

***Sozialpolitik im Finanzföderalismus - Hartz IV als Antwort auf die Krise der Kommunal финанzen***

Prof. Dr. Anke Hassel  
Hertie School of Governance  
Friedrichstr. 180  
10117 Berlin  
[hassel@hertie-school.org](mailto:hassel@hertie-school.org)

Christof Schiller  
Hertie School of Governance  
Friedrichstr. 180  
10117 Berlin  
[schiller@hertie-school.org](mailto:schiller@hertie-school.org)

**Zusammenfassung:** Gerade kontinentale Sozialstaaten wie Deutschland gelten in der Literatur als äußerst reformresistent. Konventionelle Erklärungsansätze wie die Parteidifferenzthese, der Ansatz klassenübergreifender Koalitionen oder der politische Institutionen-Ansatz betonen den Status Quo und können die seit den frühen 2000er Jahren erfolgte Transformation des deutschen Sozialstaats nicht erklären. Der Beitrag argumentiert, dass eine wichtige Erklärung für die Transformation des deutschen Sozialstaates in der spezifischen Finanzierungsstruktur deutscher Sozialleistungen liegt. Am Beispiel der Arbeitsmarktreform Hartz IV demonstrieren wir, dass die Krise des Verschiebebahnhofs zwischen Bundeshaushalt, Sozialversicherung und Gemeinden helfen kann, die Strukturreform zu verstehen.

**Schlagwörter:** Kontinentale Sozialstaaten; Reform; Sozialstaatsfinanzierung; Föderalismus;

**Abstract:** In scholarly literature especially continental welfare states like Germany are considered to be difficult to reform. Conventional approaches using electoral systems, cross class coalitions or political institutions for explaining welfare state reforms emphasize the status quo and thus cannot explain the restructuring of the German welfare state since the early 2000s. The paper argues that the recent reforms can only be understood by taking into account the specific structure of welfare financing in Germany. Focusing on the reform of unemployment benefits we argue that the crisis of the widespread cost-shifting practice between the federal budget, the social insurance and the municipalities can help to understand this structural reform.

**Keywords:** Continental Welfare States; Reform; Welfare State Financing; Federalism;

## 1. Einleitung

Aus politikwissenschaftlicher Sicht war die Hartz IV Reform nicht zu erwarten. Die Wohlfahrtsstaatsforschung hat lange argumentiert, dass gerade kontinentale Sozialstaaten Bismarckscher Prägung wie Deutschland oder Frankreich besonders reformresistent sind, trotz des immensen Problemdrucks, mit dem gerade sie sich konfrontiert sehen (Esping-Andersen 1996; Scharpf 2000; Pierson 2001). Drei Denkschulen stützen diese Einschätzung: der Parteiendifferenzansatz geht davon aus, dass christdemokratische Parteien den konservativen Wohlfahrtsstaat mit unterstützen, der Ansatz der klassenübergreifenden Koalitionen vermutet, dass Arbeitgeber und Gewerkschaften sich über die Bewahrung des konservativen Wohlfahrtsstaates im Grundsatz einig sind und der politische Institutionen- Ansatz argumentiert, dass das mit zahlreichen Vetopunkten behaftete politische System radikale Reformen verhindere.

Deutschland galt lange Zeit als das Musterbeispiel inkrementeller und zu langsamer Anpassung (Manow/Seils 2000; Streeck 2003; Hassel/Streeck 2004). So tendierte der Bismarcksche konservative Sozialstaat, der hoch regulierte Arbeitsmärkte und korporatistische Entscheidungsstrukturen miteinander verbindet, in der Vergangenheit eher dazu, bestehende Institutionen zu bewahren als sie zu verändern. Selbst größere externe Schocks wie die Wiedervereinigung, die Europäische Währungsunion oder der gestiegene internationale Wettbewerbsdruck haben den Konsens, den Status quo zu erhalten, zunächst weiter gestärkt (Hassel 2006).

Erst seit kurzem wird in der Literatur auf die inkrementelle aber im Ergebnis umfassende Restrukturierung konservativer Wohlfahrtsstaaten hingewiesen, ohne jedoch für diese Entwicklung eine abschließende Erklärung zu haben. Vielmehr konzentriert sich die Literatur bislang darauf, die Restrukturierung der Bismarckschen Wohlfahrtsstaaten korrekt zu erfassen (Clegg 2007; Palier/Martin 2007).

In Deutschland erfolgte insbesondere mit den 2003 umgesetzten Reformen der Agenda 2010 eine grundlegende Restrukturierung des Bismarckschen Sozialstaates. Besonders das erklärte „Herzstück“ der Agenda – die Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe (Hartz IV) und die Verkürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld – bedeutete einen Pfadbruch in der deutschen Arbeits- und Sozialpolitik. Erstens hat die einst charakteristische starke Stellung der Sozialversicherung und lohnbezogener Leistungen durch die Agenda-Reformen stark abgenommen. Mehr als zwei Drittel aller Arbeitslosen beziehen heute nur noch eine

pauschale Grundsicherungsleistung, die sich nicht nach vorherigen Lohn und Versicherungsbeiträgen, sondern nach dem sozio-kulturellen Existenzminimum bemisst. Dagegen hat sich zweitens der Zugang zur neuen Leistung auch im internationalen Vergleich deutlich erweitert. Während vor der Reform Sozialhilfe-Empfänger weitgehend von den Leistungen der Arbeitsämter ausgeschlossen waren, haben sie heute als Grundsicherungs-Bezieher Zugang zu den gleichen aktiven arbeitsmarktpolitischen Instrumenten der Arbeitsämter wie Arbeitslosengeldbezieher. Auch hat diese neue Leistung nur noch wenig mit der früheren Sozialhilfe zu tun, da auch das Subsidiaritätsprinzip deutlich geschwächt wurde. Drittens hat sich der Anteil der Steuerfinanzierung gegenüber der Beitragsfinanzierung spürbar erhöht. In der Folge haben sich die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung von 6,5% auf 2,8% heute (Steffen 2008: 34) mehr als halbiert. Und viertens wurde der einst charakteristische und starke Einfluss der Sozialpartner in der Selbstverwaltung der BA deutlich geschwächt. Die Zugehörigkeit der Sozialpartner zum Vorstand wurde durch die Installation eines hauptamtlichen Vorstands abgeschafft. Zudem musste sich die Selbstverwaltung aus dem operativen Geschäft zurückziehen, d.h. ihr Einfluss auf den Vorstand wurde deutlich geschmälert. Beispielsweise verlor das Recht des Verwaltungsrats, Anordnungen zu erlassen, signifikant an Bedeutung, genauso wie die Möglichkeit Einfluss auf einzelne Haushaltstitel zu nehmen. Im Bereich der neuen Grundsicherung fehlen dem nun Verwaltungsrat jegliche Entscheidungs- und Informationsrechte. Während die Selbstverwaltung in den Regionaldirektionen ganz abgeschafft wurde, verloren die lokalen Verwaltungsausschüsse die Möglichkeit, Einfluss auf die Gestaltung der jeweiligen Eingliederungstitel zu nehmen (Bender 2006: 232).

Für die Erklärung dieser Strukturreform greifen die bestehenden Erklärungsansätze der Wohlfahrtsstaatsforschung, wie der Parteiendifferenzansatz oder der Ansatz klassenübergreifender Koalitionen, unseres Erachtens zu kurz. Auch der Vetospieler-Ansatz betont im deutschen Fall gerade die Unfähigkeit zu radikalen Strukturreformen.

Unser Beitrag konzentriert sich auf die Finanzierungsstruktur des Bismarckschen Wohlfahrtsstaates als einen zentralen aber in der Literatur nur wenig systematisch untersuchten erklärenden Faktor für durchschlagende Reformen in der Sozialpolitik. Am Beispiel der Arbeitsmarktreform Hartz IV demonstrieren wir, dass vor allem die Krise des Verschiebebahnhofs zwischen Bundeshaushalt, Sozialversicherung und Gemeinden helfen kann, den drastischen Wandel in der Arbeitsmarktpolitik zu verstehen. Unsere Ergebnisse bauen dabei auf Zwischenergebnissen eines laufenden Forschungsprojekts auf, das zum Ziel

hat, den gesamten Entscheidungsprozess der jüngsten Arbeitsmarktreformen in Deutschland zu rekonstruieren. Hierfür wurden mehr als 40 Schlüsselakteure aus Bund, Ländern, Gemeinden, Wirtschaft und Gewerkschaften interviewt.

Wir argumentieren, dass durch die Steuerausfälle der frühen 2000er Jahre und die kommunale Finanzkrise weitere Verschiebungen der hohen Kosten der Langzeitarbeitslosigkeit von der Bundesebene auf die kommunale Ebene unmöglich wurden. Damit wurde nicht nur aus der ursprünglich arbeitsmarktpolitisch motivierten Reform im Gesetzgebungsprozess letztlich eine von fiskalpolitischen Motiven dominierte Reform, in deren Folge der Bund Kommunen und Länder in Milliardenhöhe entlastete. Vielmehr deuten unsere empirischen Ergebnisse auch darauf hin, dass ohne die kommunale Finanzkrise die Reform in dieser Form nicht möglich gewesen wäre. Der Verschiebepark wurde damit jedoch nicht abgeschafft, sondern die Lasten wurden lediglich temporär zugunsten der Länder und Kommunen verschoben.

Im nun folgenden Abschnitt stellen wir unser Argument näher vor. Im Anschluss daran zeigen wir, wie das Muster des finanziellen Verschiebeparks zwischen Bund, Sozialversicherungen und Kommunen, arbeitsmarktpolitische Reformen von den 1980er Jahren bis zum Jahr 2000 geprägt hat, um schließlich anhand der Hartz-IV- Reform die jüngste Krise dieser spezifischen Finanzierungsstruktur und ihre politischen Auswirkungen näher zu beleuchten. Dabei werden die gleichzeitig stattfindenden arbeitsmarktpolitischen Diskussionen nicht thematisiert, um das Hauptargument zu schärfen.

## **2. Die Rückkehr des Staates**

Während Wohlfahrtsstaaten stets von sozio-ökonomischen Entwicklungen beeinflusst werden, kann die ökonomische Situation weder den Typ wohlfahrtsstaatlicher Leistungen erklären noch den Zeitpunkt, zu dem Regierungen statt Leistungen auszubauen diese abbauen. Zur Erklärung von Sozialreformen finden sich in der Literatur drei Ansätze: Parteiendifferenzen, klassenübergreifende Koalitionen sowie politische Institutionen. Alle drei Ansätze dienen traditionell der Erklärung der großen Stabilität Bismarckscher Wohlfahrtsstaaten.

Die Literatur zur Rolle *politischer Institutionensysteme* argumentiert, dass eine große Anzahl von Vetospielern die Wahrscheinlichkeit tiefgreifender Reformen reduziert (Tsebelis 1995).

Deutschland ist im internationalen Vergleich aufgrund des Föderalismus, des unabhängigen Verfassungsgerichts, Koalitionsregierungen, der starken Rolle der Verbände und der EU mit vergleichsweise vielen Vetopunkten ausgestattet. Gleichwohl hat keiner dieser Vetopunkte die jüngsten tiefgreifenden sozialpolitischen Reformen verhindern können.

Die *Parteiendifferenzthese* argumentiert, dass für die Art des Wohlfahrtsstaates primär die Konstellation von Regierungsparteien verantwortlich ist. Während sozial-demokratische Regierungsparteien für universalistische und großzügige Wohlfahrtsstaaten sorgen, die sowohl über einen großen öffentlichen Sektor verfügen als auch einen hohen Beschäftigungsgrad aufweisen, sind christdemokratische Parteien zwar ähnlich großzügig, legen jedoch mehr Wert auf direkte Sozialtransfers an Familien anstatt auf den Aufbau von Beschäftigung (Esping-Andersen 1990; Huber/Stephens 2001; Hicks/Kenworthy 2003). Der Parteiendifferenzansatz erklärt somit gut den spezifischen Typ des deutschen Versicherungsmodells, nicht aber den Abbau desselben. Vielmehr verabschiedeten beide großen Volksparteien CDU und SPD in den politischen Verhandlungen über Hartz IV einmütig den Abbau versicherungsbasierter Leistungen.

Auch der Ansatz *klassenübergreifender Koalitionen* beschreibt eher den alten deutschen Wohlfahrtsstaat als die Reformen seit 2003. Er besagt, dass Kapital und Arbeit ein gemeinsames Interesse am Ausbau sozialpolitischer Leistungen haben. Arbeitgeber hatten ebenso wie Gewerkschaften Vorteile durch die sozialen Versicherungssysteme, da sie die Qualifikationen der Facharbeiter schützten, den Arbeitsfrieden in der exportorientierten Industrie förderten und die Arbeitskosten niedrig hielten (Swenson 1991; Mares 2003). Dies galt insbesondere für die Leistungen der Arbeitslosenversicherungen und der Rentenversicherung im Rahmen der Frühverrentung. Gerade diese Leistungen wurden jedoch mit der Agenda 2010 und den Hartz-Reformen drastisch reduziert. Während der Widerstand der Gewerkschaften zu schwach war, um dies zu verhindern, stellten sich die Arbeitgeber auf die Seite der Regierung. Nach der Theorie der klassenübergreifenden Koalitionen wäre insbesondere im Bereich der Arbeitslosenversicherung kein Druck der Arbeitgeber in Richtung Leistungsabbau zu erwarten gewesen.

Auch die These von der *Politikverflechtungsfalle* spricht eher gegen die Reform als dafür. Nach Scharpf ist eine Einigung auf politische Maßnahmen nur dann zu erwarten, wenn sie auf allen politischen Ebenen gleichgerichtete Maßnahmen erfordere. Komplexe Probleme dagegen, die a.) ein bestimmtes abgestimmtes Maßnahmenniveau (sog. *Niveaufixierungsproblem*), b.) eine Neuverteilung bestimmter Maßnahmen

(Verteilungsprobleme) oder c.) eine gegenseitige Koordination der Maßnahmen (Interaktionsprobleme) erfordern, könnten aufgrund des enormen Konsenserfordernisses des deutschen Verbundföderalismus nicht gelöst werden (Scharpf 1976; Wachendorfer-Schmidt 2003). Tatsächlich wurden mit der Hartz-IV-Reform jedoch sowohl Verteilungs- als auch Interaktionsprobleme gelöst.

Bei Hartz IV haben wir es mit einem umfassenden Positionswechsel nahezu aller politischen Akteure für einen Rückzug von Versicherungsleistungen hin zu steuerfinanzierten Grundsicherungsleistungen zu tun. Alle potenziellen Vetospieler stimmten der Reform im Grundsatz zu. Der Zeitpunkt und Umfang dieses Positionswechsels aller zentralen politischen Akteure sind jedoch erklärungsbedürftig.

Erklären kann dieses Verhalten ein Hinweis auf die Pfadabhängigkeit von Wohlfahrtsstaaten. Analog zur Literatur des institutionellen Wandels kann auch Policy-Wandel als eine Form inkrementeller Bearbeitung von Problemkonstellationen verstanden werden, die auf policy-feedback beruht (Pierson 2000; Streeck/Thelen 2005; Trampusch 2005). Nach unserer Einschätzung kann man aus dieser Perspektive nicht nur grundlegende Veränderungen besser verstehen, die sich im Laufe der Zeit zu Strukturveränderungen auswachsen, sondern auch umfassende Strukturreformen als Antwort auf sich inkrementell aufbauenden Problemdruck. Bestehende Programme und Strukturen verursachen Rückkoppelungseffekte nicht nur im Hinblick auf die Erwartungen von Empfängern sozialer Leistungen (Pierson 1994), sondern auch im Hinblick auf die Finanzierung dieser Leistungen. Dies führt nach Regierungswechseln mit großer Regelmäßigkeit zur Übernahme der fiskalischen Handlungsroutinen der Vorgängerregierung. Die fiskalische Rationalität wird dem „Wiederwahlkalkül“ untergeordnet. Im föderalen Sozialstaat Deutschlands ist zudem die Finanzierung von Sozialleistungen in komplexer Weise an die Finanzierung anderer Staatsausgaben gekoppelt. Dabei wirkte der Föderalismus im deutschen Fall nicht etwa dämpfend bei der Ausweitung sozialer Leistungen, sondern wie ein Katalysator. Da Handlungs- und Finanzierungsverantwortung im deutschen Föderalismus weder deckungsgleich, noch klar getrennt sind, ergeben sich Anreize für eine *Verschiebepolitik* zwischen unterschiedlichen politischen Ebenen und den Sozialkassen des Bundes. Aufgrund der fehlenden Möglichkeiten, Verantwortlichkeiten für politisches Handeln klar zuzuordnen, erfreut sich diese Praxis größter Beliebtheit (Manow 2005).

Über einen langen Zeitraum hinweg können diese Kostenverschiebungen jedoch zu krisenhaften *externen Effekten* führen, die die am Verschiebepbahnhof beteiligten Akteure zwingen, ihre Handlungslogik – zumindest temporär- zu verändern. In dem hier vorliegenden spezifischen Fall trug das krisenhafte Zusammenspiel von Finanzföderalismus und Sozialversicherung zu einer nie dagewesenen kommunalen Haushaltskrise bei. Das zwang die Regierung dazu, eine sozialpolitische Strukturreform in Angriff zu nehmen, die zwar kompatibel mit der *Richtung* ihrer bisherigen Überlegungen war, deren *Zeitpunkt* und *Ausmaß* aber überraschte. Aufgrund der großen politischen Bedeutung der Kommunen für alle Akteure konnte die Strukturreform somit jedoch nicht durch bestehende Interessenkoalitionen blockiert werden.

### **3. Der Verschiebepbahnhof**

Die deutsche Arbeitsmarktpolitik war traditionell vor allem durch die Stärke der Sozialversicherung gekennzeichnet. Ihr spezifischer Charakter, die Form der Verwaltung und Finanzierung prägte das Handeln der Akteure entscheidend mit. Zum einen wurde mit dem Sozialversicherungsprinzip im Gegensatz zum Steuerprinzip ein eigentumsähnliches System geschaffen, das nur graduell reversibel ist und auf große Unterstützung innerhalb der „*Gemeinschaft der Versicherten*“ zählen kann. Somit waren auch institutionell, durch die Beteiligung der Sozialpartner an der Selbstverwaltung bspw. der BA, weitere Garanten für die Systemstabilität gegeben. Zum anderen entwickelte sich ein komplexes Geflecht von Sozialhaushalten, die teilweise steuer- und teilweise beitragsfinanziert waren.

Das Vorhandensein unterschiedlicher Sozialversicherungskassen bot Anreize für eine „*Verschiebepbahnhof*“- *Politik* zur Entlastung des Bundeshaushalts oder zwischen den jeweiligen Versicherungskassen. Über die Veränderungen von Beitragshöhen und Beitragszeiten sowie über Verschiebungen von einer Versicherungskasse zur anderen konnten Budgets ausgeglichen werden und somit negative Effekte des Arbeitsmarktes auf die Kassen abgemildert werden (Manow/Seils 2000; Trampusch 2003). Dies erhöhte zusätzlich die zentrale Bedeutung der Sozialversicherung für den deutschen Sozialstaat.

#### ***3.1 Die Krise am Arbeitsmarkt***

Eine Ursache für den Kostendruck in der Arbeitsmarktpolitik liegt in der stetigen Verschlechterung der Arbeitsmarktsituation ab den frühen 70er Jahren. Wenngleich schon die

Ölkrise 1973/74 der kurzen Ära der Vollbeschäftigung in Deutschland ein abruptes Ende beschert hatte, verursachte insbesondere die zweite Ölkrise Ende der 70er Jahre eine tiefe Rezession und einen Anstieg der Arbeitslosigkeit bisher unbekanntem Ausmaßes in Nachkriegsdeutschland. Innerhalb von nur drei Jahren verdreifachte sich die Arbeitslosigkeit von 3,8% (1980) auf 9,1% (1983) und blieb auch in den Folgejahren unverändert auf hohem Niveau (siehe Abbildung 1). In den 70er und 80er Jahren verlief damit die Entwicklung ähnlich wie in den meisten anderen Industrieländern. Die Wiedervereinigung und der damit verbundene kurze Wirtschaftsaufschwung führte dann Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre zu einem kurzfristigen leichten Absinken der Arbeitslosigkeit auf 7,2% (1990) .

Ab 1991 stieg die Arbeitslosigkeit als Folge des Zusammenbruchs der ostdeutschen Wirtschaft jedoch erneut rasant von 7,3% (1991) auf 12,3% (1998) an. In absoluten Zahlen ist dieser Anstieg noch deutlicher zu erkennen: 1991 lag die Zahl der Arbeitslosen für Gesamtdeutschland bei 2,6 Mio., 1995 bereits bei 3,6 Mio. und bis 2005 erreichte sie ein Rekordhoch von 4,8 Mio. (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2006: Tab. 2.10). Als Folge der ungleichen Produktivitätsniveaus in Ost und West mussten nach Berechnung von Alber im Jahr 2003 nahezu 80% aller ostdeutschen Firmen Konkurs anmelden, (zitiert nach Clasen 2005: 43) mit der Folge einer bis heute mehr als doppelt so hohen Arbeitslosigkeit verglichen mit dem Westen der Republik.

Abbildung 1 ungefähr hier

Schon vor der Wiedervereinigung wies der deutsche Arbeitsmarkt jedoch unverkennbare strukturelle Schwächen auf. Anfang der 80er Jahre stieg der Anteil der Langzeitarbeitslosen erheblich an. Bereits 1986 war ein Drittel aller Arbeitslosen länger als ein Jahr ohne Beschäftigung (s. Abbildung 2) (Bundesagentur für Arbeit 2003).

Von Langzeitarbeitslosigkeit in besonderer Weise betroffen sind im deutschen Kontext insbesondere zwei Gruppen: 1. gering Qualifizierte und 2. Arbeitslose über 50 Jahre.

Abbildung 2 ungefähr hier



Der rasante Anstieg der Arbeitslosigkeit als Folge der zweiten Ölpreiskrise betraf zwischen 1980 und 1983 vor allem die gering Qualifizierten. Ihr Anteil an den Arbeitslosen stieg um mehr als das Doppelte von 5,9% (1980) auf 14,1% (1983). Nach der Wiedervereinigung verstärkte sich dieser Trend. Zwischen 1990 und 1997 verdoppelte sich der Anteil der gering Qualifizierten erneut von 13,3% auf den Höchststand von 26,9%. Noch höher fällt ihr Anteil an den Langzeitarbeitslosen aus. Dieser betrug im gleichen Jahr 41,3%.

Eine ähnliche Entwicklung zeigt die Arbeitslosigkeit älterer Arbeitnehmer, die seit 1982 sprunghaft anstieg (s. Abbildung 3). Die tatsächliche Arbeitslosigkeit Älterer lag jedoch noch deutlich höher, zumal nach 1986 58-Jährige erklären konnten, dem Arbeitsmarkt nicht mehr voll zur Verfügung zu stehen und somit nicht mehr in der Arbeitslosenstatistik geführt wurden (58er-Regelung). Bereits 1985 betraf dies rund 100.000 Personen (Kühlewind 1986: 220). Während 1980 ihre Arbeitslosenquote bereits bei 11% lag, verdoppelte sie sich bis Ende der 80er Jahre auf 22% (1989). Ihren Höchststand von 29% erreichte sie 1997 und fiel anschließend stark ab auf den heutigen Wert von 15% (2004). Verursacht wurde diese Entwicklung nicht zuletzt durch eine extensive Frühverrentungspraxis in Verbindung mit dem verlängerten Bezug von Arbeitslosengeld ab 1984. Während der Anteil der Altersrenten an allen Renten wegen Arbeitslosigkeit 1980 noch 4,8% betrug, lag er 1985 bereits bei 6,9%, 1995 bei 14,2% und bis 1997 hatte er sich mit 16,1% mehr als verdreifacht.

Abbildung 3 ungefähr hier

### ***3.2 Die Entwicklung des Verschiebeparkplatzes ab den 80er Jahren***

Als Folge der rasant steigenden Arbeitslosigkeit Anfang der 80er Jahre lief der BA-Haushalt aus dem Ruder (Abbildung 4). Die neu gewählte christlich-liberale Koalition reagierte auf dieses Problem ähnlich wie ihre sozial-liberale Vorgänger-Regierung: mit dem Haushaltsbegleitgesetz von 1983 und mit einer Beitragserhöhung zur BA von 4,0% auf 4,6% (Vorgängerregierung: von 3% auf 4%). Die Höhe der Sozialversicherungsbeiträge war also zunächst die zentrale Stellschraube zur Finanzierung wachsender sozialer Ausgaben (Abbildung 4).

Abbildung 4 ungefähr hier

Die zweite Stellschraube war die Neujustierung der Leistung. Das Haushaltsbegleitgesetz enthielt daher auch eine stärkere Differenzierung der Leistungsdauer beim Arbeitslosengeldbezug (reichten bislang für einen Monat Arbeitslosengeldbezug zwei Beitragsmonate aus, so waren jetzt drei Beitragsmonate erforderlich) und eine Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien (Steffen 2008: 11). Das Haushaltsbegleitgesetz von 1984 enthielt eine Absenkung der Lohnersatzquote beim Arbeitslosengeld von 68% auf 63% und bei der Arbeitslosenhilfe von 58% auf 56% für Kinderlose (Steffen 2008: 11). Für Bezieher mit Kindern blieben die Leistungssätze dagegen unverändert.

Abbildung 5 ungefähr hier

Diese leistungsrechtlichen Einschränkungen waren jedoch nicht nur der rasant steigenden Arbeitslosigkeit geschuldet, sondern auch Ausdruck eines sich immer stärker etablierenden „Verschiebebahnhofs“ zwischen den Sozialversicherungen und dem Bundeshaushalt. Trampusch zeigt, dass aufgrund leistungsrechtlicher Übertragungen von der Rentenversicherung auf die Arbeitslosenversicherung der Zuschussbedarf des BA-Haushalts deutlich stieg: mit dem Rentenanpassungsgesetz von 1977 wurde so beispielweise beschlossen, dass die BA für die Empfänger von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe Beiträge<sup>1</sup> zur Rentenversicherung zu zahlen sowie Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation durchzuführen habe. Zwischen 1980 und 1983 ergab sich somit eine Bezuschussung der BA durch den Bund in Höhe von insgesamt 18,6 Mrd. DM (Trampusch 2002: 48). Durch den Anstieg der Arbeitslosigkeit stiegen im gleichen Zeitraum die Ausgaben der BA von insgesamt 21,6 Mrd. DM auf 32,6 Mrd. DM an (Trampusch 2002: 58). Zuvor musste die Anschlussarbeitslosenhilfe, die von 1967 bis 1980 von der BA finanziert wurde, auf den Bundeshaushalt rückübertragen werden (Trampusch 2002: 48). Bis zur zweiten Hälfte der 80er Jahre verschärfte sich das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit dann derart, dass nunmehr ein Drittel aller Arbeitslosen betroffen war. Dies führte zu stark steigenden Arbeitslosenhilfekosten und damit zu einer erheblichen Belastung des Bundeshaushalts sowie zu steigenden Sozialhilfekosten für die Kommunen.

---

<sup>1</sup> Und zwar auf Grundlage von 100% des vorangegangenen Bruttolohns (Trampusch 2002: 48).

Zur gleichen Zeit – im Jahr 1984 – wies der BA-Haushalt, zum einen aufgrund vermehrter Übergänge vom beitragsfinanzierten Arbeitslosengeld zur steuerfinanzierten Arbeitslosenhilfe und den erheblich gestiegenen Beiträgen, einen Überschuss von mehr als drei Mrd. DM auf. In der Folge kam es dann wiederum zu einem erheblichen leistungsrechtlichen Ausbau, bei dem sukzessive die maximale Leistungsdauer des Arbeitslosengeldes von ursprünglich maximal 12 Monaten (1984) auf 32 Monate (1987) ausgeweitet (Tabelle 1) und auch die stärkere Differenzierung<sup>2</sup> von Beitragsdauer und Leistungsdauer wieder rückgängig gemacht wurde. Außerdem wurden aktive Arbeitsmarktprogramme ausgeweitet (Schmid 1998). Ebenfalls 1984 wurde das Vorruhestandsgesetz verabschiedet. Mit diesem Gesetz wurde beschlossen, dass die BA Arbeitgebern einen Zuschuss in Höhe von 35% der Aufwendungen für die Mindesthöhe des Vorruhestandsgeldes (65%) und die darauf entfallenden Arbeitgeberanteile zur Renten- und Krankenversicherung bezahlt. Voraussetzung war, dass tarifvertraglich oder einzelvertraglich geregelt wurde, dass Personen ab 58 Jahren das Vorruhestandsgeld in mindestens der Höhe von 65% des Bruttolohnes bis zum Rentenbezug mit 63 bzw. 65 Jahren erhalten und der Arbeitsplatz mit einem Arbeitslosen wiederbesetzt wurde (Steffen 2008:11).

### ***3.3 Die Wiedervereinigung und die 90er Jahre***

Einige Autoren wie von Beyme attestieren der christlich-liberalen Koalition nach der Wiedervereinigung einen „*Vereinigungskeynesianismus wider Willen*“ (zitiert nach Heinelt/Weck 1998: 11). Der Umfang der Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik war in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung nahezu ebenso hoch wie die Zahl der registrierten Arbeitslosen – 2,45 Mio. Maßnahmen im Vergleich zu 2,6 Mio. Arbeitslosen im Jahr 1991 sowie 2,5 Mio. Maßnahmen im Vergleich zu 2,9 Mio. Arbeitslosen im Jahr 1992 (entnommen aus Schmid 1998: 160). Die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik stiegen im gleichen Zeitraum von 17,1 Mrd. DM im Jahr 1989 auf 38,2 Mrd. DM im Jahr 1991 und übertrafen damit sogar die Ausgaben für die passive Arbeitsmarktpolitik, die im gleichen Jahr bei 34,3 Mrd. DM lagen (Schmid 1998: 159). Illustriert wird diese immense Ausweitung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen dadurch, dass – wie von Brinkmann ermittelt - zwischen November 1989 und November 1994 mehr als die Hälfte (57%) aller Ostdeutschen (zum Teil mehrfach) an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilgenommen hatten (zitiert nach Schmid

---

<sup>2</sup> Für den Anspruch auf einen Monat ALG-Bezug reichten nun wieder zwei statt drei Monate aus (Steffen 2006: 11).

1998: 163). 1991 erreichte der Entlastungseffekt mit nahezu 50%<sup>3</sup> seinen Höhepunkt (Schmid 1998: 175).

Darüber hinaus wurde mit dem Einigungsvertrag durch § 249 e AFG eine Regelung über ein Altersübergangsgeld für Arbeitnehmer im Gebiet der ehemaligen DDR eingeführt, die das ehemalige Vorruhestandsgeld ablöste (BDA 1990: 82). Die Altersgrenze für die Inanspruchnahme dieser Leistung wurde zudem von 57 Jahren auf 55 Jahre herabgesetzt.

Mit der schweren wirtschaftlichen Rezession der Jahre 1992/1993 und dem starken Anstieg der Arbeitslosigkeit auf 3,4 Mio. - erstmals nach 1983 nun auch wieder in Westdeutschland - wurde der Weg für die Ausweitung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zunehmend verstellt. Der Bund musste allein im Haushaltsjahr 1993 ein Rekorddefizit der BA von 24,4 Mrd. DM ausgleichen (Trampusch 2002: 19) gegenüber einem Vorjahres-Bundeszuschuss von 8,9 Mrd. DM (Trampusch 2002: 51). Die Gesamtausgaben der BA stiegen im gleichen Zeitraum von 93,5 Mrd. DM (1992) auf 109,5 Mrd. DM (1993) (Trampusch 2002). Auch die Ausgaben des Bundes für die Arbeitslosenhilfe stiegen erneut stark an.

Anfang Dezember 1993 einigten sich christlich-liberale Koalition und SPD im Vermittlungsausschuss in den wesentlichen Punkten des 1. *Gesetzes zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms* (1. SKWPG). Wie zehn Jahre zuvor enthielt das Gesetz Absenkungen der Lohnersatzleistungen: das Arbeitslosengeld wurde von 63% auf 60% für Kinderlose reduziert; erstmals wurde auch das Arbeitslosengeld für Bezieher mit Kindern von 68% auf 67% gesenkt; die Arbeitslosenhilfe entsprechend von 56% auf 53% (Kinderlose) und 58% auf 57% (mit Kindern) (Steffen 2008: 15). Die originäre Arbeitslosenhilfe wurde auf ein Jahr begrenzt. Beide Maßnahmen setzten die Kommunen - die zu dieser Zeit ohnehin mit stark steigenden Sozialhilfe-Empfängerzahlen zu kämpfen hatten - als Sozialhilfeträger vermehrt unter Druck (Abbildung 6). Erstmals ausdrücklich erwähnt wurde im Gesetz, dass die BA stärker mit den Sozialämtern zusammenwirken solle. Sozialhilfeempfänger sollten so Zugang zu Fortbildungs- und Umschulungs(FuU)-Maßnahmen sowie zu ABM erhalten. Die Kostenerstattung sollte vollständig oder teilweise durch die Sozialämter erfolgen.

In der Folgezeit stiegen die Arbeitslosenhilfe-Kosten trotz verbesserter Konjunkturlage rasant an (s. Abbildung 6). Weitere Vorstöße seitens des Finanzministeriums, die Arbeitslosenhilfe zu befristen, wurden aufgrund der schlechten Erfolgsaussichten jedoch fallengelassen.

---

<sup>3</sup> Das heißt die Arbeitslosigkeit wäre um den Faktor 1,5 höher gewesen (Schmid 1998: 175).

Stattdessen verabschiedete die Koalition 1995 das *Arbeitslosenhilfe-Reformgesetz*, das eine jährliche Minus-Anpassung der Arbeitslosenhilfe um drei Prozentpunkte vorsah. Da diese Regelung im Bundesrat nicht zustimmungspflichtig war, wurde sie im Frühjahr 1996 verabschiedet und konnte sofort nach Zurückweisung des Einspruchs des Bundesrates in Kraft treten.

Abbildung 6 ungefähr hier

In den 90er Jahren entwickelte sich so ein Reformmuster, das finanzielle Defizite zunächst zwischen Bundeshaushalt und Sozialversicherung auszugleichen versuchte. Als dieser Weg verstellt war, kam es zu weitergehenden Kostenabwälzungen vom Bundeshaushalt auf die Kommunalhaushalte. Die Sozialpartner akzeptierten diese *Verschiebebahnhofs*-Politik, wenn auch widerwillig, da sich dadurch die vergleichsweise großzügigen Regelungen in der Frühverrentung weiter aufrecht erhalten ließen.

#### **4. Die Krise des Verschiebebahnhofs**

Mit den im Jahr 2003 verabschiedeten Reformen der Agenda 2010 wurde dieses Reformmuster durchbrochen. Die Arbeitslosenhilfe wurde ersatzlos gestrichen und die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld von 32 Monaten auf max. 18 Monate gekürzt. Anstelle der Arbeitslosenhilfe und anstelle der Sozialhilfe für Erwerbsfähige trat eine Grundsicherung, deren Leistungshöhe der früheren Sozialhilfe entspricht. Finanziert wird die neue Leistung weder von den Kommunen noch durch die Arbeitslosenversicherung, sondern zum überwiegenden Teil aus Steuermitteln des Bundes. Länder und Kommunen wurden somit in erheblichem Maße entlastet. Die zentrale Rolle der Sozialversicherung bei der Finanzierung und Steuerung der Arbeitsmarktpolitik hat deutlich abgenommen. Stattdessen erhalten mehr als zwei Drittel aller Arbeitslosen heute lediglich die neue Grundsicherung, die aus dem Bundeshaushalt finanziert wird. Zudem sind die Sozialpartner an der Steuerung der neuen Leistung nicht mehr beteiligt.

#### **4.1 Die Sozialhilfefalle**

Wie kam es zu diesen drastischen Veränderungen? In das SPD-Wahlprogramm von 2002 wurde zwar die „*Verzahnung*“ von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe ausdrücklich aufgenommen. Genauso ausdrücklich hieß es jedoch: „*Wir wollen keine Absenkung der zukünftigen Leistungen auf Sozialhilfeniveau*“ (Welt am Sonntag vom 26.05.2002; taz vom 30.05.2002). Noch im Sommer 2002 waren eine Reihe von Ausgestaltungsoptionen der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe im Gespräch: lange wurde beispielsweise eine Befristungslösung der Arbeitslosenhilfe; eine Aufstockung der Sozialhilfe auf die durchschnittliche Höhe der Arbeitslosenhilfe oder ein weitgehend aufwandsneutrales Zuschlagsmodell diskutiert. Auch die Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes wurde parteiübergreifend bis zur Agenda-Rede Schröders überwiegend abgelehnt (AFP vom 10.03.2003).

Das *Ausmaß* der Kürzungen bei den Lohnersatzleistungen von einer faktisch unbegrenzten Bezugsdauer (Arbeitslosengeld + Arbeitslosenhilfe) zu einer maximalen Bezugsdauer von 18 Monaten kam für viele Akteure daher außerordentlich überraschend, zumal selbst die eifrigsten Befürworter einer stärkeren Leistungskürzung wie BA-Chef Florian Gerster und Handwerks-Chef Eberhard Schleyer noch im Sommer 2002 nur eine „*zweimal zwölf-Monate*“-Lösung – also zwölf Monate Arbeitslosengeld plus zwölf Monate Arbeitslosenhilfebezug - für politisch durchsetzbar gehalten hatten. Auch die sich bereits in der zweiten Hälfte des Jahres 2002 abzeichnende wirtschaftliche Rezession des Folgejahres und die daraus resultierenden beschriebenen Sparzwänge vermögen nicht schlüssig zu erklären, warum die zuletzt in den Jahren 1993 und 1996 erprobte und weitaus weniger konfliktreiche Strategie des „*Verschiebepahns*“ zu Lasten der Kommunen nicht erneut zum Einsatz kam. Anders gefragt: Was sprach gegen eine erneute Absenkung der Lohnersatzleistungen und die Befristung der Arbeitslosenhilfe? Dies soll nun im Folgenden erläutert werden.

Gegen eine Kostenverschiebung zu Lasten der Kommunen sprach vor allem die den *endogenen Ursachen* geschuldete strukturelle Finanzkrise der Kommunen. Im Unterschied zur Finanzkrise auf Bundesebene und im Unterschied zu früheren kommunalen Finanzkrisen, konnten die Gemeinden bereits ab 2001 nicht mehr darauf hoffen, durch weitere eigene Sparanstrengungen oder durch die wirtschaftliche Erholung ihre massive Finanzkrise ab 2001 zu überwinden.

Auf der Ausgabenseite befinden sich die Kommunen schon seit den 80er Jahren in der „Sozialhilfefalle“. Reissert beschreibt diesen Teufelskreis folgendermaßen:

*„Hohe Arbeitslosigkeit führt zu hohen Sozialhilfeausgaben und niedrigen Steuereinnahmen und damit zu erheblichen Engpässen in den kommunalen Haushalten; diese Haushaltsengpässe veranlassen die Kommunen, ihre Investitionsausgaben (die am leichtesten zu variierenden Posten ihrer Haushalte) einzuschränken; Einschränkungen der öffentlichen Investitionen behindern die regionale Beschäftigungsentwicklung und führen damit tendenziell zu noch höherer regionaler Arbeitslosigkeit“ (Reissert 1998: 204).*

Zwar gibt es bei der Sozialhilfe durch den Länderfinanzausgleich einen ähnlichen regionalen Ausgleichs- und Stabilisierungseffekt wie durch die zentral finanzierte Arbeitslosenunterstützung, jedoch ist das Ausgleichsvolumen des Länderfinanzausgleichs als deutlich geringer einzuschätzen als das der zentral finanzierten Arbeitslosenunterstützung (Reissert 1998: 204; Reissert 2001). Insbesondere die (Groß-)Städte sind überproportional von diesem Phänomen betroffen. Die Bezugsquote für laufende Hilfen zum Lebensunterhalt ist hier in der Regel mit 5,5% im Schnitt um zwei Drittel höher als im Rest des Landes (3,3%) (Jungfer 2005:43).

Abbildung 7 ungefähr hier

Konfrontiert mit dem Problem rasant steigender Sozialhilfe- Empfängerzahlen (Abbildung 7), fanden eine Reihe von Städten neue Wege, um der *Sozialhilfefalle* zu entkommen. Mitte der 90er Jahre gründeten Städte wie Leipzig, Frankfurt oder Lübeck Beschäftigungsgesellschaften. Allen erwerbsfähigen Sozialhilfe-Empfängern wurde eine auf ein Jahr befristete gemeinnützige sozialversicherungspflichtige Beschäftigung angeboten. Bei Ablehnung wurde die Sozialhilfe zunächst gekürzt und anschließend ganz gestrichen (Feist/Schöb 1999: 2). Im Anschluss an die einjährige Tätigkeit, hatten die Sozialhilfe-Empfänger zunächst Anspruch auf Arbeitslosengeld und anschließend auf Arbeitslosenhilfe. Sie wurden somit in die zentral finanzierte Arbeitslosenunterstützung verschoben und entlasteten den kommunalen Haushalt.

Die Möglichkeiten auf diese Weise größere Einsparvolumina zu erzielen waren jedoch begrenzt, da der zahlenmäßige Effekt dieser Programme stark von Mitteln der BA und der Länder abhing und diese in den folgenden Jahren mehr und mehr reduziert wurden. Schätzungen beziffern die Ko-Finanzierungsanteile der Länder und der BA für Eingliederungsleistungen auf knapp 50%. Im Jahre 2002 betrug die Ko-Finanzierung 0,9 Mrd. Euro. Davon entfielen 0,2 Mrd. Euro auf die Länder, 0,3 Mrd. Euro auf Mittel des Europäischen Sozialfonds und 0,4 Mrd. Euro auf Mittel der BA. Die Ausgaben der Kommunen wurden auf 1,2 Mrd. Euro beziffert (Arbeitsgruppe "Arbeitslosenhilfe/ Sozialhilfe" der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen 2003: 3). In Düsseldorf beispielsweise reduzierte das Land Nordrhein-Westfalen die Zuweisungen zu einem arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramm von 2 Mio. DM im Jahr 1996 auf 450.000 DM im Jahr 1997. Auch die Zuschüsse der BA zum lokalen Arbeitslosenzentrum halbierten sich nahezu von 500.000 DM (1991) auf 288.000 DM im Jahr 1995, da aufgrund der schlechten Haushaltssituation die Stadt Düsseldorf die geforderten Lohnkostenanteile nicht in dem Umfang aufbringen konnte (Tretner 1998: 194). Ab 2001 stiegen die Sozialhilfe-Empfängerzahlen bundesweit erneut rasant an.

Die Problematik steigender Sozialhilfe-Empfängerzahlen wurde nicht zuletzt durch eine Reihe von Sparentscheidungen auf Bundesebene *potenziert* und so zu einem strukturellen Finanzierungsproblem. Monika Kuban spricht mit Blick auf diese Kostenabwälzungen von einem „*passiven Finanzausgleich*“ zu Lasten der Kommunen (zitiert nach Tretner 1998: 189).

Schon Anfang der 80er Jahre führte die Verschärfung der Zugangskriterien (insbesondere bei der Anwartschaft) beim Arbeitslosengeld<sup>4</sup> und der originären Arbeitslosenhilfe<sup>5</sup> zu einem Zuwachs „*neuer*“ Sozialhilfe-Empfängergruppen. Die Begrenzung (1994) und Abschaffung (2000) der originären Arbeitslosenhilfe brachte weitere „*neue*“ Sozialhilfe-Empfängergruppen. Die Leistungskürzungen beim Arbeitslosengeld und der Arbeitslosenhilfe in den Jahren 1983 und vor allem 1993 sowie die Einführung der jährlichen Absenkung der Arbeitslosenhilfe um drei Prozentpunkte im Jahr 1996 erhöhte zudem die Zahl der „*Doppelbezieher*“. Die Gemeindefinanzreformkommission schätzte, dass im Dezember 2001

---

<sup>4</sup> 1982 wurde im Zuge des Arbeitsförderungs-Konsolidierungsgesetzes (AFKG) der Anwartschaftszeitraum für das Arbeitslosengeld von sechs Monaten auf 12 Monate sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erhöht (Steffen 2001: 9).

<sup>5</sup> Hier wurden 1982 die Anwartschaftsvoraussetzungen im Zuge des AFKG von bisher 70 auf 150 Kalendertage erhöht (Steffen 2001: 9).



immerhin 132.000 Arbeitslosenhilfe-Empfänger, 44.000 Arbeitslosengeld-Empfänger sowie 53.000 Personen mit sonstigem SGB III-Bezug, insgesamt also 229.000 Personen aufstockende Sozialhilfe in Anspruch nahmen (berechnet aus Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen 2003: 16). Ein Viertel aller geschätzten erwerbsfähigen Sozialhilfe-Empfänger (919.000 Personen) hatte somit 2001 eine zu geringe Lohnersatzleistung.

Obleich der Bund auf die explodierenden Sozialhilfekosten beispielsweise mit der Einführung des Asylbewerberleistungsgesetzes im Jahr 1993 und mit der Einführung der sozialen Pflegeversicherung im Jahr 1995 reagierte, hielten diese Entlastungsmaßnahmen entweder nicht Schritt mit dem Kostenanstieg bei der kommunalen Sozialhilfe oder sie kamen in Form von *Koppelgeschäften* mit neuen Aufgaben daher. In Folge der neu geschaffenen Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, sank beispielsweise der Bruttoaufwand für die *Hilfe zum Lebensunterhalt* um – 5,9% von 9,2 Mrd. Euro im Jahr 1993 auf 8,6 Mrd. Euro im Jahr 1994. Trotzdem stiegen die Sozialhilfekosten im gleichen Zeitraum um 1,7% von 25 Mrd. Euro auf 25,4 Mrd. Euro, da nicht zuletzt die Kosten für die „*Hilfe in besonderen Lebenslagen*“ um 6,1% von 15,8 Mrd. auf 16,7 Mrd. Euro angestiegen waren (Statistisches Bundesamt 2006b: Tab. B4).

Mit der sozialen Pflegeversicherung wurden die Kommunen nun insbesondere bei den Kosten der *Hilfe zur Pflege* außerhalb von Einrichtungen – einer Hilfeart subsumiert unter der Hilfe in besonderen Lebenslagen – erheblich entlastet. Zwischen 1994 und 1999 sank hier die Zahl der Hilfe-Empfänger von 189.254 auf 56.616. Seit 1999 steigen die Zahlen allerdings wieder an (Bundesministerium für Gesundheit 2004). In den Jahren 1996 und 1997 kam es daher zu einer erheblichen Entlastung der Kommunen bei den Kosten der Sozialhilfe in Höhe von 4,5% im Jahr 1996 und 10,5% im Jahr 1997, was einer Gesamtentlastung von fast 4 Mrd. Euro entspricht. Aufgezehrt wurden diese Entlastungen jedoch durch neue Belastungen durch den ab 1996 in Kraft getretenen Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz für alle Drei- bis Sechsjährigen (Treutner 1998: 193).

Abbildung 8 ungefähr hier

Seit Jahrzehnten stecken Gemeinden in Deutschland somit im Finanzierungsdefizit. Nach 1981 (- 5 Mrd. Euro) und 1992 (-8,2 Mrd. Euro) wurde 2003 mit einem Defizit von 8,4 Mrd. Euro ein neuer Defizitrekord beim kommunalen Finanzierungssaldo aufgestellt.

Da der kommunale Finanzierungssaldo auch die kommunalen Investitionen umfasst, verdeckt er jedoch zu einem guten Teil die tatsächliche kommunale Finanzkrise. Nimmt man hingegen die laufenden Ein- und Ausgaben des fiktiven Gesamt-Verwaltungshaushalts aller Gemeinden in den Blick, wird deutlich, dass 2003 erstmals die laufenden Einnahmen nicht mehr die laufenden Ausgaben deckten. Seit 2001 konnte der Verwaltungshaushalt keinen Überschuss mehr erwirtschaften, der - wie von den Haushaltsordnungen vorgeschrieben - zumindest die im Vermögenshaushalt gebuchten Tilgungslasten ausgleichen konnte.

Für die 137 größten Stadtgemeinden errechnete der Städtetag zudem bereits 1993 ein Defizit von 1,6 Mrd. Euro, das sich innerhalb von zehn Jahren auf Fehlbeträge in Höhe von 8,7 Mrd. Euro (2003) summierte (Jungfer 2005:26). Da der Nettokreditaufnahme in Gemeinden – im Gegensatz zu Bund und Ländern - engere Grenzen gesetzt sind, bedienen sich Gemeinden der Kassen(-verstärkungs)kredite, die ursprünglich lediglich zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe gedacht waren. Allerdings stieg die Kassenkreditschuld zwischen 1993 und 2006 von 1,7 Mrd. Euro auf die abenteuerliche Summe von 27,8 Mrd. an (Statistisches Bundesamt 2006a: Tab. 1.5). Im gleichen Zeitraum sanken die Sachinvestitionen von 32,2 Mrd. Euro auf 19 Mrd. Euro (Deutscher Städtetag 2007:73). Die Personalausgaben und der laufende Sachaufwand blieben in diesem Zeitraum nahezu unverändert, was einer Ausgabenkürzung jeweils in Höhe der jährlichen Inflationsrate und Tarifsteigerungen entspricht.

#### ***4.2 Der Einbruch der Gewerbesteuer***

Wie bei den Kosten der Sozialleistungen auf der Ausgabenseite, hängen Gemeinden auch auf der Einnahmeseite in beträchtlichem Maße von Entscheidungen auf Bundesebene und/oder Landesebene ab. Zwar stehen den Gemeinden mit der Gewerbe- und Grundsteuer zwei *eigene* Steuern und damit verbunden ein Hebesatzrecht zu, die Bedeutung dieser Steuern als Einnahmequelle wurde jedoch sowohl durch bewusste Entscheidungen als auch durch die Untätigkeit des Gesetzgebers immer weiter geschmälert.

Auch die Gewerbesteuer, die neben dem Anteil an der Einkommenssteuer, die wichtigste kommunale Einnahmequelle darstellt, war ursprünglich eine relativ krisensichere und kalkulierbare Einnahmequelle. Durch Entscheidungen des Gesetzgebers wurde sie jedoch nach und nach auf *ertragsabhängige* Komponenten verengt, was vor allem eine hohe Konjunkturabhängigkeit zur Folge hatte. Von ursprünglich drei Elementen der Gewerbesteuer – nämlich Lohnsummensteuer (1979 abgeschafft), Gewerbekapitalsteuer (1998 abgeschafft) und Gewerbeertragssteuer – war ab 1998 nur noch die Gewerbeertragsteuer übrig. Neben zahlreichen Veränderungen der Bemessungsgrundlage zuungunsten der Gemeinden wurde so 1. die Möglichkeit, eine Steuer mit separatem Hebesatz auf die Bruttolohnsumme zu erheben<sup>6</sup> (Lohnsummen) abgeschafft, 2. die Zurechnung der Dauerschuldzinsen ab 1990 halbiert (Gewerbeertrag) und 3. die Möglichkeit, den Ertrag des Eigen- und Fremdkapitals zu besteuern (Gewerbekapital) aufgehoben (Jarass 2003: 8). In Folge der großzügigen Freibetragsregelungen - 24.500 Euro in 2003 - und Messbetragsstafflungen erfasst die verbleibende Gewerbeertragssteuer nur sehr selektiv ertragsstarke Personen- und Kapitalgesellschaften. Zudem sind die freien Berufe und die Landwirtschaft nicht von der Steuer erfasst (Arbeit/Friedrich 2003: 13).

Der massive Einbruch der Gewerbesteuer ab dem Haushaltsjahr 2001 war neben der schlechten konjunkturellen Entwicklung dann wieder einmal Folge weiterer rechtlicher Eingriffe des Gesetzgebers in die Gewerbesteuer. Insbesondere die im Juli 2000 verabschiedete Steuerreform der rot-grünen Bundesregierung wirkte sich negativ auf die kommunalen Steuereinnahmen aus. Im Zuge des Steuersenkungsgesetzes konnten Personenunternehmen – um eine Belastungsgleichheit zwischen Personenunternehmen und Kapitalgesellschaften herzustellen – die Gewerbesteuer auf die Einkommenssteuerschuld anrechnen. Zur Gegenfinanzierung wurden vor allem die Abschaffung der Tarifbegrenzung für gewerbliche Einkünfte sowie die Abschreibungsmodalitäten verändert. Da der Bund aufgrund dieser Maßnahmen mit erheblichen kommunalen Mehreinnahmen vor allem bei der Gewerbesteuer rechnete, sollten diese mit einer Anhebung der Gewerbesteuerumlage entsprechend abgeschöpft werden (Hofmann/Scherf 2001:101).

Tatsächlich waren die Gemeinden in den Jahren 2000 bis 2003 jedoch mit einem Rückgang der Einkommenssteuer von 21,3 Mrd. Euro auf 19,8 Mrd. Euro und einem Einbruch der Gewerbesteuer von 19,3 Mrd. Euro auf 15,2 Mrd. Euro konfrontiert. Insgesamt verminderten sich die laufenden Einnahmen des Gesamt-Gemeindehaushalts so innerhalb von nur drei

---

<sup>6</sup> Davon machten 1980 immerhin noch ein Drittel aller Städte und Gemeinden Gebrauch (Jarass 2003: 9).

Jahren um mehr als 5 Mrd. Euro von 128,1 Mrd. Euro auf 122,7 Mrd. Euro. Gleichzeitig stiegen die laufenden Ausgaben allein für die sozialen Leistungen in diesem Zeitraum um mehr als vier Mrd. Euro von 26,2 Mrd. Euro auf 30,3 Mrd. Euro stark an (Deutscher Städtetag 2007:73).

## **5. Hartz IV als Antwort auf die kommunale Finanzkrise**

Zu Beginn des Jahres 2003 beklagten die kommunalen Spitzenverbände die „*schwerste Finanzkrise seit Bestehen der Bundesrepublik*“ (Welt vom 3.01.2003; Frankfurter Rundschau vom 28.01.2003;). Allein in Nordrhein-Westfalen waren mehr als 90% der Gemeinden nicht mehr in der Lage, ihre Ausgaben aus den regulären Einnahmen zu bestreiten (General-Anzeiger vom 26.02.2003).

Als sich abzuzeichnen begann, dass der BA-Haushalt angesichts wieder steigender Arbeitslosenzahlen immer stärker ins Defizit rutschte, legte sich Bundeskanzler Schröder in seiner Agenda-Rede im März auf die Begrenzung des Arbeitslosengelds auf 18 Monate und die Absenkung der neuen Leistung im Sinne des Stufenmodells fest. Vor der Agenda-Rede rechnete die Bundesregierung noch mit Einsparungen bei der Arbeitslosenhilfe in der Größenordnung von 4,7 Mrd. Euro, die Mehrausgaben von 1,6 Mrd. Euro für Sozialhilfe und Wohngeld gegenüberstanden – unter dem Strich also mit einer Entlastung des Bundes von drei Mrd. Euro (Spiegel Online vom 1.02.2003; Welt vom 3.02.2003). Nur acht Wochen später erhöhte sich der Druck auf den Finanzminister eine Entlastung der Kommunen um sechs Mrd. Euro zu erreichen (gegenüber ursprünglich geplanten zwei Mrd. Euro). Als Begründung hieß es aus SPD-Vorstandskreisen, dass eine Zustimmung der Unionsmehrheit andernfalls nicht zu erwarten sei (Frankfurter Rundschau vom 22.05.2003).

Deshalb schlug die Bundesregierung ursprünglich vor, die Aufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende vollständig zu übernehmen. Zudem wurde eine weite Definition von Erwerbsfähigkeit gewählt. Im Gegenzug sollte gemäß der Logik der Finanzverfassung die Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern entsprechend angepasst werden (Friedrich 2006: 35). Dies lehnten die B-Länder im Vermittlungsverfahren und in ihrer Stellungnahme zum vom Bundestag verabschiedeten Gesetz ab (Bundestag 2003: 10) ab. So kam es zur Übernahme der Heizungs- und Unterkunftskosten (sowie der Kosten für soziale Betreuungsleistungen) durch die Gemeinden (Bundesministerium der Finanzen 2004b: 41). Nach einem Kompromiss im zweiten Vermittlungsausschuss zum kommunalen

Optionsgesetz am 30. Juni 2004, wurde zudem eine Beteiligung des Bundes an den Kosten für Unterkunft und Heizung in Höhe von 29,1% für 2005 beschlossen (Bundesministerium der Finanzen 2004b: 41). Einzig zur Finanzierung der Sonderbedarfs-Ergänzungszuweisungen, bei denen jährlich insgesamt netto 850 Mio. Euro an die überproportional belasteten Kommunen in den neuen Ländern flossen, wird der Bund über die Umsatzsteuerverteilung bzw. anhand eines Umsatzsteuerfestbetrags kompensiert (Bundesministerium der Finanzen 2004b: 41). Das Einsparvolumen für die Gemeinden betrug damit insgesamt 2,5 Mrd. Euro (Bundesministerium der Finanzen 2004b: 39).

Auch bei der Gewerbesteuerreform kam die Bundesregierung den Kommunen entgegen. Ihr Kompromissvorschlag einer Gemeindegewerbesteuer stellte eine Weiterentwicklung der Gewerbesteuer mit lokalem Hebesatzrecht dar. Auch in diesem Modell sollten Selbstständige einbezogen werden und die Bemessungsgrundlage entsprechend dem Kommunalmodell verbreitert werden.

Der schließlich im Vermittlungsverfahren erreichte Kompromiss änderte dies jedoch an zentralen Punkten und fiel weit hinter die strukturorientierten Lösungsvorschläge zurück. So wurden die freien Berufe, wie ursprünglich in allen Konzepten vorgesehen, nicht einbezogen. Auch die Regelungen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage wurden substantiell aufgeweicht. Leichte Verbesserungen gab es lediglich bei der Angleichung der Organschaftsregelungen, der geänderten Rechtsgrundlage bei der Gesellschafterfremdfinanzierung und den Einschränkungen bei den Verlustverrechnungen. Schließlich wurde die Gewerbesteuerumlage wieder auf das Niveau von 2000 – ca. 20% - abgesenkt (Friedrich 2006: 29-34).

Insbesondere diese Verschiebung der Gewerbesteuerumlage zu Lasten von Bund und Ländern, brachte schließlich die größte Entlastungswirkung für die Kommunen (Feld/Döring 2004: 4). So wurde den Gemeinden eine Entlastung um 2,5 Mrd. Euro im Jahr 2004 und um 3 Mrd. Euro im Jahr 2005 in Aussicht gestellt (Bundesministerium der Finanzen 2004b). Im Jahr 2006 stiegen die Gewerbesteuereinnahmen um netto (ohne Stadtstaaten) 4,9 Mrd. Euro (Bundesministerium der Finanzen 2007). Der Städtetag ermittelte hier in seinem jährlichen Gemeindefinanzbericht lediglich eine Entlastung durch den Anstieg der Gewerbesteuereinnahmen von 3,3 Mrd. Euro gemittelt über alle Gemeinden (Pohl 2006). Im Jahr 2006 erzielten die Gemeinden einen Überschuss von 3 Mrd. Euro (Bundesministerium der Finanzen 2007: 1).

Zusammengenommen mit den Entlastungen durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe wurde den Kommunen somit ein jährliches Entlastungsvolumen von 5,5 Mrd. Euro in 2005 und 5,7 Mrd. Euro in 2006 zugesagt (Bundesministerium der Finanzen 2004b: 40).

Der Bund sollte nach dem Ergebnis im Vermittlungsausschuss nach Berechnungen des BMF jeweils mit 0,4 Mrd. Euro (2005), 1,2 Mrd. Euro (2006) und 1,4 Mrd. Euro (2007) entlastet werden (Bundesministerium der Finanzen 2004a: 40). Ursprünglich waren für die Entlastung laut eingebrachtem Gesetz(entwurf) mit 1,6 Mrd. Euro (2005), 2,7 Mrd. Euro (2006) und 3,1 Mrd. Euro (2007) deutlich großzügigere Regelungen vorgesehen (Bundestag 2003: 4).

Tatsächlich wurde der Bund jedoch erheblich belastet. 2004 wandte er für die Arbeitslosenhilfe noch 18,8 Mrd. Euro auf und ging bei der Haushaltsplanung von einer Größenordnung von 14,6 Mrd. Euro für die neue Leistung aus. Tatsächlich betrugen die Aufwendungen für die neue Leistung jedoch 25 Mrd. Euro. Insgesamt betrugen die Ausgaben des Bundes damit 35,1 Mrd. Euro gegenüber 27,6 Mrd. Euro geplanter Ausgaben. Der Bund wurde somit statt um 0,4 Mrd. Euro entlastet im Ergebnis mit 7,5 Mrd. Euro belastet (Kaltenborn/ Schiwarov 2006: 2).

## **6. Schlussfolgerungen**

Der deutsche Sozialstaat ehemals Musterbeispiel eines Sozialstaats Bismarckscher Prägung hat sich unter der rot-grünen Regierung zwischen 1998-2005 radikal gewandelt. In der Arbeitsmarktpolitik wurde die Bedeutung der Sozialversicherung und statuserhaltener Lohnersatzleistungen durch lediglich existenzsichernde steuerfinanzierte Grundsicherungsleistungen (vorerst) drastisch verdrängt. Damit fand gleichsam ein erheblicher Einschnitt in den Kern des konservativen Sozialstaates statt, nämlich durch neue Zumutbarkeitsregeln bei der Arbeitsaufnahme für *Insider* und durch die Beschneidung korporatistischer Mitwirkungsrechte in der Arbeitsmarktpolitik. Dies wiederum geht einher mit der stark gewachsenen Finanzierungsverantwortung des Bundes in der Arbeitsmarktpolitik. Auch in anderen Politikbereichen wie beispielsweise in der Rentenversicherung lassen sich ähnlich dramatische Veränderungen konstatieren.

Konventionelle Erklärungsansätze der Wohlfahrtstaatsforschung können die Transformation in der Arbeitsmarktpolitik bislang nicht schlüssig erklären. Ein wichtiger Grund für den Politikwechsel liegt unseres Erachtens in der Pfadabhängigkeit der Finanzierungsstruktur

deutscher Sozialleistungen begründet. Gewiss lässt sich auch in der Diskussion der Arbeitsmarktpolitik, ab Ende der 90er Jahre eine Abkehr von der vorherigen Politik der Stilllegung hin zu einer neuen Politik der Aktivierung erkennen. Diese Aktivierungsdebatte, so unser Argument, mündete jedoch erst dann in eine tiefgreifende Strukturreform, als der Finanzdruck auf die Kommunen unerträglich wurde. Die Krise der Finanzierungsstruktur war somit eine notwendige Bedingung für eine Strukturreform diesen Ausmaßes und dieser Geschwindigkeit. Ansonsten wäre die arbeitsmarktpolitische Aktivierung erheblich langsamer und vor allem weniger radikal erfolgt.

Die stetig ansteigende Langzeitarbeitslosigkeit belastete die kommunalen Haushalte in den 90er Jahren überproportional und führte zu unsinnigen Verschiebungen in die Versicherungsleistung über Beschäftigungsgesellschaften. Nach der Steuerreform 2000 brachen die Kommunalhaushalte komplett ein. Eine Rückverschiebung auf die Bundesebene über die Arbeitslosenversicherung (und statussichernde Leistungen) hätte jedoch zu weiteren exorbitanten Kosten für die BA geführt und das Ziel der Beitragsstabilität vollständig torpediert.

Um die Kommunen zu entlasten **und** die Kosten für den Bund zu kontrollieren, war eine Kombination von bedarfsorientierter Leistung mit Beteiligung des Bundes eine im Rahmen der damaligen Problemkonstellation naheliegende Lösung. Damit mussten jedoch alle Langzeitarbeitslosen in die bedarfsorientierte Leistung überführt werden und somit die Statussicherung für die Mehrheit der Arbeitslosen aufgegeben werden. Die zusätzlichen Möglichkeiten der Anspruchsbegründung wurden dabei nicht antizipiert und die Kostenkontrolle beim Bund nicht erreicht.

Der Verschiebepark als System wurde dabei nicht abgeschafft sondern lediglich die seit Jahrzehnten anhaltende Verschiebung auf die kommunale Ebene gestoppt. Die Verschiebungen zwischen Bundeshaushalt und Sozialkassen finden jedoch weiter statt. Eine Rückübertragung der Sozialkosten von den Gemeinden auf die Bundesebene in erheblichen Dimensionen fand erstmals 1995 mit der Einführung der Pflegeversicherung und zuletzt mit den Agenda-Reformen 2003 statt.

Seitdem ist zumindest eine weitere Verschiebung vom Bund auf die BA erfolgt. Am 12. November 2007 verständigte sich der Koalitionsausschuss darauf, die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes rückwirkend ab dem 1. Januar für 58-Jährige von max. 18 Monaten auf 24 Monate zu verlängern (für über 50-Jährige von 12 Monaten auf 15 Monate). Auch im

nejustierten System der Sicherung bei Arbeitslosigkeit sind weitere Verschiebungen somit zu erwarten.

## **Literatur**

- Arbeit, Ute/Friedrich, Erik, 2003: Stand der Gemeindefinanzen in Deutschland. Kommunalfinanzen in Deutschland - Stand, Debatte und Alternativen. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung*
- Arbeitsgruppe "Arbeitslosenhilfe/ Sozialhilfe" der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen, 2003: Bericht der Arbeitsgruppe "Arbeitslosenhilfe/ Sozialhilfe" der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen, [http://www.arbeitnehmerkammer.de/sozialpolitik/doku/02\\_politik/hartz\\_iv/gemeindefinanzenreform/2003\\_04\\_17\\_abschlussbericht.pdf](http://www.arbeitnehmerkammer.de/sozialpolitik/doku/02_politik/hartz_iv/gemeindefinanzenreform/2003_04_17_abschlussbericht.pdf); 20.11.2006.*
- BDA, 1990: Jahresbericht 1990. Köln: Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände.*
- Bender, Gerd/ Bieber, Daniel/ Hielscher, Volker/ Marschall, Jörg/ Ochs, Peter/Vaut, Simon, 2006: Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit. Evaluationen der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 2. Evaluationsbericht 2006 im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS), Berlin. Saarbrücken: Institut für Sozialforschung und Sozialwirtschaft e.V.*
- Bundesagentur für Arbeit, 2003: Strukturanalyse - Bestand an Langzeitarbeitslosen. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.*
- Bundesministerium der Finanzen, 2004a: Ergebnis aus dem Vermittlungsverfahren vom Dezember 2003. Monatsbericht 01.2004. Berlin: Bundesministerium der Finanzen.*
- Bundesministerium der Finanzen, 2004b: Kommunalfinanzen und Bundespolitik. Monatsbericht 09.2004, Berlin: Bundesministerium der Finanzen.*
- Bundesministerium der Finanzen, 2007: Finanzsituation der Kommunen 2006. Stand Mai 2007, Berlin: Bundesministerium der Finanzen.*
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2006: Statistisches Taschenbuch 2006. Arbeits- und Sozialstatistik. Bonn: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.*
- Bundesministerium für Gesundheit, 2004: Dritter Bericht über die Entwicklung der Pflegeversicherung, [http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl\\_files/sozialpolitik-aktuell/\\_Politikfelder/Gesundheitswesen/Dokumente/DritterBerichtPflegeversicherung.pdf](http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Gesundheitswesen/Dokumente/DritterBerichtPflegeversicherung.pdf) ; 07.01.2008.*
- Bundestag, 2003: Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Drucksache 15/1638, 01.10.2003. Bundestag.*



- Clasen, Jochen*, 2005: Reforming European Welfare States. Germany and the United States Compared. New York: Oxford University Press.
- Clegg, Daniel*, 2007: Continental Drift: On Unemployment Policy Change in Bismarkian Welfare States, in: *Social Policy and Administration* 41, 597-617.
- Deutscher Städtetag*, 2007: Gemeindefinanzbericht 2007, in: *der städtetag* 05/2007.
- Esping-Andersen, Gøsta*, 1990: The three worlds of welfare capitalism. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, Gøsta*, 1996: Welfare States in Transition: National Adaptions in Global Economies. London: Sage.
- Feist, Holger/ Schöb, Ronnie*, 1999: Workfare in Germany and the Problem of Vertical Fiscal Externalities. CESifo Working Paper Nr. 185. München: CES – Center for Economic Studie.
- Feld, Lars P./ Döring, Thomas*, 2004: Reform der Gewerbesteuer: Wie es euch gefällt? - Eine Nachlese. Volkswirtschaftliche Beiträge. Philipps-Universität Marburg. Fachbereich Wirtschaftswissenschaften. Marburg: Philipps-Universität Marburg.
- Friedrich, Erik*, 2006: Gemeindefinanzen in Deutschland, <http://www.kommunaler-wettbewerb.de/kofi/seiten/de-010.html>; 01.06.2007.
- Hassel, Anke*, 2006: Wage Setting, Social Pacts and the Euro. A New Role for the State. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hassel, Anke/ Streeck, Wolfgang*, 2004: The Crumbling Pillars of Social Partnership, in: *Kitschelt, Herbert/Streeck, Wolfgang* (Hrsg.), *Germany: Beyond the Stable State*. London: Frank Cass, 101-124.
- Heinelt, Hubert/Weck, Michael*, 1998: Arbeitsmarktpolitik. Vom Vereinigungskonsens zur Standortdebatte. Opladen: Leske und Budrich.
- Hicks, Alexander/ Kenworthy, Lane*, 2003: Varieties of welfare capitalism, in: *Socio-Economic Review* 1, 27-61.
- Hofmann, Kai/ Scherf, Wolfgang*, 2001: Die Auswirkungen der Steuerreform 2000 auf die Gemeinden, in: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften* 2001/1, 97-116.
- Huber, Evelyne/Stephens, John D.*, 2001: Development and crisis of the welfare state: parties and policies in global markets. Chicago, University of Chicago Press.
- Jarass, Lorenz*, 2003: Reform der Gewerbesteuer. Anforderungen und Auswirkungen. München, Bayerischer Städtetag, <http://www.jarass.com/Steuer/A/Kurzfassung.pdf>; 01.06.2007.
- Jungfer, Klaus*, 2005: Die Stadt in der Krise. München, Carl Hanser Verlag.
- Kaltenborn, Bruno/ Schiwarov, Juliana*, 2006: Hartz IV: Ausgaben deutlich unterschätzt, in: *Blickpunkt Arbeit und Wirtschaft* Nr. 6/ 2006, <http://www.wipol.de/> , 01.06.2007.

- Kühlewind, Gerhard*, 1986: Beschäftigung und Ausgliederung älterer Arbeitnehmer, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 19, 209 - 232.
- Manow, Philip*, 2005: Germany: co-operative federalism and the overgrazing of the fiscal commons, in: *Obinger, Herbert/Leibfried, Stephan/ Castles, Francis G. (Hrsg.), Federalism and the Welfare State*, Cambridge: Cambridge University Press, 222-260.
- Manow, Philip/Seils, Eric*, 2000: Adjusting Badly: The German Welfare State, Structural Change, and the Open Economy, in: *Scharpf, Fritz W./ Schmidt, Vivien A. (Hrsg.), Welfare and work in the open economy*. Oxford: Oxford University Press, 264-308.
- Mares, Isabella*, 2003: The politics of social risk: business and welfare state development. Cambridge: Cambridge University Press.
- Palier, Bruno/Martin, Claude*, 2007: Editorial Introduction. From 'a Frozen Landscape' to Structural Reforms: The Sequential Transformation of Bismarkian Welfare Systems, in: *Social Policy and Administration* 41, 535-554.
- Pierson, Paul*, 1994: Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul*, 2000: Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, in: *The American Political Science Review*, 94, 251-267.
- Pierson, Paul*, 2001: *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Pohl, Wolfgang*, 2006: Gemeindefinanzbericht 2006. Vereinzelt Aufheiterungen, <http://www.kommunale-info.de/index.html?/infothek/3113.asp>; 18.06.2007.
- Reissert, Bernd*, 1998: Arbeitslosigkeit, Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfebelastung der Kommunen, in: *Mädig, Heinrich/ Voigt, Rüdiger (Hrsg.), Kommunalfinanzen im Umbruch*, Opladen: Leske und Budrich, 201-217.
- Reissert, Bernd*, (2001). Sozialhilfe statt Arbeitslosenhilfe? Unterschiedliche Wirkungen zentraler und dezentraler Finanzierung von Unterstützungsleistungen für Arbeitslose? Überarbeitete Fassung eines Vortrags auf der Fachkonferenz „Aus Leistungsempfängern wieder Beschäftigte machen- Kooperation von Arbeits- und Sozialämtern“, Berlin, 17.10.2001, [http://www.arbeitnehmerkammer.de/sozialpolitik/doku/02\\_politik/hartz\\_iv/materialien/2001\\_10\\_00\\_reissert.pdf](http://www.arbeitnehmerkammer.de/sozialpolitik/doku/02_politik/hartz_iv/materialien/2001_10_00_reissert.pdf); 18.06.2007.
- Scharpf, Fritz W.* , 2000: The viability of advanced welfare states in the international economy: vulnerabilities and options, in: *Journal of European Public Policy* 7, 190-228.
- Scharpf, Fritz W/Reissert, Bernd/ Schnabel, Fritz*, 1976: *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg: Scriptor Verlag.

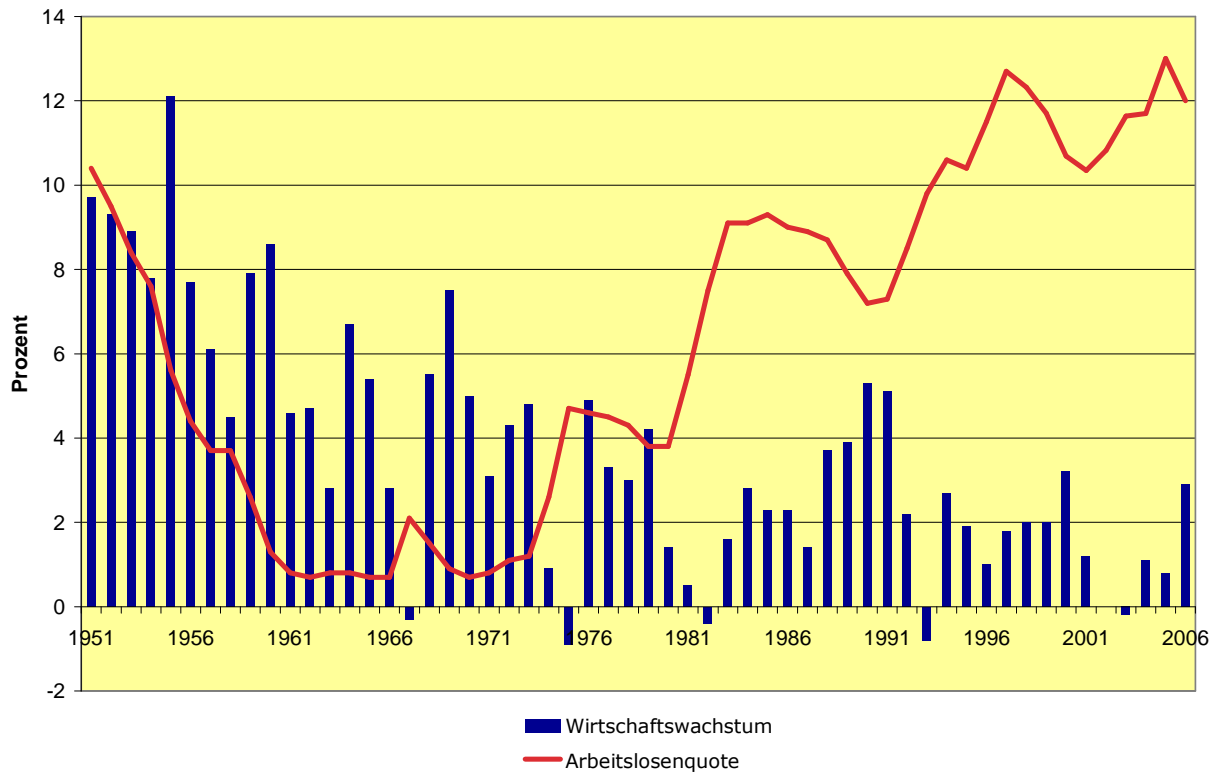
- Schmid, Günther*, 1998: Das Nadelöhr der Wirklichkeit verfehlt: Eine beschäftigungspolitische Bilanz der Ära Kohl, in: *Wewer, Göttrik* (Hrsg.), Bilanz der Ära Kohl, Opladen: Leske und Budrich, 145-183.
- Statistisches Bundesamt*, 2006a: Finanzen und Steuern. Schulden der öffentlichen Haushalte. Fachserie 14, Reihe 5, <https://www-ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls?cmspath=struktur,vollanzeige.csp&ID=1020556>; 18.06.2007.
- Statistisches Bundesamt*, 2006b: Sozialleistungen. Statistik der Sozialhilfe. Fachserie 13. Reihe 2.2, <https://www-ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls?cmspath=struktur,vollanzeige.csp&ID=1021725>; 18.06.2007.
- Steffen, Johannes*, 2008: Sozialpolitische Chronik. Die wesentlichen Änderungen in der Arbeitslosen-, Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung sowie bei der Sozialhilfe (HLU) und der Grundsicherung für Arbeitsuchende - von den siebziger Jahren bis heute. Bremen, Arbeitnehmerkammer Bremen, [http://www.arbeitnehmerkammer.de/sozialpolitik/doku/02\\_politik/chronik/chronik\\_gesamt.pdf](http://www.arbeitnehmerkammer.de/sozialpolitik/doku/02_politik/chronik/chronik_gesamt.pdf); 12.02.2008.
- Streeck, Wolfgang*, 2003: From State Weakness as Strength to State Weakness as Weakness: Welfare Corporatism and the Private Use of the Public Interest. MPIfG Working Paper 03/2, March 2003.
- Streeck, Wolfgang/ Thelen Kathleen A.* (Hrsg), 2005: Beyond continuity: institutional change in advanced political economies. Oxford: Oxford University Press.
- Swenson, Peter A.*, 1991: Bringing Capital Back in, or Social Democracy Reconsidered: Employer Power, Cross-Class Alliances, and Centralization of Industrial Relations in Denmark and Sweden, in: *World Politics* 43, 513-544.
- Trampusch, Christine*, 2002: Die Bundesanstalt für Arbeit und das Zusammenwirken von Staat und Verbänden in der Arbeitsmarktpolitik von 1952 bis 2001. MPIfG Working Paper 02/5, Mai 2002.
- Trampusch, Christine*, 2003: Ein Bündnis für die nachhaltige Finanzierung der Sozialversicherungssysteme: Interessenvermittlung in der bundesdeutschen Arbeitsmarkt und Rentenpolitik. MPIfG Discussion Paper 03/1.
- Trampusch, Christine* 2005: Institutional Resettlement. The Case of Early Retirement in Germany, in: *Streeck, Wolfgang/ Thelen, Kathleen* (Hrsg.), Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies, Oxford: Oxford University Press, 203-229.

*Treutner, Erhard*, 1998: Kommunale Finanzen heute: Risiken für die Restrukturierung kommunaler Sozialpolitik, in: Mäding, Heinrich/Voigt, Rüdiger, Kommunalfinanzen im Umbruch. Opladen: Leske und Budrich, 187-201.

*Tsebelis, George*, 1995: Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism, in: *British Journal of Political Science* 25, 289-325.

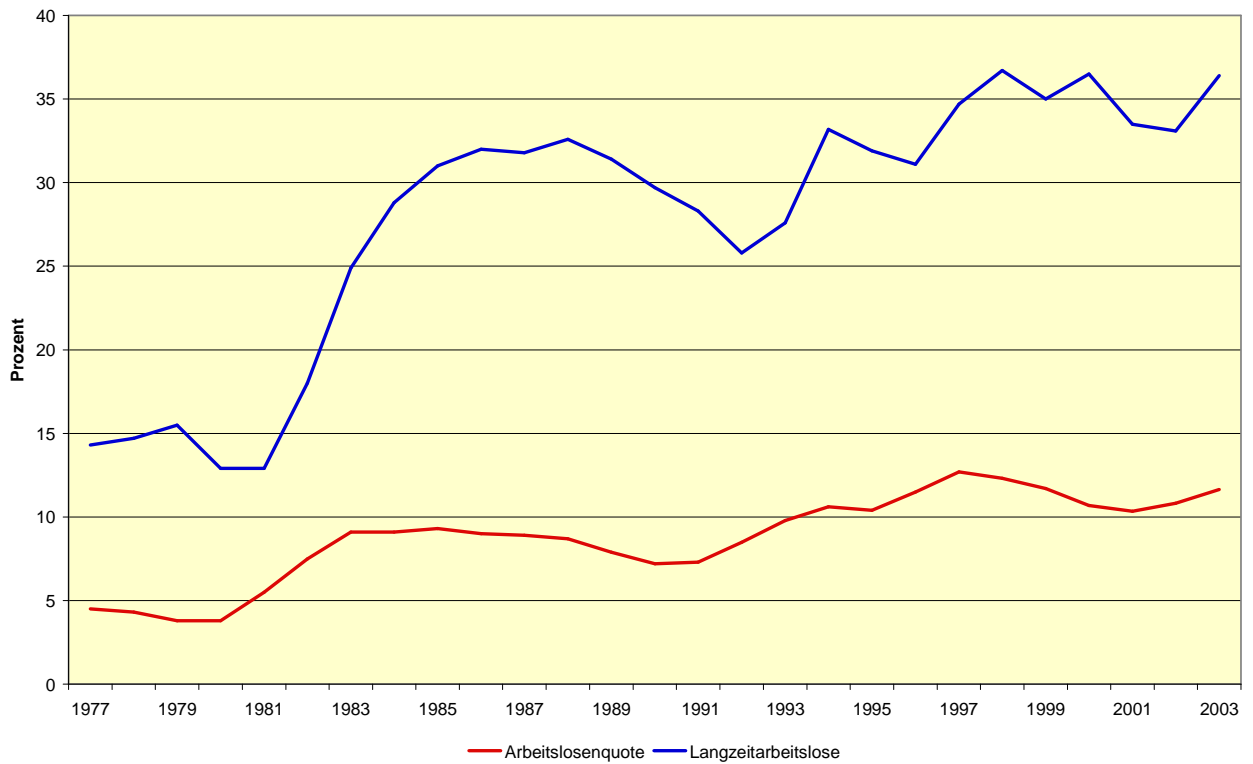
*Wachendorfer-Schmidt, Ute*, 2003: Politikverflechtung im vereinigten Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

**Abbildung 1: Entwicklung der Arbeitslosigkeit und des Wirtschaftswachstums 1950 - 2006**



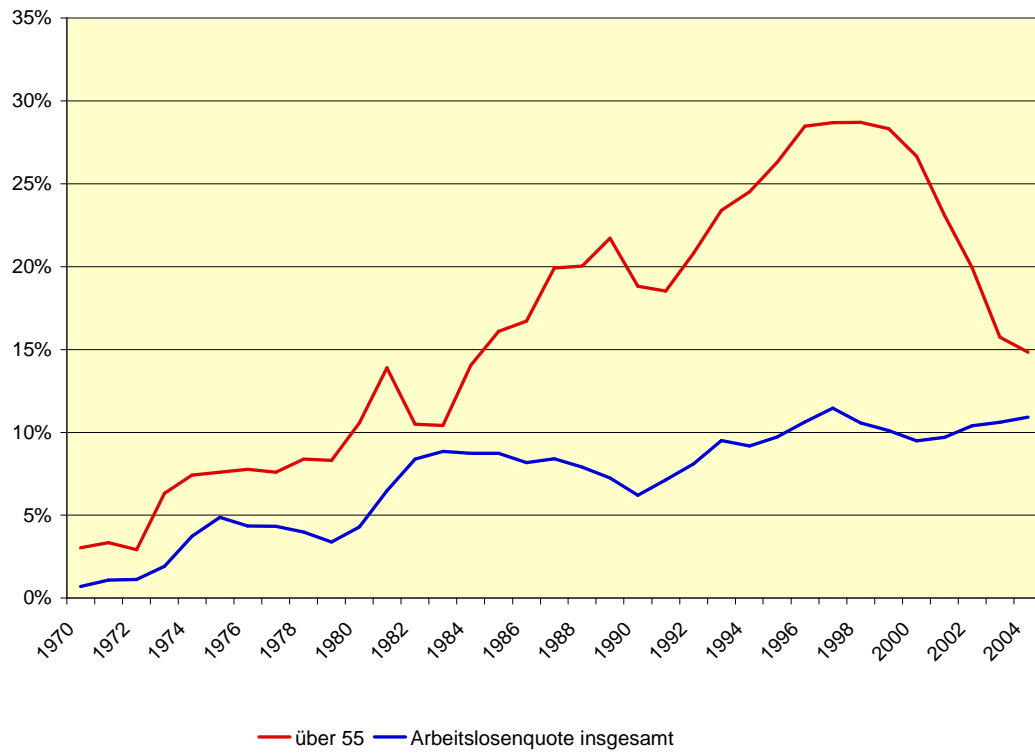
Quelle: Erstellt aus Daten der Bundesagentur für Arbeit, [http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/detail\\_2004/d.html](http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/detail_2004/d.html) und <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Zeitreihen/LangeReihen/Arbeitsmarkt/Content100/lrab01ga.templateId=renderPrint.psml> vom 9.4.2008 und Statistisches Bundesamt: VGR-Infoteam, 8.5.2008

**Abbildung 2: Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit 1977-2003**



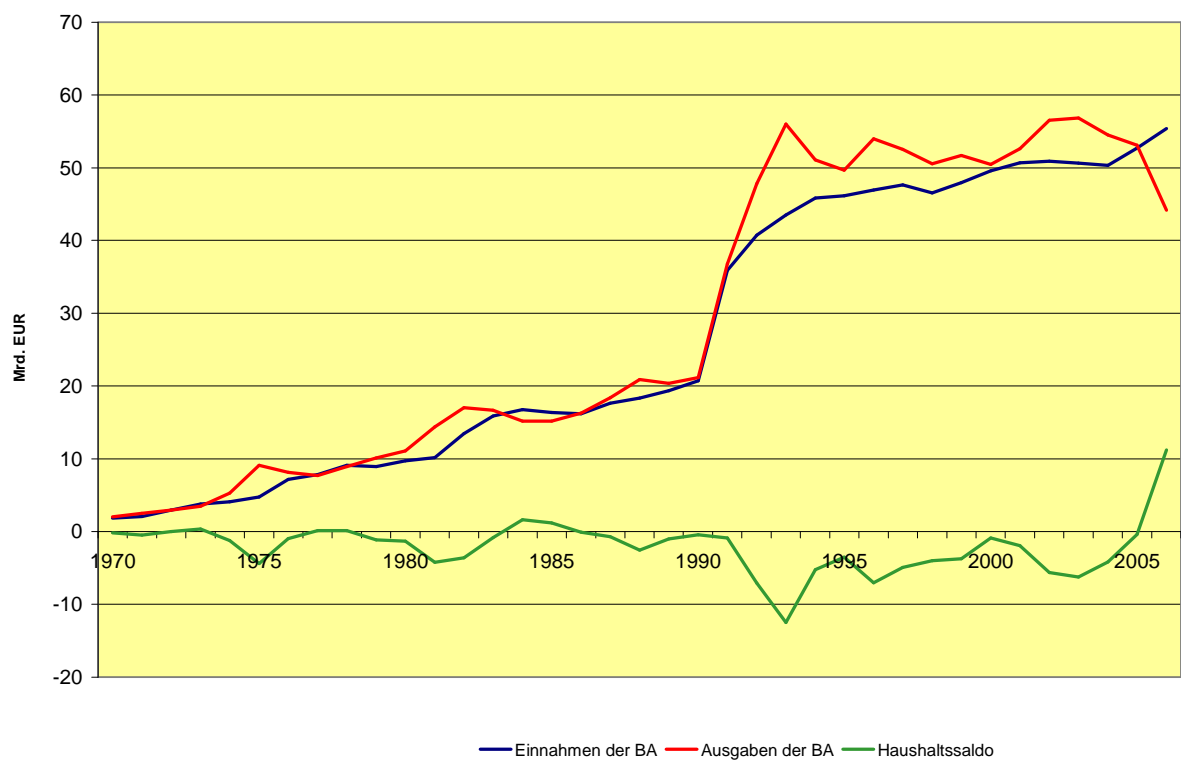
Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2003). "Strukturanalyse - Bestand an Langzeitarbeitslosen.", Bundesagentur für Arbeit (1999) „Strukturanalyse – Langzeitarbeitslose“ und Bundesagentur für Arbeit, [http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/detail\\_2004/d.html](http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/detail_2004/d.html), 6.03.2008, eigene Darstellung.

**Abbildung 3: Arbeitslosigkeit bei über 55-Jährigen 1970 – 2004**



Quelle: IAB 2008, eigene Darstellung

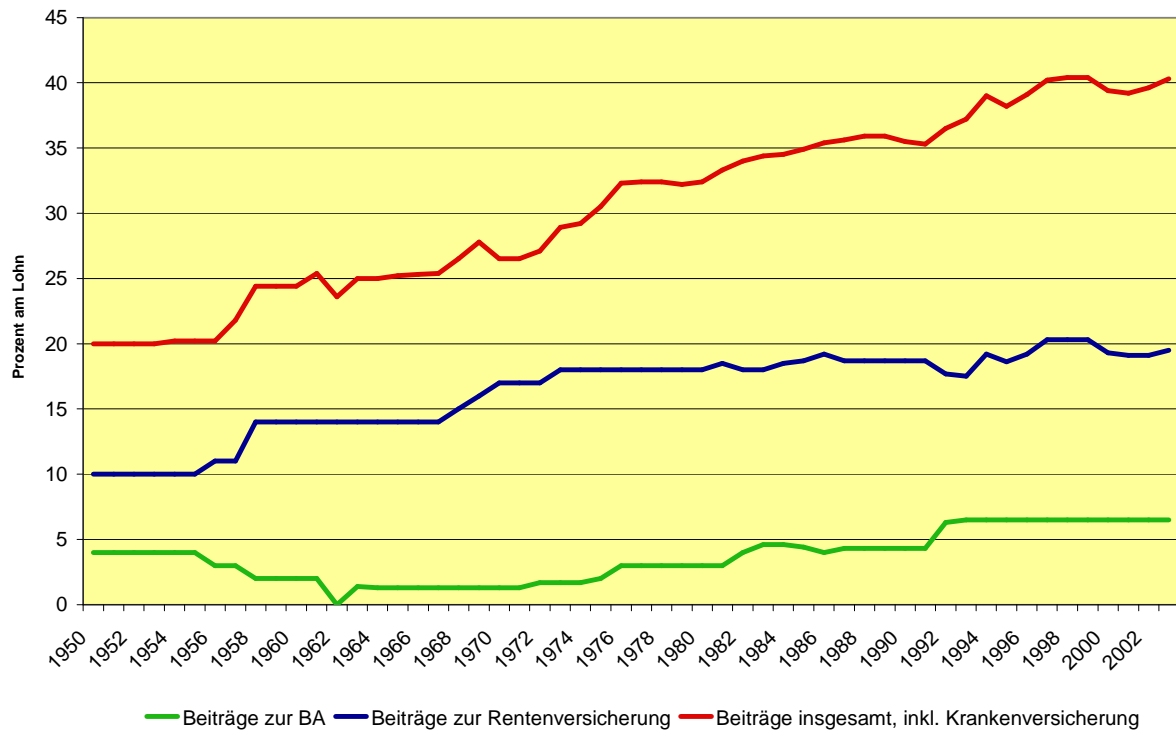
Abbildung 4: Budget der BA



Quelle: Sachverständigen Rat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/timerow/tabdeu.php>, eigene Darstellung.

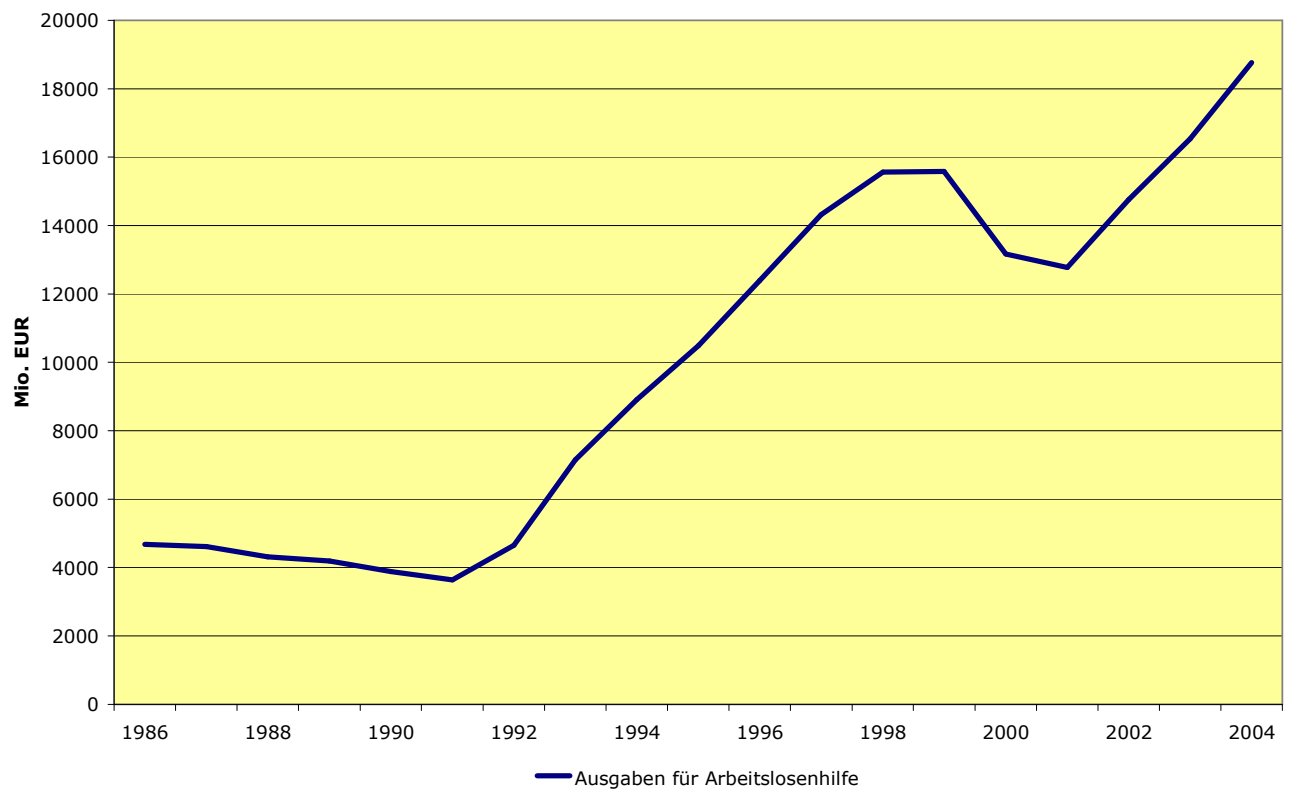


**Abbildung 5: Entwicklung der Lohnnebenkosten 1950 - 2004**



Quelle: Trampusch (2003): Ein Bündnis für die nachhaltige Finanzierung der Sozialversicherungssysteme MPI Discussion Paper 03/01, S. 59 und Streeck/Trampusch (2005): Economic Reform and the Political Economy of the German Welfare State, German Politics, Vol. 14, No. 2, S. 177., eigene Darstellung.

**Abbildung 6: Ausgaben des Bundes für Arbeitslosenhilfe**



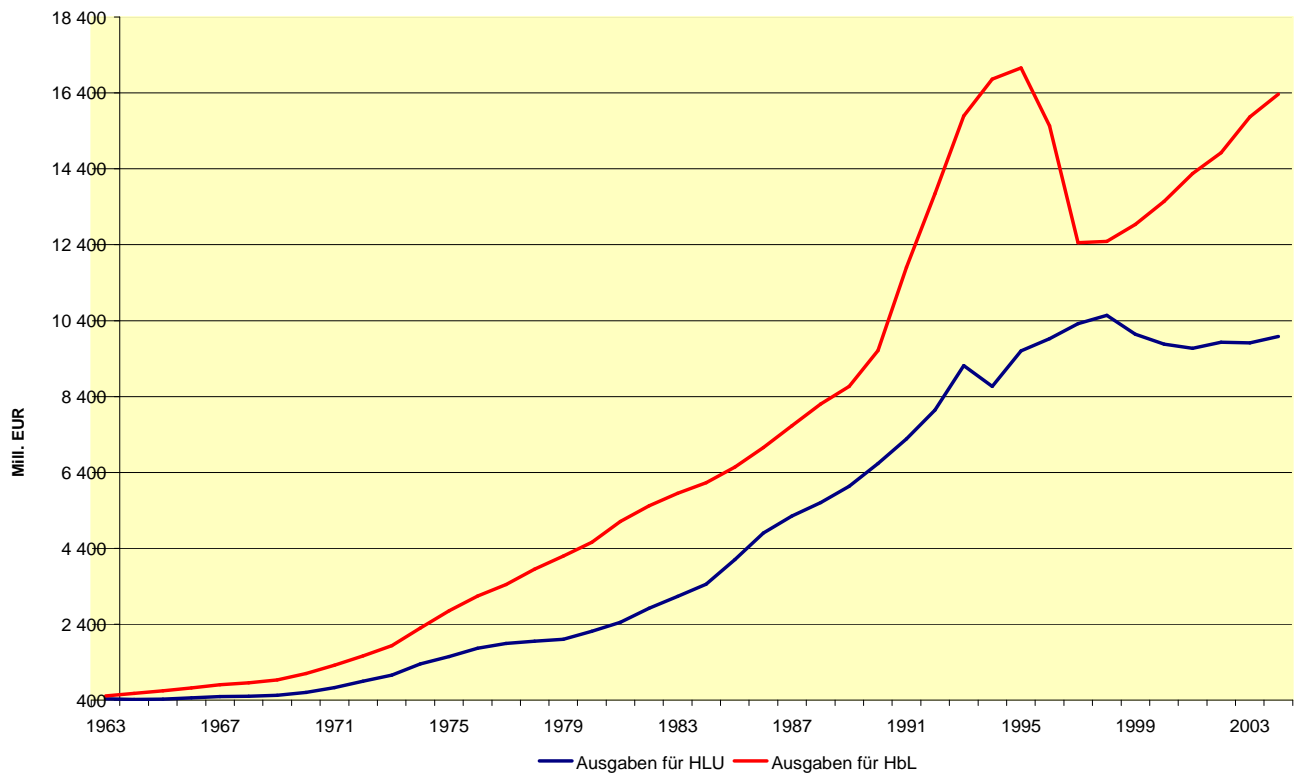
Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2006). Statistisches Taschenbuch 2006. Arbeits- und Sozialstatistik, eigene Darstellung.

**Abbildung 7: Empfänger von Sozialhilfe 1990 - 2004**



Quelle: BMAS (2006). Statistisches Taschenbuch 2006. Arbeits- und Sozialstatistik.

**Abbildung 8: Ausgaben für Hilfe zum Lebensunterhalt und Hilfe in besonderen Lebenslagen**



Quelle: Statistisches Bundesamt 2006, Tabelle B4.