

Zimmermann, Judith

Working Paper

Wandel oder Kontinuitätsbruch des konservativen Wohlfahrtsstaats:
Wie veränderten die Hartz-Reformen die deutsche Arbeitsmarkt- und
Beschäftigungspolitik?

Papers on International Political Economy (PIPE), No. 10/2012

Provided in Cooperation with:

Center for International Political Economy, Free University Berlin

Suggested Citation: Zimmermann, Judith (2012) : Wandel oder Kontinuitätsbruch des konservativen Wohlfahrtsstaats: Wie veränderten die Hartz-Reformen die deutsche Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik?, Papers on International Political Economy (PIPE), No. 10/2012, Freie Universität Berlin, Center for International Political Economy, Berlin, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-2012073116540>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/60253>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

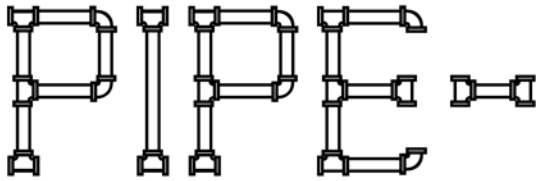
Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Papers on International Political Economy

Arbeitspapiere der Arbeitsstelle Internationale Politische Ökonomie
Working Papers by the Center for International Political Economy

Hrsg. von Prof. Dr. Susanne Lütz

Judith Zimmermann

Wandel oder Kontinuitätsbruch des konservativen Wohlfahrtsstaats: Wie veränderten die Hartz-Reformen die deutsche Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik?

No. 10
2012

Freie Universität  Berlin

Arbeitsstelle Internationale Politische Ökonomie
Center for International Political Economy

Judith Zimmermann

Wandel oder Kontinuitätsbruch des konservativen Wohlfahrtsstaats:
Wie veränderten die Hartz-Reformen die deutsche Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik?

PIPE Working Paper No. 10 / 2012
Arbeitsstelle Internationale Politische Ökonomie, Berlin
Center for International Political Economy, Berlin
Hrsg. von Prof. Dr. Susanne Lütz

30. Juli 2012
Papers on International Political Economy
ISSN 1869-4985 (Print)
ISSN 1869-8468 (Internet)

© 2012 by the author(s)

Papers on International Political Economy are working papers from the current research of the Center for International Political Economy at the Free University of Berlin. They appear in irregular intervals and are available for download free of charge from the homepage of the Center.

Judith Zimmermann absolvierte 2012 ihren Bachelor in Politikwissenschaft am Otto-Suhr-Institut für Politik- und Sozialwissenschaften der Freien Universität Berlin. Ihre wissenschaftlichen Interessensgebiete liegen vor allem in den Bereichen der Internationalen Politischen Ökonomie und der Europäischen Integration.

judith.zimmermann@ssponline.de

Downloads

<http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/oekonomie/ipoe/index.html>
PIPE Working Papers

Arbeitsstelle Internationale Politische Ökonomie
Center for International Political Economy
Freie Universität Berlin
Hnestraße 22
14195 Berlin
Germany

Tel. (+49-30) 838-56470
Fax. (+49-30) 838-56474
<http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/oekonomie/ipoe/index.html>

Abstract

The paper focuses on the qualitative changes of the German welfare state model by the reforms of the labor market in the early years of this millennium (the so-called Hartz-Reforms). Based on the Advocacy Coalition Framework by Sabatier and his work on Policy-Change, this paper intends to assess whether, in the last ten years, a fraction with the fundamental welfare state principles took place or whether the reforms of the labor market are in effect compatible with Germany's conservative welfare state. Subject of the conceptual-theoretic paper are the belief systems, the moral values of the main actors, who took part in the developmental and / or the implementation process of the reforms. According to the hypothesis the reforms were not a result from an alignment of welfare state instruments to new conditions but a break in continuity of traditional policy preferences.

Zusammenfassung

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit der qualitativen Veränderung des deutschen Wohlfahrtsstaatsmodells durch die Hartz-Reformen Anfang der 2000er Jahre. Anhand des von Sabatier entwickelten Advocacy Coalition Frameworks und seinen Arbeiten zum politischen Wandel soll festgestellt werden, ob es während der letzten zehn Jahre zu einem Bruch mit den wohlfahrtsstaatlichen Grundprinzipien kam oder ob die Hartz-Reformen mit dem konservativem Wohlfahrtsstaatsmodell Deutschlands vereinbar sind. Gegenstand der konzeptionell-theoretischen Arbeit sind dabei die belief systems, die Wertvorstellungen der Hauptakteure, welche am Entstehungs- und / oder am Implementierungsprozess der Reformen teil hatten. Mit den Hartz-Reformen, so die These, fand nicht nur eine Anpassung wohlfahrtsstaatlicher Instrumentarien an neue Gegebenheiten sondern ein Kontinuitätsbruch mit tradierten Policy-Präferenzen statt.

Inhalt

1. Einleitung	1
2. Der konservative Wohlfahrtsstaat	2
2.1. Einordnung Deutschlands in wohlfahrtsstaatliche Konzepte	2
2.2. Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik im deutschen Modell	3
3. Theoretischer Ansatz des Policy-Wandels	3
3.1. Policy-Wandel vs. Kontinuitätsbruch	4
3.2. Ursachen von Wandel und Kontinuitätsbruch	5
4. Hartz-Reformen	5
4.1. Entstehungsphase der Hartz-Vorschläge in der Kommission	6
4.2. Implementierungsphase der Hartz-Reformen	7
4.3. Veränderungen in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik	8
5. Advocacy Coalitions innerhalb des Entscheidungsprozesses	8
5.1. Operationalisierung der ACs	9
5.2. Hauptakteure in der Hartz-Kommission	10
5.3. Hauptakteure in Regierung und Opposition	11
6. Fazit: Wandel oder Kontinuitätsbruch?	13
Anhang	15
Quellen- und Literaturverzeichnis	2

Abkürzungsverzeichnis

AC	Advocacy Coalition
ACF	Advocacy Coalition Framework
AfA	Arbeitsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen
ALG II	Arbeitslosengeld II
ASF	Arbeitsgemeinschaft Sozialdemokratischer Frauen
BA	Bundesanstalt für Arbeit
BASF	Badische Anilin- und Soda-Fabrik
CDU	Christlich Demokratische Union
CSU	Christlich-Soziale Union
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
EBS	Europäische Beschäftigungsstrategie
EU	Europäische Union
FDP	Freie Demokratische Partei
Jusos	Arbeitsgemeinschaft der Jungsozialistinnen und Jungsozialisten der SPD
LAA	Landesarbeitsamt
NRW	Nordrhein Westfalen
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PSA	PersonalServiceAgenturen
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
VW	Volkswagen
WZB	Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

1. Einleitung

Soziale Rechte werden von einigen Wohlfahrtsstaatsforschern als Endstufe einer Evolution gesehen, die von grundlegenden Bürgerrechten über politische Partizipationsrechte zu universalen sozialen Rechten verläuft. Der Sozialstaat ist somit Ergebnis einer Entwicklung von verschiedenen Formen des Verfassungsstaats zum demokratischen Staat bis hin zum modernen Wohlfahrtsstaat (Heinze et al. 1998: 16). Er bietet Schutz vor materieller Verelendung, sichert vor „Wechselfälle[n] des Lebens“ und mindert die gesellschaftliche Ungleichheit (Schmidt 2001: 46). Er ist historisch gewachsen und tief verwurzelt in seinen nationalen Institutionen und politischen Traditionen, weswegen die Sozialpolitik im Allgemeinen eine hohe Kontinuität aufweist (Schmidt 1997: 176).

In den letzten Jahren ist im Zusammenhang mit der deutschen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik¹ immer wieder die Rede von einem „einschneiden[den] Richtungswechsel“ (Klammer / Leiber 2004: 114), einem „Wandel des westlichen Wohlfahrtsstaats“ (Albers 2001: 6) und einem Liberalisierungstrend (Gray 2004: 19). Zu Beginn der 2000er Jahre realisierte die rot-grüne Regierung ein Reformpaket. Die Hartz-Reformen sind nur ein Teil davon, veränderten die deutsche Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik jedoch maßgeblich (Klammer / Leiber 2004; Heinelt 2003): „Insbesondere Hartz IV gilt als Bruch mit dem traditionellen deutschen Sozialstaat und ist auf erhebliche politische Proteste bei der Bevölkerung und den Gewerkschaften gestoßen“ (Schmid 2007: 271).

Kann es im letzten Jahrzehnt während der rot-grünen Regierungszeit trotz der angeblich hohen Kontinuität des deutschen Wohlfahrtsstaats tatsächlich zu einem Bruch mit den wohlfahrtsstaatlichen Grundprinzipien gekommen sein oder sind die Hartz-Reformen in ihrer Funktion als wichtigste Veränderung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik mit dem konservativen Wohlfahrtsstaatsmodell vereinbar?

Ziel dieser konzeptionell-theoretischen Arbeit ist es herauszufinden, wie tief die Veränderung des Wohlfahrtsstaates greift; das Augenmerk wird auf die *belief systems*, das System von Wertevorstellungen², der Hauptakteure gelenkt. Änderten sich deren wohlfahrtsstaatliche Grundvorstellungen oder nur die Vorstellungen zum Policy-Instrumentarium? Die Differenzierung von Wandel und Kontinuitätsbruch soll anhand Sabatiers Theorieansatz des *Advocacy Coalition Framework (ACF)*³ geschehen. Ein Policy-Wandel findet laut diesem statt, wenn neue Policies, neue Politikinstrumente, zur Erreichung des gleichbleibenden Zieles angewendet werden. Ein Kontinuitätsbruch bedeutet, dass die Instrumente nicht mehr auf den altbekannten, tradierten Präferenzen fußen und somit im Falle des hier behandelten Subsystems der Pfad der arbeitsmarktpolitischen Vorgaben des konservativen Wohlfahrtsstaatsmodells verlassen wurde (1988).

Die Hypothesen für die vorliegende Arbeit lauten:

¹ In dieser Arbeit soll folgende Definition zur Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik gelten: Die Arbeitsmarktpolitik bezieht sich auf Maßnahmen, die sich auf den Ausgleich von Arbeitskräfteangebot und –nachfrage oder die Sicherung des Lebensunterhalts durch Lohnersatzleistungen beziehen. Die Maßnahmen der Beschäftigungspolitik zielen auf die Erhöhung der Beschäftigung und die Beschäftigungsstruktur im Allgemeinen. Die Hartz-Reformen beinhalten Policy-Instrumentarien beider Felder (Schmid 2007: 274).

² Um theoretisch präzise zu bleiben, werden im weiteren Verlauf der Arbeit in Bezug auf das *belief system* die englischen Ausdrücke gebraucht. *Beliefs* z.B. sind in der Übersetzung nicht nur Wertevorstellungen, sondern auch der Glaube; Sabatier lässt anklingen, dass das *belief system* auf vielen Faktoren auch außerhalb von Landestradiation aufbaut.

³ Da es nach Erachten der Autorin der Arbeit keine sinnvolle Übersetzung für den Begriff des *Advocacy Coalition Frameworks* gibt, wird im Weiteren der englische Begriff bzw. seine Abkürzung verwendet. Das gleiche gilt für den Terminus *Advocacy Coalition*.

Die *belief systems* einiger politischer Hauptakteure änderten sich durch die Veränderung interner und externer Rahmenbedingungen dahingehend, dass sie nicht mehr mit den tradierten Grundprinzipien des konservativen Wohlfahrtsstaats zusammen passen.

Die Hartz-Reformen bewirkten aufgrund der Durchsetzungsfähigkeit jener politischen Akteure mit geänderten *beliefs* sowohl in der Phase der Schaffung der Reformvorschläge innerhalb der Hartz-Kommission als auch in der Implementierungsphase einen Kontinuitätsbruch der deutschen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik.

Der Untersuchungszeitraum ist durch die Reformen eingegrenzt: sowohl die Formulierung erster Vorschläge durch die Hartz-Kommission als auch die Implementierung der vier Hartz-Gesetze fanden während der rot-grünen Regierungszeit statt (1998-2002; 2002-2005). Nach einer Klärung des Begriffes des deutschen Wohlfahrtsstaatsmodells und des *ACF*-Ansatzes sollen die zwei Phasen der Hartz-Reformen und die durch sie herbeigeführten Veränderungen herausgearbeitet werden. Im Anschluss daran werden für beide Phasen die *belief systems* der Hauptakteure untersucht, um anschließend herauszufiltern, ob es sich bei den Hartz-Reformen um einen Wandel oder einen Bruch des konservativen Wohlfahrtsstaates handelte.

2. Der konservative Wohlfahrtsstaat

Nach dem 1. Weltkrieg wurden die Systeme sozialer Sicherung gegen Krankheit, Invalidität, Alter, Armut, Arbeitslosigkeit und für einen universellen Zugang zu Bildung und Gesundheitsleistungen „sowie die politische Verpflichtung zur Herstellung eines hohen Beschäftigungsniveaus in möglichst qualifizierten Arbeitsverhältnissen“ ausgebaut (Lütz 2004: 11f). Dadurch sollte die an sich positiv bewertete Marktwirtschaft durch nationalstaatliche Normen und Regeln gebändigt (von Prittwitz 2007: 311f) und die ökonomisch erzeugten Ungleichheiten korrigiert werden (Heinze et al. 1998: 15).

Esping-Andersen unterscheidet anhand von institutionellen Arrangements von Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik drei Wohlfahrtsstaats-Regime-Typen : einen liberalen (z.B. Großbritannien, USA), einen konservativen (z.B. Deutschland, Österreich) und einen sozialdemokratischen (z.B. Schweden, Dänemark). Diesen „Welten des Wohlfahrtskapitalismus“ lassen sich die Wohlfahrtsstaaten anhand ihres *Dekommodifizierungsgrades* und ihrer *Schichtungsstrukturen* zuordnen. Ersterer drückt aus, wie hoch oder niedrig der Schutz gegen Marktkräfte und Einkommensausfälle ist und inwieweit sozialstaatliche Leistungen als individuelle Rechtsansprüche garantiert werden (1990: 21f). Letzterer beschreibt die Aus- und Rückwirkung sozialpolitischer Einkommens- und Dienstleistungen auf die Sozialstruktur der Gesellschaft und die Ausprägung bzw. Reduzierung sozialer Ungleichheit (1998: 26-29). Außerdem lässt sich den drei „Welten“ jeweils ein dominanter Ort der Solidarität zuordnen: für die liberale Welt ist es der Markt, für die konservative die Familie und für die sozialdemokratische der Staat (1998: 21-26).

2.1. Einordnung Deutschlands in wohlfahrtsstaatliche Konzepte

Die deutsche konservative Sozialpolitik des „dritten Weges“ zwischen Markt und Staat hielt vom Kaiserreich bis in die 1990er Jahre hinein an (Schmidt 2000). Die Sozialrechte hängen hier im Wesentlichen von individuellen Beiträgen ab, welche durch Beiträge von Seiten der Arbeitgeber ergänzt werden (1998: 26-29). Derartige Systeme bevorzugen Arbeiter mit lang anhaltenden Einzahlungen in stabilen Jobs. Jugendliche und Temporärarbeiter sind von den Versicherungsleistungen oft ausgeschlossen. Frauen mit geringem

oder gar keinem Einkommen sind im Allgemeinen auf ihre Ehemänner angewiesen, weshalb das konservative Wohlfahrtsstaatsmodell oft als patriarchalisch bezeichnet wird (Gray 2004: 16).

In den 1950er Jahren bildete sich ein Teilhabe- und Aushandlungsmodell mit den Grundsätzen der „Leistung gegen Teilhabe“ und der „Statussicherung“ heraus. In diesem Modell wird keine Gruppe abgegrenzt, die Rangunterschiede des Einkommens und die soziale Sicherheit sind jedoch konserviert. Eine gerechte Sozialordnung wird von der Gesellschaft als eine Mischung aus Leistungsgerechtigkeit und Sicherung des Status in einer „Hierarchie gestufter Rechte und Pflichten“ gesehen. Dieses Modell ist ein Kompromiss aller großen, verbandlich organisierten Interessengruppen mit dem Prinzip eines begrenzten Ausgleichs zwischen den „Starken“ und den „Schwachen“ der Gesellschaft (Vester 2009: 45f) und dem nicht weniger wichtigem Äquivalenzprinzip, wonach sich Leistungen und Beiträge zumindest annähernd entsprechen sollen. Letztlich funktioniert das Sicherungssystem nach dem Solidarprinzip: das Geld aller Beitragszahler wird an die Empfänger der Sozialleistungen umverteilt (Heinze et al. 1998: 17).

2.2. Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik im deutschen Modell

Die deutsche Arbeitsmarktpolitik war seit den 1950er Jahren im Wesentlichen auf das Ziel des Statuserhalts der Arbeitnehmer ausgerichtet, das durch zwei Instrumente gesichert wurde: Einerseits wurden Lohnersatzleistungen gewährt, die etwa zwei Drittel des letzten Lohns betragen. Andererseits garantierte eine Definition angemessener Arbeit, dass keine geringer bezahlte oder in einem niedrigeren Berufsfeld angesiedelte Beschäftigung als die vorhergehende angenommen werden musste (Fleckstein / Seeleib-Kaiser 2007: 429f). Das System zur Arbeitslosensicherung bestand in einer 1927 eingeführten Arbeitslosenversicherung mit beitragsabhängigen Anspruchsbedingungen sowie einer steuerfinanzierten und bedürftigkeitsgeprüften Arbeitslosenhilfe. Zudem hatten Bedürftige einen Anspruch auf Sozialhilfe, die von den Kommunen finanziert wurde (Seils 2004: 158-165). Die Programmatik der großen Volksparteien⁴ ist zudem vom Ziel der Vollbeschäftigung geprägt (Gohr 2003: 40).

3. Theoretischer Ansatz des Policy-Wandels

Nationale Wohlfahrtsstaatsmodelle gelten im Allgemeinen als sehr stabil und resistent gegen exogen oder endogen ausgelösten Veränderungsdruck (True et al. 2007: 155ff; Werle 2007: 123; Schmidt 1997: 176). Eine erste Erklärung für dennoch auftretende Veränderungen in eigentlich stabilen Politikfeldern lieferte Hecló (1974): Wenn eine Veränderung externer Rahmenbedingungen und zugleich eine strategische Interaktion zwischen den Akteuren stattfindet und die Akteure nach Lösungsansätzen suchen, dann kann es zu einem Policy-Lernen - „relatively enduring alternations of thought or behavioral intentions that result from experience and / or new information and that are concerned with the attainment or revision of policy objectives“ (Sabatier / Jenkins-Smith 1999: 123) - und somit zu einem Policy-Wandel kommen (Sabatier 1988: 129f).

Sabatier verarbeitete diesen Ansatz in seinem zusammen mit Jenkins-Smith entwickelten *Advocacy Coalition Framework (ACF)*. Er bezieht sich auf die Untersuchung von Policy-Subsystemen, welche aus einer Vielzahl von öffentlichen und privaten Akteuren bestehen, die aktiv danach streben die Politik in einem bestimmten Bereich – in dieser Arbeit die deutsche Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik – zu beeinflus-

⁴ Deutschlands größte Parteien – SPD und CDU/CSU - haben beide einen großen Wähleranhang in der Sozialstaatsklientel (Schmidt 2005: 114).

sen (1988: 129-133). In den meisten OECD-Staaten existiert die Mehrzahl der Subsysteme schon seit vielen Jahrzehnten. Sie sind ausgereift und daher eher widerstandsfähig gegenüber Veränderungen (Sabatier / Weible 2007: 192). Erklärt werden soll bei Sabatiers Modell des Policy-Lernens ein Policy-Wandel, der sich über mehrere Jahre oder Jahrzehnte hinweg manifestiert. Das Endprodukt ist in der Regel ein politisches Programm, welches in Policies übersetzt wird und im Weiteren auf andere Politikfelder einwirkt (Sabatier 1988: 133).

3.1. Policy-Wandel vs. Kontinuitätsbruch

Innerhalb eines Subsystems schließen sich die Akteure zu Koalitionen zusammen und versuchen ihre handlungsleitenden Orientierungen in politische Entscheidungen umzusetzen. Dabei ist ihr *belief system* wichtiger als ihre Institutionenzugehörigkeit (Sabatier 2007: 4-10):

Das *belief system* besteht aus einer dreiteiligen hierarchischen Struktur: Die breiteste und tiefste und daher am schwersten veränderbare Basis besteht aus den *deep core beliefs*, den tief verankerten Kernglauben, z.B. dem Glauben an die Wichtigkeit von Wohlfahrtsstaatlichkeit. Die zweite Ebene bilden die *policy core beliefs*. Diese sind die Anwendungen der *deep core beliefs*, z.B. die tradierten Vorstellungen über die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik innerhalb des Wohlfahrtsstaatsmodells Deutschlands. Diese Policy-Präferenzen werden zu Vorstellungen über bestimmte Instrumente – *secondary beliefs* – und behandeln somit nur noch ein Teilproblem des Subsystems (Sabatier / Weible 2007: 194ff).

Sabatier redet von einem Policy-Wandel, wenn sich die Policy-Instrumentarien verändern. In diesem Fall entscheiden sich die politischen Akteure für eine Änderung ihrer *secondary beliefs*, behalten aber ihre *core beliefs*. Handelt es sich jedoch um eine Neujustierung von Policy-Präferenzen und dadurch um ein Abweichen vom tradierten Kernglauben, dann findet ein Kontinuitätsbruch statt (1988; Sabatier / Weible 2007: 194ff).

Innerhalb der Subsysteme bilden sich laut Sabatier *Advocacy Coalitions (ACs)*, welche sich aus den Akteuren verschiedener Institutionen zusammensetzen, wobei der ausschlaggebende Punkt für eine Koalitionszugehörigkeit die *belief systems* sind und somit die Policy-Präferenzen bilden (Sabatier 2007: 9f). Die Subsystem-Teilnehmer teilen ein starkes Interesse am Subsystem und eine gewisse Expertise. Dabei umfassen die *ACs* aber nicht nur das „eiserne Dreieck“ aus Legislative, Beamten und Vertretern der Interessengruppen sondern auch Forscher und Journalisten. Sie bewegen sich innerhalb der Ressourcen, die sie besitzen. Die Mitglieder verschiedener *ACs* nehmen die gleichen Informationen auf andere Art und Weise auf und grenzen sich scharf voneinander ab, wodurch die Bindungen innerhalb einer *AC* immer stärker werden und der Wettbewerb zwischen den Koalitionen steigt. Es ist daher sehr unwahrscheinlich, dass die Mitglieder die Seiten wechseln (Sabatier / Weible 2007: 192ff).

Zwischen den *ACs* – in der Regel sind es zwei bis fünf, meistens aber verhärten sich die Fronten zu zwei *ACs* (Sabatier 1988: 139) – steht der *Policy-Broker*, der im Konflikt vermitteln und einen Kompromiss herbeiführen soll (Sabatier 1988: 133,155). In Weiterentwicklungen des *ACF* ergaben Untersuchungen, dass intern gespaltene Parteien oder öffentliche Verwaltungseinheiten am wahrscheinlichsten die *Broker*-Rolle einnehmen. Für erstere ist eine Kohäsion für die nächste Wahl wichtig, weswegen sie zu einem Konsens gezwungen wird. Die Verwaltung hingegen hat keine bestimmten Mandate oder starke *belief systems* in den Subsystemen, profitiert aber durch ihre Mediatorrolle von gesteigertem politischen Einfluss (Ingold / Varone 2011: 4ff).

3.2. Ursachen von Wandel und Kontinuitätsbruch

Eine Veränderung des Status Quo ist laut *ACF* auf insgesamt drei Faktoren zurückzuführen: Eine notwendige aber nicht hinreichende Bedingung ist die Veränderung externer Rahmenbedingungen – tiefgreifende Veränderungen sozio-ökonomischer Konditionen, öffentlicher Meinungen, Regierungskoalitionen und anderer Subsysteme – welche die *policy core beliefs* binnen kurzer Zeit beeinflussen und einen Kontinuitätsbruch hervorrufen können (Sabatier / Weible 2007: 198; True et al. 2007: 155).

Eine zweite Möglichkeit besteht im Policy-Lernen. Dieser Prozess ist ein inkrementeller Wandel über eine Zeitspanne von etwa einem Jahrzehnt, bewirkt allerdings meist nur eine Veränderung auf der Ebene der *secondary beliefs*.

Der dritte Weg der Veränderung ist eine interne Veränderung, ein Policy-Lernen „across the *ACs*“: wenn innerhalb des Subsystems Effizienzlücken und Verfehlungen sichtbar werden, können die *ACs* zu einem Wandel der *secondary beliefs* gezwungen werden (Weible / Sabatier / McQueen 2009: 124; 130f).

4. Hartz-Reformen

Zum Verständnis der Analyse muss zunächst der Entstehungsprozess der Hartz-Reformen untersucht werden. Dieser lässt sich zwei Phasen aufteilen, die nacheinander betrachtet werden sollen: die Schaffungsphase der Hartz-Vorschläge in der Hartz-Kommission und die Implementierungsphase.

Gründe für die Hartz-Reformen liegen in externen Rahmenveränderungen und internen Schocks: Externe Veränderungen, die das Erwerbspotential der Gesellschaft änderten, waren neben der steigenden Massenarbeitslosigkeit, welche in Deutschland durch den Wiedervereinigungseffekt verstärkt wurde, die Tertiärisierung der Arbeitsgesellschaft und die sich wandelnde Alterszusammensetzung der Bevölkerung (von Prittwitz 2007: 322). Nach außen hatte der Nationalstaat außerdem durch die zunehmende Globalisierung die Kontrolle über seine ökonomischen Grenzen verloren, wodurch nationale Systeme der industriellen Beziehungen, der Besteuerung und Regulierung unter Wettbewerbsdruck gerieten. Für Mitglieder der Europäischen Union addierten sich hierzu noch der Zwang zur Einhaltung von Konvergenzkriterien zur fiskalischen und geldpolitischen Nachfragesteuerung und die Leitlinien zur Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) (Lütz 2004: 13f).

Durch diese Änderungen sozio-ökonomischer Konditionen und Beispiele anderer wohlfahrtsstaatlicher Modelle in angrenzenden Staaten und supranationalen Gebilden sowie Policy-Entscheidungen in angrenzenden Subsystemen (z.B. Liberalisierungstrends im Bereich der Gesundheits- und Rentenpolitik) wurden die Akteure innerhalb der deutschen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik beeinflusst und der Ruf nach Reformen lauter (Gohr 2003: 41ff; Ostheim / Schmidt 2007: 201).

Intern entwickelte sich der Vermittlungsskandal der Bundesanstalt für Arbeit (BA) im Februar 2002 zu einer Krise, welche die Bundesregierung zu schnellem Handeln zwang. Der Skandal entsprang der Entdeckung des Bundesrechnungshofes, dass in den Arbeitsämtern gezielt Statistiken zur Arbeitslosigkeit verzerrt worden waren (Siefken 2006: 375). Die Hartz-Kommission wurde ursprünglich ins Leben gerufen, um die Reform der BA zu diskutieren (Blancke / Schmid 2003: 228f; 234). Relativ schnell einigten sich die Kommissionsmitglieder auf eine Ausweitung ihrer Untersuchungen. Der Vorsitzende Peter Hartz, unter dessen Namen die Kommission später bekannt wurde, formulierte das Ziel der Kommission folgendermaßen: „die Arbeitslosen von der Straße holen“ (Siefken 2006: 380).

4.1. Entstehungsphase der Hartz-Vorschläge in der Kommission

Gewählt wurden die 15 Mitglieder der „Kommission moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ gemeinsam vom Kanzleramt und dem Arbeitsministerium⁵, wobei der Vorsitzende Hartz Empfehlungen aussprechen durfte. Hierbei wurde nicht auf eine Drittelparität geachtet; die Kommission setzte sich zusammen aus vier Managern von Wirtschaftsunternehmen, drei Unternehmensberatern, zwei Politikern, zwei Wissenschaftlern, zwei Gewerkschaftern, einem Arbeitgeber- sowie einem Arbeitnehmervertreter. Das Leitbild der am 6.3.2002 eingesetzten Kommission lautete „Eigenaktivitäten auslösen und Sicherheiten einlösen“, womit sie sich in die „Flexicurity-Strategie“⁶ der EU einreicht (Jann / Schmid 2004: 10).

Die Ergebnisse der Kommission sollten auf einvernehmlichen Entscheidungen beruhen, was dazu führte, dass viele Details nicht bis zum Ende ausdiskutiert wurden. Durch die fehlende Möglichkeit der Minderheitsvoten konnte ein Abschlussbericht entstehen, der mitunter Policy-Vorschläge enthält, welche bei einer formalen Abstimmung in der Kommission keine Mehrheit erhalten hätten. Nur am Ende konnte intensive Kritik geäußert werden; da ein Konsens jedoch nötig war – und das vor Ende der Legislaturperiode – konzentrierten sich die Mitglieder auf eine Abstimmung per „Stimmungslage“, woraufhin laut eines Kommissionsmitgliedes ein „ziemlich zufälliges Puzzle heterogener Reformvorschläge“ entstand (Siefken 2006: 377-381; 383). Die Grundideen, welche in der Kommission debattiert wurden, kamen vom Vorsitzenden: Hartz' Ideen entstammten seinen Erfahrungen als VW-Manager in Wolfsburg, wo er mit Hilfe von PersonalServiceAgenturen (PSA), Leiharbeit, Neugründungswettbewerben und dem Ausbau des Niedriglohnsektors von 1998 bis 2005 die Halbierung der Arbeitslosigkeit in der Stadt erreichte. Sein Konzept wollte er nun auf Deutschland übertragen (Hartz 2007: 130-142).

Ende März entschieden sich die Mitglieder für Stakeholder-Dialoge und Benchmarking⁷-Prozesse: sie luden Experten aus allen Interessenverbänden und aus der Politik zu Plenarsitzungen ein um die Repräsentativität der Kommission zu stärken und um mehrere Meinungen und Ideen zu aggregieren. Beim Benchmarking wurden Erfahrungen aus Deutschland und aus Europa – hier vor allem aus den Niederlanden, Großbritannien und Dänemark – untersucht und ausgewertet (Hamm 2004: 52). Dennoch stimmen selbst die Kommissionsmitglieder dem allgemeinen Missmut über die Intransparenz der Entscheidungen zu (Siefken 2006: 381).

Am 16.08.2002 wurde der Abschlussbericht, welcher 13 Innovationsmodule beinhaltet, an Kanzler Schröder übergeben (Jann / Schmid 2004: 7). Zentrale Vorschläge sind u.a. die Umgestaltung der Arbeitsämter zu JobCentern - welche als Neuerung auch arbeitsmarktrelevante Beratungsleistungen bieten sollten -, die Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien für die Arbeitsaufnahme und Sanktionen bei Ablehnung von Leiharbeiten und temporären (Mini-) Jobs, die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, die Einrichtung von PSA, die Bildung von „Ich-AGs“⁸ als zeitlich befristete und bevorschusste Vorstufe zur vollwertigen Selbstständigkeit und die Finanzierung von Arbeitsplätzen mithilfe des JobFloaters, einer Gewährung von Darlehen für kleine und mittelständige Unternehmen bei der Festeinstellung von zuvor

⁵ Letztlich entschieden Heinrich Tiemann und Frank-Walter Steinmeier, wobei die Regierung darauf achtete, dass Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände kein Vorschlagsrecht erhielten (Hassel / Schiller 2010: 221).

⁶ Die Nationalstaaten sollten laut der EU „overly restrictive elements of employment legislation“ abbauen, dabei aber nicht nur auf eine steigende Flexibilität des Arbeits- und Beschäftigungsmarktes sondern auch auf einen genügend großen Schutz der Arbeitnehmer Rücksicht nehmen (OECD 2004).

⁷ Begriff aus der Betriebswirtschaftslehre: unternehmensintern werden simultan unterschiedliche Produktionsmodelle ausprobiert; durch einen solchen selbst entfachten internen Wettbewerb soll die optimale Lösung gefunden werden (Watson 2008: 20f).

⁸ Bei den „Ich-AGs“ handelt es sich um eine degressive Zuschussförderung von ehemaligen Beziehern von ALG I oder II.

Arbeitslosen (Blancke / Schmid 2003: 229). Bei der Vorstellung dieses Berichts versprach Kanzler Schröder eine eins-zu-eins-Übernahme der Vorschläge, sollte es zu einem Wahlsieg im September kommen (Jann / Schmid 2004: 7).

4.2. Implementierungsphase der Hartz-Reformen

Schon gut eine Woche nach erneutem Regierungsantritt der rot-grünen Regierung versprach jene die baldige Umsetzung der Ergebnisse der Hartz-Kommission in vier Gesetzespaketen nach den Zustimmungserfordernissen im Bundesrat⁹. Im Dezember 2002 wurden das erste und das zweite Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz I und Hartz II) verabschiedet (Siefken 2006: 386). Diese enthielten unter anderem die Einrichtung der PSA und der „Ich-AGs“, die Flexibilisierung der Sperrzeiten, die Verschärfung der Zumutbarkeit, die Reform der Mini-Jobs und den Umbau der BA.

Aufgrund von Dissens innerhalb der Regierung und zwischen Regierung und Opposition wurde schon im November der Vermittlungsausschuss¹⁰ vom Bundesrat angerufen (Schmid 2007: 279-282). In diesem Forum wurden noch einige Änderungen vorgenommen (z.B. wurde der nicht-steuerpflichtige Satz von 325€ auf 400€ erhöht, der Existenzzuschuss für die „Ich-AGs“ nur bis 2006 vergeben etc.) und somit ein Kompromiss zwischen Regierung und Opposition geschlossen (Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses, Deutscher Bundestag, Drucksache 15/202; Steck / Kossens 2003: 5f).

Erst ein Jahr darauf beschäftigte sich die Regierung mit weiteren Hartz-Vorschlägen: Im Oktober 2003 verabschiedete der Bundestag das nicht-zustimmungspflichtige Hartz III und das zustimmungspflichtige Hartz IV. Wegen letzterem rief der Bundesrat wieder den Vermittlungsausschuss an, der nach mehreren Runden und einigen Veränderungen (z.B. wurde den Kommunen mehr Einfluss gegeben, der Bundesrat erhielt mehr Zustimmungsrechte und die neuen Bundesländer zusätzliche Zahlungen durch den Bund, da die strukturelle Arbeitslosigkeit in diesen Regionen höher war, die Anspruchsdauer des Kindergeldes wurde gesenkt etc.) am 16. Dezember eine Einigung vorlegte (Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses, Deutscher Bundestag, Drucksache 15/2259). Letztlich beinhalteten die beiden Gesetze unter anderem die weitere Reform der BA, Änderungen bei der Altersteilzeit, die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum ALG II und die Einrichtung von Eingliederungsmaßnahmen. Im Mai 2004 berief der Bundesrat erneut den Vermittlungsausschuss aufgrund eines Optionsgesetzes zum ALG II, welcher im Juli eine Einigung vorlegte. Im August wurden die Änderungen am Hartz IV-Gesetz vorgenommen, welche daraufhin im Januar 2005 in Kraft traten (Schmid 2007: 280-284).

Diese langwierigen Verhandlungen zeugen davon, dass bei allen Hartz-Reformen, besonders aber bei der Reform der Grundsicherung von Arbeitslosen (Hartz IV), die Vetopositionen innerhalb der eigenen Reihen sowie im mehrheitlich durch Oppositionsparteien bestimmten Bundesrat nicht einfach auszuschalten waren. Somit wurden etwa ein Drittel der Kommissionsvorschläge originalgetreu, ein Drittel in stark abgewandelter Form und ein Drittel gar nicht umgesetzt und Schröders Versprechen der „eins-zu-eins“-Umsetzung nicht eingehalten (Jann / Schmid 2004: 17). Zur Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, dem kontroversesten Punkt der Reformen, hatte die Kommission aber auch kein umsetzungsreifes Konzept vorgeschlagen. Von der heutigen Form des Hartz IV-Gesetzes distanziert sich sogar Peter Hartz, der in Bezug auf die vier Hartz-Reformpakete von einer „Verwässerung“ seiner Ideen redet (Hartz

⁹ Hartz II und Hartz IV sind zustimmungspflichtig und müssen die Zustimmung des Bundesrates erhalten. Dieser ist in der 15. Legislaturperiode durch eine Mehrheit der Unionsparteien geprägt.

¹⁰ Dieser bestand in der 15. Wahlperiode aus 8 Sitzen der SPD, 6 Sitzen der CDU/CSU und je einem Sitz für FDP und Bündnis 90 / Die Grünen (Koggel 2006: 7f).

2007: 11, 214; ARD Mediathek 2011). Mehrfach benutzen er – aber auch andere Kommissionsmitglieder – die Worte: „Nicht überall, wo Hartz draufsteht, ist auch Hartz drin“ (Hartz 2007: 222).

4.3. Veränderungen in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

Nachdem der Entstehungsprozess der Hartz-Reformen bearbeitet wurde, sollen nun die Veränderungen in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik aufgezeigt werden. Die Hartz-Kommission hatte an sich keine detaillierten Instrumentarien vorgeschlagen, sondern verfasste ein Sammelsurium an teilweise „abwegigen Reformideen“ und schuf durch ihre Zusammensetzung vielmehr eine Handlungslegitimation (Hassel / Schiller 2010: 298).

Die vier Hauptmerkmale des konservativen Wohlfahrtsstaatsmodells sind die Einbindung der Sozialpartner, der Stuserhalt der (männlichen) Arbeitnehmer in einem Normalbeschäftigungsverhältnis, das Ziel der Vollbeschäftigung und die Lebenssicherung von Bedürftigen (siehe Kapitel 2.2.). Die Hartz-Reformen bewirkten teilweise tiefgehende Veränderungen in allen Punkten:

Durch den Umbau der BA wurde der Einfluss der beteiligten Sozialpartner in der Selbstverwaltung mittels eines hauptamtlichen Vorstandes erheblich geschwächt. Der Stuserhalt ist durch die Zusammenlegung von Arbeits- und Sozialhilfe sowie durch eine radikale Absenkung der Zumutbarkeitskriterien nicht mehr gesichert. Zudem kommt zu den oft geringer qualifizierten Arbeiten, welche als aktivierende Maßnahmen unter der Androhung von Sanktionen von den Arbeitslosen angenommen werden müssen, noch die Verpflichtung der Offenlegung von Vermögen. Letzteres muss aufgebraucht werden bzw. für jede neue Beschäftigung zu Verfügung stehen (Hassel / Schiller 2010: 48f; Schmidt 2005: 120). Die Erhaltung des Lebensstandards ist somit nicht gegeben; die heutigen Regelungen widersprechen dem Beitrags- und Äquivalenzprinzip des konservativen Wohlfahrtsstaats (Schmid 2007: 289). Die niedrigeren Freibeträge für eigenes Vermögen und Einkommen bzw. das des Lebenspartners beeinflussen auch die Bedürftigkeitskriterien, welche im Rahmen der Hartz-Reformen herabgesetzt wurden. Fast 90% der ehemaligen Sozialhilfeempfänger wurden als arbeitsfähig bezeichnet (Hassel / Schiller 2010: 36). Die Vollbeschäftigung ist durch Mini-Jobs, Leih- und Kurzarbeiten schwerer erreichbar oder, laut Schmid, zu einem „Traum“ geworden (2006).

Demnach ist die erste Hypothese der Arbeit bestätigt: Durch die Veränderung externer und interner Rahmenbedingungen kam es durch die Hartz-Reformen zu einer Verschiebung des deutschen Wohlfahrtsstaatsmodells – wahrscheinlich in Richtung des liberalen Modells, da sich die neuen Policies mehr auf den (Arbeits-)Markt als auf die Familie stützen - , was auf veränderte *belief systems* der politischen Hauptakteure schließen lässt. Im Folgenden soll nun die Tiefe dieser Verschiebung untersucht werden.

5. Advocacy Coalitions innerhalb des Entscheidungsprozesses

Eine Veränderung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitiken durch die Hartz-Reformen wurde aufgezeigt. Aber wie tief griffen sie? Fanden sie auf der Ebene der *secondary beliefs* statt und änderten sich nur die Instrumentarien zur Erreichung gleichbleibender Ziele oder wandelten sich die *policy core beliefs* der Hauptakteure im politischen Entscheidungsprozess?

Laut ACF-Befürwortern sind ACs die beste Möglichkeit um das Verhalten und die Präferenzen hunderter von Organisationen und Teilnehmer eines Subsystems zu aggregieren. Dabei verlangt der ACF-Ansatz eigentlich die Einbeziehung von Forschern und Journalisten in die Bildung von Koalitionen. Allerdings

bekannt er auch, dass dies erstens sehr kompliziert werden kann, dass zweitens letztlich die politisch starken Akteure herausgefiltert werden müssen und dass drittens korporatistische Demokratien wie die Bundesrepublik eher politisch geschlossene Systeme aufweisen. Durch ihre zentralisierten Entscheidungsverfahren und die eher geringe Partizipation durch eine kleine Anzahl von Regierungsautoritäten und Führungskräften der kontrollierenden und beratenden Institutionen ist auch die Anzahl der Mitglieder von *ACs* automatisch eher gering und die Öffentlichkeit zunächst ausgeschlossen. Nichtsdestotrotz spielen auch hier gerade bei der Nachhaltigkeit von Veränderungen die öffentliche Meinung und die Leadership-Qualitäten der dominanten *AC* eine große Rolle (Sabatier / Weible 2007: 196-203).

Die Mitglieder einer *AC* haben gemeinsame *policy core beliefs*. Diese werden an folgenden Punkten gemessen: an der Problemdefinition (Was steht hinter der aktuellen Problemlage? Was ist dafür verantwortlich?), der Meinung hinsichtlich der Beziehung von Staat und Markt, der Definition von Wohlfahrt und gleichzeitig der Prioritätensetzung im Hinblick auf Wohlfahrt und Wachstum (Sabatier / Weible 2007: 194ff). Eine Voraussetzung für einen Wandel oder einen Kontinuitätsbruch ist das Erlangen eines Konsensus der *ACs* innerhalb eines Subsystems: je mehr Interaktionen zwischen den *ACs* stattfinden, desto schneller und wahrscheinlicher kommt eine Veränderung des Status Quo zustande. Hierbei müssen die *ACs* nicht gleichberechtigt sein; meist verhält sich eine der *ACs* dominant gegenüber der anderen. Dies liegt an der Ressourcenverteilung unter den einzelnen Akteuren der *ACs* (Sabatier / Weible 2007: 200-2003). Für die Untersuchung der relevanten *ACs* müssen zunächst die *policy core*-Indikatoren identifiziert und dann in *secondary beliefs* übersetzt werden (Ingold/ Varone 2011: 11).

5.1. Operationalisierung der *ACs*

In der Diskussion um die Hartz-Reformen sind zwei *ACs* auszumachen: eine um die Verteidiger des Status Quo, die die Grundwerte des konservativen Wohlfahrtsstaates vertrat und sich für die gerechte Verteilung von Arbeit einsetzte und eine mit den Anhängern der aktivierenden Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, wie sie vor allem auch innerhalb der EU durch die EBS propagiert wurde. Letztere setzte auf die ökonomische Wettbewerbsfähigkeit und die Schaffung von Arbeit (Heinelt 2003: 140; Hassel / Schiller 2010: 269-276). Ist bei den letztlich geschlossenen Kompromissen eine Dominanz der Verteidiger-*AC* auszumachen, so kam es lediglich zu einem Policy-Wandel; dominierte jedoch die aktivierende *AC*, so fand ein Kontinuitätsbruch der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik statt.

Die Verteidiger-*AC* sah das Problem der Massenarbeitslosigkeit vor allem als ein Ergebnis einer falschen Politik der Vorgänger und der fehlerhaften BA. Nach wie vor sprachen sie sich für eine tiefgreifende Intervention des Staates in die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik aus, wobei diese sich auf die Verteilung der Arbeit und somit auf das Erreichen einer sozialen Gerechtigkeit stützen sollte. Im Denken des konservativen Wohlfahrtsstaatsmodells ist eine Balance von Wohlfahrt und Wachstum nötig, wobei die Wohlfahrt und somit der Statuserhalt nicht vernachlässigt werden dürfen (Heinelt 2003: 140). Die *policy core beliefs* dieser *AC* sind auf korporatistische Strukturen und die Einbindung der Sozialpartner in den Entscheidungsverfahren aufgebaut; das Beitrags- und Äquivalenzprinzip, die keynesianische Beschäftigungspolitik und die Lebenssicherung von Bedürftigen bilden die Grundprinzipien. In *secondary beliefs* übersetzt, äußern sie sich wie folgt: tripartitische Entscheidungsverfahren (z.B. in der BA), Trennung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, strenge Zumutbarkeitskriterien für Neueingliederung von ehemals Arbeitslosen, Ausweichangebote für Ältere (Vorruhestandsangebot), Ausländer (Rückkehrförderung) und Frauen (Familienförderung, Ehegattensplitting) und somit mehr Arbeitsplätze für Männer (Schmid 2006: 177f).

Im Gegensatz hierzu sieht die aktivierende *AC* das Problem der Massenarbeitslosigkeit vor allem daraus resultierend, dass der Staat ständig in einer „lender-of-last-resort“- Rolle auftritt und durch den Grundsatz des Stauerhalts den Arbeitslosen keinen Anreiz gibt sich wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Kanzler Schröder propagierte seine Reformen daher mit dem Satz: „Niemand[em] wird es künftig gestattet sein, sich zu Lasten der Gemeinschaft zurückzulehnen“ (Gillen 2004: 20). Ihm als einem der Hauptakteure der zweiten *AC* ging es um die Schaffung von Arbeit durch eine aktivierende Politik und eine vermehrte Überlassung des Arbeitsmarktes an seine Eigendynamiken. Die ökonomische Wettbewerbsfähigkeit des Staates ist dieser *AC* wichtig und das Wachstum der Wohlfahrt vorangestellt (Heinelt 2003: 140). Ihre *policy core beliefs* bewegen sich um den Grundsatz der Wettbewerbsfähigkeit herum: sie wollen eine strukturelle Entschlackung von Entscheidungsverfahren, eine Eigenverantwortlichkeit von Arbeitslosen und eine Wettbewerbsfähigkeit des Faktors Arbeit, in der die Zumutbarkeit nur noch eine bedingte Rolle spielt. In ihren *secondary beliefs* spiegeln sich diese *core beliefs* in der Lockerung der Zumutbarkeitsregelungen, der Förderung von Selbstständigkeit, Leih- und Kurzarbeit, Mini-Jobs und privaten Vermittlungsfirmen sowie in Sanktionen bei der Nicht-Akzeptanz von Wiedereingliederungsarbeiten. Im Schröder-Blair-Papier steht hierzu: „Der Arbeitsmarkt braucht einen Sektor mit niedrigen Löhnen, um gering Qualifizierten Arbeitsplätze verfügbar zu machen“ (Schröder / Blair 1999¹¹). Weiterhin propagieren sie die Erwerbstätigkeit von Frauen und einen hauptamtlichen und somit vor der Einbindung von Sozialpartnern teilweise geschützten Vorstand der BA.

Durch die Identifizierung der *policy core* Indikatoren und ihre Definierung in *secondary beliefs* können die Hauptakteure der Hartz-Reformen in der Kommission und in den Regierungs- (und hier besonders der SPD, da die Grünen nach 2001 keine Hauptakteure mehr in der Sozialpolitik hatten) und Oppositionsparteien ausgemacht werden¹², denn diese spielten die Hauptrollen in der Schaffungs- und der Implementierungsphase (Hamm 2004: 52; Sabatier / Weible 2007: 193).

Die Rolle der Presse wird in dieser Arbeit nicht weiter betrachtet: erstens weil es den Rahmen der Arbeit sprengen würde, zweitens aufgrund der bereits genannten Schwächung in korporatistischen Regimes und drittens aufgrund der Tatsache, dass sie vor allem beim Policy-Lernen und der Ausbreitung der Meinung der politischen Hauptakteure nach der Durchsetzung neuer Policies in Aktion treten. Ähnlich verhält es sich mit den Gewerkschaften. Obwohl es immer wieder Verhandlungen mit der Regierung gab, war ihr Einfluss außerhalb der Hartz-Kommission, in der insgesamt drei Gewerkschaftler saßen, eher gering. Der DGB war intern gespalten und stellte sich letztlich auf die Seite der SPD (Hassel / Schiller 2012: 217-231).

5.2. Hauptakteure in der Hartz-Kommission

Obwohl die Mehrzahl der Mitglieder Reformvorschläge im Sinne Schröders und seines richtungsweisenden Schröder-Blair-Papiers bevorzugten, gab es einige Kommissionsmitglieder, die den konservativen Wohlfahrtsstaat noch nicht aufgegeben hatten. Die wichtigsten Vertreter der Verteidiger-*AC* waren Leipzigs Oberbürgermeister Wolfgang Tiefensee, Günther Schmid vom WZB und Norbert Benschel von der Deutschen Bahn und der Daimler Chrysler Services AG. Sie stellten sich u.a. gegen die neuen Aktivierungsmaßnahmen, die ihrer Meinung nach nicht nur die Versicherungsauszahlungen verzögerten, sondern

¹¹ Zitiert in Schmid 2006: 193

¹² Die Aufführung der *ACs* und ihrer Hauptakteure befindet sich im Anhang. Es handelt sich um eine von der Autorin selbstständig angefertigte Darstellung basierend auf den beigefügten Quellen. Die Auswahl der Personen bezieht sich auf die in der Fachliteratur häufig genannten Akteure im Zusammenhang mit den Hartz-Reformen; sie wurden anschließend einzeln recherchiert.

auch den Verdrängungswettbewerb auf dem Arbeitsmarkt verstärkten und auf den Arbeitssuchenden stigmatisierend wirkten (Bensel 2003: 17-26). Sie befanden, genau wie Isolde Kunkel-Weber von ver.di, Werner Jann von der Universität Potsdam und Wilhelm Schickler vom Landesarbeitsamt Hessen einen Großteil der vorgeschlagenen Instrumentarien letztlich für vereinbar mit ihren Zielen. Zu späterem Zeitpunkt machten sie aber alle darauf aufmerksam, dass die aktivierende Richtung der Reformvorschläge in der Implementierungsphase und vor allem im Vermittlungsausschuss durch die Oppositionsparteien erheblich verstärkt wurde und nicht mehr ihren Zielen entspreche. Kunkel-Weber verurteilt im Besonderen das Hartz IV-Gesetz, welches mit den Ideen der Kommission nichts mehr zu tun hätte (dradio.de 24.08.2004).

Auf Seiten der aktivierenden *AC* waren neben dem Kommissionsvorsitzenden Peter Hartz (VW und IG Metall) und dem BA-Vorstandsvorsitzenden Florian Gerster, der in der Kommission Gastrecht besaß (Siefken 2006: 381), vor allem Vertreter aus Unternehmens- und Beraterbereich (Jobst Fiedler von Roland Berger, Peter Kraljic von McKinsey&Company, Klaus Luft von Goldman Sachs, Eggert Voscherau von BASF und Heinz Fischer von der Deutschen Bank) die Hauptakteure. Sie plädierten für einen Ausbau der Zeit- und Leiharbeit, für die Verkürzung von Versicherungsleistungen und Sanktionen (Fischer et al 2002). Erstaunlicherweise schlossen sich auch der NRW-Arbeitsminister Harald Schartau und Peter Gasse von der IG Metall der aktivierenden *AC* an. Letzterer trat als ein untypischer Gewerkschaftler auf und „predigte“ auf einer Fachtagung der IG Metall für das Wachstum, die Zeitarbeit und aktivierende Maßnahmen für Arbeitslose (Siemer 2003; Hassel / Schiller 2010: 221). Einer der stärksten Vertreter der aktivierenden *AC* war Hanns-Eberhard Schleyer vom Zentralverband des Deutschen Handwerks: Er blieb der letzten Sitzung fern, weil die von ihm vertretenen Leistungskürzungen für Arbeitslose nicht explizit eingearbeitet wurden (Hassel / Schiller 2010: 225f).

Der Hartz-Bericht war zum Ende hin also ein Kompromiss, eher noch ein „zufälliges Puzzle heterogener Reformvorschläge“ (Schmid 2003: 79), welches viele Punkte enthielt, über die formal nie abgestimmt wurde. In Bezug auf die vorgeschlagenen Instrumentarien scheint innerhalb des Forums, welches die Kommission darstellte, die aktivierende *AC* zu dominieren, was häufig dem Konsensverfahren per Stimmungslage, den nicht vorhandenen Minderheitsvoten und der Moderation des Vorsitzenden zugerechnet wird (Siefken 2006: 378-381). Allerdings wurden viele Vorschläge der aktivierenden *AC*, wie z.B. die Begrenzung des Arbeitslosengeldes auf 12 Monate (Hassel / Schiller 2010: 225f), auch wieder gestrichen (Siefken 2006: 380f)¹³. Die Mitglieder der Verteidiger-*AC* haben dem Bericht in vielen Teilen zugestimmt und ihn selbst im Sinne ihrer Ziele vertreten. Sie wurden daher nicht einfach durch fehlende Minderheitsvoten und Konsensdruck übertrumpft, sondern durch Policy-Lernen zwischen den *ACs* auf Ebene der *secondary beliefs* von einigen Neuerungen überzeugt. In der Phase der Schaffung der Reformvorschläge ist durch deren Heterogenität nur ein Wandel wohlfahrtsstaatlicher Konzepte auszumachen. *Policy-Broker* war hierbei Peter Hartz, der in seiner Vermittlerrolle das „Puzzle“ der *ACs* zusammenfügte.

5.3. Hauptakteure in Regierung und Opposition

Innerhalb der Regierung begann deren Zerrissenheit mit Bodo Hombachs Programmentwurf für eine neue Sozialdemokratie, welches er zur Bundestagswahl 1998 herausbrachte¹⁴. Bis Juli 1999 war Hombach unter Schröder Chef des Bundeskanzleramts und wirkte maßgeblich an der Entstehung des Schröder-Blair-Papiers mit (Hassel / Schiller 2010: 157ff). Somit kann man Hombach als einen der Gründungsmit-

¹³ In der Implementierungsphase der Reformen wurde dieser Vorschlag wieder aufgenommen und im Hartz IV-Gesetz verarbeitet.

¹⁴ Hombach, Bodo (1998): Aufbruch. Die Politik der Neuen Mitte, München, Econ Verlag

glieder der aktivierenden *AC* ansehen. Sein Gegenspieler war Rudolf Dreßler, ein bekannter Traditionalist, der von Schröder bei der Neubesetzung nach dem Wahlsieg von 1998 gar nicht erst berücksichtigt wurde. Gemeinsam mit den linksorientierten Arbeitsgemeinschaften Jusos, AfAs und ASF veröffentlichte er eine „Berliner Erklärung“. Darin stand, dass „eine Sozialdemokratie, die Weltmarktorientierung, Marktliberalisierung und Sozialstaatsprivatisierung zum Maßstab nimmt, an ihren selbstgesetzten Ansprüchen scheitern“ müsse (Dreßler 1999¹⁵).

Neben Dreßler waren die Parteilinken (Schmidt 2005: 113) Oskar Lafontaine, Ottmar Schreiner und Andrea Nahles wichtige Akteure innerhalb der Regierungspartei, die vehement gegen die aktivierende *AC* unter Kanzler Schröder, Bundestagsfraktionsvorsitzendem Müntefering, Wirtschafts- und Arbeitsminister Clement und Finanzminister Eichel kämpften. Aus Protest gegen die neue Kursrichtung der Partei legte Lafontaine 1999 sein Bundestagsmandat nieder und verließ die Partei im Jahre 2005, was die Parteilinke erheblich schwächte (Schmidt 2001: 253).

Andere Parteimitglieder wie Christian Lange, Sprecher des moderat eingestellten ‚Netzwerks‘, unterstützen wiederum die aktivierende *AC* und empfanden die Reformen sogar als ein „Minimum des Nötigen“. Um innerhalb der Regierungskoalition einen Konsensdruck aufzubauen, knüpfte Schröder schließlich die Abstimmung über den Reformkurs an eine Vertrauensfrage. Ein Niederlegen seiner Ämter hätte die Spaltung der SPD bedeutet, was sicherlich bei der Betrachtung des 90%igen Stimmanteils für Schröder mit einbezogen werden muss. Selbst bei der Abstimmung um Hartz IV stimmte die rot-grüne Regierung mit einer Enthaltung geschlossen für den veränderten Gesetzesentwurf (Hassel / Schiller 2010: 272ff, 276). Innerhalb der Regierung siegte somit die aktivierende *AC*, womit ein Kontinuitätsbruch der wohlfahrtsstaatlichen *policy core beliefs* in der SPD stattfand und das Wohlfahrtsstaatsmodell für Deutschland sich änderte. Als *Policy-Broker* diente der Druck der zerstrittenen Partei zur Kohäsion vor der nächsten Wahl.

Die Opposition war im Grunde nicht zerrissen. Obwohl sie sich anfänglich sehr gegen die Hartz-Vorschläge wehrte¹⁶, so entsprachen diese doch eigentlich der Programmatik von CDU/CSU und FDP. Die *policy core beliefs* stimmten überein, nur auf der Ebene der *secondary beliefs* gab es den Ruf nach Änderungen und anderen Schwerpunktsetzungen¹⁷ (Hassel / Schiller 2010: 276-283; Spiegel Online 12.06.2002; stern.de 14.08.2004; FAZ.net 03.01.2005). Auf Seiten der Opposition existierten soweit keine nennenswerten Mitglieder der Verteidiger-*AC*.

Während der Implementierungsphase erhielt die Verteidiger-*AC* demnach kaum Unterstützung, wodurch sich die aktivierende *AC* ohne Probleme durchsetzen konnte. „Unterm Strich war die SPD der Union [...] bei für die Regierung wichtigen Punkten der Ausgestaltung der Reform erheblich entgegengekommen. So etwa bei der Frage der Steuerentlastungen [...], bei der Zuständigkeitsfrage der Langzeitarbeitslosen“ und der Verschärfung der Zumutbarkeitsregeln (Hassel / Schiller 2010: 282). Wo es auf der Ebene der *secondary beliefs* starke Meinungsverschiedenheiten zwischen Regierung und Opposition gab, die zur Einberufung des Vermittlungsausschusses führten, konnten gemeinsame *policy core beliefs* nicht geleugnet werden. Die Einigung auf der Ebene der *secondary beliefs* gelang durch die Übernahme der *Policy-Broker*-Rolle durch den

¹⁵ Zitiert nach Hassel / Schiller 2010: 158f

¹⁶ Friedrich Merz sprach von einem „heißen Herbst“ der Konfrontation (Hassel / Schiller 2010: 276), Merkel von „Flickschusterei“ (RP.Online 13.08.2002) und Stoiber von einem Bluff (Spiegel Online 26.06.2002).

¹⁷ Daher gab es verschiedene Gegenentwürfe wie z.B. den Stoiber-Späth-Plan, der für die Verschärfung der Zumutbarkeit, die Erweiterung der Befristung von Arbeitsverhältnissen und den Ausbau des Niedriglohnssektors anstelle der schnelleren Vermittlung von Arbeitsplätzen plädierte (Spiegel Online 12.07.2002).

jeweiligen Vorsitzenden des Vermittlungsausschusses¹⁸, der sich um Konsens innerhalb des Ausschusses bemühen sollte (Koggel 2006: 6f).

Somit ist ein Kontinuitätsbruch aufgetreten. Die zweite Hypothese bewahrheitet sich, wobei sie insofern konkretisiert werden muss, als dass der Bruch erst in der Implementierungsphase erfolgte. Wodurch er entstand, ist nicht Gegenstand dieser Arbeit; festgestellt werden muss nur, dass eine Mehrzahl der politischen Akteure die Aktivierungsideen unterstütze und die Wettbewerbsfähigkeit des Arbeitsmarktes schlussendlich vor den Stuserhalt der Deutschen stellte.

6. Fazit: Wandel oder Kontinuitätsbruch?

Die Arbeit beweist eine Verschiebung des deutschen Wohlfahrtsstaatsmodells durch die Hartz-Reformen. Dies beruht auf der Tatsache, dass die Mehrheit der politischen Hauptakteure der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik die Aktivierungsstrategie dem Status Quo vorzog und sich in der Implementierungsphase der Reformen durchsetzt. Da sich der dominante Ort der Solidarität ebenfalls von der Familie in Richtung (Arbeits-)Markt verschob, ist davon auszugehen, dass sich das deutsche Wohlfahrtsstaatsmodell der liberalen Welt (Esping-Andersen 1990) nähert.

Die Bildung von *policy core beliefs* fußt auf zuvor gemachten Policy-Entscheidungen. Eine Veränderung von *policy core beliefs* der politischen Elite bedeutet nicht zwangsläufig einen breiten Rückhalt in der Gesellschaft; laut Sabatier benötigt die Entstehung von Stabilität innerhalb eines Subsystems durch Policy-Lernen ungefähr ein Jahrzehnt. In diesem Jahr wird das 10jährige Jubiläum der Hartz-Ideen gefeiert: im August vor einer Dekade stellte die Hartz-Kommission ihre Ergebnisse erstmalig vor.

Aber wo stehen die Hartz-Reformen in der Öffentlichkeit nun? Immer wieder brechen Proteste gegen einzelne Bestimmungen des Reformpakets aus und nicht wenige verlangen eine komplette Überarbeitung der Hartz IV-Gesetze oder halten die Arbeitsmarktreform im Ganzen für gescheitert (Butterwegge 2006: 184-202), wohingegen die 'Wirtschaftsweisen'¹⁹ die Hartz-Reformen begrüßen und der Politik raten, den Reformkurs fortzusetzen (Sachverständigenrat 2005). Gefühltetes Scheitern einer derartigen Reform bewirkt ein Hinterfragen der *policy core beliefs* der dominanten AC und kann ihre Nachhaltigkeit negativ beeinflussen (Sabatier / Weible 2007: 204f). In der Realpolitik war dies sichtbar an Stimmenverlust und letztlich Wahlniederlage der SPD bei den vorzeitigen Neuwahlen im Jahr 2005 (Hassel / Schiller 2010: 50f).

Da aber die nachfolgende Regierung ebenfalls der aktivierenden AC angehörte, war es äußerst unwahrscheinlich, dass sie, ohne weitere Veränderungen externer Rahmenbedingungen, ihre Präferenzen und somit ihren Kurs ändern würde. Ob der Bruch mit den wohlfahrtsstaatlichen Grundprinzipien sich durch Policy-Lernen bereits auf das *belief system* der deutschen Bürger niederschlagen hat, ist im Hinblick auf die oben genannten Proteste fragwürdig; bleibt die aktivierende AC jedoch an der Macht, wird dies auch in der Gesellschaft seine Wirkung zeigen und die in der Regierung vorherrschenden Präferenzen werden durch Policy-Lernen auf die Gesellschaft übertragen.

Innerhalb des ACF untersuchten Sabatier, Weible und McQueen die Nachhaltigkeit ihres Erklärungsansatzes. In einem Paper stellten sie anhand von 80 ACF-Analysen der letzten 20 Jahre fest, dass die Untersuchungen dazu tendieren, den ACF zu bestätigen. Allerdings müssten für die Generalisierbarkeit der Theorie weitere Studien erfolgen, die genauer auf die Stabilität und den Treuebruch von AC-Mitgliedern

¹⁸ In der 15. Wahlperiode wurden Sigmar Gabriel (SPD) und Joachim Hörster (CDU) zu den vierteljährlich wechselnden Vorsitzenden ernannt. Aufgrund von Neuwahlen in Niedersachsen wurde ersterer ab 2003 durch Henning Scherf (SPD) ersetzt.

¹⁹ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

eingehen. Weiterhin ist gerade der Einfluss von *ACs* in korporatistischen Staaten noch nicht genügend erforscht. Da hier die Politik wesentlich geschlossener scheint, stellt sich die Frage, ob der *ACF* überhaupt anzuwenden ist. In ihrem Paper beschreiben die drei Autoren, dass sie von einem eher geschlossenen und stabilen Kern ausgehen, aber auch eine eher faserige Peripherie beobachteten, in der die Akteure die Seiten je nach politischer Einflussmöglichkeit wechseln. Außerdem können innerhalb der *ACs* durchaus aufgrund unterschiedlicher *belief systems* in anderen Subsystemen Subgruppierungen entstehen, die die Homogenität von *ACs* infrage stellen. Hier kontern Weible et al. jedoch, dass sich bei Analysen auf die Hauptakteure und deren dominanter *beliefs* bezogen werden soll, wie es in dieser Arbeit ebenfalls praktiziert wurde (2009).

Alles in allem sind die Autoren überzeugt von der Generalisierbarkeit des Ansatzes (Weible et al. 2009: 121-135) und der Auswirkung der Resultate von *AC*-Konfrontation auf das eigene und verwandte Subsysteme (Sabatier 1988: 133). Daher ist davon auszugehen, dass der Kontinuitätsbruch, welcher durch die Hartz-Reformen stattgefunden hat, sich auch auf weitere Politikfelder des Wohlfahrtsstaates ausweitet, somit jeden und jede Bürger/in betrifft und in Zukunft betreffen wird.

Anhang

	Verteidiger-AC	Aktivierende AC
Hartz-Kommission	<p>Wolfgang Tiefensee (Oberbürgermeister LE)</p> <p>Isolde Kunkel-Weber (ver.di)</p> <p>Günther Schmid (WZB)</p> <p>Werner Jann (Uni Potsdam)</p> <p>Wilhelm Schickler (LAA Hessen)</p> <p>Norbert Bensele (DB, Daimler Chrysler)</p>	<p>Peter Gasse (IG Metall)</p> <p>Peter Hartz (VW, IG Metall)</p> <p>Florian Gerster (BA Vorsitz)</p> <p>Peter Kraljic (McKinsey)</p> <p>Harald Schartau (Arbeitsminister NRW)</p> <p>Jobst Fiedler (Roland Berger)</p> <p>Heinz Fischer (Dt. Bank)</p> <p>Eggert Voscherau (BASF)</p> <p>Klaus Luft (Goldmann Sachs)</p> <p>Hanns-Eberhard Schleyer (Zentralverband Dt. Handwerk)</p>
Regierung (hierbei werden das Bündnis 90/Die Grünen ausgespart, da sie seit 2001 keine Posten in der Sozialpolitik mehr innehaben und den „schmerzhaften Kompromiss“ ²⁰ mittragen)	<p>Rudolf Dreßler (bis 2000 AfA-Vorsitz)</p> <p>Oskar Lafontaine (bis 1999 Finanzminister)</p> <p>Ottmar Schreiner (AfA-Vorsitz)</p> <p>Andrea Nahles (Präsidium)</p>	<p>Bodo Hombach (bis 1999 Bundeskanzleramt)</p> <p>Gerhard Schröder (Bundeskanzler)</p> <p>Franz Müntefering (Vorsitz Bundestagsfraktion)</p> <p>Christian Lange (Netzwerk)</p> <p>Wolfgang Clement (Wirtschafts- & Arbeitsminister)</p> <p>Hans Eichel (Finanzminister)</p>
Opposition (vor allem Union)		<p>Angela Merkel (CDU)</p> <p>Edmund Stoiber (CSU)</p> <p>Wolfgang Gerhardt (FDP)</p> <p>Roland Koch (CDU)</p> <p>Lothar Späth (CDU)</p>

²⁰ Bündnis 90/Die Grünen (2010)

Selbstständige Aufstellung der ACs (die Funktionen der Hauptakteure beziehen sich auf den untersuchten Zeitraum von 2002 bis 2005, sollte dies nicht anders aufgeführt sein) basierend auf folgenden Quellen:

Hartz-Kommission 2002

Hamm 2004: 62-73

Hassel / Schiller 2010: 217-231, 264-284

Jann / Schmid 2004: 7-18

Schröder / Blair 1999

Siefken 2006: 376-381; 386f

zu Bensel:	Bensel 2003
zu Clement:	Süddeutsche.de vom 16.11.2002 derStandard.at vom 22.05.2012
zu Eichel:	stern.de vom 04.09.2004
zu Gerster:	Stuttgarter-Zeitung.de 30.01.2010
zu Hartz:	Hartz 2007: 143-260 FAZ.net vom 25.06.2002 ARD Mediathek vom 14.11.2011
zu Koch:	Spiegel Online 08.07.2002
zu Kunkel-Weber:	dradio.de vom 24.08.2004
zu Luft:	manager magazin online vom 20.10.2006
zu Merkel:	RP.Online vom 13.08.2002
zu Müntefering:	dradio.de vom 08.07.2002 Zeit Online vom 17.05.2006
zu Schartau:	dradio.de vom 16.08.2002 ksta.de vom 14.08.2007
zu Schleyer:	Focus.de vom 19.08.2002
zu Schmoldt:	dradio.de vom 13.08.2002
zu Schröder:	Spiegel Online vom 12.07.2002 stern.de vom 14.08.2004
zu Sommer:	DGB am 24.06.2002 Der Tagesspiegel vom 21.09.2002
zu Stoiber:	Spiegel Online vom 26.06.2002 Spiegel Online vom 12.07.2002

Quellen- und Literaturverzeichnis

- Albers, Jens (2001): Recent Developments of the German Welfare State: Basic Continuity or Paradigm Shift?, Zes-Arbeitspapier 6/2001, Bremen
- ARD Mediathek (14.11.2011): Auf der Suche nach Peter Hartz, URL: http://mediathek.daserste.de/sendungen_a-z/799280_reportage-dokumentation/8753676_auf-der-suche-nach-peter-hartz, zuletzt angesehen am 05.06.2012
- Bensel, Norbert (2003): Die Hartz-Kommission: Vision, Reformvorschläge und Stand der Umsetzung, in: Raddatz, Guido / Schick, Gerhard (Hrsg.) (2003): Damit Hartz wirkt!, Berlin, Stiftung Marktwirtschaft, S. 17-26
- Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses, Deutscher Bundestag, Drucksache 15/202 vom 17.12.2002: Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses zum Zweiten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Drucksachen 15/26, 15/77, 15/91, 15/133, URL: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/15/002/1500202.pdf>, zuletzt zugegriffen am 20.05.2012
- Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses, Deutscher Bundestag, Drucksache 15/2259 vom 16.12.2003: Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses zum Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Drucksachen 15/1516, 15/1638, 15/1728, 15/1749, 15/1994, URL: https://www.juris.de/jportal/docs/news_anlage/jpk/sgbb-3/mat/1502259.pdf, zuletzt zugegriffen am 20.05.2012
- Blancke, Susanne / Schmid, Josef (2003): Bilanz der Bundesregierung Schröder in der Arbeitsmarktpolitik 1998-2002: Ansätze zu einer doppelten Wende, in: Egle, Christoph / Ostheim, Tobias / Zohlhöfer, Reimut (Hrsg.) (2003): Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, S. 215-238
- Bündnis 90/Die Grünen (2010): Raus aus der Arbeitsfalle! Die grüne Grundsicherung: ein Leben in Würde und Chancen auf Arbeit für alle, URL: <http://www.gruene.de/themen/soziale-gerechtigkeit/raus-aus-der-armutsfalle.html>, zuletzt aufgerufen am 05.06.2012
- Butterwege, Christoph (2006): Krise und Zukunft des Sozialstaates, 3. Auflage, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften
- derStandard.at (22.05.2012): Öffnung des Arbeitsmarkts ist die Lösung, Interview mit Wolfgang Clement, URL: <http://derstandard.at/1336697618161/Wolfgang-Clement-Oeffnung-des-Arbeitsmarkts-ist-die-Loesung>, zuletzt zugegriffen am 05.06.2012
- Der Tagesspiegel (21.09.2002): DGB-Chef Sommer: Union hat uns den Kampf angesagt. Arbeitnehmer klagen über den armen Staat und loben Hartz-Pläne, URL: <http://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/dgb-chef-sommer-union-hat-uns-den-kampf-angesagt-arbeitnehmer-klagen-ueber-den-armen-staat-und-loben-hartz-plaene/347862.html>, zuletzt zugegriffen am 05.06.2012
- DGB (24.06.2002): DGB: Mit uns kann und muss Peter Hartz rechnen, URL: http://www.dgb.de/presse/++co++3f0d7f02-1557-11df-4ca9-00093d10fae2/@@index.html?tab=Artikel&display_page=33&search_text=Leiharbeit, zuletzt zugegriffen am 05.06.2012
- dradio.de (08.07.2002): Vorschläge der Hartz-Kommission werden diskutiert, Interview mit Franz Müntefering, URL: http://www.dradio.de/dlf/sendungen/interview_dlf/154727/, zuletzt zugegriffen am 05.06.2012
- dradio.de (13.08.2002): Steueramnestie und Hartz-Vorschläge, Interview mit Hubertus Schmoldt, URL: http://www.dradio.de/dlf/sendungen/interview_dlf/154844/, zuletzt zugegriffen am 05.06.2012

- dradio.de (16.08.2002): Hartz-Kommission legt Bericht vor, Interview mit Harald Schartau, URL: http://www.dradio.de/dlf/sendungen/interview_dlf/154862/, zuletzt zugegriffen am 05.06.2012
- dradio.de (24.08.2004): Ver.di befürwortet Mindestlohn, Interview mit Isolde Kunkel-Weber, Mitglied im ver.di Bundesvorstand, URL: http://www.dradio.de/dlf/sendungen/interview_dlf/296794/, zuletzt zugegriffen am 05.06.2012
- Eising, Rainer (2003): Konvergenz- und Stabilisierungswirkungen einer europäischen Arbeitslosenversicherung, Berlin, Duncker & Humblot
- Esping-Andersen, Gøsta (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge, Cambridge University Press
- Esping-Andersen, Gøsta (1998): The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton, Princeton University Press, 4. Ausgabe
- FAZ.net (25.06.2002): Peter Hartz: Des Kanzlers Rettungsanker, URL: <http://www.faz.net/aktuell/politik/portraet-peter-hartz-des-kanzlers-rettungsanker-160834.html>, zuletzt zugegriffen am 05.06.2012
- FAZ.net (03.01.2005): Protest gegen Hartz IV, URL: <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/arbeitsmarktreform-protest-gegen-hartz-iv-1209132.html>, zuletzt zugegriffen am 19.05.2012
- Fischer, Heinz / Kraljic, Peter / Luft, Klaus (2002): Ziele der Arbeitsmarktpolitik, in: Hartz-Kommission (2002): Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Bericht und Informationsmaterial der Kommission, URL: <http://www.orga.uni-sb.de/lehre/hartz-kommission/Start.pdf>, zuletzt zugegriffen am 05.05.2012
- Fleckstein, Timo / Seeleib-Kaiser, Martin (2007): Discourse, Learning and Welfare State Change of German Labour Market Reforms, in: Social Policy & Administration, Vol. 41, No. 5, S. 427-448
- Focus.de (19.08.2002): Arbeitslose. Gesunbeter Hartz, URL: http://www.focus.de/politik/deutschland/arbeitslose-gesunbeter-hartz_aid_207381.html, zuletzt zugegriffen am 08.06.2002
- Gillen, Gabriele (2004): Hartz IV. Eine Abrechnung, Reinbek bei Hamburg, Rowohlt
- Gohr, Antonia (2003): Auf dem „dritten Weg“ in den „aktivierenden Sozialstaat“? Programmatistische Ziele von Rot-Grün, in: Gohr, Antonia / Seeleib-Kaiser, Martin (Hrsg.) (2003): Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, S. 125-146
- Gray, Anne (2004): Unsocial Europe? Social Protection or Flexploitation, London, Pluto Press
- Hamm, Anne-Marie (2004): Die Arbeit und die Entscheidungsprozesse der Hartz-Kommission, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Hartz, Peter (2007): Macht und Ohnmacht. Ein Gespräch mit Inge Kloepfer, Hamburg, Hoffmann und Campe
- Hassel, Anke / Schiller, Christof (2010): Der Fall Hartz IV. Wie es zur Agenda 2010 kam und wie es weitergeht, Frankfurt am Main, Campus Verlag
- Heinelt, Hubert (2003): Arbeitsmarktpolitik – von „versorgenden“ wohlfahrtsstaatlichen Interventionen zur „aktivierenden“ Beschäftigungsförderung, in: Gohr, Antonia / Seeleib-Kaiser, Martin (Hrsg.) (2003): Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, S. 125-146
- Heinze, Rolf G. / Schmid, Josef / Strünck, Christoph (1999): Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat: Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in den 90er Jahren, Opladen, Leske + Budrich
- Ingold, Karin / Varone, Frédéric (2011): Treating Policy Brokers Seriously: Evidence from the Climate Policy, in: Journal of Public Administration Research and Theory Advance Access, 19.07.2011, URL: <http://jpart.oxfordjournals.org/>, zuletzt zugegriffen am 18.05.2012

- Jann, Werner / Schmid, Günther (2004): Die Hartz-Reform am Arbeitsmarkt: Eine Zwischenbilanz, in: Jann, Werner / Schmid, Günther (Hrsg.) (2004): Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt, Berlin, edition sigma
- Klammer, Ute / Leiber, Simone (2004): Wohlfahrtsstaatswandel in Europa: Konvergenz der Aktivierungspolitiken?, in: Busch, Klaus (Hrsg.) (2008): Wandel der Wohlfahrtsstaaten in Europa, Schriften der Hans-Böckler-Stiftung zur europäischen Arbeits- und Sozialpolitik, Baden-Baden, Nomos, S. 95-130
- Koggel, Claus Dieter (2006): Die Tätigkeit des Vermittlungsausschusses in der fünfzehnten Wahlperiode des Deutschen Bundestages. Sechzehnte zeitliche Übersicht mit Fundstellen, in: Bundesanzeiger, Jahrgang 58, Nr. 18a, 26.01.2006
- ksta.de (14.08.2007): Schartau – Nicht starr an Regeln festhalten, URL: <http://www.ksta.de/servlet/OriginalContentServer?pagename=ksta/ksArtikel/Druckfassung&aid=1186044292080>, zuletzt zugegriffen am 05.06.2012
- Lütz, Susanne (2004): Der Wohlfahrtsstaat im Umbruch – Neue Herausforderungen, wissenschaftliche Kontroversen und Umbauprozesse, in: Lütz, Susanne / Czada, Roland (Hrsg.) (2004): Wohlfahrtsstaat – Transformation und Perspektiven, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 11-35
- manager magazin online (20.10.2006): Was macht eigentlich Klaus Luft?, URL: <http://www.managermagazin.de/magazin/artikel/0,2828,443437-2,00.html>, zuletzt zugegriffen am 05.06.2012
- OECD (2004): Employment Protection Regulation and Labour Market Performance, URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/8/4/34846856.pdf>, zuletzt zugegriffen am 10.03.2012
- Ostheim, Tobias / Schmidt, Manfred G. (2007): Sozialpolitik nach der Wiedervereinigung, in: Schmidt, Manfred G. / Ostheim, Tobias / Siegel, Nico A. / Zohnhöfer, Reimut (Hrsg.) (2007): Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 193-209
- RP.Online (13.08.2002): Merkel: Hartz-Vorschläge sind Flickschusterei, URL: <http://www.rp-online.de/politik/merkel-hartz-vorschlaege-sind-flickschusterei-1.2243049>, zuletzt zugegriffen am 05.06.2012
- Sabatier, Paul A. (1988): An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein, in: Policy Sciences, 1988, Nr. 21, S. 129-168
- Sabatier, Paul A. (2007): The Need for Better Theories, in: Sabatier, Paul A. (Hrsg.) (2007): Theories of the Policy Process, Colorado, Westview Press, 2. Auflage, S. 3-17
- Sabatier, Paul A. / Jenkins-Smith, H. (1999): The Advocacy Coalition Framework: An Assessment, in: Sabatier, Paul A. (Hrsg.): Theories of the Policy Process, Colorado, Westview Press, S. 117-166
- Sabatier, Paul A. / Weible, Christopher M. (2007): The Advocacy Coalition Framework. Innovations and Clarifications, in: Sabatier, Paul A. (Hrsg.) (2007): Theories of the Policy Process, Colorado, Westview Press, 2. Auflage, S. 189-220
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2005): Die Chancen nutzen – Reformen mutig voranbringen, Jahresgutachten 2005/06, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden
- Schmid, Günther (2003): Gestaltung des Wandels durch wissenschaftliche Beratung. Das 'Bündnis für Arbeit' und die 'Hartz-Kommission', in: Ramge, S. (Hrsg.) (2003): Management of Change in der Politik?, Reformstrategien am Beispiel der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Münster, S. 68-86
- Schmid, Günther (2006): Der kurze Traum der Vollbeschäftigung: Was lehren 55 Jahre deutsche Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik?, in: Schmidt, Manfred G. / Zohnhöfer, Reimut (Hrsg.) (2006): Regieren in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 177-201
- Schmid, Josef (2007): Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik – große Reform mit kleiner Wirkung?, in: Egle, Christoph / Zohnhöfer, Reimut (Hrsg.) (2007): Ende des rot-grünen

- Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005, Wiesbaden, VS-Verlag für Sozialwissenschaften
- Schmidt, Manfred G. (1998): Sozialpolitik. Historische Entwicklung und Internationaler Vergleich, 2. Auflage, Opladen, Leske + Budrich
- Schmidt, Manfred G. (2000): Immer noch auf dem „mittleren Weg“? Deutschlands Politische Ökonomie am Ende des 20. Jahrhunderts, in: Czada, Roland / Wollmann, Helmut (Hrsg.): Von der Bonner zur Berliner Republik. 10 Jahre Deutsche Einheit, Leviathan Sonderheft 19/1999, Wiesbaden, S. 491-514
- Schmidt, Manfred G. (2001): Ursachen und Folgen wohlfahrtsstaatlicher Politik: Ein internationaler Vergleich, in: Schmidt, Manfred G. (Hrsg.) (2001): Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil, Opladen, Leske + Budrich
- Schmidt, Manfred G. (2005): Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, 3., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Schröder, Gerhard / Blair, Tony (1999): Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten. Ein Vorschlag von Gerhard Schröder und Tony Blair vom 8. Juni 1999, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Nr. 7, S. 887-896
- Seils, Eric (2004): Sozialstaat und Arbeitsmarkt im Strukturwandel. Eine Analyse des Anpassungsprozesses in der Bundesrepublik, in: Lütz, Susanne / Czada, Roland (Hrsg.) (2004): Wohlfahrtsstaat – Transformation und Perspektiven, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 155-178
- Siefken, Sven T. (2006): Die Arbeit der sogenannten Hartz-Kommission und ihre Rolle im politischen Prozess, in: Falk, Svenja / Rehfeld, Dieter / Römmele, Andrea / Thunert, Martin (Hrsg.) (2006): Handbuch Politikberatung, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 374-389
- Siemer, Bruno (2003): Hartz – Neuer Schub für den Arbeitsmarkt, Fachtagung der IG-Metall NRW am 06. Februar 2003 in der Stadt Gütersloh
- Spiegel Online (26.06.2002): Diskussion über Hartz-Bericht. Stoiber kritisiert SPD-Vorstoß als großen Bluff, URL: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,202702,00.html>, zuletzt zugegriffen am 05.06.2012
- Spiegel Online (08.07.2002): Hartz-Vorschläge. Phantom oder Faszinosum?, URL: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,204305,00.html>, zuletzt zugegriffen am 05.06.2012
- Spiegel Online (12.07.2002): Arbeitsmarkt. Stoiber und Schröder spielen Hartz und Igel, URL: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,204891,00.html>, zuletzt zugegriffen am 05.06.2012
- Steck, Brigitte / Kossens, Michael (2003): Einführung zur Hartz-Reform, München, C.H.Beck
- stern.de (14.08.2004): Hartz-Reformen. Wutausbruch des Kanzlers, URL: <http://www.stern.de/politik/deutschland/hartz-reformen-wutausbruch-des-kanzlers-528360.html>, zuletzt zugegriffen am 05.06.2012
- stern.de (04.09.2004): Reformdebatte. Eichel warnt vor Finanzchaos, URL: <http://www.stern.de/politik/deutschland/reformdebatte-eichel-warnt-vor-finanzchaos-529310.html>, zuletzt zugegriffen am 05.06.2012
- Stuttgarter-Zeitung.de (30.01.2010): Interview mit Florian Gerster: Wer arbeitsfähig ist, sollte arbeiten, URL: <http://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.interview-mit-florian-gerster-wer-arbeitsfaehig-ist-sollte-arbeiten.1a9e4b85-c56c-4e37-836e-6d2cebbde8d7.html>, zuletzt zugegriffen am 05.06.2012
- Süddeutsche.de (16.11.2002): Mehr Ehrlichkeit wagen. Bei allen Fehlern der Bundesregierung: Die Stimmung im Land ist trüber als die Lage, URL: <http://www.sueddeutsche.de/politik/kommentar-mehr-ehrllichkeit-wagen-1.317126>, zuletzt zugegriffen am 05.06.2012

- True, James L. / Jones, Bryan D. / Baumgartner, Frank R. (2007): Punctuated-Equilibrium Theory. Explaining Stability and Change in Public Policymaking, in: Sabatier, Paul A. (Hrsg.) (2007): Theories of the Policy Process, Colorado, Westview Press, 2. Auflage, S. 155-187
- Vail, Michael I. (2007): The evolution of bargaining under austerity: political change in contemporary French and German labor-market reform, MPIfG Discussion Paper, URL: http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2007/30/pdf/dp07_10.pdf
- Vester, Michael (2009): Zwischen Prekarität und sozialer Gerechtigkeit: Der Wandel der deutschen Gesellschaftsstruktur, in: Gawrich, Andrea / Knelangen, Wilhelm / Windwehr, Jana (Hrsg.) (2009): Sozialer Staat – soziale Gerechtigkeit? Stand und Perspektiven deutscher und europäischer Wohlfahrtsstaatlichkeit, Opladen, Verlag Barbara Budrich, S. 41-91
- von Prittwitz, Volker (2007): Vergleichende Politikanalyse, Stuttgart, Lucius & Lucius
- Watson, Gregory H. (2008): Benchmarking – Vom Besten lernen, Landsberg, verlag moderne industrie, URL: <http://tocs.ulb.tu-darmstadt.de/26095270.pdf>
- Weible, Christopher M. / Sabatier, Paul A. / McQueen, Kelly (2009): Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework, in: The Policy Studies Journal, Vol. 37, No.1, S. 121-140, Oxford
- Werle, Raymund (2007): Pfadabhängigkeit, in: Benz, Arthur / Lütz, Susanne / Schimank, Uwe / Simonis, Georg (Hrsg.) (2007): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 119-131
- Zeit Online (17.05.2006): Hartz IV. Arbeiten fürs Essen, URL: <http://www.zeit.de/online/2006/20/Schreiner>, zuletzt zugegriffen am 05.06.2012