

Sozialstaatliches Policy-Making im europäischen Mehrebenensystem

Das Beispiel Hartz IV

Ute Behning

**Georg-August-Universität Göttingen
Sozialwissenschaftliche Fakultät
Seminar für Politikwissenschaft
Platz der Göttinger Sieben 3
D-37073 Göttingen**

Tel.: ++49-551-39-7217

Fax: ++49-551-39-7341

E-mail: ubehnin@uni-goettingen.de

23. wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft vom 25. - 29. September 2006 an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Ad-hoc-Gruppe ‚Sozialpolitik im europäischen Mehrebenensystem‘, Panel ‚Aktuelle Sozialstaatsreformen und europäische Integration: Die Methode der offenen Koordinierung in der Praxis‘. Seit 4. September 2006 unter: <http://www.dvpw.de>

1. Einleitung

Seit jüngster Zeit charakterisieren integrationstheoretische Ansätze die Europäische Union (EU) als ‚europäisches Mehrebenensystem‘ (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2003). Mit Rekurs auf Benz (2003) füllen Jachtenfuchs/Kohler-Koch (2003) den Begriff wie folgt:

„Für das Verständnis des Regierens in der EU ist aber die Vorstellung eines aus mehreren, sauber voneinander getrennten Schichten bestehenden Mehrebenensystems eher hinderlich. Die EU entspricht keineswegs dem idealtypischen Modell des dualen US-Föderalismus, sondern ist wie im deutschen Föderalismus durch die Verflechtung der Ebenen gekennzeichnet (...). Man sollte die Gemeinsamkeiten zwischen deutschem und europäischem Föderalismus aber auch nicht überschätzen. (...) [Denn]: Im europäischen Mehrebenensystem sind die Ebenen locker, im deutschen Föderalismus dagegen eng gekoppelt“ (ebd.: 22).

Kurzum: Das Integrationstheorem ‚europäisches Mehrebenensystem‘ versinnbildlicht die EU als ein im Werden befindliches föderales System. Das *gesamte politische System*, das supranationale, europäische und vor allem auch mitgliedstaatliche Institutionen umfasst, steht unter dem integrationspolitischen Vorzeichen der Entwicklung eines europäischen Föderalismus zur analytischen Disposition.

Gerade deshalb plädieren Jachtenfuchs/Kohler-Koch (2003) für eine Forschungsperspektive, die

„die EU-Integration und den gleichzeitigen Wandel in den Mitgliedstaaten in einem umfassenderen Zusammenhang [sieht] und (...) nach den langfristigen Prozessen der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Restrukturierung Europas in der Tradition Rokkans [fragt]“ (ebd.: 35).

Gleichwohl stellen Jachtenfuchs/Kohler-Koch die Analyse des gesamteuropäischen Institutionenbildungsprozesses vornehmlich als *politische* Systembildung ins Zentrum ihrer prolongierten Forschungsperspektive (vgl. ebd.: 40; für eine Erweiterung auf gesellschaftliche Perspektiven vgl. Kohler-Koch 2005; Behning 2006a); Untersuchungen politischer Entscheidungsprozesse im Gesamtsystem sollen zukünftig herausarbeiten, wie der „Wandel von Staatlichkeit in Europa“ (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2003: 41) und damit primär die Restrukturierungen der nationalstaatlichen *politiques* im ‚europäischen Mehrebenensystem‘ ausgeformt werden. Dadurch rücken vergleichende Restrukturierungsanalysen des Regierens in den politischen Systemen der EU-Mitgliedstaaten mehr und mehr ins Zentrum der politikwissenschaftlichen Europaforschung, was gleichzeitig zu einer Belebung der ländervergleichenden, politischen Systemforschung beiträgt (vgl. insb. Bartolini 2005).

Die ad-hoc-Gruppe ‚Sozialpolitik im europäischen Mehrebenensystem‘ hat sich der Bearbeitung dieser Forschungsperspektive verschrieben und nimmt den Bereich der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung ins Visier. Damit steht ein Politikbereich im Zentrum des Erkenntnisgewinns, der in der Integrationsforschung seit jüngster Zeit besondere Aufmerksamkeit genießt. Den Hintergrund des vermehrten Interesses bildet eine, in der Sozialpolitik eingeführte, neue, europäische Regierungsform: Die ‚Methode der offenen Koordinierung‘ (MOK). Sie wurde zum Zeitpunkt ihrer Einführung, in 2000,¹ vom Europäischen Rat als dezentrale Regierungsform proklamiert, die die Beteiligung aller politischen und privaten Akteure sowie aller betroffenen Bürgerinnen und Bürger auf allen politischen Ebenen der EU gewährleisten wird (vgl. Europäischer Rat 2000: 8-9). Ein Anspruch, der eine, das *Gesamtsystem* föderalisierende Intention der Regierungsform erahnen lässt und nicht zu Letzt deshalb nach der Antizipation der dargelegten Forschungsperspektive verlangt.

Vor dem Szenario der umfassenden Partizipationsmöglichkeiten am MOK-Regieren erstaunen mithin die Ergebnisse der Analysen jüngster, sozialpolitischer Reformprozesse in der Bundesrepublik Deutschland; sie erheben eine Erosion von Verhandlungsnetzwerken. So identifiziert Czada (2004) eine Entkorporatisierung des sozialpolitischen Regierens. Vielmehr habe die rot-grüne Bundesregierung Kommissionen zur Durchsetzung ihrer Reformpolitik eingesetzt (Czada 2004:150 auch 2005: 177). Und Trampusch (2005) kommt außerdem zu dem Schluss, dass eine Entparlamentarisierung des bundesdeutschen, sozialpolitischen Regierens zu Gunsten einer informellen Großen Koalition zu verzeichnen sei (ebd.: 85-87; vgl. auch Zohlenhöfer 2004). Allerdings – und dies ist hervorzuheben – basieren diese Forschungsergebnisse auf politikwissenschaftlichen Analysen, die die aktuellen sozialpolitischen Reformprozesse in der Bundesrepublik Deutschland ausschließlich als nationalstaatliche Prozesse erfassen (anders vgl. Behning 2005a u. 2005b; 2006a u. 2006b).

Berücksichtigt man indes die integrationstheoretischen Erkenntnisse, so ist die These aufzustellen, dass es sich bei den beobachteten Veränderungen des nationalstaatlichen,

¹ Anzumerken ist, dass der Forschungsdiskurs vielfach auch die neuen Formen des Regierens in der europäischen Beschäftigungspolitik als MOK bezeichnet (für einen Überblick vgl. z.B. Kaelble/Schmid 2004; Zeitlin/Pochet 2005). Im Rahmen dieses Beitrags wird jedoch zwischen beschäftigungspolitischem soft-law-Regieren bis 2002 und dem seit 2000 im Bereich der Sozialpolitik eingeführten MOK-Regieren differenziert. Eine argumentative Begründung wird im Verlauf des Textes hergeleitet und soll an dieser Stelle nicht vorweg genommen werden.

sozialpolitischen Regierens um innerstaatliche Restrukturierungsprozesse im Rahmen von gesamteuropäischen Institutionenbildungsprozessen handelt, die auf das MOK-Regieren zurück zu führen sind und mit veränderten Politikprozessabläufen sowie Partizipationsmöglichkeiten einhergehen. Um die These zu prüfen, ist der Frage nachzugehen, wie bundesdeutsche, sozialpolitische Gesetzgebungsprozesse seit der Einführung und unter den Bedingungen des MOK-Regierens ablaufen. Hierbei ist zu untersuchen, ob die politischen Prozessabläufe die von der nationalstaatlich-orientierten bundesdeutschen Sozialpolitikforschung identifizierten entkorporatisierenden² und entparlamentarisierenden³ Wandel von Staatlichkeit mit sich bringen.

Um den Kontext der integrationspolitischen Entwicklungen zu verdeutlichen, gilt es nun zuerst die Debatte um *ein* neues europäisches Sozialmodell und die mit ihr verbundene Einführung des MOK-Regierens zu rekonstruieren. Daraufhin wird das Analyseschema für die drei folgenden empirischen Fallstudien hergeleitet sowie im Rahmen dieses Beitrags auf die Rekonstruktion der Genese von Hartz IV angewendet. Abschließend gilt es, die Forschungsergebnisse zu analysieren und vor den vorangestellten integrationstheoretischen Überlegungen zu reflektieren.

2. *Ein* neues europäisches Sozialmodell und die Methode der offenen Koordinierung

Schon vor und während der Umsetzung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) wiesen Experten darauf hin, dass das Binnenmarktprojekt eine Standortkonkurrenz zwischen den Mitgliedstaaten der EU erzeugen wird (vgl. z.B. Scharpf 1998: 329). Um nun auch im *EU-internen* Wirtschaftsstandortwettbewerb bestehen zu können, konkurrieren die Wohlfahrtsstaaten in der EU seit den frühen 1990er Jahren u.a. um die geringsten, national

² Unter Entkorporatisierung wird hier die Exklusion von Akteuren der tradierten, politikfeldspezifischen Verhandlungsnetzwerke zwischen Staat und Verbänden verstanden (vgl. Streeck 2004); eine Definition, die der Pluralisierung von Interessengruppen und ihrer Vernetzung mit staatlichen Akteuren im Bereich der Sozialpolitik Rechnung trägt (vgl. auch Backhaus-Maul/Olk 1997). Der Begriff tradiert bezieht sich auf die 1990er Jahre – vor der Einführung des soft-law-Regierens in der europäischen Beschäftigungspolitik.

³ Unter Entparlamentarisierung wird hier die Exklusion der gewählten Volksvertretungen von der Ausgestaltung politischer Prozesse verstanden.

üblichen Lohn(neben)kosten, was in der Folge die Finanzierung ihrer sozialen Sicherungssysteme gefährdet.⁴ In der logischen Konsequenz bedeutet dies, dass vom WWU-Effekt des *raise to the bottom* der Beschäftigungsbedingungen und der sozialen Sicherungssysteme vor allem gut ausgebildete, kontinentale Sozialstaaten betroffen sind, deren nationale Sozialsysteme durch erwerbsarbeitsgebundene Einnahmen finanziert werden. Die Bundesrepublik Deutschland gehört dazu (detaillierter vgl. Scharpf 1999a u. 1999b).

Einig sind sich die Experten, dass die soziale Abwärtsspirale, die durch die marktfördernden Politiken der EU erzeugt wird – die sog. negative Integration –, nur noch durch komplementäre, marktkorrigierende Politiken auf europäischer Ebene – die sog. positive Integration – abgefedert werden kann. Doch gleichzeitig konstatieren die selben Experten, dass einer der ökonomischen Integration äquivalente soziale Integration die unterschiedlichen wohlfahrtsstaatlichen Systeme der EU-Mitgliedstaaten, ihre unterschiedlichen Sozialleistungsniveaus und das daraus erwachsende Beharren der mitgliedstaatlichen Regierungen auf wohlfahrtsstaatlicher Souveränität entgegenstehen (vgl. z.B. Room 1991; Leibfried/Pierson 1992, 1995 u. 2000; Majone 1993; Schulte 1995 u. 1997; Baldwin 1996; Scharpf 1996, 1997 u. 2002; Streeck 1996 u. 1998; Rhodes 1998; Busch 1998; Offe 2000, 2001 u. 2003).⁵

Um die sozialpolitische Pattsituation zu überwinden, ist in den 1990er Jahren die Idee der Entwicklung *eines neuen europäischen Sozialmodells* auf politischer Ebene geboren worden.⁶ Seither changieren die makroökonomischen Auseinandersetzungen in der EU zwischen liberalen und keynesianischen Vorstellungen. Eine endgültige Einigung konnte nicht erzielt werden. Um dennoch handlungsfähig zu sein, verabschiedeten die Regierungen der Mitgliedstaaten eine Vision für die Ausrichtung des *einen* neuen europäischen Sozialmodells: Die sog. Lissabon-Strategie. Sie verfolgt das Ziel, die EU bis 2010 zum

„wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum zu machen - einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren

⁴ Für eine vergleichende Analyse der wohlfahrtsstaatlichen Reformen, die in den 1990er Jahren als Reaktion auf den skizzierten Sachverhalt durchgeführt wurden, vgl. z.B. Scharpf/Schmidt (2000a u. 2000b) und Kuhnle (2000).

⁵ Für eine differenzierte Klassifizierung und Gegenüberstellung der wohlfahrtsstaatlichen Systeme in der EU vgl. z.B. Esping-Andersen (1990) und Ferrera et al. (2000).

⁶ Die politische Auseinandersetzung um *ein* neues europäisches Sozialmodell ist von der wissenschaftlichen Debatte um *das* europäische Sozialmodell zu unterscheiden. Letztere widmet sich insbesondere der vergleichenden Entstehungsgeschichte der europäischen Wohlfahrtsstaaten sowie der Identifikation ihrer Gemeinsamkeiten und Differenzen (vgl. z.B. Aust et al. 2000 u. 2002; Kaelble/Schmid 2004).

Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen“ (Europäischer Rat 2000: 1).

Um ihr ehrgeiziges Ziel zu erreichen, verständigten sich die Regierungen der Mitgliedstaaten, ihre nationalen wirtschafts-, beschäftigungs- und sozialpolitischen Institutionen in koordinierter und abgestimmter Weise zu reformieren. Explizites Ziel der bis zum Jahr 2010 gemeinsam durchzuführenden, nationalen Reformprozesse ist die Konvergenz der nationalen Sozialsysteme in der EU (vgl. ebd.: 8). Herbeigeführt werden soll das *eine* Sozialmodell mittels der parallel und zur Umsetzung der Lissabon-Strategie eingeführten neuen Form des Regierens in der EU, der MOK.

Das neue Regieren mittels der MOK startete im Dezember 2000 im Politikbereich ‚Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung‘ und wurde – wie durch die ausgewählten Fallbeispiele noch deutlich wird – in den folgenden Anwendungsjahren verfeinert und ausgestaltet. Schon im März 2001 fand eine Erweiterung der Adaption der MOK auf die Politikfelder Bildung, Renten, Gesundheit und Pflegevorsorge statt (vgl. Hodson/Maher 2001: 726), der eine modifizierte Anpassung der Koordinierungsformen in den Wirtschafts- und Beschäftigungspolitiken folgte (vgl. Linsenmann et al. 2006).⁷ Seither bildet die europäische Sozialpolitik mit der europäischen Beschäftigungs- und Wirtschaftspolitik ein Steuerungsdreieck. Zwar ist dies noch nicht gleichzeitig ausgebildet, aber die Präsenz aller drei Seiten ist nicht mehr zu leugnen.

Um die Steuerung der nationalen Wohlfahrtsstaatspolitiken in der EU auf ihr o.g. gemeinsames Ziel auszurichten, vereinbarten die Regierungen der Mitgliedstaaten in Lissabon folgende, hier nun vereinfacht darzustellende Verfahrensgrundlage für die MOK (detaillierter vgl. Europäischer Rat 2000: 8-9): Die Ausrichtung aller wirtschafts-, beschäftigungs- und sozialpolitischen nationalen Reformprozesse der Mitgliedstaaten soll auf europäischer Ebene vorbereitet und dann auf den jeweiligen nationalen und regionalen Ebenen im Rahmen von Reformen umgesetzt werden. Daraufhin soll auf europäischer Ebene die Gesamtheit aller nationalen Reformprozesse auf ihre Ausrichtung überprüft und abschließend ggf. eine Modifikation der auf den nationalen und regionalen Ebenen erfolgten Reformprozesse

⁷ Die Ausweitung des neuen Regierens mittels MOK nimmt stetig zu. Beispielhaft zu nennen sind folgende Politikfelder: Migration, Wissensgesellschaft (eEurope), Forschungs- und Technologiepolitik. Für einen Überblick vgl. Borràs/Jacobsson (2004: 194-195).

vollzogen werden. Über diesen Weg wird die Konvergenz der wohlfahrtsstaatlichen Institutionen in den Mitgliedstaaten bis zum Jahr 2010 angestrebt.⁸

Anders als das bis 2002 praktizierte Politikwahrnehmungen und -inhalte koordinierende transnational-europäische Regieren in der Beschäftigungspolitik (vgl. z.B. Jacobsson 2001), stellt die MOK also *keine soft-law-Methode* des Regierens dar. Das MOK-Regieren will vielmehr: *Transnational-europäische Verhandlungen auf allen politischen Ebenen der EU werden mit dem Ziel geführt, auf einander abgestimmte hard-laws auf allen nationalstaatlichen Ebenen der EU zu erwirken* (vgl. auch Behning 2005b, 2006a u. 2006b).⁹ Somit ist festzuhalten, dass adäquate Analysen der jüngsten, wohlfahrtsstaatlichen Reformprozesse in den Mitgliedstaaten der EU einer entsprechenden Analyseperspektive bedürfen.

3. Analysen des Regierens mittels der Methode der offenen Koordinierung im Mehrebenensystem der Europäischen Union

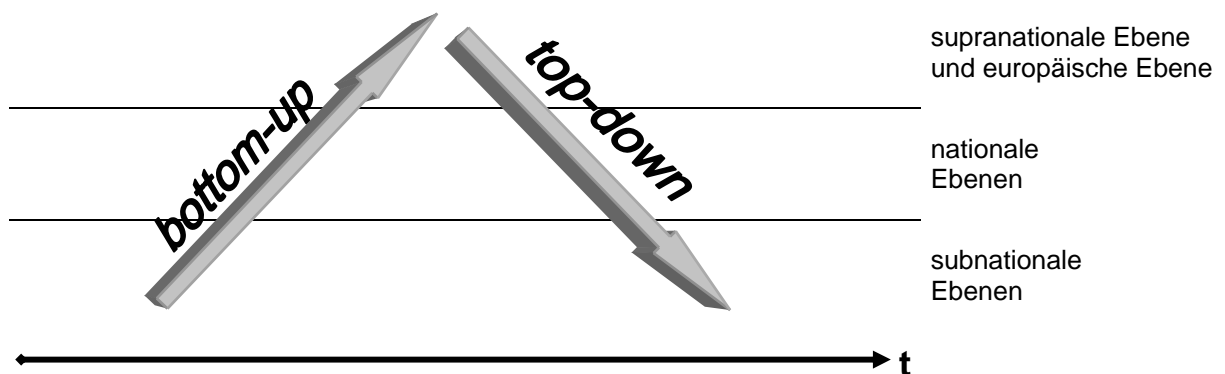
Für derartige Untersuchungen bietet die europäische Integrationsforschung mit ihrer *governance-Forschung*¹⁰ nur bedingt Ansatzpunkte. Wie Abbildung 1 verdeutlicht, wenden empirische Europäisierungsanalysen des *policy-makings* im Mehrebenensystem der EU entweder eine *bottom-up*- oder eine *top-down*-Perspektive an. Die *bottom-up*-Forschung analysiert Konsequenzen der Denationalisierung von Politik durch Kompetenzverlagerungen auf die europäische Ebene (vgl. z.B. Zürn 1998) oder das Zustandekommen europäischer *hard-laws* (vgl. z.B. Marks et al. 1996). Hingegen verfolgt die *top-down*-Forschung die Implementierung europäischen *hard-laws* sowie damit verbundene Veränderungen politischer

⁸ Die zehn neuen Mitgliedstaaten nehmen seit 2001 an den sozialpolitischen MOKs teil (vgl. http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/jun/naps...).

⁹ Wie später noch deutlich wird, handelt es sich dabei nicht nur um die Verabschiedung von wohlfahrtsstaatlichen Gesetzen, sondern auch um die Anpassung der wohlfahrtsstaatlichen Verwaltungen, ihrer Statistiken etc.

¹⁰ In der Europaforschung wird der Begriff *governance* als „the ability to make collectively binding decisions“ definiert (Jachtenfuchs 2001: 246). Die Erhebung von Politikprozessen, die im Kontext des europäischen Integrationsprozesses zur Verabschiedung von *hard-laws* führen, bilden den traditionellen Untersuchungsbereich der *governance-Forschung*. Für einen Überblick über die *governance-Forschung* im Mehrebenensystem der EU vgl. Benz (2005).

Abb. 1: Tradierte Analyseperspektiven des Policy-Makings im Mehrebenensystem der Europäischen Union

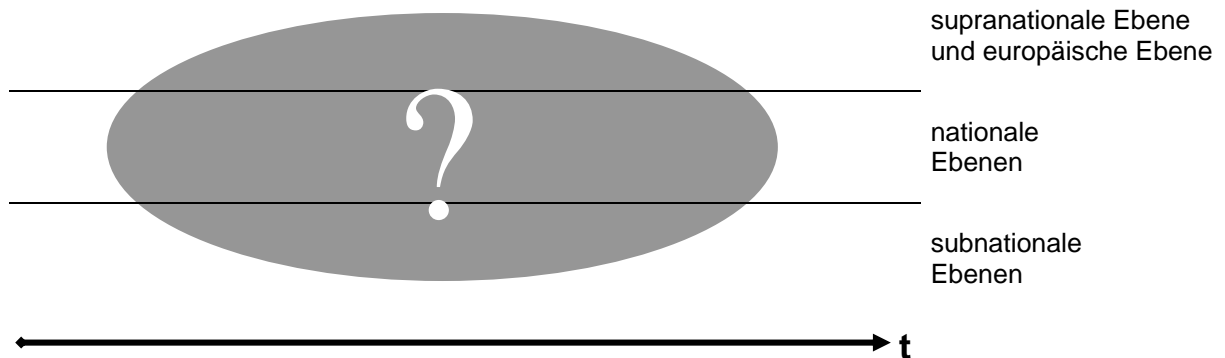


Quelle: Behning (2006a: 52).

und administrativer Strukturen und Politikinhalt in den Mitgliedstaaten der EU (vgl. z.B. Héritier 2001; Knill 2001; Börzel 2002). Wie herausgearbeitet, stellt die MOK aber eine Regierungsform dar, die weder eine Verabschiedung von *hard-laws* auf europäischer Ebene hervorruft, noch eine Implementation von europäischen *hard-laws* in den Mitgliedstaaten. Vielmehr soll das ebenenübergreifende Regieren mittels MOK zur Verabschiedung von *hard-laws* auf den nationalstaatlichen Ebenen führen. Gerade deshalb bedarf es einer ebenenübergreifenden Analyseperspektive, um die Entstehungsgeschichte jüngerer nationalstaatlicher Sozialstaatsreformen in den Mitgliedstaaten der EU zu erheben.

Um sozialstaatliche Reformprozesse unter den Bedingungen des MOK-Regierens erfassen zu können, sind chronologische Rekonstruktion ihrer Politikprozessabläufe erforderlich, die das politische Handeln auf allen Ebenen des Mehrebenensystems der EU berücksichtigen. Hierbei sind sowohl *bottom-up*- wie auch *top-down*-Prozesse zu beachten (vgl. auch Schmidt/Radaelli 2004). Durch diese Analyseperspektive wird das *Gesamtsystem* der EU ins Blickfeld genommen und damit gleichzeitig geprüft, ob sozialstaatliches *policy-making* im ‚europäischen Mehrebenensystem‘ stattfindet (vgl. Abbildung 2).

Abb. 2: Analyseperspektive auf das sozialstaatliche Policy-Making unter MOK-Bedingungen



Quelle: Behning (2006a: 54).

Um auch im Politikfeldvergleich ggf. systematisierende Aussagen über das sozialstaatliche *policy-making* unter MOK-Bedingungen vornehmen zu können, wird zur Erhebung der ausgewählten Politikprozesse auf die Heuristik des Policy-Zyklus als strukturierendes Instrument zurückgegriffen (einführend vgl. Windhoff-Héritier 1987; für eine kritische Diskussion vgl. Sabatier 1999). Der Beginn der Phase der Problemdefinition wird mit der Entscheidung des politikfeldspezifischen Einsatzes des MOK-Regierens gleichgesetzt. Im Zentrum des Erkenntnisinteresses steht das sozialstaatliche *policy-making* in den Problemdefinitions-, Agenda-Gestaltungs- und Politikformulierungsphasen.

In Anbetracht des hier zu Verfügung stehenden Zeitrahmens beschränken sich die nachfolgenden chronologischen Rekonstruktionen auf die Erhebung der Akteursnetzwerke¹¹ des sozialstaatlichen *policy-makings* ausgewählter Politikprozessabläufe.¹² Hierbei steht das vertikale MOK-Regieren am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland im analytischen Vordergrund.¹³ Um die Thesen der nationalstaatlich-orientierten, bundesdeutschen Sozialpolitikforschung von der entkorporatisierenden und entparlamentarisierenden Erosion von Verhandlungsnetzwerken in der bundesdeutschen Sozialpolitik zu testen, bilden die

¹¹ Für eine Einführung in die Netzwerkanalyse vgl. Marin/Mayntz (1991), Jansen/Schubert (1995), Thatcher (1998), Jansen (1999), Schneider (1999), Scott (2000). Für ihre Adaption im Kontext der Integrationsforschung vgl. Kohler-Koch/Eising (1999).

¹² Diejenigen, die an tiefer- und weitergehenden Politikprozessanalysen sowie deren Vergleich interessiert sind, die die *policy*-Dimension der Politikgestaltung stärker berücksichtigen, seien auf die Publikation des Forschungszusammenhangs hingewiesen, die in 2007 bei *edition sigma* erscheinen wird (vgl. Behning 2007).

¹³ Wie an anderer Stelle herausgearbeitet, ist beim MOK-Regieren zwischen Programm-Prozessen, die primär das horizontale MOK-Regieren fördern, und NAPincl-Prozessen, die vornehmlich das vertikale MOK-Regieren steuern, zu differenzieren (vgl. Behning 2004: 131-134).

Partizipationschancen von Verbands- und Parlamentsangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland den Analyseschwerpunkt. Der Beitrag von Michaela Willert wird die jüngsten Reformen in der Rentenpolitik entsprechend beleuchten und Wolfram Lamping wird den Entwicklungsprozess der aktuell in der Diskussion stehenden gesundheitspolitischen Reform erheben. Der Entstehungsprozess des Hartz-IV-Gesetzes wird in diesem Beitrag unter Berücksichtigung des darlegten Analyseschemas rekonstruiert.

4. Rekonstruktion der Genese von Hartz IV im Mehrebenensystem der Europäischen Union

4.1 Problemdefinition

Während die rot-grüne Bundesregierung in 1999 auf europäischer Ebene engagiert für die Etablierung der Lissabon-Strategie eintrat, bereitete sie auf nationaler Ebene ihre Umsetzung vor. Um in der Bundesrepublik Deutschland ein Problembewusstsein für den europäischen Politikbereich ‚Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung‘ zu initiieren, beantragten die Fraktionen der SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN im Mai 1999 die Institutionalisierung einer regelmäßigen nationalen Armuts- und Reichtumsberichterstattung im Deutschen Bundestag (vgl. BT-Drucks. 14/999). Einen ersten Armuts- und Reichtumsbericht gab der Deutsche Bundestag am 27. Januar 2000 in Auftrag (vgl. BT-Plenarp. 14/84).

Nachdem im März 2000 die Lissabon-Strategie verabschiedet war, traf man auch auf europäischer Ebene weitere Vorbereitungen für das MOK-Regieren im Bereich ‚Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung‘. Der Europäische Rat¹⁴ beauftragte den Rat ‚Beschäftigung und Sozialpolitik‘¹⁵ die Festlegung gemeinsamer Ziele für die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung in der EU vorzunehmen. Der Aufforderung folgeleistend, arbeitete der Rat im Herbst 2000 die sogenannten ‚gemeinsamen Ziele‘ für die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung in der EU aus (vgl. Rat der Europäischen

¹⁴ Im Europäischen Rat sind die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie der Präsident der Europäischen Kommission vertreten.

¹⁵ Im Rat der Europäischen Union ist pro Mitgliedstaat eine Person der jeweiligen nationalstaatlichen Ministerialebene vertreten.

Union 2000: 8). Sie wurden im Dezember 2000 auf dem Gipfel in Nizza vom Europäischen Rat verabschiedet. Damit war der Startschuss für das MOK-Regieren im Politikbereich gefallen, denn die ‚gemeinsamen Ziele‘ schreiben fest, dass die MOK im Politikbereich zur Anwendung kommen soll (vgl. ebd.: 5).

Festgesetzt wurde, dass die Mitgliedstaaten ihre nationalen Situationen und ihre geplanten Aktionen zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung für die folgenden zwei Jahre offen legen. Hierzu sollten sie Nationale Aktionspläne – die sog. ‚National Action Plans on Social Inclusion‘ (NAPincl) – erstellen, die die ‚gemeinsamen Ziele‘ sowie einen Gliederungsentwurf berücksichtigen. Zudem wurde beschlossen, dass der Erstellungsprozess der NAPincl durch den Europäischen Sozialschutzausschuss (ESSA)¹⁶ koordiniert werden und die Endfassungen der NAPincl bis zum Juni 2001 dem ESSA vorliegen sollen. Der ESSA ist eine im Juni 2000 neu geschaffene Institution (vgl. Council Decision 2000), die – wie der Wirtschafts- und der Beschäftigungsausschuss – den Rat berät und bei der Koordinierung von sozialpolitischen Angelegenheiten unterstützt. Die Arbeit des ESSA wird maßgeblich durch die Bürokratie der Europäischen Kommission vorbereitet. Der ESSA selbst setzt sich aus zwei beamteten Kommissionsmitgliedern und zwei Ministerialbeamten eines jeden Mitgliedstaates zusammen.¹⁷ Letztere waren in den ersten, für den hier zu betrachtenden Politikprozess entscheidenden Jahren weitgehend mit den Personen identisch, die auf den nationalstaatlichen Ebenen für die Erstellung der NAPincl zuständig waren (Interview vom 4.10.2002).

Um den sog. ‚NAPincl. 2001-2003‘ anzufertigen, forderte die zuständige Europaabteilung des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung (BMA) zuerst alle anderen relevanten Ministerialbehörden des Bundes und der Länder auf, ihre Beiträge zu leisten. Dadurch, dass die Ministerialbeamten das Erstellen von NAPs lediglich als nationalen

¹⁶ Mit dem Vertrag von Nizza ist der ESSA vertragsrechtlich legitimiert worden; vgl. Art. 144 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV). Er löste die ‚hochrangige Gruppe Sozialschutz‘ ab. Eine Untergruppe des ESSA, die vornehmlich mit Expertinnen und Experten besetzt ist und mit Unterstützung der Kommission arbeitet, beschäftigt sich mit der EU-weiten Vereinheitlichung statistischer Erhebungen und der Indikatorenbildung (für erste Ergebnisse vgl. Atkinson et al. 2002). Der ESSA tagt durchschnittlich neun mal jährlich und nimmt auch am horizontalen MOK-Regieren teil, das von der Europäischen Kommission gesteuert wird (vgl. Behning 2004: 132-134).

¹⁷ Die Mitglieder des ESSA können durch jeweils eine benannte Vertretung, Expertinnen und Experten und Sozialpartner unterstützt werden (vgl. Council Decision 2000: 2). Dem Antrag des Europäischen Parlaments, die Kooperation des ESSA mit ihm zu ermöglichen, wurde mit der Entscheidung des Rates zur Revision und Erweiterung der Aufgaben des ESSA am 4. Oktober 2004 entsprochen (vgl. Council Decision 2004).

Berichterstattungsprozess nach Brüssel werteten, verlief dieser Prozess eher schleppend. Eine intensive Kooperation mit der Abteilung des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG), die mit der Erstellung des Ersten Armuts- und Reichtumsberichtes beauftragt war,¹⁸ fand nicht statt (vgl. ebd.; auch Büchs/Friedrich 2005: 267-277). Deshalb erstellte die zuständige BMA-Abteilung zu Beginn des Jahres 2001 einen ersten Entwurf, den sie dann an die Bundesländer mit der Bitte um Stellungnahme und Ergänzung übergab. Der daraufhin erarbeitete und BMA-intern abgeseignete, zweite Entwurf wurde im März 2001 an alle nicht-parlamentarischen Akteure des tradierten, bundesdeutschen Verhandlungsnetzwerkes der Armutspolitik¹⁹ mit der Bitte um Stellungnahme und einer Einladung zur Diskussion im dafür neu institutionalisierten NAPincl-Gremium übermittelt. Doch auch die Reaktionen der Verbände und subnationalen Organisationen sowie deren Teilnahme an den Diskussionen im NAPincl-Gremium fielen geringfügig aus (vgl. ebd.).

Im Mai 2001 wurde der ‚NAPincl 2001-2003‘ an das Bundeskabinett weitergeleitet und durch die Bundesregierung als Unterrichtung in den Bundestag (vgl. BT-Drucks. 14/6134) und den Bundesrat (vgl. BR-Drucks. 352/01) eingebracht. Der Bundestag überwies den Vorgang an seinen Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung (vgl. BT-Plenarp. 14/179), der im Anschluss an seine Beratungen am 5. Juli 2001 eine positive Beschlussempfehlung vorlegte (vgl. BT-Drucks. 14/6628) und zur Debatte im Bundestag weiterleitete. Eine Plenardiskussion fand erst im Oktober 2001 statt, in der der ‚NAPincl 2001-2003‘ gemeinsam mit dem Ersten Armuts- und Reichtumsbericht eher randständig diskutiert wurde. Große Aufmerksamkeit erzielte hingegen der Letztgenannte (vgl. BT-Plenarp. 14/196). Der Bundesrat überstellte den ‚NAPincl 2001-2003‘ ebenfalls an sein Ausschusswesen, das ihn am 21. Mai 2001 hinsichtlich der Einleitung von Reformen positiv kommentierte, aber ein Verständnis von Armutspolitik einforderte, dass mit Arbeitsförderung einhergeht. Des Weiteren wies der Bundesrat auf die fehlende Gemeinschaftskompetenz im Politikbereich²⁰ hin, weshalb er den „vom Europäischen Rat von Stockholm dem Rat erteilten Auftrag, auf europäischer Ebene

¹⁸ Der Erste Armuts- und Reichtumsbericht ist vom BMG in Kooperation mit einem wissenschaftlichen Gutachtergremium, einem Beraterkreis, der mit den tradierten Akteuren des bundesdeutschen Verhandlungsnetzwerkes der Armutspolitik besetzt war, einigen Bundesministerien und den Bundestagsfraktionen von SPD und Bündnis 90/DIEGRÜNEN erarbeitet worden (vgl. BT-Drucks. 14/5990: 8-9).

¹⁹ Zu nennen sind hier insbesondere die im Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge zusammengeschlossenen Akteure sowie die Gewerkschaften (vgl. z.B. Backhaus-Maul/Olk 1997; Backhaus-Maul 2000).

²⁰ Der Vertrag von Nizza und damit die Erweiterung des Art. 137 EGV waren zu diesem Zeitpunkt noch nicht rechtskräftig.

Indikatoren zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung festzulegen, mit großer Skepsis“ entgegentrat und die Überschreitung der Länderkompetenzen im Bereich Armutspolitik befürchtete (vgl. BR.Drucks. 352/1/01: 2). Gleichwohl wurde der ‚NAPincl 2001-2003‘ im Sommer 2001 in unveränderter Form an die Europäische Kommission und die Mitglieder des ESSA überstellt. Er enthält folgenden Inhalt:

„Mit der Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Arbeits- und Sozialämtern (...) sollen die beruflichen Eingliederungschancen von Sozialhilfe- und Arbeitslosenhilfeempfängern erhöht werden. Auch die Versorgung von bedürftigen Arbeitslosenhilfeempfängern und -empfängerinnen mit Leistungen des Sozialamtes kann dabei ggf. vereinfacht werden“ (BT-Drucks. 14/6134: 14).

Nachdem alle 15 Mitgliedstaaten ihre ‚NAPincl 2001-2003‘ vorgelegt hatten, wertete die in der Europäischen Kommission für den ESSA zuständige Abteilung alle nationalstaatlichen Dokumente aus und erstellte einen ersten Entwurf eines Syntheseberichts. Die eigentliche Funktion der ‚NAPincl 2001-2003‘ und des Syntheseberichts kann allerdings erst verstanden werden, wenn die, durchaus kontroversen ESSA-Debatten im Herbst 2001 und deren Ergebnisse berücksichtigt werden: Die Diskussionen im ESSA wurden mit dem Ziel geführt, gemeinschaftliche Problemwahrnehmungen und -definitionen für die koordinierte, konvergenzeinleitende Reformierung der Sozialsysteme der Mitgliedstaaten zu fördern. So mündeten die Erörterungen des ESSA auch in der Verabschiedung der Empfehlung, eine zweite NAPincl-Runde einzuläuten. Die zweiten NAPincl sollten im Juli 2003 vorliegen und nun dazu genutzt werden, *auf die gemeinschaftliche Problemwahrnehmung und -definition ausgerichtete, konkrete Reformen der nationalen Sozialsysteme sowie deren Umsetzung im Zeitraum von 2003 bis 2005 zu benennen* (vgl. Interview vom 4.10.2002). Damit standen die Mitgliedstaaten vor der Herausforderung, bis Juli 2003 konkrete Reformvorhaben zu entwickeln und einzuführen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der inhaltliche Schwerpunkt in der Problemdefinitionsphase von Hartz IV auf der Armutspolitik lag und auf allen Ebenen des Mehrebenensystems der EU sowie unter Einbezug aller tradierten verbandlich und parlamentarisch organisierten Akteure der Armutspolitik in der Bundesrepublik Deutschland stattfand. Die Erstellung des ersten bundesdeutschen NAPincl, der eindeutig dem europäischen Kontext zugeschrieben werden konnte, erfolgte weitgehend unbeachtet und administrativ abgekoppelt vom nationalstaatlichen Prozess der Erarbeitung des Ersten Armuts- und Reichtumsberichts. Ein Blick in den Letztgenannten genügt allerdings, um festzustellen, dass der ministerialbürokratisch gesteuerte Erstellungsprozess des Dokumentes

genutzt wurde, um die Ziele des MOK-Regierens im europäischen Politikbereich Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung im nationalstaatlichen Kontext zu generieren und zu etablieren. Dies gilt zum einen für die breite Definition des Politikbereichs, der Sozialhilfe-, Einkommens-, Renten-, Familien-, Bildungs-, Arbeitsmarkt-, Wohnungs-, Gesundheits-, Pflege-, Behinderten- und Migrationspolitik umfasst (Teil A),²¹ und zum anderen für die vorgestellten Reformpläne der Bundesregierung, die bereits die Vereinbarungen des Europäischen Rates von Stockholm²² vom März 2001 berücksichtigen (Teil B) (vgl. BT-Drucks. 14/5990; Europäischer Rat 2001).

Wie nun zu zeigen ist, verlagerte sich die Schwerpunktsetzung in der daran anschließenden Agenda-Gestaltungsphase des Hartz-IV-Gesetzes auf den nationalen Ebenen zunächst auf den Bereich der Arbeitslosenpolitik. Dies kann erstens darauf zurück geführt werden, dass die sich abzeichnenden Kompetenzkonflikte mit den Ländern vermieden werden sollten. Zweitens fehlte die Zustimmung der irischen Bevölkerung zum Vertrag von Nizza, sodass das gemeinschaftliche Handeln im Modus des MOK-Regierens im Politikbereich Armut und soziale Ausgrenzung rechtlich nicht legitimiert war. Und drittens bot sich die vergemeinschaftete Beschäftigungspolitik für die Durchsetzung der – auch von den Ländern geforderten – inhaltlichen Schwerpunktsetzung auf Arbeitsförderung an.

4.2 Agenda-Gestaltung

Der von der Europäischen Kommission überarbeitete ‚Gemeinsame Bericht über die soziale Eingliederung‘ sowie die Einleitung der zweiten NAPincl-Runde wurden im Dezember 2001 vom Rat ‚Beschäftigung und Sozialpolitik‘ genehmigt und an den Europäischen Rat weitergeleitet (vgl. Rat der Europäischen Union 2001). Außerdem wurde festgelegt, dass der Prozess der Ausgestaltung von nationalen Reformideen und -plänen im ersten Halbjahr 2002 durch ein sog. gegenseitiges Lernen der Mitgliedstaaten begleitet und durch die Europäische Kommission gefördert werden sollte. Die zweite Hälfte des Jahres 2002 wollte man nutzen, um im ESSA die Ergebnisse der nationalen Prozesse zu reflektieren und bis Ende 2002

²¹ Der Vertrag von Amsterdam legitimiert lediglich die gemeinschaftliche Intervention in Verwaltungsorganisationen und sozialpolitische Felder, die sich auf ‚soziale Ausgrenzung‘ beziehen; vgl. Art. 136 u. 137 EGV.

²² Die Sondersitzung des Europäischen Rates im März jeden Jahres dient der Überprüfung und Festlegung der Ziele der Lissabon-Strategie.

Schlussfolgerungen für die zweite NAPIncl-Runde zu formulieren, die zur Konsolidierung der Ziele der Lissabon-Strategie beitragen sollten (vgl. Rat der Europäischen Union 2001: 14).

Daraufhin entwickelte das Bundeskanzleramt ein Papier, das den Titel ‚Arbeitslosenhilfe/ Sozialhilfe‘ trägt. Dessen Inhalt wurde erstmals von Florian Gerster, den Bundeskanzler Gerhard Schröder kurz zuvor zum designierten Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit ernannte,²³ in Positionen testender Manier publik gemacht: Die Sozial- und die Arbeitslosenhilfe sollen auf dem Niveau der Sozialhilfe zusammengelegt werden (vgl. Handelsblatt vom 04.03.2002: 3). Während der Vorschlag bei Bundesarbeitsminister Walter Riester, dem Vorsitzenden der SPD-Arbeitsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen, Ottmar Schreiner, und den Gewerkschaften auf vehemente Ablehnung stieß, zeigten sich die Oppositionsparteien des Bundestages der von ihnen schon lange geforderten Reform außerordentlich zugeneigt und bezeichneten die Gegner als reformunwillig (vgl. ebd.).

Demzufolge berief die Bundesregierung die Kommission ‚Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt‘ ein und beauftragte sie u.a. mit der Vorbereitung des hier im Fokus stehenden Reformvorhabens (vgl. Bericht der Hartz-Kommission 2002: 16). Zum Vorsitzenden wurde Peter Hartz ernannt, der, genau wie die anderen 14 Mitglieder der Kommission, das Vertrauen von Gerhard Schröder und dem Bundeskanzleramtsminister Frank-Walter Steinmeier genoss. Außerdem erhielt die sog. Hartz-Kommission eine Geschäftsstelle, die aus 15 Bediensteten des BMA und der Bundesanstalt für Arbeit (BA) bestand. Die Geschäftsstelle bereitete die Sitzungen der Hartz-Kommission vor und stellte Informationsmaterial zur Verfügung (vgl. Schmid 2003, zit. n. Weimar 2004: 170-171).

Kurz nach der konstituierenden Sitzung der Hartz-Kommission, die am 6. März 2002 stattfand, wurden die zuvor vom ESSA erarbeiteten Zielvereinbarungen für die gemeinsamen Reformprozesse der Mitgliedstaaten vom Europäischen Rat von Barcelona verabschiedet. In seinen Schlussfolgerungen heißt es:

„Das europäische Sozialmodell (...) sollte Arbeitsanreize bieten, da Beschäftigung die beste Garantie gegen soziale Ausgrenzung ist“ (Europäischer Rat 2002: 8).

²³ Zu fragen ist, ob der Statistikskandal der Bundesanstalt für Arbeit, der zum Rücktritt von Bernhard Jagoda führte, vor dem Hintergrund der nationalen Durchsetzung der auf europäischer Ebene eingegangenen Verpflichtungen der Bundesregierung neu zu bewerten ist.

„[D]as beste Integrationsmittel [ist] eine Arbeitsstelle (...), weshalb eine Zusammenlegung von Arbeits- und Sozialämtern von entscheidender Bedeutung für eine Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit der sozial Ausgegrenzten ist“ (ebd.: 46).

„Die Steuer- und Leistungssysteme sollten dahin gehend angepasst werden, dass Arbeit lohnt und Arbeitssuche gefördert wird. Bestimmte Aspekte sollten von den Mitgliedstaaten weiter überprüft werden, so z.B. die Auflagengebundenheit der Leistungen, die Anspruchsberechtigung, die Leistungsdauer, die Lohnersatzquote, die Existenz von Lohnergänzungsleistungen, die Gewährung der Steuererleichterungen, die Verwaltungssysteme und Managementeffizienz“ (ebd.: 11).²⁴

Daraufhin wurden die relevanten Ministerialen aus den SPD-geführten Arbeits- und Sozialministerien des Bundes und der Länder zu einem Geheimtreffen in die Bremer Landesvertretung in Berlin geladen, um ihnen das zwanzigseitige Papier des Bundeskanzleramtes mit seinen Eckpunkten zur Verschmelzung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe vorzustellen; ein Reformbedarf, der noch im Jahr des Bundestagswahlkampfes 2002 vorzubereiten und als zentrale Aufgabe der darauffolgenden Legislaturperiode zu betrachten sei (vgl. Der Spiegel vom 30.03.2002: 88).

Wie Weimar (2004) detailliert darlegt, setzte sich die Hartz-Kommission²⁵ und ihre ministeriell geführte Geschäftsstelle aus Akteuren zusammen, die u.a. die korporatistischen Akteure des tradierten Verhandlungsnetzwerkes der Arbeitslosenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland repräsentieren.²⁶ Ihre Analyse des Policy-Netzwerkes der Hartz-Kommission weist nach, dass neben der Bundesregierung als Auftraggeberin auch die Bundestagsabgeordneten aller Parteien, die Landesregierungen und die Kommunen sowie zusätzliche Vertreter der Arbeitgeberverbände, der Gewerkschaften, der BA und diverser Arbeitsloseninitiativen an den Sitzungen der Hartz-Kommission teilnahmen. Zudem erhebt sie, dass die eingebrachten Vorschläge Eingang in den am 16. August 2002 vorgelegten Bericht der Hartz-Kommission fanden, der in einer dominant kooperativen Interaktion entstand (vgl. Weimar 2004: 169-183). Damit gelang es der Hartz-Kommission die bundesdeutsche Organisationsreform der Arbeitslosen- und Sozialhilfeverwaltungen sowie die administrativen Eckdaten der geplanten, nationalen Reformen der sozialen Absicherung

²⁴ Somit muss auch die institutionelle Reorganisation der Bundesanstalt für Arbeit wie auch die ihrer Statistik, die zu Beginn des Jahres 2002 eingeläutet wurde (vgl. z.B. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28.02.2002: 1), als Restrukturierung im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses verstanden werden.

²⁵ In die Hartz-Kommission wurden berufen: Ein Landesminister (Harald Schartau), ein Vertreter der kommunalen Ebene (Wolfgang Tiefensee), ein Vertreter der Landesarbeitsämter (Wilhelm Schickler), ein Vertreter des Mittelstandes (Hanns-Eberhard Schleyer), vier Vorstandsmitglieder größerer Unternehmen (Norbert Bensel, Heinz Fischer, Peter Hartz, Eggert Voscherau), zwei Vertreter der Gewerkschaften (Peter Gasse, Isolde Kunkel-Weber), drei Vertreter von Unternehmensberatungen (Jobst Fiedler, Peter Kraljic, Klaus Luft) und zwei Wissenschaftler (Werner Jann, Günther Schmid).

²⁶ Vgl. z.B. Streeck (1994); Czada (2005).

von erwerbsfähigen Arbeitslosen durch das Arbeitslosengeld I und II nahezu im europäischen Zeitplan zu entwickeln und vorzubereiten (vgl. Bericht der Hartz-Kommission 2002: 27).

Bemerkenswert ist allerdings, dass Weimar eine Expansion des tradierten, bundesdeutschen Verhandlungsnetzwerkes der Arbeitslosenpolitik – wenn auch nur randständig – benennt (vgl. ebd.: 173 u. 182), aber nicht einzuordnen vermag. So weist sie darauf hin, dass insbesondere die Beamten des BMA in den Sitzungen der Hartz-Kommission „immer wieder auf die Verpflichtungen hin[wiesen], die Deutschland in der EU eingegangen sei“ (ebd.: 173). Auch macht sie darauf aufmerksam, dass Peter Hartz der EU-Kommissarin für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten Bericht erstattete, die bundesdeutschen Reformvorhaben mit ihr koordinierte und ihre neuen, inhaltlichen Vorschläge in die von ihm geleitete Kommission transformierte (ebd.). Desgleichen erwähnt Weimar, dass die Arbeit der Hartz-Kommission durch die Bertelsmann Stiftung unterstützt wurde, die für die Kommissionsmitglieder „Benchmarking-Reisen ins europäische Ausland“ (ebd.: 182) organisierte. Diese führten sie in die Länder, deren Arbeitslosenverwaltungen und -absicherungen im europäischen Vergleich als ‚best practices‘ identifiziert wurden (vgl. ebd.: 54; vgl. auch Bericht der Hartz-Kommission 2002). Die Inkorporation der Ergebnisse des parallel von der Europäischen Kommission gesteuerten horizontalen MOK-Regierens, das die Identifikation und Koordination von mitgliedstaatlichen ‚best practices‘ vornahm, könnte damit sicher gestellt worden sein. Eine nationalstaatliche Verortung der Evaluationen war dennoch gewährleistet.

Alle mitgliedstaatlichen Reformen und -pläne im Politikbereich Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung standen alsdann am 17. und 18. Oktober 2002 auf einer ‚europäischen Rundtisch-Konferenz‘ in Aarhus zur Diskussion (vgl. Rat der Europäischen Union 2002: 2). Auch der ESSA nahm an diesem Veranstaltungstyp teil, zu dem alle politischen und privaten Akteure der supranationalen und europäischen Ebene im Rahmen des horizontalen MOK-Regierens einmal im Jahr eingeladen werden.²⁷ Die Schlussfolgerungen der Veranstaltung bildeten sodann die Grundlage der ‚gemeinsamen Ziele‘ der zweiten NAPincl-Runde, um deren Erarbeitung der Rat Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz den ESSA im Juli 2002 bat (vgl. ebd.). Der Rat legte dem Europäischen Rat die ‚gemeinsamen Ziele‘ für die zweite NAPincl-Runde im November 2002 zur Bewilligung vor

²⁷ Diese Konferenzform soll die Beteiligung aller politischen und privaten Akteure der supranationalen und europäischen Ebene am MOK-Regieren gewährleisten. Die Organisation und Vorbereitung obliegt der Europäischen Kommission (vgl. Behning 2004: 133).

(vgl. Rat der Europäischen Union 2002). Mit den ‚gemeinsamen Zielen‘ wurden die Mitgliedstaaten erneut aufgefordert, bis Juli 2003 ihre ‚NAPincl 2003-2005‘ zu erstellen, die dann im Herbst 2003 wiederum zu einem Synthesebericht zusammen zu fassen und dem Europäischen Rat im März 2004 vorzulegen waren.

Für die Erstellung des bundesdeutschen ‚NAPincl-2003-2005‘ zeichnet das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (BMGS)²⁸ verantwortlich. Beauftragt wurde die Abteilung, die zuvor für den Ersten Armuts- und Reichtumsbericht zuständig war. Entsprechend entwickelte der ESSA nun unter Beteiligung dieser BMGS-Bediensteten ein Gliederungskonzept für die ‚NAPincl 2003-2005‘ (vgl. Ausschuss für Sozialschutz 2002). Bei der Erstellung des bundesdeutschen ‚NAPincl 2003-2005‘ erfuhr die BMGS-Abteilung durch einen neuen interministeriellen Ausschuss auf Bundesebene Unterstützung, dem sog. ‚Ressortkreis‘. Seine Aufgabe ist u.a. die politikfeldübergreifende Koordinierungen aller Reformprojekte im Rahmen der nationalen Umsetzung der Lissabon-Strategie. Außerdem lieferten ein seit Oktober 2002 in den Prozess inkludiertes subnationales Gremium, die Konferenz der Obersten Landessozialbehörden, sowie die Bürokratien der Landesministerien Informationen und Material (vgl. Büchs/Friedrich 2005: 269-270).

Am 1. Februar 2003 trat der Vertrag von Nizza in Kraft. Damit war auch das gemeinschaftliche Handeln mittels des sozialpolitischen MOK-Regierens (Art. 137 Abs. 2 (a) EGV) sowie die gemeinschaftliche Modernisierung der Systeme des sozialen Schutzes (Art. 137 Abs. 1 (k) EGV) vertragsrechtlich legitimiert und das Länder-Argument der Kompetenzüberschreitung des Bundes auf europäischer Ebene durch europäisches Recht entkräftet. Eine öffentliche Diskussion wurde möglich und auf Grund der föderalstaatlich geregelten, sozialgesetzgeberischen Zustimmungspflicht des Bundesrates unumgänglich. Um Bundestag, Bundesrat und die Bürgerinnen und Bürger medienwirksam zu informieren, griff Bundeskanzler Gerhard Schröder zum Mittel der Regierungserklärung. Am 14. März 2003 stellte er die Reform- ‚Agenda 2010‘ im Deutschen Bundestag vor, die – wie es im zweiten NAPincl heißt – der strategische Ansatz der Bundesregierung zur Erreichung der Ziele der Lissabon-Strategie ist (vgl. BT-Drucks. 15/1420: 3). Damit eröffnete er eine

²⁸ Das von Walter Riester geführte Bundesministerium Arbeit und Sozialordnung wurde nach der Bundestagswahl 2002 aufgelöst. Das Ressort ‚Arbeit‘ wurde Wolfgang Clement, Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit, zugeordnet und das Ressort ‚Sozialordnung‘ an Ulla Schmidt, Bundesministerin für Gesundheit und Soziale Sicherung, delegiert.

Bundestagsdebatte über die geplanten Reformvorhaben, die zugleich die Positionen der Parteien in Bundestag und Bundesrat öffentlich werden lies und die Frage nach der Unterstützung der Reformagenda klärte.

In seiner Rede lies Schröder anklingen, dass die Regierungsvorhaben insbesondere mit Frankreichs Staatspräsident Chirac und dem britischen Premierminister Blair entwickelt und mit den Partnern in Europa abgestimmt sind (vgl. BT-Plenarp. 15/32: 2481). Auch der Begründungszusammenhang, den Bundeskanzler Gerhard Schröder für die Proklamation der Agenda 2010 wählte, deutet auf den europäischen Kontext der bundesdeutschen Reformagenda hin.

„Wir werden sowohl unsere Verantwortung als auch unsere mitgestaltende Rolle in einer multipolaren Weltordnung des Friedens und des Rechts nur dann umfassend wahrnehmen können, wenn wir das auf der Basis eines starken und geeinten Europas tun. (...) Wir akzeptieren das nicht nur, weil diesem Europa die Überzeugung zugrunde liegt, dass Kooperation besser ist als Konfrontation (...), sondern auch, weil unser europäisches Sozialmodell, das auf Teilhabe beruht statt auf ungezügelter Herrschaft des Marktes, nur gemeinsam gegen die Stürme der Globalisierung wetterfest gemacht werden kann. (...) Um unserer deutschen Verantwortung in und für Europa gerecht zu werden, müssen wir zum Wandel im Innern bereit sein. Entweder wir modernisieren, und zwar als soziale Marktwirtschaft, oder wir werden modernisiert, und zwar von den ungebremsten Kräften des Marktes, die das Soziale beiseite drängen werden. (...) Daraus ergibt sich nur eine Konsequenz: Der Umbau des Sozialstaates und seine Erneuerung sind unabweisbar geworden“ (BT-Plenarp. 15/32: 2480-2481).

In seiner Rede kündigte Schröder u.a. den Hartz-IV-Gesetzentwurf der Bundesregierung an, deklarierte ihn als Teil der Agenda 2010 und konkretisierte seine inhaltlichen Ausgestaltungspositionen:

„Ich akzeptiere nicht, dass Menschen, die arbeiten wollen und können, zum Sozialamt gehen müssen, während andere, die dem Arbeitsmarkt womöglich gar nicht zur Verfügung stehen, Arbeitslosenhilfe beziehen. Ich akzeptiere auch nicht, dass Menschen, die gleichermaßen bereit sind zu arbeiten, Hilfen in unterschiedlicher Höhe bekommen. Ich denke, das kann keine erfolgreiche Integration sein. Wir brauchen deshalb Zuständigkeiten und Leistungen aus einer Hand. Damit steigern wir die Chancen derer, die arbeiten können und wollen. Das ist der Grund, warum wir die Arbeitslosen- und Sozialhilfe zusammenlegen werden, und zwar einheitlich auf einer Höhe – auch das gilt es auszusprechen –, die in der Regel dem Niveau der Sozialhilfe entsprechen wird“ (BT-Plenarp. 15/32: 2484-2485).

In der anschließenden Debatte sicherte der Fraktionsvorsitzende der SPD, Franz Müntefering, der rot-grünen Bundesregierung die Räson seiner Fraktion zu. Und die Oppositionsparteien des Bundestages erneuerten ihre Unterstützungszusage bei den geplanten Reformen, machten diese – mit Hinweis auf ihre Bundesratsmehrheit – aber von tiefer greifenden Maßnahmen als den von der Regierung Geplanten abhängig (vgl. BT-Plenarp. 15/32: 2493-2545).

Mit der Gewißheit, die geplanten Sozialstaatsreformen in der Bundesrepublik Deutschland durchsetzen zu können, nahm Bundeskanzler Schröder dann an der dritten Sitzung des Europäischen Rates zur Koordinierung der Ziele der Lissabon-Strategie teil, die vom 20. bis 21. März 2003 in Brüssel stattfand.²⁹ Die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten legten u.a. Folgendes fest:

„Die Mitgliedstaaten müssen die Steuer- und Sozialleistungssysteme substanziell reformieren, größere Anreize für die Aufnahme einer Beschäftigung und die Teilnahme am Arbeitsmarkt schaffen und geschlechtsspezifische Unterschiede auf dem Arbeitsmarkt verringern“ (Europäischer Rat 2003: 3).

Hinsichtlich der nationalen Reformen der sozialen Armuts- und Arbeitslosenabsicherungspolitik verpflichteten sich die Mitgliedstaaten erneut, bei der Ausgestaltung ihrer Reformpolitiken „die Bedeutung des Austausches bewährter Praktiken im Bereich soziale Eingliederung“ zu beachten (ebd.: 23).

Daraufhin wurde ein Entwurf des ‚NAPincl 2003-2005‘, der die von Schröder proklamierten Reformvorhaben benennt, vom BMGS an alle tradierten Akteure der Armutspolitik auf allen bundesdeutschen Ebenen mit der Aufforderung zur Stellungnahme und Beratung im NAPincl-Gremium ausgeschickt. Dadurch, dass die zuständige BMGS-Abteilung insbesondere Personen der bundesdeutschen Verbands-, Parlaments-, Länder- und Kommunenlandschaft rekrutierte, die auch am Erstellungsprozess des Ersten Armuts- und Reichtumsberichts teilnahmen, war das Interesse am zweiten NAPincl im Vergleich zu dem am Ersten ausgeprägter (vgl. Büchs/Friedrich 2005: 268-273).

Der überarbeitete ‚NAPincl 2003-2005‘ wurde, genau wie der erste NAPincl, an das Bundeskabinett und daraufhin als Unterrichtung der Bundesregierung an den Bundestag (vgl. BT-Drucks. 15/1420: 15-16) und den Bundesrat weitergereicht (vgl. BR-Drucks. 478/03). Allerdings erfolgte die Übermittlung erst am 10. Juli 2003. Der außerordentlich kurze Beratungsspielraum bis zum Abgabetermin am 31. Juli 2003 wollte bzw. konnte weder von Bundestag noch von Bundesrat genutzt werden. Der Bundestag behandelte den zweiten NAPincl erst am 17. Oktober 2003, in der Plenarsitzung, in der Hartz IV vom Bundestag verabschiedet wurde, und leitete ihn erst danach an den Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung weiter (vgl. BT-Plenarp. 15/67). Dieser legte am 4. Mai 2004 seine positive

²⁹ Auf dieser Sitzung standen die sozialpolitischen Koordinierungen der Politikfelder Rente, Gesundheit und Pflege sowie die Straffung der Koordinierungspolitik in der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik im Vordergrund (vgl. Europäischer Rat 2003).

Beschlussempfehlung vor (vgl. BT-Drucks. 15/3041), die dann am 2. Juni 2005 im Bundestag debattiert wurde (vgl. BT-Plenarp. 15/178). Der Bundesrat reagierte am 15. September 2003 mit einer Stellungnahme seiner Ausschüsse (vgl. BR-Drucks. 478/1/03), die der Bundesrat am 26. September 2003 ohne Debatte verabschiedete (vgl. BR-Plenarp. 791). Mit seiner Stellungnahme rügte der Bundesrat die Bundesregierung, die den zweiten NAPincl vor Befassung des Bundesrates bei der Europäischen Kommission einreichte, und wies *nun* auf die innerstaatliche, verfassungsrechtliche Bedenklichkeit des Vorgehens hin (vgl. BR-Drucks. 478/1/03: 2).

Eindeutig ist, dass auch die Politikprozessphase der Agenda-Gestaltung des Hartz-IV-Gesetzes auf allen Ebenen des Mehrebenensystems der EU ausgestaltet wurde. Die Steuerung der Agenda-Gestaltung erfolgte auf europäischer Ebene durch den Europäischen Rat, den Rat der Europäischen Union, den ESSA und die Europäische Kommission in einem transnational-europäischen Prozess. Die Transformation der europäischen Steuerungsergebnisse auf die mitgliedstaatliche Ebene fand primär durch die nationalstaatlichen Akteure statt, die sowohl auf europäischer als auch auf bundesdeutscher Ebene agierten: Bundeskanzler Schröder, das Bundeskanzleramt, die involvierten Bundesministerinnen und -minister sowie insbesondere ihre Ministerialbediensteten. Eine entsprechende Konzentration der Ausgestaltungsmacht der Regierungsmitglieder und ihrer Bürokratien spiegelte sich auch auf der Bundesebene wider. Sie findet ihren Ausdruck in der politikfeldübergreifenden Koordinationsstelle des interministeriellen ‚Ressortkreises‘, der Steuerung der Hartz-Kommission durch ihre ministerielle Geschäftsstelle sowie der (ministerial-)bürokratischen Verantwortlichkeit für die NAPincl-Erstellung und -Koordination. Durch Letztgenannte fand die Beteiligung der Länder an der Politikgestaltung ebenfalls auf ministerialbürokratischer Ebene statt und auch die Auswahl der zu beteiligenden Verbände sowie die zivilgesellschaftliche Partizipation am Politikprozess wurden durch die Bundesregierung und ihre Ministerialbürokratie vielfach personenbezogen gesteuert.

Trotzdem fand auch in der Agenda-Gestaltungsphase von Hartz IV eine Beteiligung der korporatistischen und parlamentarischen Akteure der Bundesrepublik Deutschland am politischen Prozess statt. Dies gilt insbesondere für die Arbeit der Hartz-Kommission. Sie kann als eine auf Zeit bestellte intermediäre Institution betrachtet werden, die binnen kürzester Zeit und analog zum straffen europäischen Zeitplan alle politischen und privaten

Akteure des tradierten bundesdeutschen Verhandlungsnetzwerkes der Arbeitslosenpolitik sowie betroffene Bürgerinnen und Bürger hörte, ihre Interessen berücksichtigte, zu einem Ergebnis verdichtete und indirekt den auf europäischer Ebene eingegangenen Verpflichtungen Rechnung tragen sowie die neuesten transnationalen Koordinierungen auf supranationaler Ebene einbeziehen konnte.³⁰ Des Weiteren verdeutlichte die erste parlamentarische Agenda-2010-Debatte, dass Bundestag und Bundesrat in den politischen Prozess involviert waren und ihn unterstützten. Die Inklusion der Verbands- und parlamentarischen Akteure der bundesdeutschen Armutspolitik wurde durch das NAPincl-Gremium gewährleistet. Auffällig ist allerdings der strategische Wechsel vom Verhandlungsnetzwerk der Arbeitslosenpolitik, das das europäische Agieren der Bundesregierung in 2002 legitimierte, zurück zum tradierten Verhandlungsnetzwerk der Armutspolitik in 2003.

Außerdem sind ein gezieltes Ausschalten von Personen und die eingeforderte Parteiräson des Arbeitnehmerflügel der SPD festzustellen. Dieses Handeln der Regierungsmitglieder und des SPD-Fraktionsvorsitzenden kann durch ihr europäisches Agieren nicht legitimiert aber erklärt werden. Mit ihrem Eintreten für die Lissabon-Strategie und dem bundesdeutschen Pendant Agenda 2010 versuchte die rot-grüne Bundesregierung dem *raise to the bottom* der Beschäftigungsbedingungen, der Beschäftigungskrise und der damit verbundenen Gefährdung der Sozialversicherungssysteme in der Bundesrepublik Deutschland entgegen zu wirken; eine Entwicklung, die nach der Aufhebung aller Übergangsfristen für die am 1. Mai 2004 der EU beigetretenen Mitgliedstaaten in 2010 noch verschärft wird. Um eine sozial abfedernde positive Integration zu erreichen, sind schnelle und effiziente Einigungen mit allen mitgliedstaatlichen Regierungen und ebensolche nationalstaatlichen Implementierungen in allen Mitgliedstaaten notwendig, die die Konvergenz der sozialen Systeme gewährleisten. Das gesamteuropäische Lissabon-Projekt verlangte innerhalb der leitenden Gruppe, bestehend aus Blair, Chirac und Schröder, Zugeständnisse von bundesdeutscher und französischer Seite gegenüber der britischen Regierung, die mit den Positionen der SPD-Linken nicht vereinbar waren. Gleichzeitig erforderte Art. 23 des Grundgesetzes (GG) und die nationalstaatliche Gewährleistung der Umsetzung der erforderlichen Reformen eine Berücksichtigung der Interessen der unionsgeführten Bundesratsmehrheit in den europäischen Verhandlungen, für die das Selbe gilt. Jeglicher Rückgriff der Unionsparteien auf die verfassungsrechtlich

³⁰ Anzumerken ist, dass die meisten Mitglieder der Hartz-Kommission sich ausschließlich als nationalstaatlich Agierende wahrnehmen (vgl. Weimar 2004; auch Interview vom 8.6.2005).

geregelte Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern in der Armuts- und Arbeitslosenpolitik wäre einem Scheitern der gesamteuropäischen Bemühungen in dieser frühen Phase des Lissabon-Prozesses gleichgekommen. Dennoch können die nur zögerlich eingeleitete öffentliche Debatte über die Bedeutung des Lissabon-Prozesses, seine bundesdeutsche Verschleierung als Agenda 2010 sowie das ‚heimliche‘ MOK-Regieren auf den nationalstaatlichen Ebenen als Versuch der rot-grünen Bundesregierung gewertet werden, den innerstaatlichen Einfluss auf die Ausgestaltung des gesamteuropäischen Projektes *eines* neuen europäischen Sozialmodells so umfassend wie nötig, aber so gering wie möglich zu halten; ein Politikstil, der als ‚Basta-Politik‘ Furore machte.

Gleichwohl traten die gezähmten Partei- und Kompetenzkonflikte in der Phase der Politikformulierung des Hartz-IV-Gesetzes zu Tage. Eine lautlose Verabschiedung des von der Ministerialbürokratie erarbeiteten Gesetzentwurfes der Bundesregierung, der die europäischen Vereinbarungen berücksichtigte, fand nicht statt.

4.3 Politikformulierung

Am 13. August 2003 beschloss das rot-grüne Bundeskabinett den ‚Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt‘ (vgl. Bundesregierung 2003: 1). Der Gesetzentwurf der Bundesregierung wurde daraufhin am 15. August 2003 an den Bundesrat weitergeleitet (vgl. BR-Drucks. 558/03) und am 5. September 2003 in den Deutschen Bundestag eingebracht (vgl. BT-Drucks. 15/1516). Wie üblich, wurde der Gesetzentwurf auch an das tradierte Verbandsnetzwerk sowie Experten mit der Bitte um schriftliche Stellungnahme und der Einladung zur Anhörung überstellt. Akteure der Arbeitslosen- *und* Armutspolitik wurden berücksichtigt (vgl. BT-Protokoll 15/29; BT-Protokoll 15/34). Der Bundestag überwies den Gesetzentwurf am 11. September 2003 nach intensiver Debatte an die zuständigen Bundestagsausschüsse (vgl. BT-Plenarp. 15/60: 5102-5140), in denen insbesondere der Arbeitnehmerflügel der SPD weitgehende Verbesserungen des Gesetzentwurfes forderte, aber nur wenige seiner Forderungen durchsetzen konnte (vgl. BT-Drucks. 15/1728).

Unter der Federführung des Bundesratsausschusses für Arbeit und Sozialpolitik beriet die zweite Kammer des bundesdeutschen, politischen Systems über den Gesetzentwurf der Bundesregierung und empfahl dessen Ablehnung (vgl. BR-Drucks. 558/1/03). Indessen hebt die Empfehlung des Bundesratsausschusses den alternativen Entwurf eines Gesetzes der Hessischen Landesregierung zur Sicherung der Existenzgrundlagen hervor (vgl. BR-Drucks. 558/1/03: 4). Er fordert – anders, als der Entwurf der Bundesregierung – die „Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe strikt auf dem Niveau der bisherigen Sozialhilfe“ (BR-Drucks. 558/1/03: 4) und sieht ein anderes Finanzierungskonzept vor, welches die kommunalen Träger stärker entlastet (vgl. BR-Drucks. 558/1/03: 5-26). Dieser Gesetzentwurf wurde am 26. September 2003 von Roland Koch als Gegenentwurf und Verhandlungsgrundlage der unionsgeführten Bundesländer in den Bundesrat eingeführt (vgl. BR-Drucks. 654/03). Flankiert wurde die Empfehlung des Bundesratsausschusses außerdem durch einen von Edmund Stoiber eingebrachten Antrag des Freistaates Bayern (vgl. BR-Drucks. 558/2/03), der folgende Passagen enthält:

- „1. *Arbeitspflicht für alle erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger*: Wesentliches Reformelement muss die *konsequente Sanktionierung der Arbeitsverweigerung bei erwerbsfähigen Hilfeempfängern sein*. Damit wird gleichzeitig ausgeschlossen, dass der Hilfeempfänger schwarz arbeitet und neben dem Schwarzarbeiterlohn auch noch Sozialhilfe bezieht. Die Leistung des Staates muss unmittelbar mit der *Gegenleistung des Hilfeempfängers verknüpft werden*. (...) Findet sich keine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu niedrigen Einstiegsgehältern, so soll beispielsweise eine *gemeinnützige Beschäftigung* ausgeübt werden.
2. *Vollständige Versagung der Sozialhilfe bei Arbeitsverweigerung*: (...) *keinen Anspruch auf staatliche Leistungen mehr haben* darf, wer sich weigert, eine angebotene und zumutbare Arbeit zu leisten oder keine ausreichenden Eigenbemühungen nachweist“ (ebd.: 1-2, Hervorh.i.Org.).

Trotz der Kritik der unionsgeführten Länder brachte die Bundesregierung ihren ‚Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt‘ ein zweites Mal am 1. Oktober 2003 unverändert in den Deutschen Bundestag ein (vgl. BT-Drucks. 15/1638), der ihn am 15. Oktober 2003 in interfraktioneller Übereinstimmung ohne Debatte abermals an die zuständigen Bundestagsausschüsse überwies (vgl. BT-Plenarp. 15/65: 5539). Der federführende Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit konnte im Zuge des bereits am 11. September 2003 erteilten Auftrags prompt, am 15. Oktober 2003, seine, mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen positiv beschiedene Beschlussempfehlung vorlegen (vgl. BT-Drucks. 15/1728). Daraufhin fand die zweite und dritte Beratung des Gesetzentwurfs bereits zwei Tage später, am 17. Oktober 2003, im Bundestag statt und führte zur Verabschiedung des Gesetzes durch den Deutschen Bundestag (vgl. BT-Plenarp. 15/67).

In der Folge wurde der Gesetzbeschluss des Deutschen Bundestages an den Bundesrat und dessen Ausschüsse weitergeleitet (vgl. BR-Drucks. 731/03). Die federführenden Bundesratsausschüsse empfahlen dem Bundesrat am 28. Oktober 2003 „die Einberufung des Vermittlungsausschusses mit dem Ziel (...), das Gesetz grundlegend zu überarbeiten“ (BR-Drucks. 731/1/03: 1). Dieser Empfehlung folgte der Bundesrat am 7. November 2003 und rief den Vermittlungsausschuss an (vgl. BR-Plenarp. 793: 412). Unter der Leitung des Bremer Bürgermeisters Henning Scherf einigten sich die Verhandlungspartner am 16. Dezember 2003 auf eine Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses (vgl. BT-Drucks. 15/2259). Den im Kompromiss erzielten Änderungen des Gesetzes stimmten Bundesrat und Bundestag am 19. Dezember 2003 in einer gemeinsamen Sitzung im Deutschen Bundestag zu (vgl. BT-Plenarp. 15/84: 7389) – und dies, obwohl die Fragen der Zuständigkeit der Trägerschaft und die Finanzierung der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe durch den Vermittlungsausschuss nicht abschließend geklärt werden konnten. Durch die Politik des unionsdominierten Bundesrates verschob sich die Implementation von Hartz IV von Juli 2004 auf Januar 2005. Außerdem konnte die Union die Zumutbarkeitsregelung von Arbeitsangeboten für Arbeitslose verschärfen und die in den Bundestagsausschüssen von der SPD-Linken erwirkten Änderungen rückgängig machen.

Ohne Zweifel: Die Phase der Politikformulierung von Hartz IV fand ausschließlich auf den nationalen Ebenen statt. Die europäischen Vereinbarungen lieferten lediglich den Handlungshintergrund. Weder eine Entkorporatisierung noch eine Entparlamentarisierung ist festzustellen. Allerdings ist es für bundesdeutsche Gesetzgebungsprozesse mit der Reichweite von Hartz IV außergewöhnlich, dass der parlamentarische Prozess in wenig mehr als vier Monaten abgeschlossen war und ohne Klärung der Finanzierung des Vorhabens erfolgte. Eine Erklärung kann hier abermals der europäische Fahrplan liefern. Die Implementationen der transnational-europäisch vereinbarten nationalen Reformen der Armut- und Arbeitslosenabsicherungen aller Mitgliedstaaten sollten bis 2004 erfolgt sein und eine gesamteuropäische Evaluation der nationalen Implementationen im Frühjahr 2005 vorliegen (vgl. KOM 2003: 21; KOM 2006). Mit der noch gerade in 2003 stattgefundenen Verabschiedung von Hartz IV, wurde die Glaubwürdigkeit und damit die Verhandlungsposition von Bundeskanzler Schröder, der quasi den Motor des Lissabon-Prozesses bildete, im europäischen Kontext gewahrt; ein Interesse, das vermutlich von allen parteipolitischen Akteuren der Bundesrepublik Deutschland geteilt wurde. Ein zweiter

„Gemeinsamer Bericht über die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung“ (vgl. Rat der Europäischen Union 2004) ohne einen entsprechenden Reformersfolg in der Bundesrepublik Deutschland, hätte vermutlich das gesamteuropäische Projekt der Generierung *eines* neuen europäischen Sozialmodells mehr als ins Stocken gebracht.

5. Europäische Institutionenbildung und Wandel von Staatlichkeit

5.1 Europäische Institutionenbildung

Die dargelegte Analyse des politischen Prozesses von Hartz IV belegt, dass bundesdeutsche Armuts- und Arbeitslosenpolitik spätestens seit dem Beginn des neuen Jahrtausends auf allen Ebenen des Mehrebenensystems der EU ausgeformt wird. Dies gilt insbesondere für die Phasen der Problemdefinition und der Agenda-Gestaltung. Hingegen werden die Phasen der Politikformulierung und der Implementation auf den nationalen Ebenen vollzogen, wobei der Zeitplan der gemeinschaftlichen Politik nur kurze Beratungen ermöglicht und ein zielgerichtetes Handeln erfordert. Eine Evaluation der Wirkungen aller europäischen Reformen im Bereich Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung auf allen Ebenen des Mehrebenensystems wurde in 2005 durchgeführt (vgl. KOM 2006). Die Bundesrepublik Deutschland leistete ihren Beitrag u.a. mit dem Zweiten Armuts- und Reichtumsbericht (vgl. BT-Drucks. 15/5015). Eine Neuterminierung der gemeinschaftlichen Politiken im Bereich Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung steht ab Herbst 2006 auf dem europäischen Lissabon-Fahrplan (vgl. KOM 2003). Damit wird erstmals ein vollständiger Policy-Zyklus im Modus des MOK-Regierens durchlaufen. Festzuhalten ist, dass bundesdeutsche Armuts- und Arbeitslosenpolitik im europäischen Mehrebenensystem stattfindet. Eine politikfeldspezifische Entwicklung zum europäischen Föderalismus *à la* Benz (2003) und Jachtenfuchs/Kohler-Koch (2003) ist unverkennbar und kann als *europäischer Wohlfahrtsföderalismus* erfasst werden.

Ob der europäische Wohlfahrtsföderalismus in seiner Entstehungsphase zu einem entkorporatisierenden und entparlamentarisierenden Wandel von Staatlichkeit führte, wie von

der nationalstaatlich-orientierten bundesdeutschen Sozialpolitikforschung indirekt identifiziert, wird nun näher betrachtet.

5.2 Wandel von Staatlichkeit

5.2.1 Entkorporatisierung?

Die Entstehungsgeschichte von Hartz IV verdeutlicht, dass das Gesetz durch ein Akteursnetzwerk ausgestaltet wurde, in dem Mitglieder aller Verbände vertreten sind, die auch in den 1990er Jahren zum Verhandlungsnetzwerk der Armuts- und Arbeitslosenpolitik zählten. Czada (2005) hebt hingegen hervor,

„[w]hat is striking is the way in which corporatist negotiations at the peak level of labour-market associations and the state were replaced by a newly established policy network based on SPD-affiliation, reformist orientation, personal reputation, experience and expertise. Simultaneously, the focus on a rather more closely defined set of problems replaced the broad scope of issues which had characterized the corporatist emphasis of the Alliance for Jobs. In any case, the SPD-Green government has stuck to an open style of consensus mobilization focused on ‘friendly’ experts” (ebd.: 177).

Czada identifiziert hier die Auflösung der korporatistischen Verhandlungsstruktur zwischen Staat, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden in der Bundesrepublik Deutschland und bezieht sich explizit auf das ‚Bündnis für Arbeit‘. Anzumerken ist aber, dass ‚Bündnisse für Arbeit‘ erst im Kontext der europäischen Beschäftigungsstrategie in den Mitgliedstaaten etabliert wurden (vgl. z.B. Hassel 2000). Das im europäischen Politikbereich Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung eingeführte und in 2001 auf alle sozialpolitischen Felder sowie in 2003 auch auf die Wirtschafts- und Beschäftigungspolitiken ausgedehnte MOK-Regieren setzt andere Schwerpunkte. Es will *per definitionem* allen mitgliedsstaatlichen Verbänden sowie betroffenen Bürgerinnen und Bürgern die Teilnahme am europäischen Regieren ermöglichen. Die Auflösung des bundesdeutschen ‚Bündnisses für Arbeit‘ in 2003 ist mit dem Wechsel des *modes of governance* auf europäischer Ebene und dem Inkrafttreten des Vertrags von Nizza erklärbar. Der Wechsel verdeutlicht einmal mehr, dass das MOK-Regieren vom soft-law-Regieren, wie es in den ersten fünf Jahren der europäischen Beschäftigungspolitik praktiziert wurde, zu unterscheiden ist und bundesdeutsche Politikgestaltung durch Vereinbarungen auf europäischer Ebene determiniert wird.

Des Weiteren weist Czada (2004) darauf hin, dass die Hartz-Kommission das ‚Bündnis für Arbeit‘ ersetzt habe (ebd.: 150; ähnlich Trampusch 2005: 84-85). Erstens existierte das ‚Bündnis für Arbeit‘ neben der Hartz-Kommission weiter und zweitens stellt die Hartz-Kommission ein auf Zeit bestelltes intermediäres Gremium mit einem, alle korporatistischen und parlamentarischen Akteure aller bundesdeutschen Ebenen inkludierenden Policy-Netzwerk dar. Die Hartz-Kommission diente mit ihrem beschäftigungspolitischen Schwerpunkt außerdem der Legitimierung des MOK-Regierens der Bundesregierung im Politikbereich Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung.

Orte, die die Teilnahme von Verbänden und betroffenen Bürgerinnen und Bürgern im politischen Prozess sicherstellen sollen, sind im Modus des MOK-Regierens auf nationaler Ebene andere. In der Bundesrepublik sind im Politikbereich Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung zunächst zwei dieser Orte zu identifizieren: Die Foren der Armuts- und Reichtumsberichterstattung und die NAPincl-Gremien. Sie wurden zu Beginn des MOK-Regierens gezielt mit differenten Akteursgruppen besetzt und bildeten nach dem 1. Februar 2003 nahezu eine identische Akteursgruppe, die in der Politikformulierungsphase auch in den Bundestagsausschüssen Gehör fand. Festzuhalten ist, dass – im Vergleich mit dem Modus des soft-law-Regierens – der Modus des MOK-Regierens zu einer Pluralisierung der korporatistischen Verhandlungsnetzwerke beiträgt. Zu verzeichnen ist eine Expansion der Beteiligung von nationalen Interessensverbänden am europäischen Regieren, die im Politikbereich Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung zur Inklusion des tradierten Verhandlungsnetzwerkes der Armutspolitik in der Bundesrepublik Deutschland beitrug.

5.2.2 *Entparlamentarisierung?*

Wie herausgearbeitet, waren sowohl die erste Kammer als auch die zweite Kammer des parlamentarischen Systems der Bundesrepublik Deutschland in allen Politikprozessphasen der Genese von Hartz IV am europäischen Regieren im MOK-Modus beteiligt. Außerdem nahmen die Regierungsparteien als ständige Gäste an den Beratungen der Foren des Ersten Armuts- und Reichtumsberichts teil und alle Volksvertretenden hatten Zugang zum Policy-Netzwerk der Hartz-Kommission sowie dem zweiten NAPincl-Gremium. Eine Entparlamentarisierung des politischen Prozesses im Modus des MOK-Regierens kann somit

nicht bestätigt werden. Was allerdings verzeichnet werden kann, ist, dass nicht nur die Verbände, sondern auch die gewählten Volksvertretungen durch das MOK-Regieren mit neuen Verhandlungsstrukturen konfrontiert sind, die ihre Beweglichkeit einfordern. Denn in der Tat verlangt das MOK-Regieren von Verbands- und Volksvertretungen gemeinsam mit Betroffenen sowie beratenden Expertinnen und Experten in den neu geschaffenen, vorparlamentarischen Strukturen zielgerichtet, ergebnis- und gemeinwohlorientiert zu Regieren – und das unter Berücksichtigung transnational-europäischer Vereinbarungen und Zeitpläne. Dies sind Partizipationschancen, die auch genutzt werden wollen.

Zu klären bleibt, wie der Eindruck des Regierens in einer informellen Großen Koalition entstehen konnte (vgl. Trampusch 2005: 85-87; auch Zohlenhöfer 2004), der durch die oben stehende Analyse keine Bestätigung findet. Neben den bereits genannten Argumenten der Notwendigkeit des Kompromisses auf europäischer Ebene und der Bundesratesmehrheit der Unionsparteien soll hier ein weiterer Punkt ausgeführt werden: Art. 23 GG räumte den Bundesländern in gemeinsamen Kompetenzbereichen von Bund- und Ländern ein garantiertes Zustimmungsrecht in EU-Fragen ein. Alle Reformvorhaben in der Sozialpolitik gehören dazu. Die rot-grüne Bundesregierung war verfassungsrechtlich dazu verpflichtet, ihre europäischen Verhandlungen im Rahmen des MOK-Regierens mit dem unionsgeführten Bundesrat zu koordinieren oder seine Interessen zu berücksichtigen. Indem die Bundesregierung auf ein schon lange von der Union gefordertes Reformvorhaben, die Zusammenlegung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe sowie den dazugehörigen Kürzungen, zurückgriff, konnte sie den unionsdominierten Bundesrat bis zum Eintritt in die Phase der Politikformulierung befrieden. Erst der nach der Sommerpause überstellte Regierungsentwurf von Hartz IV verdeutlichte, dass die Vereinfachung und i.d.R. Anhebung der Sozialhilfe als Weg für die Einhaltung des proklamierten Versprechens der Gleichschaltung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe von der rot-grünen Bundesregierung gewählt wurde (vgl. BR-Drucks. 558/03).

Die Wahrnehmungen einer informellen Großen Koalition sind der Politikverflechtung (vgl. Scharpf 1988) und der mit ihr verbundenen Unzurechenbarkeit von Entscheidungen im europäischen Wohlfahrtsföderalismus zuzuschreiben. Festzuhalten ist, dass der europäische Institutionenbildungsprozess eines Wohlfahrtsföderalismus die föderalstaatlich organisierten Mitgliedstaaten vor die Herausforderung der Bewältigung einer *doppelten Politikverflechtungsfalle* stellt. Die Bundesrepublik Deutschland begegnete ihr in 2005 mit

Neuwahlen zum Deutschen Bundestag und der am 30. Juni 2006 verabschiedeten Föderalismusreform, die eine einfache Entflechtung mit sich brachte. Mit der Änderung von Art. 23 GG haben nun die Bundesländer die Verantwortung für die Koordinierung des Herzstücks der Lissabon-Strategie – die europäische Bildungspolitik. In allen anderen Bereichen vertritt die Bundesregierung fortan die bundesdeutschen Interessen auf europäischer Ebene.

6. Resümee

Durch das MOK-Regieren entsteht ein europäischer Wohlfahrtsföderalismus der mit einem Wandel von Staatlichkeit einher geht. Dieser erstreckt sich nicht nur auf wohlfahrtstaatliche Policies, Verwaltungen und Statistiken, sondern beinhaltet einen Wandel von mitgliedstaatlichen Politikprozessabläufen, -strukturen sowie Partizipationschancen. Gleichzeitig erfordert der Entstehungsprozess des europäischen Wohlfahrtsföderalismus in den föderalstaatlich organisierten Mitgliedstaaten neue politische Ordnungen. Zur Zeit wird das MOK-Regieren – nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland (vgl. Zeitlin 2005: 457-470) – durch eine Konzentration der Gestaltungsmacht bei den Regierungen und Ministerialbürokratien begleitet. Erforderlich sind transnational-europäische Organisationen von Verbänden und Parteien sowie ihre Partizipation am MOK-Regieren auf europäischer Ebene, die es ermöglichen, den weiteren Entwicklungsprozess des europäischen Wohlfahrtsföderalismus auf allen Ebenen effektiv und demokratisch auszugestalten.

Literatur

- Atkinson, Toni/Cantillon, Bea/Marlier, Eric/Nolan, Brian 2002: Social Indicators. The EU and Social Inclusion. Oxford . Oxford University Press.
- Ausschuss für Sozialschutz 2002: Gemeinsames Konzept für die NAP (Eingliederung) 2003/2005. Brüssel.
- Aust, Andreas/Leitner, Sigrid/Lessenich, Stephan (Hg.) 2000: Sozialmodell Europa. Konturen eines Phänomens. Jahrbuch für Europa- und Nordamerika-Studien. Opladen: Leske + Budrich.
- Aust, Andreas/Leitner, Sigrid/Lessenich, Stephan 2002: Konjunktur und Krise des Europäischen Sozialmodells. Ein Beitrag zur politischen Präexplantationsdiagnostik. In: Politische Vierteljahresschrift, 43:2, 272-301.
- Backhaus-Maul, Holger 2000: Wohlfahrtsverbände als korporative Akteure. Über eine traditionsreiche sozialpolitische Institution und ihre Zukunftschancen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. o.A.: B 26-27, 22-30.
- Backhaus-Maul/Olk, Thomas 1997: Vom Korporatismus zum Pluralismus? Aktuelle Tendenzen im Verhältnis zwischen Staat und Wohlfahrtsverbänden. In: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, Jg. 48, H. 3, 25-32.
- Baldwin, Peter 1996: Can we Define a European Welfare State Model? In: Greve, B. (ed.): Comparative Welfare Systems. London/Macmillian, 29-44.
- Bartolini, Stefano 2005: Restructuring Europe. Centre formation, system building and political structuring between the nation-state and the European Union. New York: Oxford University Press.
- Behning, Ute 2003: Implementing the 'New Open Method of Co-ordination' in the Area of 'Social Inclusion'. In: Transfer. European Review of Labour and Research, 8:4, 737-742.
- Behning, Ute 2004: Die ‚neue Methode der offenen Koordinierung‘. Versuche der integrationstheoretischen Klassifizierung einer neuen Form des sozialpolitischen Regierens in der Europäischen Union. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 33: 2, 127-136.
- Behning, Ute 2005a: Hartz IV und Europa. In: Blätter für deutsche und internationale Politik, o.A.:2, 217-226.
- Behning, Ute 2005b: Sozialpolitisches Regieren im europäischen Mehrebenensystem – Forschungsperspektiven. Vortragsmanuskript. Zentrum für Sozialpolitik an der Universität Bremen, 15. Juni 2005.
- Behning, Ute 2006a: Sozialpolitik im europäischen Mehrebenensystem. Analysen des demokratischen Regierens am Beispiel des Politikprozesses zum Hartz-IV-Gesetz. Habilitationsschrift.
- Behning, Ute 2006b: National Social Policy-Making in the European Multi-Level System of Governance. Institutional Change and the Open Method of Co-Ordination. Paper presented at the ECPR Joint Sessions of Workshops, April 2006, Nicosia, Cyprus. Unter: <http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/behning2006.pdf>
- Behning, Ute (Hg.) 2007: Sozialstaatliches Policy-Making im europäischen Mehrebenensystem. Politikfeldvergleichende Analysen aktueller sozialpolitischer Reformprozesse in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin: edition sigma.
- Benz, Arthur 2003: Mehrebenenverflechtung in der Europäischen Union. In: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hg.): Europäische Integration. 2. Auflage. Opladen: Leske + Budrich, 317-351.
- Benz, Arthur 2005: Governance in Mehrebenensystemen. In: Schuppert, Gunnar Folke (Hg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. Baden-Baden: Nomos, 95-120.
- Bericht der Hartz-Kommission 2002: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Broschüre Nr. A 306. Gedruckt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung.
- Börzel, Tanja 2002: States and Regions in the European Union. Institutional Adaptation in Germany and Spain. Cambridge: Cambridge University Press.
- Borrás, Susana/Greve, Bent 2004: Concluding remarks: New method or just cheap talk? In: Journal of European Public Policy, 11:2, 329-336.
- Borrás, Susana/Jacobsson, Kerstin 2004: The Open Method of Co-ordination and New Governance Patterns in the EU. In: Journal of European Public Policy, 11:2, 185-208.
- BR-Drucks. 352/01: Unterrichtung durch die Bundesregierung. Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2001 bis 2003 vom 16.05.2001.
- BR-Drucks. 352/1/01: Empfehlungen der Ausschüsse zu Punkt der 764.Sitzung des Bundesrates am 1. Juni 2001 vom 21.05.01.
- BR-Drucks. 478/03: Unterrichtung durch die Bundesregierung. Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2001 bis 2003. Strategien zur Stärkung der sozialen Integration vom 10.07.2003.

BR-Drucks. 478/1/03: Empfehlung der Ausschüsse zu Punkt der 791. Sitzung des Bundesrates am 26. September 2003 vom 15.09.03.

BR-Drucks. 558/03: Entwurf eines Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 15.08.03.

BR-Drucks. 558/1/03: Empfehlung der Ausschüsse zu Punkt der 791. Sitzung des Bundesrates am 26. September 2003. Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 16.09.03.

BR-Drucks. 558/2/03: Antrag des Freistaates Bayern. Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24.9.03.

BR-Drucks. 654/03: Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen (Existenzgrundlagengesetz – EGG) – Antrag des Landes Hessen gemäß § 36 Abs. 2 GO BR vom 11.09.03.

BR-Drucks. 731/03: Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages. Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 17.10.03.

BR-Drucks. 731/1/03: Empfehlung der Ausschüsse zu Punkt der 793. Sitzung des Bundesrates am 7. November 2003. Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bundesrat vom 28.11.03.

BR-Plenarp. 791: Bundesrat. Stenografischer Bericht. 791. Sitzung, Berlin, Freitag, den 26. September 2003.

BR-Plenarp. 793: Bundesrat. Stenografischer Bericht. 793. Sitzung, Berlin, Freitag, den 7. November 2003.

BT-Drucks. 14/999: Antrag der Fraktion SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN. Nationale Armuts- und Reichtumsberichterstattung vom 05.05.1999.

BT-Drucks. 14/5990: Unterrichtung durch die Bundesregierung. Lebenslagen in Deutschland. Erster Armuts- und Reichtumsbericht vom 08.05.2001.

BT-Drucks. 14/6134: Unterrichtung durch die Bundesregierung. Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2001 bis 2003 vom 17.05.2001.

BT-Drucks. 14/6628: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung vom 06.07.2001.

BT-Drucks. 15/1420: Unterrichtung durch die Bundesregierung. Nationaler Aktionsplan für Deutschland zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2003 bis 2005. Strategien zur Stärkung der sozialen Integration vom 10.07.2003.

BT-Drucks. 15/1516: Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 05.09.2003.

BT-Drucks. 15/1638: Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 01.10.2003.

BT-Drucks. 15/1728: Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wirtschaft und Arbeit vom 15.10.2005.

BT-Drucks. 15/2259: Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses zu dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 16.12.2003.

BT-Drucks. 15/3041: Beschlußempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung vom 04.05.2004.

BT-Drucks. 15/5015: Unterrichtung durch die Bundesregierung. Lebenslagen in Deutschland – Zweiter Armuts- und Reichtumsbericht vom 03.03.2005.

BT-Plenarp. 14/84: Deutscher Bundestag. Stenographischer Bericht. 84. Sitzung, Berlin, Donnerstag, den 27. Januar 2000.

BT-Plenarp. 14/179: Deutscher Bundestag. Stenographischer Bericht. 179. Sitzung, Berlin, Donnerstag, den 28. Juni 2001.

BT-Plenarp. 14/196: Deutscher Bundestag. Stenographischer Bericht. 196. Sitzung, Berlin, Freitag, den 19. Oktober 2001.

BT-Plenarp. 15/32: Deutscher Bundestag. Stenographischer Bericht. 32. Sitzung, Berlin, Freitag, den 14. März 2003.

BT-Plenarp. 15/60: Deutscher Bundestag. Stenographischer Bericht. 60. Sitzung, Berlin, Donnerstag, den 11. September 2003.

BT-Plenarp. 15/65: Deutscher Bundestag. Stenographischer Bericht. 65. Sitzung, Berlin, Mittwoch, den 15. Oktober 2003.

BT-Plenarp. 15/67: Deutscher Bundestag. Stenografischer Bericht. 67. Sitzung, Berlin, Freitag, den 17. Oktober 2003.

BT-Plenarp. 15/84: Deutscher Bundestag. Stenografischer Bericht. 84. Sitzung, Berlin, Freitag, den 19. Dezember 2003.

BT-Plenarp. 15/178: Deutscher Bundestag. Stenographischer Bericht. 178. Sitzung, Berlin, Mittwoch, den 2. Juni 2005.

- BT-Protokoll 15/29: Öffentliche Anhörung. Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit. Wortprotokoll. 29. Sitzung, Berlin, Montag, den 8. September 2003.
- BT-Protokoll 15/34: Öffentliche Anhörung. Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit. Wortprotokoll. 34. Sitzung, Berlin, Mittwoch, den 8. Oktober 2003.
- Büchs, Milena/Friedrich, Dawid 2005: Surface Integration. The National Action Plans for Employment and Social Inclusion in Germany. In: Zeitlin, Jonathan/Pochet, Philippe (eds.): The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies. Brussels: Peter Lang, 249-285.
- Bundesregierung 2003: Gesetzesvorhaben. Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitsuchende. 13.08.2003. Unter: <http://www.bundesregierung.de/servlet/init.cms.layout.LayoutServlet?global.naviknot...> , gedruckt am 01.09.2003.
- Busch, Klaus 1998: Das Korridormodell – ein Konzept zur Weiterentwicklung der EU-Sozialpolitik. In: Schmidt, Josef/Niketta, Reiner (Hg.): Wohlfahrtsstaat: Krise und Reform im Vergleich. Marburg: Metropolis-Verlag, 273-295.
- Council Decision 2000: Council Decision of 29 June 2000 setting up a Social Protection Committee (2000/436/EC). In: Official Journal of the European Communities, L 172/26, 12.7.2000.
- Council Decision 2004: Council Decision of 4 October 2004 establishing a Social Protection Committee and repealing Decision 2000/436/EC (2004/689/EC). In: Official Journal of the European Union, L 314/8, 13.10.2004.
- Czada, Roland 2004: Die neue deutsche Wohlfahrtswelt – Sozialpolitik und Arbeitsmarkt im Wandel. In: Lütz, Susamme/ders. (Hg.): Wohlfahrtsstaat – Transformation und Perspektiven. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 127-154.
- Czada, Roland 2005: Social Policy: Crisis and Transformation. In: Greene, Simon/Paterson, William (eds.): Governance in Modern Germany: The Semisovereign State Revisited. Cambridge University Press, 165-189.
- Deutscher Bundestag Bundesrat Öffentlichkeitsarbeit (Hg.) 2005: Dokumentation der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesdeutschen Ordnung. Berlin: media print.
- Eising, Rainer/Kohler-Koch, Beate 1999: Introduction. Network Governance in the European Union. In: Kohler-Koch, Beate/Eising, Rainer (eds.): The Transformation of Governance in the European Union. London/New York: Routledge, 3-13.
- Esping-Andersen, Gøsta 1990: The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press.
- Europäischer Rat 2000: Schlussfolgerungen des Vorsitzes. 23. und 24. März 2000. Lissabon.
- Europäischer Rat 2001: Schlussfolgerungen des Vorsitzes. 23. und 24. März 2001. Stockholm.
- Europäischer Rat 2002: Schlussfolgerungen des Vorsitzes. 15. und 16. März 2002. Barcelona.
- Europäischer Rat 2003: Schlussfolgerungen des Vorsitzes. 20. und 21. März 2003. Brüssel.
- Ferrera, Maurizio/Hemerijck, Anton/Rhodes, Martin 2000: The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy. Report for the Portuguese Presidency of the European Union. Oeiras: Celta Editora.
- Hassel, Anke 2000: Bündnisse für Arbeit. Nationale Handlungsfähigkeit im europäischen Regimewettbewerb. In: Politische Vierteljahresschrift, 41:2, 498:524.
- Héritier, Adrienne 2001: Differential Europe: The European Union Impact on National Policy-making. In: Héritier, Adrienne et al. (Hg.): Differential Europe: The European Union Impact on National Policy-making. Lanham, 1-21.
- Hodson, Dermot/Maher, Imelda 2001: The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Co-ordination. In: Journal of Common Market Studies, 39:4, 719-746.
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate 1996: Regieren im dynamischen Mehrebenensystem. In: dies (Hg.): Europäische Integration. 1. Auflage. Opladen: Leske + Budrich, 15-44.
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate 2003: Regieren und Institutionenbildung. In: dies. (Hg.): Europäische Integration. 2. Auflage. Opladen: Leske + Budrich, 11-46.
- Jacobsson, Kerstin 2001: Employment and Social Policy Co-ordination. A New System of EU Governance. Paper for the Scancor Workshop on Transnational Regulation and the Transformation of States, Stanford, 22-23 June 2001.
- Jansen, Dorothea 1999: Einführung in die Netzwerkanalyse. Opladen: Leske + Budrich.
- Jansen, Dorothea/Schubert, Klaus (Hg.) 1995: Netzwerke und Politikproduktion: Konzepte, Methoden, Perspektiven. Marburg: Schüren.
- Kaelble, Hartmut/Schmid, Günter (Hg.) 2004: Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat. WZB Jahrbuch 2004. Berlin: edition sigma.

- Knill, Christoph 2001: *The Europeanisation of National Administrations. Patterns of Institutional Change and Persistence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kohler-Koch, Beate 2005: *European governance and system integration*. *European Governance Papers (EUROGOV) No. C-05-01*, <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-05-01.pdf>.
- KOM 1994: *Europäische Sozialpolitik. Ein zukunftsweisender Weg für die Union*. Weißbuch. KOM (94) 333 vom 27. Juli 1994.
- KOM 2003: *Stärkung der sozialen Dimension der Lissabonner Strategie: Straffung der offenen Koordinierung im Bereich Sozialschutz*. KOM (2003) 261. Brüssel, den 12.06.2003.
- KOM 2006: *Implementation and update report on 2003-2005 NAPS/inclusion and update Reports on 2004-2006 NAPS/inclusion*. COM (2006) 62. Brussels, 23.3.2006.
- Kuhnle, Stein (ed.) 2000: *Survival of the European Welfare State*. London/New York: Routledge.
- Läufer, Thomas (Hg.) 2004: *Vertrag von Nizza. Die EU der 25*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Leibfried, Stephan/Pierson, Paul 1992: *Prospects for Social Europe*. In: *Politics and Society*, 20: September, 333-366.
- Leibfried, Stephan/Pierson, Paul 1995: *Semisovereign Welfare States: Social Policy in a Multitiered Europe*. In: dies (eds.): *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*. Washington: The Brookings Institution, 43-77.
- Leibfried, Stephan/Pierson, Paul 2000: *Social Policy. Left to Courts and Markets?* In: Wallace, Helen/William Wallace (eds.): *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 267-292.
- Linsenmann, Ingo/Meyer, Christoph O./Wessels, Wolfgang (eds.) 2006: *EU Economic Governance: The Balance Sheet of Economic Policy Coordination*. London: Palgrave-Mcmillan.
- Majone, Giandomenico 1993: *The European Community between Social Policy and Social Regulation*. In: *Journal of Common Market Studies*, 31: 2, 153-170.
- Marin, Berndt/Mayntz, Renate (eds.) 1991: *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt: Campus.
- Marks, Gary/Hooghe, Liesbet/Blank, Kermit 1996: *European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance*. In: *Journal of Common Market Studies*, 34: 3, 341-377.
- Mosher, James S./Trubek, David M. 2003: *Alternative Approaches to Governance in the EU: EU Social Policy and the European Employment Strategy*. In: *Journal of Common Market Studies* 41:1, 63-88.
- Nullmeier, Frank/Rüb, Friedbert 1993: *Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat*. Frankfurt/New York: Campus.
- Offe, Claus 2000: *The Democratic Welfare State. A European Regime Under the Strain of European Integration*. IHS Working Paper. Political Science Series, No. 68.
- Offe, Claus 2001: *Gibt es eine europäische Gesellschaft? Kann es sie geben?* In: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, o. A.: 4, 423-435.
- Offe, Claus 2003: *Demokratie und Wohlfahrtsstaat. Eine europäische Regimeform unter dem Stress der europäischen Integration*. In: ders. (Hg.): *Herausforderungen der Demokratie. Zur Integrations- und Leistungsfähigkeit politischer Institutionen*. Frankfurt a. M. /New York: Campus, 239-273.
- Rat der Europäischen Union, 2000: *Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung*. 14110/00. 30.11.2000. Brüssel.
- Rat der Europäischen Union 2001: *Gemeinsamer Bericht über die soziale Eingliederung*. 15223/01. Brüssel, 12.12.2001.
- Rat der Europäischen Union 2002: *Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung: Gemeinsame Ziele für die zweite Runde der nationalen Aktionspläne – Billigung*. 14164/1/02. 25.11.2002. Brüssel.
- Rat der Europäischen Union 2004: *Gemeinsamer Bericht der Kommission und des Rates über die soziale Eingliederung*. 7101/04. Brüssel, 5.3.2004.
- Rhodes, Martin 1998: *Defending the Social Contract. The EU between Global Constraints and Domestic Imperatives*. In: Hine, David/Hussein Kassim (eds.): *Beyond the Market: The EU and National Social Policy*. London: Routledge, 36-59.
- Room, Graham (ed.) 1991: *Towards a European Welfare State?* Bristol: SAUS.
- Sabatier, Paul (ed.) 1999: *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- Scharpf, Fritz W. 1988: *The Joint Decision Trap. Lessons from German Federalism and European Integration*. In: *Public Administration*, 66:3, 239-278.
- Scharpf, Fritz W. 1996: *Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States*. In: Marks, Gary/Fritz W. Scharpf/Philippe C. Schmitter/Wolfgang Streeck (eds.): *Governance in the European Union*. London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage, 15-39.
- Scharpf, Fritz W. 1997: *Economic Integration, Democracy and the Welfare State*. In: *Journal of European Public Policy*, 4: 1, 18-36.

- Scharpf, Fritz W. 1998: Jenseits der Regime-Debatte: Ökonomische Integration, Demokratie und Wohlfahrtsstaat in Europa. In: Lessenich, Stephan/Ostner, Ilona (Hg.): Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive. Frankfurt/New York: Campus, 321-349.
- Scharpf, Fritz W. 1999a: Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch? Frankfurt/New York: Campus.
- Scharpf, Fritz W. 1999b: The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy: Vulnerabilities and Options. MPIfG Working Paper 99/9.
- Scharpf, Fritz W. 2002: The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity. MPIfG Working Paper 02/8.
- Scharpf, Fritz W./Schmidt, Vivien A. (eds.) 2000a: Welfare and Work in the Open Economy. Vol. 1. From Vulnerability to Competitiveness in Comparative Perspective. Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, Fritz W./Schmidt, Vivien A. (eds.) 2000b: Welfare and Work in the Open Economy. Vol. 2. Diverse Responses to Common Challenges in Twelve Countries. Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt, Vivien A./Radaelli, Claudio M. 2004: Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues. In: West European Politics, 27: 2, 183-210.
- Schneider, Volker 1999: Möglichkeiten und Grenzen der Demokratisierung von Netzwerken in der Politik. In: Sydow, Jörg/Windeler, Arnold (Hg.): Steuerung von Netzwerken: Konzepte und Praktiken. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 327-346.
- Schulte, Bernd 1995: Von der Wirtschafts- und Rechtsgemeinschaft über die Europäische Union zur Sozialunion? Das unerfüllte soziale Postulat der Europäischen Gemeinschaft. In: Döring, Dieter/Richard Hauser (Hg.): Soziale Sicherheit in Gefahr. Frankfurt: Suhrkamp, 222-246.
- Schulte, Bernd 1997: 'Europäische Sozialpolitik – Auf dem Weg zur Sozialunion?' Die 'soziale Dimension' der Gemeinschaft: Europäischer Sozialstaat oder Koordination nationaler sozialpolitischer Systeme? In: Zeitschrift für Sozialreform, 43: 3, 165-186.
- Scott, John 2000: Social Network Analysis. A Handbook. London: Sage.
- Streeck, Wolfgang (Hg.) 1994: Staat und Verbände. PVS-Sonderheft 25. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Streeck, Wolfgang 1996: Neo-Voluntarism: A new European Social Policy Regime? In: Marks, Gary/Fritz W. Scharpf/Philippe C. Schmitter/Wolfgang Streeck (eds.): Governance in the European Union. London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage, 64-94.
- Streeck, Wolfgang 1998: Vom Binnenmarkt zum Bundesstaat? Überlegungen zur politischen Ökonomie der europäischen Sozialpolitik. In: Leibfried, Stephan/Paul Pierson (Hg.): Standort Europa. Europäische Sozialpolitik. Frankfurt: Suhrkamp, 369-421.
- Streeck, Wolfgang (Hg.) 1999: Korporatismus in Deutschland. Zwischen Nationalstaat und Europäischer Union. Frankfurt/New York: Campus.
- Thatcher, Mark 1998: The Development of Policy Network Analyses. From Modest Origins to Overarching Frameworks. In: Journal of Theoretical Politics, 10: 4, 389-416.
- Trampusch, Christine 2005: Sozialpolitik in Post-Hartz-Germany. In: WeltTrends 13: 47, 77-90.
- Weimar, Anne-Marie 2004: Die Arbeit und die Entscheidungsprozesse der Hartz-Kommission. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Windhoff-Héritier, Adrienne 1987: Policy-Analyse. Eine Einführung. Frankfurt: Campus.
- Zeitlin, Jonathan 2005: Conclusion. The Open Method of Co-ordination in Action. Theoretical Promise, Empirical Realities, Reform Strategy. In: *ibid.*/Pochet, Philippe (eds.): The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies. Brussels: Peter Lang, 447-503.
- Zeitlin, Jonathan/Pochet, Philippe (eds.) 2005: The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies. Brussels: Peter Lang.
- Zohlenhöfer, Reimut 2004: Die Wirtschaftspolitik der rot-grünen Koalition: Ende des Reformstaus? In: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 14:2, 381-402.
- Zürn, Michael 1998: Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.