

Bilanz der Bundesregierung Schröder im Bereich der Arbeitsmarktpolitik 1998 – 2002:

Ansätze zu einer doppelten Wende

Susanne Blancke/Josef Schmid

Beitrag zu Egle, Christoph/Ostheim, Tobias/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.) 2003: Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag

1. Einleitung: Politik und Arbeitsmarkt

Das Beschäftigungs- und Arbeitsmarktsystem stellt ein zentrales Feld materieller Reproduktion und politischer Legitimation entwickelter Industriestaaten dar. Insofern ist es naheliegend, dass Regierungen versuchen, auf diesem Gebiet gute Ergebnisse vorzulegen. Dann verbinden sich funktionale Problemlösung und Wiederwahlchancen, was dem Credo liberaldemokratischer Systeme entspricht. Allerdings existieren dabei einige Hürden, die es zu überwinden gilt, wenn die Devise „Arbeit für alle“ realisiert werden soll. So lässt sich eine kapitalistische, international verflochtene Ökonomie nicht einfach steuern, staatliche Interventionen bedürfen politischer Mehrheiten und finanzieller bzw. organisatorischer Ressourcen. Dass gerade dieses ein Problem ist, zeigt der bundesrepublikanische Fall mit dem ausgeprägten Hang zur Einschränkung der Regierungsmacht und langwierigen Verhandlungen. Insofern stellt sich die Frage, welche Handlungs- und Reformspielräume denn für die rot-grüne Koalition bestanden haben, welche Restriktionen am Werk waren und – last but not least – welche „windows of opportunity“ (Kingdon 1984) sich geöffnet haben. Dabei konzentrieren wir uns vorrangig auf die aktive Arbeitsmarktpolitik; darunter fallen alle Maßnahmen der Vermittlung, Beratung, Qualifizierung und Arbeitsbeschaffung (ABM). Sie werden vor allem im SGB III (früher AFG) normiert und über die Bundesanstalt für Arbeit implementiert.¹

Um die angesprochenen Fragen zu klären, wollen wir zuerst die Entwicklung des Politikfeldes darstellen und dann ausgewählte Aspekte einer Erklärung zuführen. Theoretische Grundlage bildet dabei die Vergleichende Politikfeldanalyse, insbesondere das Theorem der Parteidifferenz (zum Forschungsstand vgl. Armingeon 2002, Schmidt 1993, Schmid 1998 und 2002, Zohlnhöfer 2002). Demzufolge macht es einen Unterschied, ob bürgerliche oder sozialdemokratische Parteien an der Regierung sind. Dieser müsste im Feld der Arbeitsmarktpolitik besonders ausgeprägt sein, da einer These von Hibbs (1977, 1991) zufolge eine Wahloption

¹ Weitere Strategien, die hier nicht näher untersucht werden, sind die nachfrageorientierte, keynesianische Globalsteuerung, die angebotsorientierte Wirtschaftspolitik und die Umverteilung des Arbeitsvolumens bzw. Arbeitszeitpolitik (vgl. dazu Blancke/Schmid/Roth 2001).

zwischen der Verfolgung des Vollbeschäftigungszieles, das bei Sozialdemokraten und ihrem Arbeiterklientel Priorität genießt, und der Bekämpfung der Inflation, die im Zentrum der bürgerlichen Interessen liegt, besteht. Diese „politische Ökonomie der Philipps-Kurve“ basiert jedoch auf den Annahmen einer keynesianischen Wirtschaftssteuerung bzw. auf deren Kontrast zu monetaristischen und angebotsorientierten Politikstrategien.

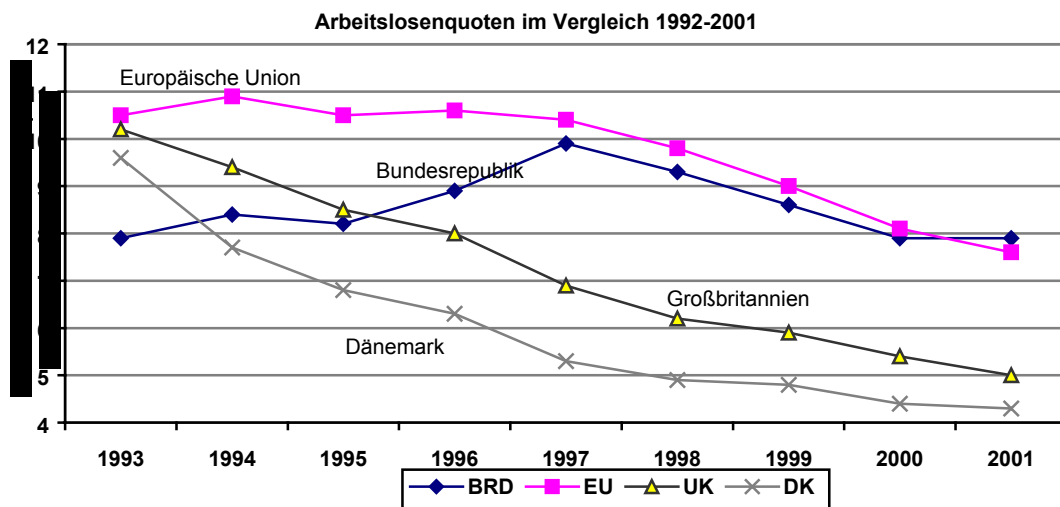
Inzwischen ist diese Differenz in der politischen Wirklichkeit weitgehend überholt, da sich die sozialdemokratischen Parteien im Zuge des sogenannten „Dritten Weges“ der neuen politisch-ökonomischen Situation angepasst und weitreichende Veränderungen gegenüber ihrer traditionellen programmatischen Ausrichtung vollzogen haben.² Damit wirkt die Parteiendifferenz einerseits entlang des klassischen Schemas bürgerlich vs. sozialdemokratisch und andererseits entlang der Scheidelinie alte vs. neue Sozialdemokratie. Eben dieses Phänomen wird von uns als doppelte Wende bezeichnet und in unseren Überlegungen in den Mittelpunkt gerückt.

2. Stand der Arbeitslosigkeit bei Regierungsübernahme

Als 1998 die rot-grüne Koalition die Regierungsgeschäfte übernahm, sah sie sich mit einer unverändert hohen Arbeitslosigkeit konfrontiert, die schon auf ihre Vorgängerin starken politischen Druck ausgeübt hatte. Zwischen 1993 und 1998 stieg die Arbeitslosigkeit in Deutschland von 7,9 % auf 9,3 % (OECD standardised unemployment rates). Auch wenn sie unter der Regierung Kohl noch unterhalb des EU Durchschnitts lag, war die Entwicklung doch alarmierend: Im EU Durchschnitt stagnierte die Arbeitslosigkeit zwischen 1995 und 1997 und konnte z.T. sogar deutlich abgebaut werden, in Deutschland stieg sie dagegen weiter an (vgl. Schaubild)³. Wenngleich diese Entwicklung in hohem Maße den besonderen ökonomischen Bedingungen im Osten geschuldet war, konnte ebenfalls im Westen ein deutlicher Anstieg um rund vier Prozentpunkte verzeichnet werden. Selbstverständlich waren diese Entwicklungen alleine nicht wahlentscheidend, jedoch beeinflussten sie in ganz erheblichem Maße das Wählerverhalten: So gaben zum Zeitpunkt der Bundestagswahlen 1998 im ZDF Politbarometer immerhin 80 Prozent der Befragten an, dass Arbeitslosigkeit das wichtigste Problem der Bundesrepublik sei (<http://www.zdf.de/ZDFde/inhalt/0,1872,1020771,00.html>).

² Ein wichtiges Element dieses Dritten Weges ist, neben dem Arbeitsrecht, der Lohn-, Abgaben- und Steuerpolitik etc., die aktive Arbeitsmarktpolitik, auf die in den folgenden Ausführungen vorrangig fokussiert werden soll.

³ Zur beschäftigungspolitischen Bilanz der Ära Kohl vgl. G. Schmid 1998; zu rot-grünen Leistungsbilanzen vgl. Heise 2002; Zinn 2002; Schatz 2002; Bertelsmann-Stiftung 2002; Beiträge in Schabedoth 2002.



Quelle: OECD (Labour Force Statistics, No. 1/2002)

Einige beschäftigungspolitische Vorstöße der christlich-liberalen Koalition, wie etwa die Errichtung eines „Bündnis für Arbeit“ 1995/96 sowie eine Verordnung zur Erhöhung der Freibeträge für arbeitende Sozialhilfeempfänger (1997) zur Schaffung von Arbeitsplätzen im Niedriglohnssektor scheiterten – ersteres an dem Rückzug der Arbeitnehmervertreter aus dem Bündnis im April 1996 (vgl. z.B. Schroeder/Esser 1999), letzteres am Widerstand des Bundesrates (vgl. Bundesrat 1998).

Was die aktive Arbeitsmarktpolitik anbelangt, wurden durch ihren massiven Einsatz vor allem im Osten – so auch im Wahljahr 1998 – zwischenzeitlich erhebliche Entlastungseffekte erzielt. Einige Neuerungen in Ostdeutschland, wie etwa die produktiven Lohnkostenzuschüsse Ost, die Förderung von Existenzgründungen für Arbeitslose sowie die Gründung von Beschäftigungsgesellschaften gaben zunächst Innovationsimpulse für die Weiterentwicklung des Arbeitsförderungsrechts (J. Schmid/Blancke 1997), die schließlich Eingang in das Arbeitsförderungsreformgesetz von 1997 fanden. Mit dem Reformgesetz und seiner Überführung in das SGB III 1998 wurde zudem auf eine verstärkte Aktivierung der Arbeitslosen gezielt (etwa durch Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien bei Arbeitsaufnahme, Pflicht zur aktiven Arbeitssuche etc.). Zuvor schon wurden Neuregelungen im Sozialhilferecht eingeführt, mit denen ebenfalls verstärkt Arbeitsanreize und Beschäftigungshilfen für Arbeitslose gegeben wurden. Insgesamt gesehen blieb eine wirklich umfassende Neuorientierung in der aktiven Arbeitsmarktpolitik aus und trug die Reform des Arbeitsförderungsrechtes in der Ära Kohl Züge vorwiegend inkrementeller Anpassungsprozesse (vgl. ausführlicher Zohlnhöfer 2001; G. Schmid 1998).

3. Die Arbeitsmarktpolitik der rot-grünen Regierung: wichtige Entwicklungen und Ereignisse

Vor dem Hintergrund der ungebrochen schlechten Situation auf dem deutschen Arbeitsmarkt machte die SPD die Arbeitsmarktpolitik zu einem zentralen Wahlkampfthema. Unter den „Neun guten Gründen, die SPD zu wählen“ befasste sich schon der erste Punkt mit dem Thema „Mehr Arbeitsplätze“.⁴ Angekündigt wurde für den Fall des Wahlsiegs die Senkung der Arbeitslosigkeit von über 4,2 (1998) auf 3,5 Millionen. Dies sollte unter anderem durch eine konzentrierte Aktion, ein „Bündnis für Arbeit, Innovation und Gerechtigkeit“ erzielt werden. Arbeitslosigkeit, so lautete der Slogan, lässt sich bekämpfen.

Nach den Wahlen brachte die neue Bundesregierung das Bündnis für Arbeit, wie zuvor angekündigt, zügig auf den Weg. Schon am 7. Dezember 1998 wurde ein „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ konstituiert und in der Folge eine Benchmarkinggruppe zur sachlichen und wissenschaftlichen Begleitung eingesetzt (vgl. auch Heinze i.d.B.). Auf breiten Konsens im Bündnis stieß das „Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit“ der Bundesregierung vom 25.11.1998. Gleichzeitig setzte die Koalition, gemäß ihrer Wahlversprechen, einige Gesetze der Regierung Kohl wieder außer Kraft, so die gelockerten Kündigungsschutzbestimmungen und die Kürzungen bei der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall. Zu den Maßnahmen der ersten Stunde gehört ferner das „Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte“

- mit dem unter anderem die Scheinselbständigkeit eingedämmt werden sollte (Rentenversicherungspflicht für arbeitnehmerähnliche Selbständige)
- und die Sozialversicherungspflicht für geringfügig Beschäftigte eingeführt wurde (Neuregelungen für 630 Mark Jobs/325 Euro Jobs).

Das Gesetz wurde noch im November 1998 vom Bundeskabinett beschlossen und trat zum 01.01.1999 in Kraft (BMA Pressestelle 20.11.1998).

Nach diesen ersten Aktivitäten trat zunächst Ruhe in der Arbeitsmarktpolitik ein. Im Juni 1999 erregte alleine das Blair- Schröder-Papier (Blair/Schröder 1999) hohe Aufmerksamkeit. Diskutiert wurde eine fundamentale Neuorientierung, ein „Dritter Weg“ der wohlfahrtsstaatlichen und insbesondere arbeitsmarktpolitischen Ausrichtung der beiden sozialdemokratischen Regierungen. Mit der Formel „Welfare to Work“ wurde eine Strategie angekündigt, die weg von kompensatorischen Leistungen hin zu einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik weist, welche Pflich-

⁴ Die SPD hatte im Rahmen des Wahlkampfes Karten im Scheckkartenformat verteilt, auf denen „Neuen Gründe, die SPD zu wählen“ angegeben waren (eine Bilanz nach vier Jahren Regierungsarbeit der Koalition entlang dieser Karte in: <<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,179261,00.html>>)

ten und Rechte – Fördern und Fordern –, stärker als zuvor miteinander verknüpft und auf der einen Seite Druck auf Arbeitslose ausübt, eine Beschäftigung aufzunehmen, auf der anderen Seite hierfür entsprechende Hilfestellungen und Förderprogramme zur Verfügung stellt (vgl. Benchmarking-Gruppe 2000, Cox 1998; Picot/J. Schmid 2000). Zusätzliche Arbeitsplätze, so das Blair-Schröder-Papier, sollten durch einen Abbau von Beschäftigungshindernissen in Sektoren mit niedriger Produktivität geschaffen werden, also in den Niedriglohnssektoren. Auch Teilzeitarbeit und geringfügige Beschäftigungsverhältnisse sollten (gegebenenfalls unter Mithilfe von Subventionen) gefördert werden.

Das Papier wies auf eine Strategie hin, die im deutschen Kontext einiger Anpassungen und Neuerungen bedurft hätte. So wurde letztlich die Notwendigkeit zu einer Erhöhung des Anteils der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik impliziert, einer weiteren Verschärfung der Bezugsbedingungen von Arbeitslosengeld und -hilfe bei Ablehnung einer angebotenen Beschäftigung, stärkeren Qualifizierungsanstrengungen, einer gezielteren Betreuung der Arbeitslosen, etwa durch individuelle Förderkonzepte, einer wie auch immer gearteten Teilzeitoffensive und einer Möglichkeit zur Subventionierung von Niedriglohnjobs. Zu erwarten war dementsprechend eine Abkehr von traditionellen sozialdemokratischen (d.h. stärker nachfrageorientierten) hin zu stärker angebotsorientierten Strategien, wie sie schon von der Vorgängerregierung eingeleitet wurden.

Das Papier blieb jedoch zunächst folgenlos, bestehende Maßnahmen wurden ausgebaut oder weitergeführt, aber von einem Richtungswechsel im Sinne des Blair-Schröder-Papiers kann bis Mitte 2001 nicht die Rede sein.⁵ Vielmehr ist ab Mitte 1999 bis Ende 2001 das Verklingen jeglichen Reformeifers zu konstatieren. Einzige Neuerung war die Erprobung von Modellprojekten für Geringqualifizierte (CAST), sowie im April 2001 die Einführung von Modellvorhaben zur verbesserten Zusammenarbeit von Arbeits- und Sozialämtern (MOZART).

Erst ab Ende 2001 entfachte neuer Reformeifer:

- Am 19.09.2001 beschloss das Bundeskabinett den Entwurf des Job-Aktiv-Gesetzes, das eine umfassende Neuorientierung des SGB III/der Arbeitsförderung in Richtung Aktivierung/Fördern und Fordern vorsieht. Am 30. November passierte das Gesetz den Bundesrat und trat zum 01.01.2002 in Kraft.
- Am 6. Februar 2002 beschloss die Bundesregierung die flächendeckende Einführung eines Modells zum Kombilohn (Mainzer-Modell). Das Modell blieb jedoch hinter den Forderungen verschiedener Arbeitsmarktexperten, der Benchmarkinggruppe des

⁵ Möglicherweise wird das Papier im Hinblick auf seine politische Steuerungstention überschätzt; u.E. hat es vorwiegend die Funktion, das innerparteiliche Terrain zu sondieren.

Bündnis für Arbeit, der Grünen und des Kanzleramts zurück.

- Am 22. März 2002 beschloss der Bundesrat die Vergabe von Gutscheinen für die private Arbeitsvermittlung, womit die Vermittlungsdauer für Arbeitslose gesenkt werden soll.
- Am 22. März 2002 wurde im Bundesrat zudem die Neuorganisation der Bundesanstalt für Arbeit beschlossen. Hierzu war von der Bundesregierung eine Reformkommission eingesetzt worden. Die Kommission aus Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern, Wissenschaftlern, Politikern und Unternehmensberatern unter der Leitung des VW-Managers Peter Hartz hatte den Auftrag zur Ausarbeitung einer Arbeitsmarktreform. Die Ergebnisse wurden am 16. August 2002 vorgestellt (<<http://www.bma.bund.de/download/Hartz-Kommission/kurzfassung.pdf>>). Am 21. August beschloss das Bundeskabinett die zügige Umsetzung der Vorschläge, am 4. September wurden schließlich erste Umsetzungen noch vor den Wahlen am 22. September verkündet.

Aus den verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten der rot-grünen Bundesregierung lassen sich drei Phasen identifizieren, die im Folgenden einer vertieften Analyse unterzogen werden sollen:

1. Einlösung der Wahlversprechen Ende 1998 bis Mitte 1999 und erste Aktivitäten mit dem Bündnis für Arbeit und dem Sonderprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit .
2. Weitgehender Stillstand zwischen Ende 1999 und Ende 2001, alleine die Erprobung von Niedriglohnkonzepten (CAST) und 28 Modellvorhaben zur verbesserten Zusammenarbeit zwischen Arbeitsämtern und Sozialämtern (MOZART) werden beschlossen.
3. Verstärkte Anstrengungen zwischen Ende 2001 und September 2002 mit der flächendeckenden Einführung der Subvention von Niedriglohnjobs, dem Job-AQTIV Gesetz, der Reform der Bundesanstalt für Arbeit und dem Einsatz der Hartz Kommission sowie der ersten Umsetzung ihrer Vorschläge.

Betrafen die bisherigen Ausführungen die qualitative Seite der Arbeitsmarktpolitik, so ist auch ein Blick auf die quantitative Seite zu werfen und zu untersuchen, ob über die Ausweitung der finanziellen Ressourcen für aktive Arbeitsmarktpolitik eine sozialdemokratische Strategie und eine Aktivierungsstrategie im Sinne des Blair-Schröder-Papiers stattgefunden hat. Diese Frage muss weitgehend verneint werden. Zwar kann seit 1999 eine Erhöhung der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik konstatiert werden: Nach Regierungsübernahme im Herbst 1998 stieg der

Anteil der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik am Gesamtbudget der Bundesanstalt für Arbeit von 35,9% (1998) auf 41,1% (1999) und wurde seitdem auf diesem Niveau weitergeführt (wobei auch das Gesamtbudget leicht gestiegen ist). Gleichwohl hatten auch Erhöhungen des Budgets schon in früheren Jahren unter der Regierung Kohl stattgefunden und war die Höhe des Anteils nun keineswegs als außergewöhnlich zu bezeichnen.

4. Politikwissenschaftliche Erklärungen der doppelten Wende

4.1 Einlösung von Wahlversprechen und Anpassung nach sozialdemokratischer Programmatik

Legt man die Parteiendifferenzhypothese einer Untersuchung der Arbeitsmarktpolitik unter der Regierung Schröder zugrunde, so bestätigen sich für die erste Phase durchaus Annahmen einer sozialdemokratischen Wende: Die ersten Maßnahmen der rot-grünen Bundesregierung gingen hochgradig konform mit klientelbezogenen Vorstellungen und setzten einen deutlich sozialdemokratischen Akzent. So erfüllte die Koalition mit der Zurücknahme der Gesetze ihrer Vorgängerregierung Wünsche ihrer Wählerklientel und Forderungen der Gewerkschaften im Bereich Arbeitsregulierung: Die christlich-liberale Koalition hatte 1996 mit dem „Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung“ (CDU/CSU 1996) ein Maßnahmenpaket vorgelegt, das als Basis weitreichender Deregulierungen galt und bei den Gewerkschaften auf äußerst heftige Kritik stieß. Das Programm der Koalition sah unter anderem Leistungsbeschränkungen bei der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall (Absenkung der Lohnfortzahlung von 100 % auf 80 % der zuvor gezahlten Monatsbezüge; Anrechnung von Urlaubstagen bei Kuren) und die Lockerung der Kündigungsschutzbestimmungen (Geltung des Kündigungsschutzgesetzes erst bei Betrieben ab zehn Mitarbeitern anstatt wie bislang bei fünf Mitarbeitern) vor. Insbesondere diese beiden Maßnahmen, aber auch die anderen Vorhaben der Regierung wurden seitens der Gewerkschaften als dezidiert wirtschaftsfreundlich und gewerkschaftsfeindlich interpretiert und als „völlig unakzeptabel“ bezeichnet (DGB et al. 1996). Der Vorstoß der christlich-liberalen Bundesregierung bewegte schließlich die Arbeitnehmervertreter, sich im April 1996 aus dem Bündnis für Arbeit zurückzuziehen und einen stärkeren Konfrontationskurs zu fahren (vgl. z.B. Schroeder/Esser 1999; Schmitthenner 1998; Urban 1998; Schulten 1997).

Noch im Wahlkampf 1998 wurde deutlich, dass eine SPD geführte Bundesregierung diese Gesetze rückgängig machen würde. Mit dem Einlösen der Wahlversprechen direkt nach dem Wahlsieg präsentierte sich die Bundesregierung als tatkräftig und arbeitnehmerfreundlich. Gleichzeitig hoffte die Regierung, damit die Gewerkschaften im Bündnis für Arbeit auf Kooperationskurs zu bringen – eine Fehlannahme, wie sich später zeigte.

Auch das Gesetz gegen Scheinselbständigkeit und das 630 Mark Gesetz tragen grundsätzlich sozialdemokratische und gewerkschaftsnahe Züge. Ersteres legt fest, dass Erwerbstätigen, die ihrem Erscheinungsbild nach Arbeitnehmer sind, jedoch als Selbständige arbeiten, der Status eines sozial abgesicherten Unternehmers zukommen soll. Letzteres sieht die Sozialversicherungspflicht geringfügig Beschäftigter vor. Schließlich ist auch der Rechtsanspruch auf Teilzeit, vom Kabinett am 27. September 1998 beschlossen, dieser Kategorie der sozialdemokratisch und gewerkschaftlich „verträglichen“ Gesetze zuzuordnen. Alle drei Gesetze wurden ausdrücklich seitens der Gewerkschaften begrüßt.

Was das Bündnis selbst anbelangt, so scheint seine sozialdemokratische Ausrichtung zunächst eher vage. Zwar haben sich in der Geschichte (auch in Europa) eher sozialdemokratische Regierungen geneigt gezeigt, solche Bündnisse zu bilden. Gleichzeitig zeigt aber der europäische und auch der innerdeutsche Vergleich, dass korporatistische Arrangements keine Domäne der Sozialdemokraten darstellen – in Deutschland existierte zur Zeit der Regierungsbildung z.B. schon ein gut funktionierendes Bündnis im CSU regierten Bayern.⁶ Und auch die Themenbesetzung im Bündnis zeigte sich weit davon entfernt, die in den 70er Jahren typischen und stark sozialdemokratisch orientierten Bereiche solcher Arrangements (keynesianische Nachfragesteuerung) zu besetzen. Vielmehr kann hier von einem „Wettbewerbskorporatismus“ (competitive corporatism) gesprochen werden, in dessen Vordergrund nun angebotsorientierte Policies stehen (Rhodes 1998: 182 ff.; Traxler 2000: 415; Hassel 1999; Klein 2000; vgl. auch Lehmsbruch 2000). Gleichwohl wurde gerade vor dem Hintergrund des gescheiterten Bündnisses unter Kohl und der Rücknahme der Gesetze zur Lohnfortzahlung und zum Kündigungsschutz ein deutlich sozialdemokratischer Akzent gesetzt: Nach der Vorstellung ihres Wachstumsprogramms war die Vorgängerregierung 1996 am Rückzug der Gewerkschaften gescheitert – mit der Rücknahme der Gesetze, die diesem Programm gefolgt waren, fiel es der SPD leichter als seinerzeit der CDU, die Gewerkschaften ins Boot zu ziehen und Vertrauen zu gewinnen, zumal die eigentliche Initiative zur Bildung eines Bündnisses 1995 vom IG Metall Vorsitzenden Zwickel ausging.

Eine „klassisch“ sozialdemokratische Beschäftigungsstrategie, d.h. eine keynesianische Nachfragesteuerung, wie sie Oskar Lafontaine, bis zum 11. März 1999 Finanzminister der Koalition, forderte, war allerdings schon aus institutionellen Gründen nicht (und schon gar nicht im deutschen Alleingang) durchführbar, denn die Unabhängigkeit der EZB und die Maastricht-

⁶ Vgl. zu diesem Aspekt und den Folgen für die Leistungsfähigkeit des politischen Systems der Bundesrepublik Blancke 2002 und Tiemann/Kaulisch 1999.

Kriterien stellten nur schwer zu überwindende Schranken dar⁷. Gleichzeitig fand sie unter den Reformern in der SPD um Kanzler Schröder auch keinerlei Rückhalt; hier dominierte eine wirtschaftspolitische Überzeugung, die stärker auf angebotsorientierte Strategien, Entlastung der Wirtschaft und Haushaltskonsolidierung setzte. Damit befand sich Lafontaine von zwei Seiten bedrängt: Zum einen musste er gegen die Widerstände der Europäischen Zentralbank angehen und versuchen, die bisher verweigerten Zinssenkungen durchzusetzen. Hierzu bemühte sich Lafontaine um Kooperation mit den anderen (ebenfalls mehrheitlich sozialdemokratisch geführten) Mitgliedsländern der EU; sein Ziel war eine europaweit abgestimmte Lohnpolitik, welche Preisstabilität fördern und der EZB die notwendige Sicherheit für Zinssenkungen geben sollte. Darüber hinaus strebte er an, die europäischen Nachbarn zu kreditfinanzierten Ausgabeprogrammen zu bewegen (Der Spiegel, 7/99, 10/99). Zum anderen musste er gegen die Reformer der SPD, repräsentiert durch den Kanzler und Kanzleramtsminister Bodo Hombach, angehen. Durchsetzen konnte sich Lafontaine alleine bei einer zunächst expansiven Fiskalpolitik (vgl. Zohlnhöfer i.d.B.). Doch die parteiinternen Machtkämpfe zwischen dem Reformflügel auf der einen und dem „linken“ Flügel auf der anderen Seite wurden schließlich zugunsten des Kanzlers entschieden. Eine Demontage des Kanzlers durch seine eigene Partei hätte eine zu starke Destabilisierung der Regierung mit sich gebracht, eine Gefahr, die sich disziplinierend auf die parteiinternen Flügelkämpfe auswirkte. Nach dem Rücktritt des Bundesfinanzministers, seiner Niederlegung des Bundestagsmandates und dem Antritt Hans Eichels als Finanzminister wurde ein harter fiskalpolitischer Konsolidierungskurs eingeleitet und verhallte der Ruf nach keynesianischen Rezepten schnell. Heute finden Forderungen nach einer makroökonomischen Globalsteuerung vorrangig in Gewerkschaftskreisen, kaum jedoch in der SPD ihr Echo (vgl. Welzmüller 2002).

4.2 Stagnation im Verhandlungslabyrinth

Mit dem Rücktritt Lafontaines wurde der linke Flügel der SPD deutlich geschwächt und schien der Weg für eine stärkere Reformorientierung, für einen „zweiten Wandel der Politik“ frei. Dies erwies sich jedoch weitgehend als Fehlannahme. Zwar hatte der Kanzler mit dem Schröder-Blair Papier eine Neuorientierung in der Arbeitsmarktpolitik angekündigt und seinen Reformwillen in Richtung „Dritter Weg“/„Angebotsorientierte Politik von links“ bekräftigt, in der Praxis hingegen tat sich äußerst wenig.

Der Konflikt um den Reformkurs in der Arbeitsmarktpolitik entbrannte insbesondere in

⁷ Zur Diskussion der damit implizierten Parteiendifferenzhypothese und makropolitischen Steuerung vgl. Hibbs 1977 und insbesondere Boix 2000.

der Debatte um die Einführung subventionierter Niedriglohn-Jobs, die gleichzeitig Teil der Gespräche im Bündnis für Arbeit waren (vgl. Blanke 2002: 137 ff.). Nach dem Wahlsieg der SPD wurde, wie zuvor angekündigt, der Themenkomplex Bestandteil der Koalitionsverhandlungen zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen (vgl. Bundesregierung 1998). Im Rahmen des „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“, so sah der Koalitionsvertrag vom 20. Oktober 1998 vor, sollten unter anderem Vereinbarungen zum Thema „Beschäftigungschancen für Geringqualifizierte“ getroffen werden. Am 10. Mai 1999 legte die Arbeitsgruppe Benchmarking des Bündnisses⁸ denn auch erste Eckpunkte für eine Strategie zur Arbeitsmarktintegration Geringqualifizierter und zum Abbau der Arbeitslosigkeit vor. Gleichzeitig wurde das Papier von zwei Wissenschaftlern der Benchmarkinggruppe im „Spiegel“ vorgestellt (Streeck/Heinze 2000; vgl. auch: Der Spiegel, Nr. 19/1999: 30-37). Der Tenor des Papiers war deutlich: Um der Beschäftigungskrise in Deutschland wirksam zu begegnen, sei insbesondere die Ausweitung der niedrigentlohnerten Dienstleistungen notwendig; um die Beschäftigung in diesem Sektor zu stimulieren, seien Subventionen der Beschäftigten in diesem Bereich denkbar.

Der Artikel im „Spiegel“ und das Eckpunktepapier der Gruppe stießen bei Mitgliedern des Bündnis, bei den Gewerkschaften, aber auch bei den gewerkschaftsnahen Teilen der SPD auf heftige Ablehnung (IG Metall 1999; vgl. auch Der Spiegel, Nr. 20, 17.05.1999: 60 ff.). Schon in früheren Stellungnahmen hatten sich die Gewerkschaften gegenüber der Errichtung eines Niedriglohnssektors grundsätzlich skeptisch und ablehnend gezeigt, da Lohndumping und Lohnspreizung befürchtet wurden. Zudem wurde die Auffassung vertreten, dass nicht eine Sozialhilfefälle die Arbeitsaufnahme von Sozialhilfeempfängern verhindert, sondern ein Mangel an Arbeitsplätzen sowie individuelle Vermittlungshemmnisse. Zur Behebung dieser Probleme sollten die Arbeitsnachfrage verstärkt und Qualifizierung und Betreuung der Arbeitslosen gefördert werden (vgl. auch DGB 2001). Die Gewerkschaften waren allenfalls bereit, Entlastungen für Arbeitgeber zur Stimulation der Arbeitsnachfrage und einer deutlichen Beschränkung der Maßnahmen auf Langzeitarbeitslose und besondere Zielgruppen zuzustimmen. Der Vorstoß der Benchmarkinggruppe verstimmte die Gewerkschaften in hohem Maße und veranlassten sie zu schärfster Kritik. Dagegen präferierten die Arbeitgebervertreter im Bündnis generell Zahlungen bzw. Entlastungen für die Arbeitnehmerseite, was zur Überwindung der „Sozialhilfefälle“ beitragen sollte. Die SPD Bundestagfraktion dagegen plädierte für Mischmodelle, bei denen Zahlungen bzw. Entlastungen sowohl für die Arbeitgeber als auch für die Arbeitnehmer erfol-

⁸ Unterhalb des Spitzengesprächs des Bündnisses wurde die Steuerungsgruppe eingesetzt, die die einzelnen Arbeits- und Expertengruppen koordiniert und die Beratungen der Spitzengespräche vorbereitet. Ihr arbeitet die Benchmarkinggruppe zu, der fünf Wissenschaftler angehören. Ihre Aufgabe ist es, u.a. auf der Basis internationaler Vergleichende Reformmöglichkeiten für die nationale Politik zu erarbeiten.

gen sollten. Die Grünen rückten zwar von ihren Vorstellungen eines allen Bürgern zustehenden Bürgergeldes ab, setzten sich aber für die flächendeckende Einführung subventionierter Niedriglöhne ein.

Nach äußerst konfliktreichen Verhandlungen konnten die Bündnispartner erst im November 1999 ein Ergebnis erzielen. Der Entscheidungsprozess im Bündnis endete jedoch mit einer Einigung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner, nämlich der Erprobung zweier deutlich abgespeckter Modelle in vier Bundesländern. Die Modellvorhaben sollten von September 2000 bis Ende 2002 unter dem Projektnamen CAST (Chancen und Anreize zur Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Tätigkeiten) durchgeführt werden. Das Ansinnen des Kanzleramtes, der Benchmarking-Gruppe und des Reformflügels der SPD, schnell zu einer möglichst weitreichenden Lösung zu kommen, war am Widerstand insbesondere der Gewerkschaften im Bündnis gescheitert. Ein Alleingang der Bundesregierung jedoch hätte das Ende des Bündnisses, des Aushängeschildes der Bundesregierung, welches zudem dringend materieller Ergebnisse bedurfte, bedeutet. Auch war nicht sicher, ob eine Bundestagsmehrheit hätte erreicht werden können, da auch Teile der SPD den weitreichenden Niedriglohnkonzepten äußerst skeptisch gegenüberstanden, wie z.B. Ottmar Schreiner, Vorsitzender der SPD-Arbeitsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen (<<http://www.dradio.de/cgi-bin/es/neu-interview/1546.print>>).

Abgesehen von „Modellprojekten zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe“ (MOZART), und dem Teilzeit- und Befristungsgesetz, welches alleine die Umsetzung einer EU Richtlinie darstellte, wurden weitere Reformanstrengungen seitens der Bundesregierung zwischen 1999 und Anfang 2001 gar nicht erst in Angriff genommen. Zum einen schien die Niedriglohndebatte kräftezehrend und strapazierte das Bündnis für Arbeit sowie das Verhältnis der Bundesregierung zu den Gewerkschaften und dem linken Flügel der SPD in hohem Maße. Eine Verschärfung der Bezugsberechtigung von Arbeitslosengeld und -hilfe sowie andere aktivierende Maßnahmen, die im Blair-Schröder-Papier angedeutet wurden, hätten zu einer weiteren Konfrontation – mit ungewissem Ausgang – geführt, möglicherweise eine endgültige Einigung im Bereich Niedriglohn gar gefährdet. Zum anderen schien ein solcher Kurs zwischenzeitlich auch nicht mehr vordringlich: Seit Mitte 1999 ging die Zahl der Arbeitslosen kontinuierlich zurück, im November 1999 meldet die Pressestelle des BMA für Oktober des Jahres den niedrigsten Stand an Arbeitslosen (3,88 Mio.) seit Herbst 1996, ein Jahr später für Oktober 2000 nur 3,61 Mio., den niedrigsten Stand in einem Oktober seit 1995. Das Ziel der Senkung der Arbeitslosigkeit auf 3,5 Mio. schien in greifbarer Nähe, „unnötige“ Konflikte und unpopuläre Maßnahmen konnten angesichts des sinkenden Problemdrucks vorerst vermieden und weitere Reformvorhaben mit „ruhiger Hand“ vorbereitet werden. Dies kam nicht zuletzt Arbeitsminister Riester entgegen, der seine Prioritäten bei der mit seinem Namen verknüpften Rentenreform

Namen verknüpften Rentenreform und der Novelle der Mitbestimmung setzte.

4.3 Kurswechsel und reformpolitischer Endspurt im Vorfeld der Wahl

Doch schon im Frühjahr 2001 gab es erste Anzeichen dafür, dass die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt hinter den Erwartungen zurückblieben; in den folgenden Monaten verschärfte sich diese Situation weiter, die Zahl der Arbeitslosen stieg an und stellte die „Politik der ruhigen Hand“ des Kanzlers in Frage. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der im September 2002 anstehenden Bundestagswahlen und des langsam beginnenden Wahlkampfes sah sich die Bundesregierung nun unter Reformdruck, würde sie sich doch für eine Verfehlung ihres arbeitsmarktpolitischen Ziels rechtfertigen müssen.

In der Folge zeigten sich nun verstärkte Bemühungen um die Reform des SGB III. Am 19. September verabschiedete das Bundeskabinett den Entwurf zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, das sogenannte Job-Aktiv-Gesetz, das am 9. November vom Bundestag und am 30. November vom Bundesrat verabschiedet wurde. Zu den wichtigsten Neuerungen gehören unter anderem:

- Zu Beginn der Vermittlungstätigkeiten haben die Arbeitsämter zusammen mit dem Arbeitsuchenden dessen Bewerberprofil zu ermitteln (profiling) und in einer Eingliederungsvereinbarung festzuhalten.
- Arbeitslose, deren Eingliederung voraussichtlich erschwert ist oder die nicht binnen sechs Monaten vermittelt werden, sind z.B. durch eine Beauftragung Dritter und andere Anstrengungen (Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente etc.) verstärkt zu unterstützen.
- Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen können ohne Wartezeit eingesetzt werden, außerdem müssen Qualifizierungsanteile gewährt werden.
- Kurzzeitige Qualifizierungsmaßnahmen von bis zu 12 Wochen (Trainingsmaßnahmen) und Mobilitätshilfen sollen Langzeitarbeitslosigkeit vorbeugen und den Vermittlungsprozess unterstützen. Arbeitgebern, die ungelernete oder gering qualifizierte Arbeitnehmer für eine Qualifizierung freistellen, kann der Lohn teilweise oder ganz erstattet werden.
- Einige Maßnahmen (wie der Eingliederungszuschuss für jüngere Arbeitnehmer ohne Berufsausbildung und berufsvorbereitende Maßnahmen) wurden aus dem Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit übernommen und sollen ab 2004 als Regelinstrumente der Arbeitsförderung gelten.
- Betriebe, die einem beschäftigten Arbeitnehmer die Teilnahme an einer beruflichen

Weiterbildung ermöglichen und für diese Zeit einen Arbeitslosen als Vertreter einstellen, können einen Zuschuss in Höhe von 50 bis 100 Prozent des Arbeitsentgelts erhalten (Job-Rotation).

- Die Arbeitnehmerüberlassung wird erleichtert und die Überlassungsdauer eines Leiharbeitnehmers an einen Entleiher von bisher 12 aufeinander folgende Monate auf 24 Monate verlängert.
- Auf die jährliche Absenkung der Arbeitslosenhilfe (wegen Qualifikationsverlust) kann, wenn kein Qualifikationsverlust eingetreten ist (Teilnahme an einer Qualifizierungsmaßnahme), verzichtet werden.
- Wer Angebote zur Qualifikation oder ein Arbeitsangebot ohne wichtigen Grund ausschlägt, kann zeitweise Leistungen gestrichen bekommen.

Das Gesetz trägt eindeutige Züge eines arbeitsmarktpolitischen Wandels weg von den bislang üblichen nachfrageorientierten Strategien (Lohnkostenzuschüsse, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Strukturanpassungsmaßnahmen) hin zu einer stärker angebotsorientierten Arbeitsmarktpolitik. Dies sollte jedoch nicht, wie unter der christlich-liberalen Koalition, durch Verschärfung der Anspruchsbedingungen für passive (lohnkompensatorische) Maßnahmen angestrebt werden, sondern durch Veränderungen der materiellen Inhalte der aktiven Maßnahmen: durch das individuelle profiling der Arbeitslosen, die Verkürzung der Wartezeiten auf eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme, die Verlängerung der möglichen Leiharbeitszeiten, Job-Rotation und verstärkte Qualifizierungsanstrengungen. Damit handelte es sich um eine Strategie, die bis auf wenig Ausnahmen auf allen politischen Ebenen konsensfähig war und auch von den Gewerkschaften und dem linken Flügel der SPD begrüßt wurde. Schließlich wurde auf weitreichende Kürzungen bei Leistungen verzichtet und fanden sich auch sonst kaum kontroverse Maßnahmen im Gesetz. Alleine die Verlängerung der Ausleihzeiten bei der Arbeitnehmerüberlassung stieß bei den Gewerkschaften auf entschiedene Kritik (DGB 2001).

Die zweite Reformmaßnahme betrifft die Niedriglohnmodelle: Ursprünglich war geplant, die Modelle bis Ende 2002 zu erproben. Nach einer ersten Evaluation der Ergebnisse Ende 2001 kristallisierte sich das Mainzer Modell, das Subventionen der Sozialversicherungsbeiträge auf Seiten der Arbeitnehmer vorsieht, als das erfolgversprechendere heraus. Vor dem Hintergrund der problematischen Arbeitsmarktsituation und des Bundestagswahlkampfes 2002 beschloss das Bundeskabinett schon am 6. Februar 2002 die flächendeckende Einführung des Mainzer Modells. Zwar wurde damit das Ziel der Förderung Geringqualifizierter, wie seitens der Bundesregierung schon 1998 angekündigt, erreicht. Aufgrund der Vorgeschichte im Bündnis blieb das Konzept jedoch äußerst weit hinter den ursprünglichen Überlegungen zurück. Er-

neute Maximalforderungen seitens Bündnis 90/Die Grünen, welche sämtliche Arbeitsverhältnisse im Niedriglohnbereich entsprechend subventionieren wollten, wurden entschieden zurückgewiesen (vgl. auch Handelsblatt, 13.01.2002), der Streit im Wahljahr herunter gespielt und nach außen Gleichklang zwischen SPD und Grünen gezeigt (vgl. auch Tagesspiegel, 13.01.2002).

Insgesamt wurde mit den beiden Reformmaßnahmen ein zweiter Wandel eingeleitet, der nicht mehr die „linke“ sozialdemokratische Handschrift der ersten Stunden trug, sondern die eines „dritten Weges“ hin zu einer aktivierenden Strategie des „Förderns und Forderns“, wie im Blair-Schröder-Papier angekündigt. Möglich wurde diese Strategie durch einen erheblichen Problemdruck, der die Wiederwahlchancen der SPD stark gefährdete. Mit dem erneuten Anstieg der Arbeitslosigkeit entstand derart breiter Unmut über die arbeitsmarktpolitische Performance der Bundesregierung, dass Reformen unumgänglich waren. Gleichzeitig wurden diese so kurz vor den Bundestagswahlen durchgeführt, dass innerparteiliche Konflikte sowie Dissens mit den Gewerkschaften den Wahlgewinn der SPD gefährden würden. Dies disziplinierte zwar innerparteiliche und gewerkschaftliche Widerstände, gleichzeitig war die Regierung jedoch gezwungen, diesen Akteuren gegenüber Konzessionen zu machen – womit das Ausmaß der Reformen hinter den angestrebten Zielen zurückblieb und auf Kürzungen bei passiven Leistungen zur Verstärkung der Anreize zur Arbeitsaufnahme weitgehend verzichtet wurde.

Anfang 2002 öffnete sich für die Regierung eine weitere Reformchance, die zunächst mit einem Skandal begann: Am 5. Februar äußerte der Bundesrechnungshof im Prüfungsbericht massive Kritik an der Vermittlungsstatistik der Arbeitsämter. Die geprüften Arbeitsämter buchten rund 70 Prozent der statistisch erfassten Vermittlungen fehlerhaft; tatsächlich konnten die Arbeitsämter weit weniger Stellenangebote besetzen als die Vermittlungszahlen auswiesen. In den folgenden Tagen geriet das System der Arbeitsvermittlung zunehmend unter Druck. Neben den arbeitsmarktpolitischen Instrumenten und der mangelhaften Vermittlungstätigkeit wurde vor allem auch der hohe bürokratische Aufwand kritisiert und die Tatsache, dass der geringste Teil der Mitarbeiter der BA tatsächlich mit Vermittlungsaufgaben vor Ort betraut waren. Nicht nur die Union, sondern auch Parlamentarier der Grünen und die Arbeitgeberverbände forderten im Falle der Bestätigung der Vorwürfe des Rechnungshofes eine grundlegende Reform der Bundesanstalt für Arbeit. Aus SPD und Gewerkschaftskreisen wurden personelle Konsequenzen bei der Bundesanstalt gefordert. Seitens Union und FDP wurden zudem Rücktrittsforderungen gegenüber Arbeitsminister Riester laut. Der Skandal heizte sich in den folgenden zwei Wochen derart auf, dass die Bundesregierung zum Handeln gezwungen war: Am 20. Februar gab Riester den Rückzug des Präsidenten der Bundesanstalt, Bernhard Jagoda, bekannt. Nachfolger wurde Florian Gerster, bislang sozialdemokratischer Sozialminister in Rheinland-Pfalz, der sich

schon im Rahmen der Niedriglohndebatte einen Namen gemacht hatte und als arbeitsmarktpolitischer Reformler galt.

Der designierte Chef der Bundesanstalt für Arbeit profilierte sich schon in den ersten Tagen nach seiner Nominierung durch unkonventionelle Forderungen. Unter anderem sprach er sich dafür aus, die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für Ältere stufenweise zu reduzieren und Einschnitte bei den Leistungen für Langzeitarbeitslose vorzunehmen. Während sich der Bundeskanzler deutlich hinter Gerster stellte und auch die Fraktion der Grünen den Innovationswillen des neuen BA Chefs begrüßten, wurde seitens der Gewerkschaften harsche Kritik laut. In der „Saarbrückener Zeitung“ warnte Jürgen Peters, der Zweite Vorsitzende der IG Metall, den Kanzler, die Arbeitnehmer könnten sich bei der anstehenden Bundestagswahl der SPD verweigern (ZDF 14.03.2002) und auch die Vorsitzende des Bundestagsausschusses für Arbeit und Soziales, Doris Barnett (SPD), sowie andere SPD Politiker kritisierten die Vorhaben Gersters scharf (ZDF, 18.03.2002).⁹

Trotz der Kritik der traditionellen Gewerkschaftsflügel und Teilen der SPD bot sich die Vermittlungskrise der Bundesanstalt als Einfallstor für Schröder und die Reformler der SPD. Gerade aufgrund der Öffentlichkeitswirksamkeit des Vermittlungsskandals wurden Reformen durchsetzbar und vermittelbar. Durch den externen Schock wurde der Umgestaltungsbedarf des Systems der Arbeitsvermittlung überdeutlich. Dies betraf nicht alleine den Umbau der Struktur der Bundesanstalt selbst sondern gleichsam auch die Veränderung der Instrumente. Wenn die tatsächlichen Vermittlungszahlen, d.h. die Leistungen der BA erheblich geringer waren als angenommen, so wurde damit auch das verfügbare arbeitsmarktpolitische Instrumentarium (des SGB III) in Frage gestellt. Zu den Sofortmaßnahmen der Bundesregierung zählten nun eine Neugestaltung der Organisation der Bundesanstalt (Abschaffung der Position des Präsidenten und Organisation der Verwaltungsspitze nach privatwirtschaftlichen Kriterien mit einem Vorstand und Verwaltungsrat), die Stärkung privater Arbeitsvermittler (Abschaffung der Zulassungspflicht für private Arbeitsvermittler durch die Arbeitsverwaltung) sowie die Ausgabe von Vermittlungsgutscheinen an Personen, die mehr als drei Monate arbeitslos sind. Gleichzeitig wurde die Einsetzung einer Kommission zur Reform der Bundesanstalt beschlossen, die unter der Leitung des VW-Managers Peter Hartz ihre Arbeit zügig aufnahm.

Als im Juni und Juli 2002 die ersten Vorschläge der Kommission durch Medienberichte bekannt wurden, äußerten SPD Linke und Gewerkschaften zwar Kritik an den Vorschlägen zu Kürzungen bei Leistungen für Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger (ZDF, 25.06.2002, 01.07.2002); durch die Besetzung der Kommission auch mit Gewerkschaftsvertretern wurde

⁹ Zu Entwicklung der BA im Längsschnitt und ihrer ausgeprägten korporatistischen Struktur vgl. Trampusch 2002

den Vorschlägen jedoch später Schärfe genommen und schien eine Berücksichtigung der Arbeitnehmerinteressen gewährleistet. Die Ergebnisse der Kommission wurden am 16. August 2002 vorgestellt (<http://www.bma.bund.de/download/Hartz-Kommission/kurzfassung.pdf>), und stellen einen Kompromiss zwischen den verschiedenen in der Kommission vertretenen Interessengruppen dar. Zentrale Elemente der Vorschläge sind unter anderem:

- die Umgestaltung der Arbeitsämtern zu JobCentern, welche neben den originären Dienstleistungen der BA arbeitsmarktrelevante Beratungs- und Betreuungsleistungen (Sozialamt, Jugendamt, Wohnungsamt, Sucht- und Schuldenberatung etc.) miteinander verbinden,
- die Beschleunigung der Vermittlung durch Vereinfachung der Prozesse und Instrumente, durch Erhöhung der Eigenverantwortung der Fachkräfte, Reduzierung der Betreuungsquote,
- die Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien für die Arbeitsaufnahme,
- die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe,
- die Einrichtung von PersonalServiceAgenturen, die ähnlich wie Zeitarbeitsfirmen arbeiten,
- die Bildung von „Ich-AGs“ als zeitlich befristet bezuschusste Vorstufe zu einer vollwertigen Selbständigkeit,
- die Finanzierung von Arbeitsplätzen mithilfe des JobFloaters (Gewährung von Darlehen für kleine und mittlere Unternehmen bei der Festeinstellung zuvor Arbeitsloser).

Nach der Übergabe des Berichts an die Bundesregierung beschloss diese am 21. August die zügige Umsetzung der Hartz-Vorschläge. Am 4. September gab Arbeitsminister Riester bekannt, dass die Umsetzung der Vorschläge schon begonnen hat, schon am 16. September wurde die erste PersonalServiceAgentur eingeweiht, bis zum Jahresende sollen 50 Agenturen eingerichtet werden.

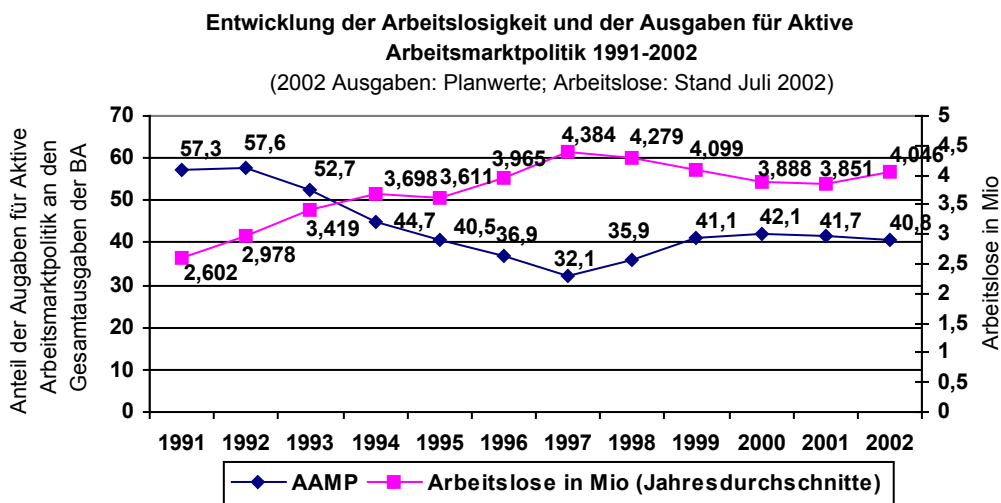
Gewerkschaften und SPD begrüßten die Vorschläge einstimmig (ZDF, 16.08.2002). Gerade im Hinblick auf die Äußerungen der Gewerkschaften wird jedoch die Bedeutung des Zeitpunktes der Veröffentlichung des Hartz-Berichts für die gewerkschaftliche Zustimmung deutlich: Einerseits würdigten der DGB und die IG Metall die Hartz-Vorschläge als Chance zum Abbau der Arbeitslosigkeit und stellten sich hinter die Regierung – der IG Metall Vorsitzende Klaus Zwickel rief sogar ausdrücklich zur Wahl der SPD auf (DGB 2002a; Frankfurter Rundschau 24.08.2002). Andererseits klang bei der Stellungnahme der IG Metall zum Bericht der Hartz-Kommission auch deutliche Kritik durch, etwa an der Ausweitung der Leiharbeit durch PersonalServiceAgenturen (PSA), der Senkung der Arbeitslosenhilfe und der Ausweitung

der geringfügigen Beschäftigung (Frankfurter Rundschau, 28.08.2002).¹⁰ Mit der sofortigen Umsetzung der Vorschläge nutzte die SPD die Gunst der Stunde und implementierte eine Politik, die unter anderen Bedingungen wenn überhaupt, dann nur gegen erhebliche Widerstände der Gewerkschaften und mit deutlichem Ansehensverlust bei der gewerkschaftsnahen Wählerklientel hätte umgesetzt werden können.

4.4. Verpasste Aktivierung: Konstanz der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik und der Erwerbsbeteiligung

Was die Ausgabenpolitik der rot-grünen Regierung anbelangt, wäre zu erwarten gewesen, dass sich der Anteil der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik gemäß der traditionellen sozialdemokratischen Strategie sowie des angekündigten aktivierenden Reformkurses der Regierung Schröder erhöhen würde. Dies war verglichen mit den letzten Jahren der Regierung Kohl zwar durchaus der Fall, gleichwohl zeigt sich, dass die Regierung Kohl ebenfalls mit einem zum Teil recht hohen Mittelvolumen für aktive Arbeitsmarktpolitik operiert hat (vgl. Schaubild, s.a. Heinelt/Weik 1998). Selbst wenn man von der Ausnahmesituation in den ersten Jahren nach der Vereinigung, in denen über Vorruhestandsregelungen und andere Maßnahmen versucht wurde, die verheerende Arbeitsmarktsituation in den ostdeutschen Ländern aufzufangen, absieht, ist nach der „Normalisierung“ der Situation seit Mitte der 90er Jahre doch zwischenzeitlich ein ähnlich hohes Niveau wie unter der Regierung Schröder erreicht worden. Und auch unter früheren Regierungen schwankten die Anteile stark. In der Regel gingen sie mit steigender Arbeitslosigkeit zurück und stiegen dann mit sinkender Arbeitslosigkeit (prozyklische Ausgabenpolitik).

¹⁰ Eine Prüfung der Umsetzungsmöglichkeiten und kritische Bewertung einiger Vorschläge hat ferner das IAB (2002) unternommen; ambivalent sind auch die Einschätzungen über die empirischen Wirkungen von befristeten Arbeitsverträgen (vgl. etwa Giesecke/Groß 2002) oder den Bedarf an organisatorischer Integration der BA (im Lichte des internationalen Vergleich Clasen 2001).



Quelle: StBA

Eine wichtige Ursache für die Ausgabenentwicklung sind die institutionellen Bedingungen der Arbeitsförderung in Deutschland. Da sowohl aktive als auch passive Maßnahmen aus Versicherungsleistungen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern gezahlt werden, steigt bei steigender Arbeitslosigkeit die Notwendigkeit aus diesem (begrenzten) Budget passive Leistungen zahlen zu müssen – der Spielraum für aktive Maßnahmen verringert sich. Zwar hat die Bundesregierung die Möglichkeit, Zuschüsse zum Budget der BA zu gewähren (und tut dies in der Regel auch in geringem Maße – sie muss Defizite ausgleichen), jedoch hat sich in der Geschichte des AFG/SGB III selten eine Regierung auf deutliche steuerfinanzierte Erhöhungen des Budgets eingelassen. (vgl. auch Webber 1987; Reissert/Schmid 1987; Blancke/Schmid/Roth 2000). Als neuer haushaltspolitischer Druck kamen die Maastricht-Kriterien hinzu, welche ebenfalls einen sparsamen Umgang mit den finanziellen Ressourcen des Bundes verlangten und den finanziellen Handlungsspielraum der Regierung einschränkten.

Zugleich bildet der Indikator den Wechsel von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik nur teilweise ab (vgl. auch Schmid 2002: 385ff). Aktivierung zielt zugleich auf eine Erhöhung der Erwerbsquote und tangiert andere Politikfelder durch die der Zugang bzw. Abgang zum Arbeitsmarkt reguliert wird. Hierzu zählen besonders zwei Maßnahmen: Zum einen die verbesserte Vereinbarung von Familie und Beruf, was eine entsprechende Infrastruktur an Betreuungseinrichtungen erfordert; zum anderen die Beendigung der Frühverrentungspraxis als sogenannter „sozialverträglicher Ausstieg“ für ältere Arbeitnehmer. Hier ist jedoch nur wenig umgesetzt worden. Zugleich zeigen sich zwar leichte Veränderungen der Erwerbsquote im Zeitverlauf, doch sind diese zu Beginn des Jahrzehnts Folge der deutschen Einheit (bzw. des anderen Erwerbsverhaltens in den neuen Bundesländern) und gegen Ende durch die verbesserte

Lage am Arbeitsmarkt sowie durch die Einführung der Sozialversicherungspflicht für geringfügig Verdienende (630 Mark/325 Euro Jobs) verursacht. Gegenwärtig sinkt die Erwerbsbeteiligung – wie in ganz Europa – wieder leicht ab (vgl. Tabelle).¹¹

Erwerbsbeteiligung im Vergleich									
(in % der Bevölkerung zwischen 15 und 64)									
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
D	71,4	71,3	70,7	70,3	70,8	71,4	71,6	72,2	71,6
Dk	82,7	79,3	80,1	80,1	79,8	79,3	80,6	80,0	79,2
EU	66,4	66,5	66,4	66,8	68,1	68,6	69,1	69,6	69,2
GB	77,5	77,4	77,2	77,3	76,2	75,9	76,3	76,6	74,9

Quelle: OECD (Labour Force Statistics.)

Insgesamt wurden die formulierten Ziele in der Arbeitsmarktpolitik – Abbau der Arbeitslosigkeit und höhere Erwerbsbeteiligung – nicht erreicht: Zum Ende der Legislaturperiode stand die Bundesregierung vor einer fast identischen Zahl an Arbeitslosen wie zum Zeitpunkt der Regierungsübernahme und auch die Erwerbsbeteiligung blieb in etwa gleich. Dabei muss jedoch berücksichtigt werden, dass die aktive Arbeitsmarktpolitik mit einer nachhaltigen Belegung des Arbeitsmarktes überfordert ist, da sie im Grunde keine neue Beschäftigung schafft, sondern „nur“ Übergänge in den regulären Arbeitsmarkt verbessern kann. Entsprechend kritisch urteilen etwa Mitglieder aus der Benchmarkinggruppe, die den Ausbau eines Niedriglohnsektors vorgeschlagen hatten, um die Zahl der Arbeitsplätze zu erhöhen (Heinze/Streeck 2002).

5. Fazit: Do Parties matter?

Vor dem Hintergrund der empirischen Befunde stellt sich nun abschließend aus stärker policy-theoretischer Sicht die Frage nach der Reichweite der Parteiendifferenzhypothese. Festzuhalten bleibt zunächst, dass wir es im vorliegenden Fall durchaus mit einem Politikwandel, ja sogar mit einem doppelten Wandel, zu tun haben. Im ersten Fall in Richtung „klassischer“ Sozialdemokratie, im zweiten Fall (dritte Phase) in Richtung „Dritter Weg“ bzw. im Sinne der Wählermaximierungsthese von Downs und eines reformpolitischen Konjunkturzyklus (Ruß-Mohl 1993). Gleichzeitig wurde jedoch auch deutlich, dass sowohl institutionelle Konstellationen als auch Vetospieler¹² innerhalb und außerhalb der Partei eine nicht unbedeutende Rolle für den Regie-

¹¹ Ein weiterer Aspekt von arbeitsmarktpolitischen Reformen in Deutschland ist das Fehlen von umfassenden Dezentralisierungs- und Wettbewerbsstrategien, die sich gerade im Kontext des Föderalismus anbieten bzw. in anderen Ländern praktiziert werden (vgl. etwa Trampusch 2000, Klassen/Schneider 2002, Blancke 2002).

¹² Hierbei verstehen wir Vetospieler breiter als in der gängigen politikwissenschaftlichen Literatur, in der auf formale Vetorechte abgehoben wird (Tsebelis 2000).

rungskurs spielten.

In der ersten Phase konnten mit der Einlösung der Wahlversprechen und einigen anderen, eher kleineren Maßnahmen einerseits Reformen durchgeführt werden, die auf breiten Konsens in der SPD stießen, „typisch“ sozialdemokratisch waren und gleichzeitig Akzente setzten, um die Gewerkschaften zufrieden zu stellen. Auf der anderen Seite konnte eine keynesianische Politik seitens des Lafontaine-Flügels nicht dauerhaft durchgesetzt werden, da sowohl der Europäische Kontext dies nicht zuließ (Maastricht und der Stabilitätspakt; Unabhängigkeit der EZB) als auch seitens des Reformflügels der SPD um den Kanzler und der Grünen eine solche Strategie nicht erwünscht war.

In der zweiten Phase, die durch weitgehende Stagnation in der Arbeitsmarktpolitik gekennzeichnet war, zeigt sich ein schwacher regierungspolitischer Einfluss. Hier kommen vor allem mikropolitische Faktoren (Bogumil/Schmid 2001) zum Tragen. So waren zwar Wissenskoalitionen (s. dazu Sabatier 1993) in der Arbeitsmarktpolitik in der Benchmarking-Gruppe einflussreich, ihre Reichweite in die Administration und die politischen Organisationen fielen jedoch erheblich schwächer aus. Während der Reformflügel der SPD weitreichende Veränderungen in Richtung „Dritter Weg“ anstrebte, blockierten nun Widerstände im Bündnis für Arbeit und innerhalb des linken Parteiflügels diesen Reformkurs; die Folge war ein weitreichender Stillstand und eine Einigung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner.

Gleichzeitig verloren Reformanstrengungen auch ihre Unerlässlichkeit: Die Arbeitslosigkeit sank bis Mitte 2001 fast bis auf das gewünschte Ziel, die Bundesregierung konnte auf weitere konjunkturelle Effekte hoffen und nebenbei ihre Steuerreform als beschäftigungspolitischen Erfolg handeln. Angesichts dieser Entwicklung stellte eine Forcierung der Arbeitsmarktreformen keine Priorität der Politik mehr dar und die Bundesregierung konnte einem Dissens mit den Gewerkschaften und dem gewerkschaftsnahen SPD-Flügel aus dem Weg gehen – zumal eine weitere Belastung des Bündnisses mit Kontroversen auch noch das Bündnis selbst und die wenigen erhofften Ergebnisse im Bereich Niedriglohnerweiterung gefährdet hätte. Schließlich stieg der regierungspolitische Einfluss auf den Policy-Output wieder sehr deutlich an – diesmal jedoch nicht in die „klassisch“ sozialdemokratische Richtung, sondern nun konnte der Reformflügel deutlich Boden gewinnen. Drei Faktoren führten dazu, dass sich für die Bundesregierung ein „window of opportunity“ (Kingdon 1984: 173 ff.) öffnete und den Weg für einige Reformen freigab. Zum einen zeigte sich ab Ende 2001 wieder eine steigende Arbeitslosigkeit, die erneutes Handeln notwendig machte. Stillstand wäre unter diesen Bedingungen politisch nur schwer zu vermitteln gewesen. Des Weiteren wirkte ein „Timing-Effekt“: Die Bundestagswahlen rückten näher, was nicht nur die Dringlichkeit wirksamer Reformen erhöhte, sondern – vor dem Hintergrund des Parteienwettbewerbs – auch dis-

ziplinierend auf Gewerkschaften und parteiinterne Veto-Spieler wirkte. Hinzu kam drittens schließlich der Vermittlungsskandal der Bundesanstalt, der die Regierung, zum schnellen Handeln zwang. Unter diesen Bedingungen konnten in besonderer Eile Reformen auf den Weg gebracht werden, welche unter anderen Umständen zu erheblichen Schwierigkeiten, langen Verhandlungen und stärkeren Rücksichtnahmen geführt hätten. Je näher der Zeitpunkt der Wahlen rückte und je stärker der arbeitsmarktpolitische Problem- und Handlungsdruck wurde, desto freier wurde daher die Regierung in ihren Handlungsmöglichkeiten. Gleichwohl darf das Maß der Reformen nicht überbewertet werden. So wurde beim Job-Aktiv-Gesetz auf weitreichende Leistungskürzungen verzichtet und auch das Papier der Hartz-Kommission stellt einen Kompromiss dar und wurde, nicht zuletzt durch die gewerkschaftlichen Vertreter in der Kommission, um einige Schärfen geglättet. Zudem sind die Vorschläge bisher nur in Ansätzen umgesetzt worden und es bleibt abzuwarten, ob die Maßnahmen nach dem Wahltag tatsächlich so realisiert werden, wie sie vorgeschlagen wurden.

Phasen der arbeitsmarktpolitischen Reformen	Regierungspolitischer Einfluss auf das Policy-Output	Relevante Einflussfaktoren
I Einlösung der Versprechen und erste Maßnahmen	hoch (i.S.v. Umsetzung der „klassisch“ sozialdemokratischen Programmatik)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ keine bzw. schwache Vetospieler
I Keynesianische Nachfragesteuerung	(faktisch) niedrig	<ul style="list-style-type: none"> ▪ institutionelle Hemmnisse ▪ parteiinterne Vetospieler (Reformflügel der SPD)
II Stagnation	niedrig	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verhandlung und Blockade; parteiinterne und externe Vetospieler ▪ sinkender Problemdruck (wg. sinkender Arbeitslosigkeit)
III Endspurt: Reform des Arbeitsförderungsrechts und der BA	hoch (i.S.v. Reformkurs)	<p>Öffnung eines Window of Opportunity durch</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ steigende Arbeitslosigkeit ▪ externen Schock (Vermittlungsskandal) ▪ anstehende Bundestagswahlen (mit disziplinierender Wirkung auf potenzielle Vetospieler)

Zusammenfassend zeigt sich, dass eine statische Anwendung der Parteiendifferenzhypothese und des Vetospieler-Theorems zu kurz greifen und nur begrenztes Erklärungspotenzial besitzen. Vielmehr sind bei der Analyse des Policy-Making zusätzliche – situative, institutionelle und mikropolitische – Dimensionen zu beachten: Erstens sind „Veto-Spieler“ nach unserem Verständnis von der rein formalen Vetoposition der Akteure wie bei Tsebelis (2000) zu trennen. Auch Widerstände seitens Interessengruppen können in Entscheidungsprozessen sehr deutliche Blockadewirkungen entfalten, im vorliegenden Fall waren insbesondere die Gewerkschaften und parteiinterne Akteure von Bedeutung (vgl. dazu Heinze 2002). Gerade bei den Sozialdemokraten sind hier aufgrund der engen Beziehungen zwischen Teilen der Gewerkschaften und Teilen der SPD auch Beeinflussungen und Wechselwirkungen zu erwarten, welche in die Partei selbst hinein reichen und einen starken Einfluss auf das Handeln von Regierungen haben können. Zweitens sind institutionelle Schranken staatlichen Handelns gesetzt, welche selbst konsensuale Vorhaben zum Scheitern bringen können; d.h. zum Beispiel, dass selbst wenn die Regierung keynesianische Programme hätte durchsetzen wollen, diese zumindest mittel- und langfristig doch an den restriktiven Europäischen Institutionen gescheitert wären. Drittens wirken externe Schocks und Problemdruck auf Regierungshandeln und können die Macht von Vetospielern brechen. Der Veränderungsdruck wird angesichts der Schocks so groß, dass jegliche Blockade von Reformen nicht mehr vermittelbar wäre. Ergänzend kommt das Timing von Reformvorhaben hinzu. Wo zu einem bestimmten Zeitpunkt eine starke Vetoposition mächtiger Akteure erwartet werden kann, kann ein anderer Zeitpunkt (etwa bei anstehenden Wahlen) den Parteienwettbewerb zur eigentlichen Motivationsgröße avancieren lassen, damit disziplinierend wirken und Reformen möglich machen. Glückliche Umstände – fortuna genannt bei Machiavelli – gehören eben auch zum Erfolg in der Politik.

Literatur

- Armingeon, Klaus*, 2002: Die Politische Ökonomie der Arbeitslosigkeit, in: *Wagschal, Uwe/Obinger, Herbert/Kittel, Bernhard* (Hrsg.): Politische Ökonomie. Politik und wirtschaftspolitische Leistungsprofile in OECD-Demokratien, Opladen (i.E.).
- Benchmarking-Gruppe*, 2000: Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik. Thesen der Benchmarking-Gruppe des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit, Berlin
- Bertelsmann-Stiftung* (Hrsg.), 2002: Internationales Beschäftigungsranking 2002, Gütersloh.
- Blair, Tony/Schröder, Gerhard*, 1999: Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten, o.O.
- Blancke, Susanne/Schmid, Josef/Roth, Christian*, 2000: Aktiv und koordiniert? Arbeitsmarktpolitik auf verschiedenen Ebenen, in: SOWI 29: 6-17.
- Blancke, Susanne*, 2002: Politikinnovationen im Schatten des Bundes. Eine Untersuchung von Policy-Innovationen und -Diffusionen anhand der Arbeitsmarktpolitik der Länder, Tübingen: Dissertation.
- Boix, Charles*, 2000: Partisan Governments, the International Economy, and Macroeconomic Policies in Advanced Nations, 1960-93, in: *World Politics* 53: 38-73.

- Bundesrat*, 1998: Empfehlung der Ausschüsse, zu: Zweite Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Durchführung des § 76 des Bundessozialhilfegesetzes, Drucksache 546/98.
- CDU/CSU*, 1996: Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung; Beschluß vom 25.04.1996, <<http://www.cdusu.bundestag.de/programm.htm>> (11.03.2001).
- Clasen, Jochen et al.*, 2001: Towards 'single gateways'? A cross-national review of the changing roles of employment offices in seven countries, in: *Zeitschrift für ausländisches und internationales Sozialrecht* 15: 43-63.
- Cox, Robert Henry*, 1998: From Safety Net to Trampoline, WIP Occasional Paper 2-1999, Tübingen <<http://www.uni-tuebingen.de/uni/spi/schmid5.htm>> (15.08.2002).
- Der Spiegel*, 10/99: Lafontaines Leitlinien, <<http://www.spiegel.de/spiegel/0,1518,13124,00.htm>> (1.9.2002).
- Der Spiegel*, 7/99: Aufschwung à la Keynes, <<http://www.spiegel.de/spiegel/0,1518,12320,00.htm>> (1.9.2002).
- DGB – Deutscher Gewerkschaftsbund*, 2001: Stellungnahme zum Job-AQTIV-Gesetz, ISA Informationen zur Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, 5/2001, Berlin: DGB.
- DGB – Deutscher Gewerkschaftsbund*, (2002a): Diese Wahl wird richtungsweisend. o.O. <<http://www.dgb.de>> (2.9.2002).
- DGB – Deutscher Gewerkschaftsbund*, 2002b: Stellungnahme des DGB-Bundesvorstandes vom 15. August 2002 zu den Ergebnissen der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz-Kommission) <<http://www.dgb.de>> (3.9.2002).
- DGB/DAG/IG Chemie-Papier-Keramik/IG Metall/ÖTV*, 1996: Erklärung der Repräsentanten der Gewerkschaften im Anschluss an die Kanzlerrunde vom 23.04.1996, <http://www.dgb.de/themen/buen_23-4-96.htm> (11.10.2000).
- Frankfurter Rundschau*, 24.08.2002: Zwickel wirbt persönlich für die SPD. IG Metall-Chef spendet rot-grüner Regierungsarbeit Lob, <<http://www.frankfurter-rundschau.de>> (3.9.2002).
- Frankfurter Rundschau*, 28.08.2002: Die Distanz zu Hartz wächst. Kritik aus Gewerkschaften, <<http://www.frankfurter-rundschau.de>> (3.9.2002).
- Giesecke, Johannes/Groß, Martin*, 2002: Befristetet Beschäftigung: Chance oder Risiko, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 54: 85-108.
- Handelsblatt*, 13.01.2002: Rot-Grün uneins über Kombilohn Finanzierung, <<http://www.handelsblatt.de>> (1.9.2002)
- Hassel, Anke*, 1999: Bündnisse für Arbeit: Nationale Handlungsfähigkeit im europäischen Regimewettbewerb, Köln (MPIfG Discussion Paper 99/5).
- Heinelt, Hubert/Weik, Michael*, 1998: Arbeitsmarktpolitik - Vom Vereinigungskonsens zur Standortdebatte, Opladen.
- Heinze, Rolf G.*, 2002: Die Berliner Räterepublik. Viel Rat – wenig Tat?, Wiesbaden.
- Heinze, Rolf G./Streeck, Wolfgang*, 2002: Optionen für den Einstieg in den Arbeitsmarkt oder: ein Lehrstück für einen gescheiterten Politikwechsel, in: *Jürgen Schupp* (Koord.): DIW-Sonderheft zur "Niedriglohnproblematik", Berlin (i.E.).
- Heise, Arne*, 2002: Innovation und Gerechtigkeit? Wirtschafts- und beschäftigungspolitische Modernisierungskonzepte der Schröder-Regierung, in: *Heyder, Ulrich/Menzel, Ulrich/Rebe, Bernd* (Hrsg.): Das Land verändert? Rot-grüne Politik zwischen Interessenbalancen und Modernisierungsdynamik, Hamburg, 29-45.
- Hibbs, Douglas*, 1977: Political Parties and Macroeconomic Policies, in: *American Political Science Review* 71: 1467-1487.
- Hibbs, Douglas*, 1991: The Partisan Model of Macroeconomic Cycles: More Theory and Evidence for the United States, Stockholm.
- Kingdon, John W.*, 1984: Agendas, Alternatives and Public Policies. Glenview/London.
- Klassen, Thomas R./Schneider, Steffen*, 2002: Similar Challenges, Different Solutions: Reforming Labour Market Policies in Germany and Canada During the 1990s", in: *Canadian Public Policy* 28: 51-69.

- Klein, Martina*, 2000: Zwischenbilanz zum Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit, in: WSI-Mitteilungen 53: 453-458.
- Lehmbruch, Gerhard*, 2000: Institutionelle Schranken einer ausgehandelten Reform des Wohlfahrtsstaates. Das Bündnis für Arbeit und seine Erfolgsbedingungen, in: *Czada, Roland/Wollmann, Hellmut* (Hrsg.): Von der Bonner zur Berliner Republik. Zehn Jahre deutsche Einheit (Leviathan Sonderheft 19), Wiesbaden, 89-112.
- Picot, Georg/Schmid, Josef*, 2000: Welfare to Work bei Blair und Schröder: Eine Idee, zwei Realitäten?, in: *Hirscher, Gerhard/Sturm, Roland* (Hrsg.): Die Strategie des Dritten Weges, München, 229-264.
- Reissert, Bernd/Schmid, Günther*, 1987: Organisations- und Finanzierungssysteme als „Handlungsfilter“ der Arbeitsmarktpolitik: ein internationaler Vergleich, in: *Abromeit, Heidrun/Blanke, Bernhard* (Hrsg.): Arbeitsmarkt, Arbeitsbeziehungen und Politik in den 80er Jahren (Leviathan Sonderheft 8), Opladen, 86-99.
- Rhodes, Martin*, 1998: Globalization, Labour Market and Welfare States: A Future of 'Competitive Corporatism?', in: *Rhodes, Martin/Mény, Yves* (Hrsg.): The Future of European Welfare: A New Social Contract?, London, 178-203.
- Ruß-Mohl, Stefan*, 1993: Konjunkturen und Zyklizität in der Politik, in: *Héritier, Adrienne* (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung (PVS Sonderheft 24), Opladen, 356-368.
- Sabatier, Paul A.*, 1993: Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasentheorie, in: *Héritier, Adrienne* (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung (PVS Sonderheft 24), Opladen, 116-148.
- Schabedoth, Hans-Joachim* (Hrsg.), 2002: Vorrang für Arbeit und soziale Gerechtigkeit, Marburg.
- Schatz, Holger*, 2002: „Manche muss man halt zu ihrem Glück zwingen.“ Arbeitszwang im aktivierenden Staat, in: *Eicker-Wolf, Kai/Kindler, Holger/Schäfer, Ingo/Wehrheim, Melanie/Wolf, Dorothee* (Hrsg.): „Deutschland auf den Weg gebracht.“ Rot-grüne Wirtschafts- und Sozialpolitik zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Marburg, 157-186.
- Schmid, Günther*, 1998: Das Nadelöhr der Wirklichkeit verfehlt: Eine beschäftigungspolitische Bilanz der Ära Kohl, in: *Wewer, Götz* (Hrsg.): Bilanz der Ära Kohl. Christlich-liberale Politik in Deutschland 1982-1998, Opladen, 145-181.
- Schmid, Josef*, 1998: Arbeitsmarktpolitik im Vergleich, in: *Schmid, Josef/Niketta, Rainer* (Hrsg.): Wohlfahrtsstaat. Krise und Reform im Vergleich, Marburg, 139-169.
- Schmid, Josef*, 2002: Wohlfahrtsstaaten im Vergleich, Opladen.
- Schmid, Josef/Blanke, Susanne*, 1997: Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland: Aufstieg und Niedergang einer Policy? in: Deutschland-Archiv 31: 938-947:
- Schmidt, Manfred G.*, 1993: Theorien der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung, in: *Héritier, Adrienne* (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung (PVS Sonderheft 24), Opladen, 371-393.
- Schmittthener, Horst*, 1998: Bündnis für Arbeit – schon wieder? in: Blätter für deutsche und internationale Politik 43: 841-849.
- Schroeder, Wolfgang/Esser, Josef*, 1999: Modell Deutschland: Von der Konzentrierten Aktion zum Bündnis für Arbeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 37/99: 3-12.
- Schulten, Torsten*, 1997: Bargaining 1996 – from the Employment Alliance to the sick pay dispute, in: eiro-online, February 1997. <<http://www.eiro.eurofound.ie/1997/02/features/DE970220F.html>> (14.3.2001).
- Streeck, Wolfgang/Rolf G. Heinze* 2000: Wende am Arbeitsmarkt durch Erneuerung des „deutschen Modells“, in: SOWI 29: 18-27.
- Tagesspiegel*, 13.01.2002: Zwei Partner – unterschiedliche Ideen. SPD und Grüne haben den Konflikt über die Arbeitsmarktpolitik entschärft. Zumindest vorerst, <<http://ww2.tagesspiegel.de>> (1.9.2002)
- Tiemann, Heinrich/Kaulisch, Tomas*, 1999: Bündnisse für Arbeit auf Landesebene, in: WIP Schwerpunkt- heft 11: Vom Vergleich zum Lernen. Zwei Beiträge zur materiellen Föderalismusanalyse, Tübingen.

- Trampusch, Christine*, 2000: Arbeitsmarktpolitik, Gewerkschaften und Arbeitgeber. Ein Vergleich der Entstehung und Transformation der öffentlichen Arbeitsverwaltungen in Deutschland, Großbritannien und den Niederlanden zwischen 1909 und 1999. Dissertation zur Erlangung des sozialwissenschaftlichen Doktorgrades der Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Göttingen. <<http://webdoc.sub.gwdg.de/diss/2000/trampusch/index.html>>.
- Trampusch, Christine*, 2002: Die Bundesanstalt für Arbeit und das Zusammenwirken von Staat und Verbänden in der Arbeitsmarktpolitik von 1952 bis 2001, Köln (MPIfG Working Paper 02/5).
- Traxler, Franz*, 2000: Nationale Pakte im internationalen Vergleich, in: WSI-Mitteilungen 53: 411-418.
- Tsebelis, George*, 2000: Veto Players and Institutional Analysis, in: Governance 13: 441-474.
- Urban, Hans-Jürgen*, 1998: Ein neues „Bündnis für Arbeit“? Über Interessenlagen und Verhandlungsstrategien in einem neokorporatistischen Beschäftigungspakt, in: Zeitschrift für Sozialreform 44: 613-637.
- Webber, Douglas*, 1987: Eine Wende in der deutschen Arbeitsmarktpolitik? – Sozialliberale und christlich-liberale Antworten auf die Beschäftigungskrise, in: *Abromeit, Heidrun/Blanke, Bernhard* (Hrsg.): Arbeitsmarkt, Arbeitsbeziehungen und Politik in den 80er Jahren (Leviathan Sonderheft 8), Opladen, 74-85.
- Welzmüller, Rudolf*, 2002: Für eine Europäische Wirtschaftspolitik! Den Makroökonomischen Dialog ausbauen! Frankfurt.
- ZDF, 14.03.2002: IG Metall droht Schröder mit Wahlabstinenz. Bundeskanzler bestenfalls „kleineres Übel“, <<http://www.heute.t-online.de>> (1.9.2002)
- ZDF, 16.08.2002: Hartz hat Bericht zur Arbeitsmarktreform an Schröder übergeben. Bundeskanzler: Umsetzung sofort – Merkel: Dokument des Versagens, <<http://www.heute.t-online.de>> (1.9.2002)
- ZDF, 18.03.2002: SPD Expertin kritisiert Gerster-Pläne. Arbeitslosengeld dürfte nicht gekürzt werden, <http://www.heute.t-online.de> (09/01/2002)
- ZDF, 22.02.2002: Gewerkschaft bremst hohe Vermittlungshoffnungen. Gespaltene Reaktion auf Gerster-Ernennung, <<http://www.heute.t-online.de>> (1.9.2002)
- Zinn, Karl Georg*, 2002: Nicht anders, kaum besser. Rot-grüne Beschäftigungspolitik, in: Vorgänge 41: 90-97.
- Zohlhörer, Reimut*, 2001: Parteien, Vetospieler und der Wettbewerb um Wählerstimmen. Die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik der Ära Kohl, in: Politische Vierteljahresschrift 42: 655-382.
- Zohlhörer, Reimut*, 2002: Der Einfluss von Parteien und Institutionen auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik, in: *Obinger, Herbert/Wagschal, Uwe/Kittel, Bernhard* (Hrsg.): 2002: Politische Ökonomie. Politik und wirtschaftspolitische Leistungsprofile in OECD-Demokratien, Opladen (i.E.).
-