

Karl-Rudolf Korte

Das Politikmanagement der Hartz-Gesetze

Eine Analyse

10. Februar 2011

NRW School of Governance
www.nrwschool.de

UNIVERSITÄT
DUISBURG
ESSEN

Redaktion

Matthias Bianchi, M.A.
Tel. +49 (0) 203 / 379 - 2706
Fax +49 (0) 203 / 379 - 3179
matthias.bianchi@uni-due.de

Wissenschaftliche Koordination

Kristina Weissenbach, M.A.
Tel. +49 (0) 203 / 379 - 3742
Fax +49 (0) 203 / 379 - 3179
kristina.weissenbach@uni-due.de

Sekretariat

Anita Weber
Tel. +49 (0) 203 / 379 - 2045
Fax +49 (0) 203 / 379 - 3179
anita.weber@uni-due.de

Herausgeber (V.i.S.d.P.)

Univ.-Prof. Dr. Karl-Rudolf Korte

Redaktionsanschrift

Redaktion Regierungsforschung.de
NRW School of Governance
Institut für Politikwissenschaft
Lotharstraße 53
47057 Duisburg
Tel. +49 (0) 203 / 379 - 2706
Fax +49 (0) 203 / 379 - 3179
redaktion@regierungsforschung.de

www.nrwschool.de
www.forschungsgruppe-regieren.de
www.politik.uni-duisburg-essen.de

Das Politikmanagement der Hartz-Gesetze

Eine Analyse von Karl-Rudolf Korte¹

Das Bundesverfassungsgericht hat einen rechtswidrigen Zustand angemahnt, der bis zum 31. Dezember 2010 vom Gesetzgeber zu korrigieren war. Die Bemessung der Regelleistungen nach dem Sozialgesetzbuch II muss verändert werden. Idealtypisch entfaltet sich an dieser Materie das Politikmanagement zwischen Bundestag und Bundesrat. Aber auch die derzeitige Konstellation des Parteienwettbewerbs wird im Ringen um die neuen Bemessungsgrundlagen sichtbar.

Die Hartz-Gesetze waren von Beginn an symbolhaft aufgeladen. Ein Politik-Drama entfaltet sich. Ihre Entstehung war ebenso umstritten wie die jetzige Teilnovellierung. Die Linke wäre heute ohne die Hartz-Gesetze ebenso wenig erklärbar, wie die vorgezogenen Bundestagswahlen von 2005. Es war insofern kalkuliert erwartbar, dass es diesmal nicht nur um die Reform der Grundsicherung geht, die das Bundesverfassungsgericht eingefordert hatte. Die Situation scheint für die Opposition günstig: Erstmals können Rot-Grün seit der Landtagswahl in NRW 2010 dokumentieren, dass sie für doppelte Mehrheiten im Bundestag und Bundesrat rechnerisch gebraucht werden. Nicht die politische Materie ist unlösbar komplex, sondern ein parteipolitischer Stellungskampf ist entfacht. Nicht das Politikfeld zieht die Verhandlungen in die Länge, sondern seine politische Aufladung.

Verfahrenstechnische und verfassungsrechtliche Grenzen erschweren das Paketschnüren

Seit der Großen Koalition spielte zudem der Vermittlungsausschuss keine wirkungsmächtige Rolle mehr. Auch dieses Feld wird nun neu beackert. Erinnerungen an viele Jahre der Konfrontation zwischen Bundestag und Bundesrat werden wach. Dabei hat das Bundesverfassungsgericht in einem anderen Verfahren (Beschluss vom 8.12.2009 Kürzung des Ausgleichsbetrags für Unternehmen des öffentlichen Personennahverkehrs) nochmals klar gestellt, dass der Vermittlungsausschuss kein eigenes Gesetzesinitiativrecht besitzt. Der Bundestag hat in der Kompetenzverteilung der Gesetzgebungsorgane die entscheidende Funktion. Alles was im Vermittlungsausschuss als Änderungsvorschlag erarbeitet wird, muss zwingend dem Bundestag aufgrund der dort geführten parlamentarischen Debatte zurechenbar sein. Das setzt dem Paketschnüren im Vermittlungsausschuss verfahrenstechnische und verfassungsrechtliche Grenzen. Denn es ist klar erkennbar, dass die Opposition über die Arbeitsgruppen im Umfeld des Vermittlungsausschusses sachfremde Themen wie z.B. den

¹ Univ.-Prof. Dr. rer. pol. habil. Dr. phil. Karl-Rudolf Korte ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität Duisburg-Essen im Fachgebiet "Politisches System der Bundesrepublik Deutschland", Leiter der Forschungsgruppe Regieren und wissenschaftlicher Direktor der NRW School of Governance.

Mindestlohn politisch aufladend mit in das Vorhaben einer Reform der Grundsicherung aufnimmt. So hat sich bislang jede Länderopposition über den Bundesrat parteipolitisch in Szene gesetzt. Je größer das Paket desto einfacher können sich alle Seiten bei Gesichtswahrung einigen. So kann die Opposition Themen entscheidend mitbestimmen, für die sie normalerweise keine Mehrheit hätte. Da die Bundesregierung im aktuellen Fall den Vermittlungsausschuss angerufen hat, besteht auch für die Bundesregierung der dringende Wunsch, die offensichtlich gesetzwidrige Grundsicherung zu korrigieren.

Doch die Aufladung mit sachfremden Themen erfolgte diesmal halböffentlich im politischen Rahmen der sogenannten Arbeitsgruppen. Die Vorteile des nichtöffentlichen Verhandeln bei der Suche nach einer Konsens-Lösung konnten bislang nicht richtig genutzt werden. Erst nach dem Scheitern der Arbeitsgruppen mit den beiden Anführerinnen Ursula von der Leyen (CDU) und Manuela Schwesig (SPD) könnte das Verfahren im formellen Rahmen eine neue Dynamik entfalten. Ein sogenanntes „unechtes Vermittlungsergebnis“ liegt nun auf dem Tisch, da die Regierungsparteien im Vermittlungsausschuss derzeit noch über eine knappe Mehrheit verfügen.

Die öffentliche Debatte um die Hartz-Gesetze hat sich verändert

In der parteipolitischen Arena ist die Zurechnung der öffentlichen Debatte kompliziert. In früheren Jahren profitierten diejenigen Parteien, die sich als Anwalt der Hartz-Empfänger darstellten. Die Linke hat in dieser Klientel nach wie vor große Terrain-Gewinne. Doch insgesamt hat sich das öffentliche Meinungsklima verändert. Die Krise der Finanz- und Wirtschaftspolitik hat das Problembewusstsein der Steuerzahler verändert. Care-Pakete-Politik nutzt der SPD heute nicht mehr. Eine rasche Einigung über die Grundsicherung für Arbeitslose brauchen somit sowohl die Regierung als auch die Opposition. Die Bundesregierung muss zeigen, dass sie handlungsfähig ist und kluge Antworten auf Karlsruhe präsentiert, die auf breite Zustimmung in der Bevölkerung stoßen. Die SPD kann deutlich machen, dass sie keine Blockade-Opposition betreibt und gleichzeitig innovative Gesetespakete ermöglicht, die einen sozialen Aufstieg ermöglichen. Wenn sie als Blockierer entlarvt wird und nur ihre Klientel auf Kosten der Mehrheit der Steuerzahler bedient, gehört sie zu den großen Verlierern.

Da es sich um ein besonderes politisch hochaufgeladenes Gesetz handelt, stehen auch die beiden Verhandlungsführerinnen im grellen Licht der Öffentlichkeit. Hier haben beide schon gewonnen: Die Arbeitsministerin mit ihrer charmanten, aber monumentalen Unbeirrbarkeit und Manuela Schwesig, die ihren Status der angeblichen Unbekümmertheit strategisch clever einsetzt und nun bundesweit als das sozialpolitische Gesicht der SPD gilt. Doch die Arbeitsgruppen sind im hellen Licht der öffentlichen Arena gescheitert. Dieses Politikmanagement konnte in einem Superwahljahr nicht erfolgreich sein. Um genau diese Effekte zu verhindern, wurde auch über die Feinjustierung der Geschäftsordnungen im Vermittlungsausschuss nichtöffentliche

Verfahrenssicherheit kreiert. Bei kluger Führung der Vorsitzenden des Ausschusses kam es fast immer zu Einigungen, die dann auch im Bundesrat mehrheitsfähig waren.

Eine Einigung kann noch erzielt werden

Vielleicht werden nun seitens der Bundesregierung noch Angebote an einige Bundesländer unterbreitet, wie es vor allem seit der Regierung von Helmut Schmidt zum Ritual geworden war, um trotz gegengerichteter Mehrheiten zustimmungspflichtige Mehrheiten zu sichern. Ansonsten scheitert das Gesetz. Ein neuer Gesetzgebungsprozess muss dann starten. Da wir uns im Bereich von „Soft Law“ befinden, wenn es sich um das Zusammenspiel der Verfassungsorgane dreht, ist nicht damit zu rechnen, dass Karlsruhe auf Termine achtet und mahnen wird. Zumal rückwirkend alle Beiträge an die Hartz-Empfänger in neuer Bemessungsgrundlage ausgezahlt werden.

Falls alle Bundesländer bei ihrem Votum bleiben, kann die Einigung am Ende vermutlich nur durch die schnelle Eingreiftruppe der Parteivorsitzenden erreicht werden – wenn alle müde sind und vor signifikant wichtigen Wahlen – vermutlich dann zum Doppelwahltermin in Mainz und Stuttgart.