

Inhalt

1	Einleitung	7
2	Arbeitslosigkeit und Politik im deutschen Wohlfahrtsstaat.	15
2.1	Grundlagen des deutschen Wohlfahrtsstaates.	16
2.2	Arbeitslosigkeit und prekäre Beschäftigung	26
2.3	Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik im Wandel.	39
2.4	Fazit	47
3	Die Proteste der Arbeitslosen und prekär Beschäftigten	51
3.1	Die Formierung kollektiven Protests: Aktionen und Debatten.	54
3.2	Die Organisation von Protest: Initiativen und Aktionsbündnisse	63
3.3	Die Gelegenheiten zum politischen Protest: das politische Feld	76
3.4	Fazit	94
4	Arbeitslosigkeit als öffentliches Ärgernis: Die Debatten im Raum der medialen politischen Öffentlichkeit	101
4.1	Der Problemhintergrund: Arbeit und Erwerbslosigkeit in Politik und Medien	104
4.2	Öffentliche Debatten zum Thema Arbeitslosigkeit: ein Überblick	111
4.3	Akteure im öffentlichen Diskurs über Arbeitslosigkeit	121

4.4	Arbeitslosigkeit: Problembestimmung und Lösungssuche	139
4.5	Fazit	147
5	Die Reformvorhaben im Widerstreit der Interessen: Arbeitslosigkeit im Feld politischer Aushandlungen.	153
5.1	Das politische Organisationsfeld: die beteiligten Akteure. . . .	159
5.2	Die Organisationsnetzwerke: Akteurskonstellationen und -koalitionen	173
5.3	Nationale Politik unter dem Einfluss der Europäischen Union?	191
5.4	Fazit	201
6	Ausblick: Politische Konflikte in Zeiten der Aktivierungspolitik	207
	Anhang	223
	Methodischer Anhang.	223
	Liste: Interviewpartner nach Kategorien	228
	Literatur.	231

1 Einleitung

Die wachsende soziale Kluft innerhalb der Gesellschaft gefährdet den sozialen Frieden. Mit dieser Sorge waren der Vorsitzende des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Michael Sommer, und die damalige SPD-Kandidatin für das Bundespräsidentenamt, Gesine Schwan, im April 2009 an die Öffentlichkeit getreten. Ihrer Meinung nach erhöht die seit Ende 2008 grassierende Banken- und Wirtschaftskrise diese Gefahr, da sie in weiten Teilen der Bevölkerung Hoffnungslosigkeit und Wut befördere und damit eine explosive Situation schaffe, wenn der Sozialstaat nicht gegensteuere. Für diese Aussagen ernteten sie heftige Kritik. Vertreter der Arbeitgeberverbände und der regierenden Sozial- und Christdemokraten warnten vor Panikmache und bezeichneten die Aussagen als verantwortungslos, da sie das beklagte Problem erst herbeiredeten. Zudem würden linke und rechte Splittergruppen am Rande des politischen Parteienspektrums von dieser Debatte am meisten profitieren. Gleichzeitig wollten die Kritiker aber nicht gänzlich ausschließen, dass die wirtschaftliche und soziale Lage politische Risiken birgt, wenn gleich diese mit Besonnenheit angegangen werden sollten.

Diese Debatte verdeutlicht, dass die politischen Parteien und Verbände im sozialen Frieden¹ innerhalb der Gesellschaft ein hohes Gut sehen, das es

1 »Sozialer Frieden« nimmt in der Politik einen prominenten Platz zur Begründung anderer Konzepte ein. Der Sozialstaat etwa wird dafür gelobt, den sozialen Frieden aufrechtzuerhalten, »indem er die Kluft zwischen Arm und Reich verringerte, ein menschenwürdiges Leben auch denen ermöglichte, die dies nicht aus eigener Kraft herstellen konnten, und vor allem indem er regulierend in die ökonomischen Verhältnisse von Arbeitnehmern und Arbeitgebern eingriff« (Dobner 2007: 40). Interessanterweise wird dieses Konzept aber überwiegend verwendet, ohne definiert zu werden. Es besteht zudem der mit dieser Begrifflichkeit verbundene Vorwurf einer ideologischen Verwendung zur Konfliktunterdrückung (Kaufmann 1994: 215). Wir folgen in dieser Arbeit der Definition von Schwanholz, die sozialen Frieden als Zustand betrachtet, der alle Menschen innerhalb einer Gesellschaft dazu befähigt, nachhaltig ein selbstbestimmtes, menschenwürdiges Leben zu führen (Schwanholz 2000). Eine wichtige Ergänzung hierzu, die Protest ins Spiel kommen lässt, entnehmen wir Zoll: »Above all, social peace consists of a particular form of dealing with

unter allen Umständen zu erhalten gilt. Immerhin wurden mit der sozialen Marktwirtschaft, der Sozialpartnerschaft zwischen Arbeitgeber und Gewerkschaften und dem Sozialstaat drei zentrale Institutionen geschaffen, die für sozialen Ausgleich und Solidarität in der Gesellschaft sorgen. Dies geschah unter anderem aus den Lehren, die aus dem unrühmlichen Ende der Weimarer Republik gezogen wurden. Mit dem Wirtschaftswunder der 1950er und 1960er Jahre und der Bildungsexpansion der 1960er und 1970er Jahre schienen diese Versprechungen auch grundlegend gesichert werden zu können. Doch wiederkehrende Wirtschaftskrisen, steigende Arbeitslosenquoten, wachsende Einkommens- und Bildungsungleichheiten, Finanzierungsprobleme und Reformen des Sozialstaates und eine sich öffnende Schere zwischen Arm und Reich führen dazu, dass diese Säulen des sozialen Friedens und ihre Wirkungen auf Staat und Gesellschaft immer wieder und immer grundlegender hinterfragt werden. So wird heute wieder öffentlich über die Klassengesellschaft diskutiert, etwa wenn Kommentatoren und Experten auf die sinkende Aufstiegsmobilität und die wachsenden Einkommens- und Bildungsungleichheiten hinweisen und von der Verfestigung eines neuen Prekariats, einer neuen Unterschicht, reden. Damit steht die soziale Frage wieder im Zentrum öffentlicher Diskussionen und parteipolitischer Auseinandersetzungen. In der Tat belegen die Armut- und Reichtumsberichte, die 2001 erstmalig von der damaligen rot-grünen Bundesregierung in Auftrag gegeben wurden, dass wachsende Teile der Bevölkerung von sozialem Abstieg, Armut und Ausgrenzung bedroht sind. Damit könnten Verteilungskonflikte zwischen Gruppen, Schichten oder Klassen an Intensität gewinnen, und dies wäre vor allem dann folgenreich, wenn die Chancen einer friedvollen Regelung aufgrund eines geringeren sozialen Zusammenhalts schwinden würden.

Aktuelle Diskussionen um die Gefährdung des sozialen Friedens in Deutschland werden auch durch Ereignisse im europäischen Ausland ange-regt. Verschiedene Regierungen europäischer Länder haben in den letzten Jahren politische Reformen zur Senkung der Sozialstaatsausgaben eingeleitet und auf diese Weise zahlreiche Proteste der Bevölkerung auf den Plan gerufen. Zu nennen sind beispielsweise die Proteste griechischer Jugendlicher im Dezember 2008. Zu Massenprotesten und -streiks kam es in Reaktion auf die Sparpläne der sozialistischen Regierung Griechenlands unter Giorgos Papandreou zu Beginn des Jahres 2010, mit denen er gegen das Haushaltsdefi-

social conflicts. This form is called the ›managed‹ conflict conducted in accordance with agreed procedures« (Zoll 2000: 10).

zit des Landes vorgehen wollte. Auch in Lettland führten Sparmaßnahmen der Regierung bereits im Januar 2009 zu teils gewaltsamen Demonstrationen, die den Rücktritt der regierenden Mitte-rechts-Koalition forderten. In Irland und Spanien lösten Maßnahmen zur Einsparung bei den Sozialausgaben im November 2009 beziehungsweise im Februar 2010 jeweils eine hohe Beteiligung der Bevölkerung an Protestveranstaltungen aus.

Diese Proteste standen allesamt in engem Zusammenhang mit Sozialstaatsreformen. In der Wahrnehmung der deutschen Medien kamen sie den befürchteten sozialen Unruhen recht nahe. Diese Angst vor dem »Zorn der Straße«, der politischen Protest vorschnell mit sozialen Unruhen und mit dem Ende des sozialen Friedens gleichsetzt, ist aber überzogen und kündigt von einem geringen Vertrauen in die demokratischen Tugenden der Bevölkerung. Protest ist eher ein Symptom denn eine Ursache für das Ende des sozialen Friedens. Wachsende Ungleichheiten in einer Gesellschaft, die durch politische Reformen vertieft werden könnten, sind als Ursachen ebenso zu nennen wie grassierende Verteilungskonflikte zwischen gesellschaftlichen Gruppen in Bezug auf verfügbare Ressourcen (z. B. Arbeit, Einkommen und Bildung, staatliche Leistungen und Investitionen). Proteste tragen hierzu nur insofern bei, als sie die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Gemeinwesens verlassen und die demokratischen Strukturen selbst gefährden. Für die genannten Proteste gilt dies jedoch nicht. Die in ihnen enthaltene »Unruhe« ist vielmehr Wesensmerkmal einer lebendigen Demokratie und einer umfassenden politischen Teilhabe auch nichtprivilegierter Gruppen der Bevölkerung.

Unverkennbar lebhaft war die Politik seit Ende der 1990er Jahre. Von diesem Zeitraum an mehren sich die politischen Auseinandersetzungen um Reformvorhaben der jeweiligen Bundesregierungen. Dies gilt vor allem für die arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Reformen der rot-grünen Regierung unter Gerhard Schröder, die mit dem Namen Peter Hartz verbunden sind und von zahlreichen politischen Konflikten begleitet wurden (Hassel/Schiller 2010). Ein gewichtiger Teil dieser Konflikte waren außergewöhnliche Protestwellen, die von Erwerbslosen und zahlreichen Unterstützergruppen getragen wurden. Prominente Beispiele für diese Protestwellen sind die Massendemonstrationen im November 2003 und April 2004 sowie der »heiße Sommer« des Jahres 2004 mit seinen regelmäßigen Montagsdemonstrationen in vielen ostdeutschen Städten. Außergewöhnlich waren die Proteste insofern, als sie von Erwerbslosen, prekär Beschäftigten sowie deren Angehörigen mitgetragen wurden, die gemeinhin als politisch wenig aktiv und somit

als schwer mobilisierbar gelten. Außergewöhnlich war die Protestwelle auch deshalb, weil sie die politische Struktur und Kultur Deutschlands nachhaltig beeinflusst hat. Ohne die Proteste gegen die Hartz-Reformen sind die Veränderungen der deutschen Parteienlandschaft nicht nachvollziehbar, hier insbesondere die neue Konkurrenz zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), den Bündnisgrünen sowie der Linken. Ohne die Proteste ist auch die grundlegende Politisierung des Themas »Arbeitslosigkeit« nicht nachvollziehbar. Sie haben das Problemfeld auf der politischen Tagesordnung ganz nach oben geschoben, sodass ein Ende der Diskussionen über die Zukunft der Hartz-Gesetze nicht abzusehen ist. Schließlich sind die Proteste mitverantwortlich für das Aufbrechen des reformpolitischen Grundkonsenses zwischen den etablierten Parteien und Verbänden, denn spätestens seit Ende der 2000er Jahre entzündeten sich an diesem Themenbereich wieder grundlegende politische Auseinandersetzungen, die die Parteien und Verbände zur deutlichen Positionierung pro oder contra Hartz zwingen. Die Polemiken über den Umgang mit Arbeitslosen und die Sorgen vor sozialen Unruhen sind nur ein Teil dieser neuen Sensibilitäten.

Es bleibt abzuwarten, wie nachhaltig diese Veränderungen sein werden. Unstrittig aber dürfte sein, dass die Jahre zwischen 1998 und 2005 eine wichtige Phase in der politischen Geschichte der Bundesrepublik Deutschland darstellen. Die Konflikte um die Hartz-Reformen und die Protestwellen dieser Jahre verdienen somit eine eingehende Untersuchung. Daher beschäftigt sich das vorliegende Buch mit den Kontroversen über die sozial- und arbeitsmarktpolitischen Reformen der rot-grünen Regierung unter Gerhard Schröder. Zu diesem Zweck werden wir uns mit den genannten Protestwellen, ihren Hintergründen, Trägergruppen und Verlaufsmustern befassen. Des Weiteren werden wir die Debatten und Auseinandersetzungen zu den Reformvorhaben in der Medienöffentlichkeit darstellen und schließlich die Strukturen und Konstellationen des politischen Feldes zur Zeit der Hartz-Reformen herausarbeiten. Wir möchten auf diese Weise dazu beitragen, die Strukturen und Prozesse der deutschen Politik in einem entscheidenden Moment des Wandels des deutschen Wohlfahrtsstaates aufzuarbeiten und besser verstehen zu lernen. Dabei werden wir insbesondere auf die (veränderte) Position und Bedeutung der Gewerkschaften und der Sozialdemokratie eingehen. Da diese zentral für ein Verständnis der untersuchten Debatten und Konflikte sind, können wir an ihnen die genannten Veränderungen besonders deutlich herausarbeiten.