gegen gängige mikrotheoretische Grundannahmen vom *homo oeconomicus* richten, unterscheiden sie zum einen zwischen unterschiedlichen Phasen des Agenda-Prozesses, zum anderen zwischen der Policy-Dimension (Welche inhaltlichen Zielsetzungen und Zwecke wurden formuliert? Wie und mit welchem Ergebnis wurden sie umgesetzt?) und der Politics-Dimension (Welche strategischen Ziele des Machtzugewinns bzw. Machterhalts verfolgte die SPD mit der Agenda 2010 und welche davon waren erfolgreich?). Die Ergebnisse ihrer Studie lassen sich leider nur schwer zusammenfassen, da die Verfasser dem Agenda-2010-Prozess mit seinen Teilprojekten zur Restrukturierung der Arbeitsmarkt-, Gesundheits- und Rentenpolitik zu verschiedenen Zeitpunkten jeweils unterschiedliche Bedeutungen zumessen und die Heterogenität seiner Hintergründe und Auswirkungen betonen. Betrachtet man lediglich die Faktoren, die zur Er-

klärung der SPD-Unterstützung von Hartz IV und der damit zusammenhängenden Programmatik (Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, Senkung der Lohnnebenkosten, „Aktivierung“ von Erwerbslosen etc.) herangezogen werden, so sind es einerseits Sachzwänge (vor allem anderen die besondere Persistenz des Beschäftigungsproblems in Deutschland zu Beginn des 21. Jahrhunderts) und andererseits strategische Überlegungen innerhalb der Partei, mit diesem „Modernisierungsschritt“ neue Wählerschichten und Koalitionsmöglichkeiten aufzutun (64ff.). Während das Fazit der Studie hinsichtlich des Erfolgs der mit der Agenda 2010 verfolgten Machtstrategien eindeutig negativ ausfällt – die SPD verlor zwischen 1998 und 2005 massiv an Mitgliedern und Wählern, blieb als Juniorpartner in der Großen Koalition relativ blass und hat mit ihrer sozialpolitischen Kehrtwende die Linkspartei gestärkt –, zeichnet sich die Beurteilung der Policy-Dimension durch eine starke Ambivalenz aus: Einerseits verweisen die Autoren ähnlich wie *Hassel* und *Schiller* auf mehrere Studien, unter anderem vom Forschungsinstitut der Bundesagentur für Arbeit (IAB-Kurzbericht 18/2010), die Hartz IV eine eindeutig positive Wirkung auf die Arbeitsmarktentwicklung bescheinigen. Andererseits will man sich bei der Bewertung der Ergebnisse aber auch nicht festlegen: Letztlich könne nicht abschließend beantwortet werden, ob das deutsche „Jobwunder“ seit 2005 stärker dem wirtschaftlichen Aufschwung, der allgemeinen Lohnzurückhaltung oder den Agenda-2010-Reformen zuzurechnen sei und inwieweit der Beschäftigungszuwachs – wie vielfach behauptet und auch nachgewiesen

– mit einer Prekarisierung von Arbeitsverhältnissen einherginge (196ff.). Auch in der Arbeit von *Christian Brütt* zu „Workfare als Mindestsicherung“ wird man auf diese Fragen keine endgültigen Antworten finden. Seine Untersuchung, die mit dem Inkrafttreten des Zweiten Sozialgesetzbuches (SGB II) im Jahr 2005 endet, gibt jedoch eine Reihe von wichtigen theoretischen und empirischen Hinweisen, was an armuts-, ordnungs- und arbeitsmarktpolitischen Zusammenhängen und Entwicklungen noch zu berücksichtigen wäre, wenn es um eine angemessene Einordnung der Hartz-IV-Reform und ihrer Folgen geht. *Brütt* interpretiert diese nämlich im Gegensatz zu den anderen Autoren nicht als dramatischen Bruch mit zuvor gültigen wohlfahrtsstaatlichen Prinzipien, sondern als Resultat eines „schleichenden Wandels“, der vom Rand des Systems sozialer Sicherung ins Zentrum vorgezogen sei (14). In seiner stärker historisch ausgerichteten Arbeit beschreibt und analysiert er – ausgehend von der Vorgaben des Bundessozialhilfegesetzes 1962 – die sich verändernden sozialstaatlichen Leitbilder, gesetzlichen Normen und Institutionen in der Bundesrepublik und fragt, inwieweit diese „die Handlungsoptionen des Einzelnen hinsichtlich der Notwendigkeit, der Möglichkeit, des Umfangs und der Art und Weise des Verkaufs der Arbeitskraft zwecks Existenzsicherung“ geformt haben (10). Mit dieser genuin soziologischen Perspektive eröffnet sich ein etwas anderer Blick auf die Auswirkungen der jüngsten Sozial- und Arbeitsmarktreformen, da hier nicht allein die Entwicklung der Beschäftigungsquoten oder andere quantifizierbare Kriterien bei der Bewertung eine Rolle spielen, sondern

auch auf das allgemeine Droh- und Verhalten regulierende Potenzial von Hartz IV und anderen Instrumenten des „aktivierenden Sozialstaates“ verwiesen wird. Wenn es stimmt, wie *Brütt* in seinen zum Teil recht dichten, aber meist spannenden Ausführungen zum „Wandel der Normalität“ (151ff.) behauptet, dass in den vergangenen Jahren „neue Regeln für eine neue Normalität“ entstanden und aus ehemals „atypischen“ Beschäftigungsverhältnissen typische und aus „subnormalen“ normale geworden sind, dann ziel(t)en die Hartz-IV-Reformen und ihre Vorläufer nicht vornehmlich – wie häufig angenommen – auf die Langzeitarbeitslosen, Sozialhilfeempfänger und die bereits Ausgegrenzten, sondern vielmehr auf den Kern der Gesellschaft ab.

Insgesamt spiegelt sich in den drei besprochenen Untersuchungen der anhaltende politische Streit über die unmittelbaren und mittelbaren Beschäftigungseffekte und andere Zielsetzungen der Hartz-Reformen wider. Hierbei zeigt sich, dass es hinsichtlich der Kriterien, die zur Bewertung der Policy-Dimension herangezogen werden, auch mehr als fünf Jahre nach der Umstellung des deutschen Systems zur Absicherung von Erwerbslosigkeit kaum Einigkeit gibt. Abgesehen davon, dass die Würdigung der zahlreichen seriösen Studien und Einwände, die die „Erfolgsgeschichte“ von Hartz IV in mehrere Hinsicht in Frage stellen, in den Policy-Analysen von *Hassel/Schiller* und *Hegelich et al.* doch eher kurssorisch ausfällt, haben sämtliche Studien auch nichts zur Klärung einer immer dringlicher werdenden Frage beizutragen: Wie konnte es kommen, dass Hartz IV inzwischen in der Wahrnehmung der Bevölkerung zu einem Syno-

nym für sozialen Abstieg und „sozialen Abschaum“ geworden ist? Auf diese beunruhigende Entwicklung als Ausdruck einer zunehmenden Entsolidarisierung und gesellschaftlichen Spaltung hat vor kurzem erst wieder eine Forschergruppe am Institut für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung der Universität Bielefeld hingewiesen. Ihre seit 2002 unter der Leitung von Wilhelm Heitmeyer durchgeführte Erhebung zu gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit hat in Deutschland einen verstärkten Trend zur Stigmatisierung und Ablehnung von Erwerbslosen sowie eine gesteigerte Gewaltbereitschaft gegenüber als ökonomisch nutzlos angesehenen Menschen ausgemacht. Demnach haben 56 Prozent der Deutschen eine abwertende oder gar feindselige Einstellung gegenüber Hartz-IV-Empfängern, wobei diese Haltung quer durch alle Schichten ginge. Auch in dieser Hinsicht lohnt es sich, mit zeitlichem Abstand noch einmal neu über die Hartz-IV-Reform und ihre gesellschaftspolitischen Implikationen nachzudenken.

Britta Grell

Lindvall, Johannes. *Mass Unemployment and the State*. Oxford. Oxford University Press 2010. 240 Seiten. 50 £/56,65 €.

Seit den 1970er Jahren konstituiert Massenarbeitslosigkeit ein Problem in westlichen Gesellschaften, mit dem Politiker und Parteien in vielfältiger Weise konfrontiert sind. *Johannes Lindvalls* Buch versucht in dieser Hinsicht zwei Fragen zu beantworten. Erstens, warum unterscheiden sich die politischen Reaktionen auf die zunehmende Arbeitslosigkeit in den 1970er und