

erschienen in: Svenja Falk/ Dieter Rehfeld/ Andrea Römmele/ Martin Thunert, Hg. (2006): Handbuch Politikberatung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Veröffentlichung unter [www.expertenkommissionen.de](http://www.expertenkommissionen.de)  
mit freundlicher Genehmigung des VS Verlages

*Sven T. Siefken*

## **Die Arbeit der so genannten Hartz-Kommission und ihre Rolle im politischen Prozess**

Kurz vor Ende der ersten Amtszeit der Bundesregierung Gerhard Schröders wurde im Januar 2002 eine Expertenkommission berufen, um Vorschläge für „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ zu entwickeln. Dieses Gremium unter der Leitung von Peter Hartz, Vorstandsmitglied der Volkswagen AG, fand breite öffentliche Beachtung. Aufbauend auf seinem Bericht wurden mehrere Gesetzespakete verabschiedet, die als „Hartz I“ bis „Hartz IV“ weitreichende Veränderungen in der deutschen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik einleiteten.

Um einen Überblick über Einsetzung, Arbeitsweise und Folgen dieses Gremiums zu geben, werden hier nicht die Inhalte der Politik diskutiert (Policy), sondern die Entscheidungsfindung in der Kommission, ihre Bedeutung im Wahlkampf 2002 (Politics) und im politischen Institutionengefüge (Polity) dargestellt.<sup>1</sup>

### **Ursachen, Agenda-Setting und Anlass**

Die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ist in Deutschland ein seit Jahrzehnten unbestrittenes Aufgabenfeld staatlichen Handelns. Auch im Wahljahr 1998 war die Arbeitslosigkeit als wichtigste Sachfrage angesehen worden, wobei in der Wählerwahrnehmung die SPD einen klaren Kompetenzvorsprung vor der CDU/CSU genoss (Gabriel/Brettschneider 1998: 27f.). In seiner ersten Regierungserklärung versprach Bundeskanzler Gerhard Schröder im Herbst 1998: „Wir wollen uns jederzeit – nicht erst in vier Jahren – daran messen lassen, in welchem Maße wir zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit beitragen“. Dementsprechend wurden zu Beginn der 14. Wahlperiode des Deutschen Bundestages zügig verschiedene arbeitsmarktpolitische Programme umgesetzt und das Bündnis für Arbeit mit Vertretern der Regierung, der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände neu aufgelegt. Ein Rückgang der Arbeitslosigkeit in den Jahren 1999 und 2000 stellte sich bald als vorübergehende Entwicklung heraus. Dennoch herrschte in der Arbeitsmarktpolitik „weitgehender Stillstand“, der als „Stagnation im Verhandlungslabyrinth“ des Bündnisses für Arbeit interpretiert worden ist (Blancke/Schmid 2003: 220, 223). Mit der Steuer- und Rentenpolitik hatte die Regierung neue Schwerpunkte gesetzt. Erst Ende 2001 wurden mit dem „Job-Aktiv-Gesetz“ weitere Veränderungen im Politikfeld angestoßen, doch Beobachter rechneten danach,

<sup>1</sup> Grundlage des Aufsatzes sind Erkenntnisse des Verfassers aus seinem Dissertationsprojekt an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, dessen Ergebnisse voraussichtlich im Jahr 2006 veröffentlicht werden. Weitere Informationen im Internet unter <http://www.expertenkommissionen.de>.

angesichts des bevorstehenden Wahljahres 2002, mit keinen weiteren Maßnahmen,<sup>2</sup> was der damalige Parlamentarische Staatssekretär im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung bestätigt<sup>3</sup>: „Alle, die Sie gefragt hätten aus den Fraktionen, aus den Fraktionsführungen, aus der Bundesregierung, ob man irgendwo arbeitsmarktpolitisch noch was anfasst in diesem Dreivierteljahr, hätten Ihnen gesagt: ‘Sie sind wohl verrückt’“ (Andres 2003: 159).

Doch überraschend wurde die Arbeitsmarktpolitik Anfang 2002 wieder aktuell: Der Bundesrechnungshof hatte Ungereimtheiten an die Öffentlichkeit gebracht, die auf eine gezielte Verzerrung der Statistik in den Arbeitsämtern hindeuteten. Schnell weitete sich das Thema zum „Vermittlungsskandal“ aus, in dessen Verlauf Rücktrittsforderungen gegen den Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit (BA), Bernhard Jagoda, und gegen Bundesarbeitsminister Walter Riester gerichtet wurden. Von den beteiligten Akteuren wurden unterschiedliche Reaktionen erwogen:

- Die BA plante, durch eine eigene, um externen Sachverstand ergänzte Arbeitsgruppe Vorschläge für organisatorische Verbesserungen erstellen zu lassen. Kanzleramt und Ministerium befürchteten allerdings, dass die langjährig in dem Politikfeld etablierten Akteure als „Teil des Problems“ nicht zu einer weitreichenden Lösung beitragen würden (Interviews<sup>4</sup>).
- Der Minister wollte zunächst eigene Vorschläge präsentieren und somit den Vermittlungsskandal als „Policy Window“ (Kingdon 1984: 174) für zuvor nicht durchsetzbare Reformen nutzen. Allerdings war das Kanzleramt besorgt, dass man sich auf „ein paar statistisch-organisatorische Verbesserungen“ beschränken würde (Interview). Auch wird berichtet, dass taktisch eine zeitliche Trennung von der laufenden Skandalberichterstattung angestrebt wurde.
- Schließlich verkündete die Bundesregierung einen „Zweistufenplan für kunden- und wettbewerbsorientierte Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, der erstens ein Paket von Sofortmaßnahmen vorsah, zweitens sollte eine Expertenkommission Konzepte für den künftigen Aufgabenzuschnitt und die Organisationsstruktur der Bundesanstalt entwickeln.

Die Einrichtung dieser Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ war nicht von langer Hand geplant, sondern war eine kurzfristige Reaktion auf den „Vermittlungsskandal“. Er fungierte als „Focusing Event“ (Kingdon 1984: 100), aktualisierte das zu diesem Zeitpunkt latente Thema der Arbeitslosigkeit und erzeugte politischen Handlungsdruck. Durch die Einsetzung der Kommission konnte die Bundesregierung

---

<sup>2</sup> Ausgewertet wurde die Berichterstattung in Spiegel, Zeit, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Süddeutsche Zeitung, Frankfurter Rundschau, tageszeitung, Tagesspiegel, Phoenix. Detaillierte Nachweise der Fundstellen werden hier aus Platzgründen nicht vorgenommen, finden sich aber in der Dissertationsschrift.

<sup>3</sup> Der besseren Lesbarkeit halber wird im Folgenden das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung nur als „Ministerium“ bezeichnet.

<sup>4</sup> Der Verfasser hat eine Reihe von Experteninterviews mit Mitgliedern der Kommission, deren Mitarbeitern, Vertretern des Kanzleramtes, des Bundesministeriums und mit Mitgliedern des Deutschen Bundestages durchgeführt. Den Gesprächspartnern wurde Vertraulichkeit zugesichert, Informationen aus diesen Gesprächen werden hier ohne nähere Quellenangaben als „Interview“ zitiert. Eine Auflistung aller Interviewpartner erfolgt in der Gesamtveröffentlichung, vgl. FN.1.

kurzfristig reagieren und das sich bietende „Policy Window“ für grundlegende Veränderungen längerfristig offen halten.

### Besetzung und Einrichtung der Kommission

Die Mitglieder der einzusetzenden Expertenkommission wurden unter Leitung des Kanzleramtes gemeinsam mit dem Arbeitsministerium ausgewählt. Für den Vorsitz stand frühzeitig der Personalvorstand der Volkswagen AG, Peter Hartz, fest, der selbst weitere Mitglieder empfahl. So wurde innerhalb von nur wenigen Tagen eine Liste von Kandidaten erarbeitet, die Minister Walter Riester persönlich um Mitarbeit in der Kommission bat. Ein Mitglied berichtet, er habe sofort zugesagt, „weil mir klar war, dass das eine der entscheidenden Reformkommissionen sein wird“ (Interview). Fast alle angefragten Personen waren zur Teilnahme bereit, und schnell war die Kommission vollständig besetzt.

*Tabelle 1:* Mitglieder der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt

Dr. Peter Hartz	Volkswagen AG, Personalvorstand
Dr. Norbert Benschel	Bahn AG, Personalvorstand
Dr. Jobst Fiedler	Roland Berger Strategy Consultants, Partner
Heinz Fischer	Deutsche Bank AG, Abteilungsleiter Personal
Peter Gasse	IG-Metall Nordrhein-Westfalen, Bezirksleiter
Prof. Dr. Werner Jann	Universität Potsdam, Professor für Verwaltungswissenschaft und Organisation
Dr. Peter Kraljic	McKinsey & Company Düsseldorf, Direktor
Isolde Kunkel-Weber	Verdi, Mitglied des Bundesvorstands
Klaus Luft	Market Access for Technology Services GmbH, Geschäftsführer
Harald Schartau	Minister für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen
Wilhelm Schickler	Bundesanstalt für Arbeit, Präsident des Landesarbeitsamts Hessen
Hanns-Eberhard Schleyer	Zentralverband des Deutschen Handwerks, Generalsekretär
Prof. Dr. Günther Schmid	Wissenschaftszentrum für Sozialforschung Berlin
Wolfgang Tiefensee	Stadt Leipzig, Oberbürgermeister
Eggert Voscherau	BASF AG, Mitglied des Vorstands

Ein Blick auf die Mitglieder macht deutlich, dass die Hartz-Kommission kein – wie für das Politikfeld sonst üblich – drittelparitätisch besetztes Gremium war. Vielmehr saßen Manager von Wirtschaftsunternehmen (vier Mitglieder) und Unternehmensberater (drei Mitglieder) an einem Tisch mit Politikern (zwei Mitglieder), Wissenschaftlern (zwei Mitglieder), Gewerkschafts- (zwei Mitglieder) und Arbeitgebervertretern (ein Mitglied) sowie einem Vertreter der BA. Ein Mitarbeiter des Kanzleramtes beschreibt: „Das waren zwar ... keine Outsider in Bezug auf das Beschäftigungssystem, aber immerhin Outsider im Vergleich zu den bislang dort agierenden Verbänden“ (Ramge 2003: 65). Ihre Parteizugehörigkeiten lassen sich nicht vollständig ermitteln, aber „es kann wohl kaum von einer SPD-Lastigkeit ausgegangen werden“ (Hartwich 2003a: 129). Dies betonte bei der Berichtsübergabe auch der Bundeskanzler ausdrücklich.

Die Einsetzung der Hartz-Kommission wurde in der Öffentlichkeit zunächst lediglich als Teil des Zweistufenplans bekannt gemacht. Über Konflikte anlässlich der Besetzung wurde in den Medien kaum berichtet, obwohl einige Vertreter von Arbeitgebern und Gewerkschaften „mit Gewalt in die Kommission wollten“ (Interview). Als am 6. März 2002 die konstituierende Sitzung stattfand, begleitete das Ministerium dies nur mit einer, in trockener Verwaltungssprache verfassten Pressemitteilung, die Medienresonanz auf diese Veranstaltung blieb schwach. Dass zur Einsetzung der Hartz-Kommission nur wenig öffentliche Aufmerksamkeit vorhanden war, wird im Nachhinein als bewusste Entscheidung dargestellt, um die inhaltlichen Ergebnisse abzuwarten (Interview).

Vor dem Hintergrund der geringen Medienaufmerksamkeit, die auf die zurückhaltende „Verkaufsstrategie“ der Regierung zurückzuführen ist, bleibt festzuhalten, dass die Hartz-Kommission zum Zeitpunkt ihrer Konstituierung offenbar nicht als ein Instrument symbolischer Politik konzipiert war. Schließlich kann Symbolkraft nur dann entfaltet werden, wenn eine entsprechende öffentliche Beachtung existiert oder künstlich erzeugt wird. Von einer medienwirksamen Einsetzung kann im Fall der Hartz-Kommission jedoch keine Rede sein.

### **Arbeit der Hartz-Kommission**

In insgesamt neun Plenar-Sitzungen und zahlreichen Teilsitzungen erarbeitete die Kommission einen umfassenden Bericht. Zunächst verlagerte sich die Arbeit in fünf Teilprojekte<sup>5</sup>; ab Mitte Juni 2002 stand dann die Redaktion des Abschlussberichtes im Vordergrund. Doch die Kommissionsarbeit war bei Weitem kein geradliniger Prozess der rationalisierten Problemlösung und verlief anders, als in der politisch-administrativen Gremienarbeit üblich, wie im Folgenden geschildert wird.

#### *Organisation und Spielregeln*

Frühzeitig wurde „eine Art Geschäftsordnung“ (Weimar 2004: 50) verabschiedet, die allerdings im Verlauf der Arbeit keine Bedeutung hatte; wichtiger wurden informelle „Spielregeln“.

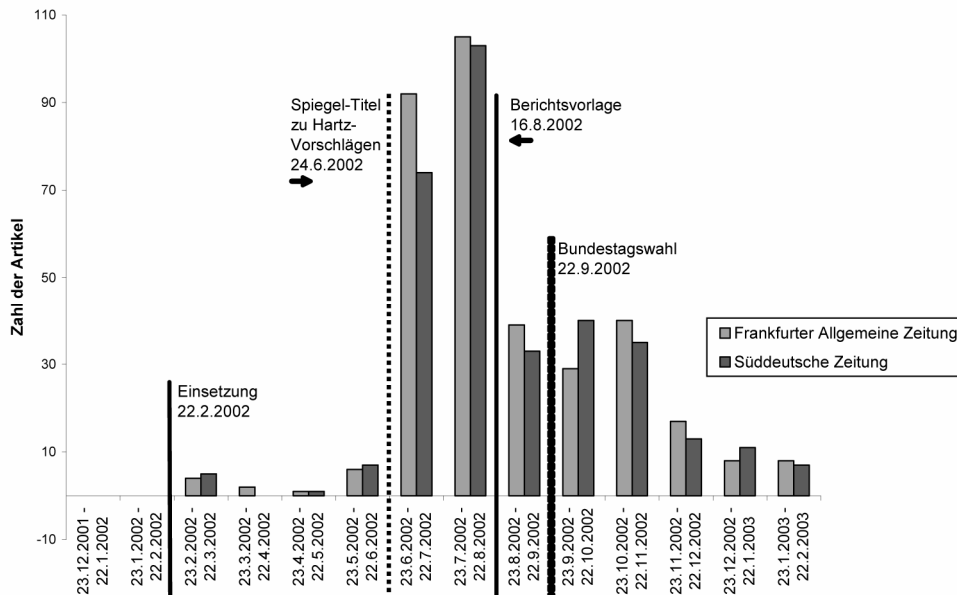
- Von zentraler Bedeutung war die Festlegung, dass die Kommissionsmitglieder keine Informationen an die Öffentlichkeit geben würden. Obwohl sie von Journalisten „dauernd angerufen wurden“ (Interview), hielten sich die Mitglieder in den ersten vier Monaten an diese Verabredung, und dementsprechend gab es bis in den Juni 2002 so gut wie keine Medienberichte über die Kommissionsarbeit (Abbildung 1).
- Entscheidungen wurden einvernehmlich getroffen. Nur einmal – bei der endgültigen Verabschiedung des Berichtes – wurde per Handzeichen abgestimmt. Nicht

<sup>5</sup> Teilprojekt I: Arbeitsvermittlung/Berufsberatung; TP II: Lohnersatzleistungen und Sozialhilfe; Kindergeld; TP III Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Arbeitsmarktforschung; TP IV: Personal, Steuerung und Organisation; TP V: Attraktivität für Kunden und Mitarbeiter/-innen; Kommunikation.

nur unterblieben formale Mehrheitsentscheidungen, es wurden auch keine „Meinungsbilder“ erstellt, die oftmals genutzt werden, um Entscheidungsprozesse in der politischen Gremienarbeit zu beschleunigen (Meier 2003: 134).

- Frühzeitig stand das Ziel fest, ein gemeinsames Ergebnis ohne Minderheitsvoten vorzulegen – so forderte ein Mitglied Ende April 2002, eine „Kampfabstimmung“ der Kommission über den Bericht solle von vornherein vermieden werden<sup>6</sup> (Weimar 2004: 52). Diese Einstimmigkeit – oder genauer: Einmütigkeit<sup>6</sup> – wurde zu keinem Zeitpunkt explizit beschlossen, und gegen Ende der Kommissionsarbeit war zwischenzeitlich ein Minderheitsvotum angedroht, das aber schließlich nicht abgegeben wurde.

Abbildung 1: Medienberichte zur Hartz-Kommission<sup>7</sup>



Die wenig formalisierte Verfahrensweise beschränkte die Einflussmöglichkeiten der einzelnen Mitglieder. Durch den fehlenden Zugang zur Öffentlichkeit konnte kein Druck von außen aufgebaut werden, um eigene Positionen in der Kommission durchzusetzen. Aufgrund der einvernehmlichen Vorgehensweise mussten abweichende Meinungen stets aktiv ausgesprochen und argumentativ begründet werden. Dies kann in Gruppenprozessen dazu führen, dass sich in Einzelfragen jeweils Minderheiten mit

<sup>6</sup> Es kann nicht von der strikten Anwendung der „Einstimmigkeitsregel“ gesprochen werden, da keine formalen Abstimmungen erfolgten. Entscheidungen wurden vielmehr einmütig getroffen, vgl. zum Unterschied von Einstimmigkeit und Einmütigkeit Sartori (1992: 229).

<sup>7</sup> Eigene Darstellung; Datenbasis: Inhaltsanalyse von Frankfurter Allgemeine Zeitung und Süddeutsche Zeitung. Gezählt wurden diejenigen Artikel, die sich mit der Hartz-Kommission befassen oder die Volltextfundstelle „Hartz-Kommission“ aufweisen. Quelle: Lexis-Nexis.

starken Interessen gegen weniger intensive Mehrheiten durchsetzen. Im Ergebnis hat das Verfahren dazu geführt, so berichten Gesprächspartner übereinstimmend, dass im Abschlussbericht Vorschläge enthalten sind, für die es bei formaler Abstimmung in der Kommission keine Mehrheit gegeben hätte.

### *Öffentliche Beachtung*

Der Hartz-Kommission wurde im Gesamtblick viel öffentliche Aufmerksamkeit zuteil. Sie betraf jedoch nur das letzte Drittel der Kommissionsarbeit. Den Startschuss dafür gab Peter Hartz selbst, als er Redakteuren des „Spiegel“ – ohne Wissen der Kommission – exklusiv seine Vorschläge vorstellte, die zu einer Titelgeschichte als „Radikal-Kur gegen Arbeitslosigkeit“ verarbeitet wurden. Seitdem tagte die Kommission „praktisch in der Öffentlichkeit“ (Schmid 2003a: 78), denn politische Akteure und andere Mitglieder der Kommission nahmen laufend Stellung.

Dass die Journalisten sich in den ersten vier Monaten nicht nur zurückgehalten, sondern selbst die Arbeit der Kommission kaum verfolgt hatten, wird aus der späteren, fehlerhaften Beschreibung der Kommissionsarbeit deutlich. Der skizzierte Verlauf der Berichterstattung zeigt, dass es durch die Selbstbeschränkung der Kommissionsmitglieder gelang, die Aufmerksamkeit zu steuern: Die öffentliche Diskussion über die Kommissionsarbeit fand erst statt, nachdem konkrete Vorschläge vorlagen.

### *Arbeitsatmosphäre und Kommissionskultur*

Insgesamt herrschte in der Kommission eine wenig konfliktgeladene Stimmung. Ein Beobachter schildert die Arbeitsatmosphäre: „Die Sitzungen selbst waren immer staatstragend. Da hat man von der Verantwortung für das deutsche Volk gesprochen, von der Wichtigkeit des Problems, von der Notwendigkeit, gemeinsam auf seine Entscheidungen zu kommen“ (Interview). Selbst zu Zeitpunkten, als Beobachter ein „Kippen“ der Kommission voraussahen, kam es zu keiner Eskalation. Kommissionsmitglied Isolde Kunkel-Weber zeigt sich im Rückblick in einem Zeitungsinterview fasziniert, wie gut und mit welcher Wertschätzung Menschen zusammengearbeitet haben, „die im richtigen Leben eine klassische Feindhaltung einnehmen“. Auch andere Gesprächspartner machen ihre durchweg positive Einschätzung deutlich (Interviews).

Wichtig für diese Arbeitsatmosphäre war das gemeinsame Selbstverständnis der Mitglieder: Es seien alle „da wirklich mit viel Herzblut ’rangegangen“ (Interview), weil sie es als übergeordnete Aufgabe ansahen, einen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit zu leisten: Diese gemeinsame Orientierung war seit Einsetzung der Kommission vorhanden, dementsprechend schlug Peter Hartz in der Sitzung am 29. April 2002 vor, den Auftrag der Kommission erheblich auszuweiten: Ziel sollte nicht mehr nur die Erarbeitung von Empfehlungen für den Umbau der BA, sondern die „Rückführung der Arbeitslosigkeit auf das volkswirtschaftliche Niveau der Vollbeschäftigung“ sein (Weimar 2004: 51). Zwar herrschte über deren Realisierbarkeit keine Einigkeit in der Kommission und es wurde kein formeller Beschluss gefasst (ibid.), doch das Ziel „Abbau der Arbeitslosigkeit“ wurde in der Kommission mehrfach genutzt, um zu gemeinsamen Positionen zu finden: „Wenn wir wieder drohten, uns in ideologischen Schützengräben zu verbarrikadieren, dann hat [Hartz] immer gesagt [...]: Leute, überlegt euch, was

unser Ziel ist. Unser Ziel ist, die Arbeitslosen von der Straße zu holen“ (Interview). Die Kommission setzte sich selbst einen nicht kontroversen Auftrag als höheres Ziel. Trotz der in ihr angelegten Konflikte entwickelten die Mitglieder der Kommission so ein starkes WWir-Gefühl“.

Diese Kommissionsidentität erwuchs zudem aus dem Negativbeispiel des Bündnisses für Arbeit, das bereits seit Anfang 2001 in der Publizistik als „Bündnis für Stillstand“ oder „Bündnis der Lustlosen“ kritisiert wurde (Heinze 2003: 157). Die Abwendung des angedrohten Minderheitenvotums beispielsweise gelang durch einen solchen emotionalen Appell:

Da erhebt sich der BASF-Personalvorstand Eggert Voscherau, der öffentlich kein einziges Mal in Erscheinung getreten war. Ganz ruhig beginnt der 58-Jährige zu erzählen, wie er sich seinerzeit den Fernsehbericht über die letzte Sitzung des Bündnisses für Arbeit angeschaut habe. Wie da der Gewerkschaftschef Schulte und der Arbeitgeberpräsident Hundt nebeneinander saßen. Zusammengekommen wegen dieses existentiellen Themas Arbeitslosigkeit. „Aber die haben nur aufeinander geschossen.“ Voscherau wird laut: „Auf so einen Mist habe ich keine Lust.“ Als er davon redet, dass man bei der Arbeitslosigkeit mal an die Menschen denken müsse, zittert seine Stimme. Einen Moment ist es ganz still. Dann klatschen sie im Stein-Saal, zum ersten Mal überhaupt. Das ist die Einigung“.<sup>8</sup>

Wengleich die Hartz-Kommission nicht durch durchgängig gemeinsame inhaltliche Grundauffassungen ihrer Mitglieder gekennzeichnet war (Fleckenstein 2004: 668), wurde die Arbeit von einer starken „Corporate Identity“ getragen, die zu einer hohen Identifikation der Mitglieder mit ihrer Kommission führte.

### *Entscheidungsfindung zwischen Verhandeln und Argumentieren*

Für die Untersuchung der Entscheidungsfindung in Expertengremien sind die idealtypischen Kommunikationsmodi von „Argumentieren“ und „Verhandeln“ vorgeschlagen worden (Heisele 2002: 38; Sebaldt 2004: 190).<sup>9</sup> Doch Mitglieder und Mitarbeiter der Hartz-Kommission weisen ausdrücklich darauf hin, dass von einem ausgehandelten Konsens nicht gesprochen werden kann: Offene Verhandlungen innerhalb der Kommission hat es nicht gegeben. Verschiedene Beobachter vermuten, dass Peter Hartz in Vier- oder Sechs-Augen-Gesprächen Verabredungen getroffen und „Mund-zu-Mund Beatmung jedes einzelnen Kommissionsmitgliedes gemacht“ habe. Andere verweisen darauf, dass Tauschgeschäfte – z.B. zwischen den Sozialpartnern – nur implizit getätigt wurden und Einigungen eher Folge eines gemeinsamen Lernprozesses waren (Interviews).

Hartz selbst erklärte in einem Zeitungsinterview, seine Herangehensweise sei es gewesen, „die heiligen Kühe der einzelnen gesellschaftlichen Gruppen nicht [zu] schlachten, sondern auf eine neue Weide [zu] führen“. Damit verweist er auf die Veränderung von Problemwahrnehmungen durch Moderation. Auch „Argumentieren“ beschreibt jedoch die Entscheidungsfindung in der Kommission unzureichend. Umfas-

<sup>8</sup> Vgl. Alexander Hagelüken: „Maßanzüge für Arbeitslose. Wie smarte Manager und handfeste Gewerkschafter in der Hartz-Kommission doch noch zueinander fanden“. In: Süddeutsche Zeitung vom 16. August 2002, S. 3.

<sup>9</sup> Vgl. die Konzeptualisierung von Argumentieren und Verhandeln bei (Saretzki 1996: 23, 33).

sende Problemdefinitionen, Ursachenanalysen und die Abwägung von Lösungsalternativen wurden nicht vorgenommen (Weimar 2004: 88f.); die zunächst etablierte Strukturierung der Arbeit in Teilprojekte findet sich im Abschlussbericht nicht wieder, deren ausformulierte Ergebnisse sind nicht einmal offiziell veröffentlicht worden.<sup>10</sup> Kommissionsmitglied Günther Schmid spricht im Rückblick von einer „meisterhaft moderierten anarchischen Organisation“ (Schmid 2003a: 79), andere Gesprächspartner beschreiben eine bisweilen „chaotische“ und „unstrukturierte“ Arbeitsweise (Interviews).

Ein wichtiger Weg zur Herstellung von Einigkeit war, dass viele Details gerade nicht „bis zum Ende diskutiert“ wurden, „um ausuferndes Konfliktpotenzial zu verhindern“ (Fleckenstein 2004: 659). Die Vorgehensweise während der Schlussredaktion des Berichtes verdeutlicht dies: Die Kommissionsmitglieder erhielten mehrmals wöchentlich den letzten Stand des Entwurfes mit der Bitte um Kommentierung. In den Sitzungen wurden dann aber keine Formulierungen abgestimmt, sondern allgemein der „Puls der Kommission“ gefühlt: „Ist diese Position mehrheitsfähig, gibt es jeweils einen größeren Teil, der sich dagegen nicht wehren wird?“ (Interview). Die Mitglieder konnten ansprechen, womit sie überhaupt nicht einverstanden waren, es wurde jedoch nicht versucht, eine abschließende Klärung herbeizuführen, sondern entsprechende Textpassagen wurden zurückgestellt und überarbeitet. Dies verstärkte den Effekt der nicht angewandten Mehrheitsregel: Nur intensive Kritik wurde geäußert. „Wir haben ja im Prinzip auch bei bestimmten Sachen den Mund gehalten [...], von denen wir nicht so überzeugt waren, weil es war klar, das ist konsensfähig, das machen wir jetzt nicht wieder auf“ (Interview). Zugleich wurden die vielfältigen „Steckenpferde“ der einzelnen Mitglieder berücksichtigt, „bis hin zur Präambel, die (im letzten Moment eingefügt) in einer Art salvatorischer Generalklausel dem ‚Gender Mainstreaming‘ Genüge tat“ (Schmid 2003a: 78).

Weder ein transparentes Verfahren noch klare Verhandlungen und auch nicht das Überzeugen durch bessere Argumente beschreiben die interne Arbeit der Hartz-Kommission ausreichend. Dabei sahen sich die Beteiligten vor allem in der Funktion des Impulsgebers und hatten weder den Anspruch, entscheidungsreife Gesetzentwürfe vorzulegen, noch das Selbstverständnis, eine abstrakte, wissenschaftlich fundierte „Wahrheit“ zu formulieren.

### *Mitarbeiter und externe Mitsteuerungsversuche*

In der Kommission selbst hatten der Minister und sein Parlamentarischer Staatssekretär Gastrecht, waren jedoch keine normalen Mitglieder. Entsprechend selten besuchten sie die Sitzungen. Für eine inhaltliche Einflussnahme blieb ein indirekter Weg: Beim Ministerium wurde – wie bei der Einsetzung von Expertenkommissionen üblich – eine Geschäftsstelle eingerichtet, die der Kommission zuarbeiten sollte und mit Beschäftigten des Ministeriums und der BA besetzt war.

Zusätzlich baute Peter Hartz einen Stab von eigens eingestellten Beratern und Volkswagen-Mitarbeitern auf, die erst im Nachhinein zum Teil durch die Bundesregie-

<sup>10</sup> Die Berichte der Teilprojekte wurden im Juni 2002 an die Frankfurter Allgemeine Zeitung lanciert und sind weiterhin im Internet an verschiedenen Stellen verfügbar; in der CD-ROM mit Begleitmaterial zum Abschlussbericht sind sie hingegen nicht enthalten. Vgl. „Drastischer Einschnitt in das Arbeitslosengeld“. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21. Juni 2002, S. 13.

rung finanziert wurden. Auch andere Mitglieder stellten zum Teil erhebliche Personalressourcen bereit. Wesentliche Zuarbeit leistete die Bertelsmann-Stiftung mit einem internationalen Vergleich der Reform von Arbeitsverwaltungen.

Der Versuch, eine enge Zusammenarbeit dieser Parallelstrukturen aus persönlichen Stäben und Geschäftsstelle zu schaffen, misslang. Im Verlauf der Arbeit nahm die Bedeutung der Geschäftsstelle immer weiter ab; die „zentrale konzeptionelle Steuerung“ (Fleckenstein 2004: 653) und die redaktionelle Erstellung des Abschlussberichtes erfolgte schließlich durch den Stab des Vorsitzenden. Neben „atmosphärischen Problemen“ wird die Entfremdung von Beteiligten darauf zurückgeführt, dass aus der Geschäftsstelle heraus versucht wurde, inhaltlich im Detail Einfluss zu nehmen (Interview). Gegen Ende der Kommissionsarbeit lieferte das Ministerium verstärkt fachliche Hinweise – zum Beispiel Beschreibungen der aktuellen Rechtslage oder europarechtlicher Vorgaben.

Doch bezüglich der großen Linie gab es ohnehin keine ausgearbeiteten Entwürfe „in den Schubladen“ des Ministeriums. Aufgrund der zügigen Vorlage der Gesetzesentwürfe nach der Bundestagswahl 2002 vermutet Meßerschmidt (2004: 343), dass während der Kommissionsarbeit Reformvorschläge im Ministerium „detailliert ausgearbeitet“ lagerten. Hartwich (2003b: 162) hingegen sieht im Aufbau der verabschiedeten Gesetze Hinweise für ein „überstürztes“ Handeln, was auf mangelnde Vorbereitung hindeute. Auch in der Untersuchung inhaltlichen Policy-Lernens wird deutlich, dass die Kommission „nicht einfach nur Reformvorschläge aus den ‚Schubladen‘ des Kanzleramtes bzw. des Arbeitsministeriums kopiert“ hat (Fleckenstein 2004: 667). Gesprächspartner weisen darauf hin, dass im Ministerium nach dem Job-Aktiv-Gesetz der „Köcher leer“ war und dass hausintern lange unklar blieb, welche Rolle das Ministerium gegenüber der Kommission einnehmen sollte (Interviews). Allerdings wird darauf hingewiesen, dass für die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe (Hartz-IV), die Kommission nur Legitimierungsfunktion für eine bereits gefällte Entscheidung hatte (Burkhardt 2005: 53).

Der Bundeskanzler selbst und der Chef des Kanzleramtes trafen sich mehrfach mit Peter Hartz zu vertraulichen Gesprächen, in denen auch grundsätzliche Fragen, wie beispielsweise die Ausweitung des Auftrags, abgestimmt wurden; über einen formalen Zugang zur Kommission verfügte das Kanzleramt jedoch nicht.

In Form der Regierungsfraktionen wurde das Parlament nur am Rande über die laufende Arbeit der Kommission informiert. Zwar hatte mit dem parlamentarischen Staatssekretär ein Mitglied des Deutschen Bundestages Gastrecht in der Kommission, er informierte auch frühzeitig eine Facharbeitsgruppe aus den Koalitionsfraktionen, deren „maßgebliche Vertreter“ sich auch mit Peter Hartz zu einem Gesprächstermin trafen (Interviews). Eine darüber hinausgehende systematische inhaltliche Einbindung von Parlamentariern, beispielsweise der Fachleute im Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung, fand jedoch nicht statt.

Einflussversuchen des Ministeriums wirkte die Kommission durch eine starke Ausweitung ihrer eigenen Arbeitskapazitäten entgegen. Leitentscheidungen waren zwar mit dem Kanzleramt informell abgestimmt, doch insgesamt ist die Kommission sehr unabhängig von Regierung und Verwaltung vorgegangen. Auch das Parlament war in die Kommissionsarbeit nicht eingebunden. Allerdings eröffnete die Hartz-Kom-

mission einzelnen Wirtschaftsunternehmen eine deutliche Einflusschance, allen voran den Beratungsfirmen, die später am Umbau der Bundesanstalt für Arbeit mitwirkten.

### **Vorlage des Berichtes und Reaktionen**

Am 16. August 2002 übergab Peter Hartz zunächst im Kanzleramt den Bericht seiner Kommission an Gerhard Schröder. Vor 600 geladenen Gästen aus Politik, Wirtschaft und Medien wurden anschließend im repräsentativen Gebäude des Französischen Doms am Berliner Gendarmenmarkt die Inhalte ausführlich vorgestellt.

#### *Inhalt und Form des Berichtes*

Auf 343 Seiten werden im Abschlussbericht in 13 „Innovationsmodulen“ arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und eine strategische Ausrichtung für die Bundesanstalt für Arbeit dargestellt.<sup>11</sup> Weitgehend umgangssprachlich verfasst, ist der Bericht unter Verwendung vieler Metaphern im Jargon kommerzieller Managementberater formuliert und nutzt zahlreiche Wortschöpfungen, deren bekannteste, die „Ich-AG“, schnelle Verbreitung fand und zum „Unwort des Jahres“ 2002 gekürt wurde.<sup>12</sup>

Der Aufbau des Berichtes spiegelt den dargestellten inkrementalistischen Entstehungsprozess wider. So kann kaum von einem logisch gegliederten Gesamtkonzept gesprochen werden. Eher ist der Bericht – in den Worten eines Kommissionsmitglieds – ein „von der Kommission hart erarbeitetes, von Hartz wohl geordnetes, aber zum Teil doch ziemlich zufälliges Puzzle heterogener Reformvorschläge“ (Schmid 2003a: 79).

Unter Mitwirkung von Werbe- und Designagenturen wurde die graphische Gestaltung vorgenommen; ein abschließendes professionelles Lektorat hat hingegen offenbar nicht stattgefunden, worauf zahlreiche Flüchtigkeitsfehler hindeuten. Deutlich ist, dass in der Abschlussredaktion erhöhter Wert auf ein äußerlich ansprechendes Erscheinungsbild gelegt wurde. Als primäre Zielgruppe waren offensichtlich nicht die Fachleute der Arbeitsmarktpolitik vorgesehen – geschweige denn ein wissenschaftliches Fachpublikum –, sondern eine breitere Gruppe aus politischen Entscheidungsträgern, Öffentlichkeit und Medien.

#### *Reaktionen auf die Vorschläge und den Bericht*

Der feierliche Rahmen der Ergebnispräsentation und die Reaktionen darauf sind vor dem Hintergrund der nur fünf Wochen später stattfindenden Bundestagswahl zu betrachten. Durch die medienwirksame Berichtsübergabe an zwei Orten nacheinander – vormittags im Kanzleramt, später im Französischen Dom – war es den Medien möglich, die Materie des Berichtes vielfältig zu „bebildern“. Peter Hartz hatte vorweg versprochen: „Wir werden Ihnen einen sehr schönen Bericht mit schönen Bildern präsentieren – und mit schönen Inhalten“. Vor dem Hintergrund des Wahlkampfes sind auch

<sup>11</sup> Für eine inhaltliche Zusammenfassung der Vorschläge siehe den Bericht der Hartz-Kommission, der ein 15-seitiges „Summary“ enthält (Hartz/al. 2002: 19-34). Vgl. auch Schmid (2003b).

<sup>12</sup> Vgl. zum Sprachstil des Berichts die Kritik bei Hengsbach (2002: 141f.).

die Reaktionen von Oppositionspolitikern zu verstehen, die die Einladung zur Ergebnispräsentation demonstrativ ausschlugen. Getreu der Wahlkampfstrategie der „Rapid Response“ hielten am Tag der Berichtsveröffentlichung CDU und DGB eigene Pressekonferenzen ab, um Position zu beziehen.

Rein zeitlich blieb dem Kanzleramt aufgrund des nahen Wahltermins kaum anderes übrig als eine klare Entscheidung für oder gegen die Vorschläge der Kommission zu treffen (Interview). Schon im Juli 2002 hatte der Bundeskanzler angedeutet, es komme darauf an, „dass das Konzept auch in seiner Gesamtheit begriffen wird – und dass sich nicht jeder das herauspicks, was seinen Interessen und Forderungen entspricht“. In der Schlussphase des Wahlkampfes verwendete der Kanzler dann die weithin bekannt gewordene Formulierung, er selbst wolle dafür sorgen, dass das Konzept „eins zu eins“ umgesetzt werde. Indem er sich vollständig hinter den Bericht der Kommission stellte, nahm der Kanzler eine positive und eindeutige Position ein. Im Nachhinein wurde so der Versuch unternommen, die Hartz-Kommission im Sinne eines Verhandlungssystems zu deuten, dessen Ergebnisse keiner weiteren Diskussion bedürften. Kommissionsmitglieder äußern sich über die angestrebte „eins zu eins“-Umsetzung vor dem Hintergrund der im Bericht enthaltenen „Löcher und Ambivalenzen“ verwundert (Schmid 2003a: 79).

Die Oppositionsparteien hingegen fanden lange keine klare Antwort auf die Hartz-Kommission und ihren Bericht, was auch daran gelegen haben dürfte, dass inhaltlich viele Vorschläge ihren Forderungen entsprachen (Hartwich 2003b: 166). So reagierten Unionspolitiker nach den ersten Veröffentlichungen zum Teil widersprüchlich und konnten sich lange auf keine einheitliche Position verständigen.

Nach einer Diskussionsphase, während der deutliche Kritik an einzelnen Vorschlägen geäußert worden war, formulierten die Gewerkschaftsspitzen generelle Unterstützung. Innerhalb der Gewerkschaften wurde jedoch heftige Kritik geübt.<sup>13</sup>

### *Bedeutung des Berichtes im Bundestagswahlkampf 2002*

Zeitgleich mit der Berichtsvorlage setzte sich Mitte August 2002 ein neues Thema an die Spitze der Agenda der deutschen Innenpolitik: das Hochwasser im Osten Deutschlands. Anhaltende Regenfälle hatten viele Flüsse über die Ufer treten lassen und zu ersten Dammbürchen geführt. Inhaltsanalysen zeigen, dass in der Medienberichterstattung das Thema Arbeitslosigkeit „buchstäblich von der Tagesordnung ‘gespült’“ wurde (Brettschneider 2002: 42); in Bevölkerungsumfragen verlor es ebenfalls reziprok zum Bedeutungszuwachs des Hochwassers (Hilmer 2003: 191). Vor diesem Hintergrund wird die Hartz-Kommission in der Rückschau nicht als zentrale Ursache des „kaum für möglich gehaltenen Stimmungsumschwungs“ (Hilmer 2003: 190) in den letzten Wochen vor der Bundestagswahl angesehen: Vielmehr gelten das Hochwasser und die Irak-Frage als wahlentscheidende Themen.

Angesichts der hohen Arbeitslosenzahlen – und der bei Amtsantritt 1998 gegebenen Versprechen des Bundeskanzlers – kann es auch nicht Interesse der SPD gewesen sein, dieses Thema zu einer zentralen Frage des Wahlkampfes zu machen, denn den

<sup>13</sup> Vgl. Wendl (2002: 139f.) und weitere Beiträge in demselben Sammelband; vgl. Kurz-Scherf/Scheele (2002) und weitere Beiträge in demselben Heft.

Unionsparteien wurde diesmal eine deutlich höhere Kompetenz für die Sicherung vorhandener und die Schaffung neuer Arbeitsplätze zugeschrieben (Brettschneider 2002: 40; Roth 2003: 44). Die breite öffentliche Diskussion nach Vorlage der ersten Entwürfe des Kommissionsvorsitzenden führte jedoch kurzfristig zu einem Anstieg der wahrgenommenen Wirtschaftskompetenz auf Seiten der Wähler von SPD und Bündnis 90/Grüne (Schoen 2004: 33, 38f.).<sup>14</sup>

Der strategische Wahlkampf-Nutzen der Hartz-Vorschläge lag vor allem in der Dethematisierung: Erstens wurde durch die öffentliche Diskussion der ersten Vorschläge des Kommissionsvorsitzenden im Juni 2002 das Thema Bildungspolitik an den Rand gedrängt („Agenda Cutting“), das seit Veröffentlichung der PISA-Studie im Frühwahlkampf ausführlich diskutiert worden und für die Koalitionsfraktionen eher von Nachteil war (Brettschneider 2002: 41f.). Zweitens stellten die Hartz-Vorschläge und ihre angekündigte Umsetzung ein Maßnahmenpaket dar, das die Regierung gegen den Vorwurf der Untätigkeit in diesem Politikfeld immunisierte. Ein Mitarbeiter der SPD-Wahlkampagne beschreibt den Versuch, „die Defensive in der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik mit einer Mischung aus Leistungsbilanz und Reformperspektiven“ zu überwinden (Helle 2003: 34). Der Wahlkampfleiter der Unionsparteien bestätigt, dass es nach der Vorlage des Hartz-Berichtes für die Oppositionsparteien weniger attraktiv wurde, die Arbeitslosigkeit zu thematisieren, die zuvor ein zentrales Wahlkampfthema dargestellt hatte (Spreng 2003: 64). Verstärkt wurde dieser Effekt durch die mangelnde strategische und inhaltliche Reaktion der Oppositionsparteien auf die Vorlage der Hartz-Vorschläge.

Aus juristischer Sicht wird argumentiert, dass die Berichtsvorlage so kurz vor der Bundestagswahl verfassungsrechtlich zu beanstanden sei: „Bundeskanzler und Minister, die Vorhaben für die nächste Legislaturperiode vorstellen und sich dabei auf Regierungskommissionen berufen, handeln nicht als Amtsträger, sondern als Wahlkämpfer“ (Meßerschmidt 2004: 350). In politikwissenschaftlicher Betrachtung kann diese Frage nicht geklärt werden, wenngleich darauf hinzuweisen ist, dass einigen grundsätzlichen Annahmen des Autors widersprochen werden muss.<sup>15</sup>

Insgesamt kann in der ex-post Analyse festgehalten werden, dass die Hartz-Vorschläge für den Wahlkampf 2002 eine bedeutende Rolle gespielt haben, allerdings nicht dadurch, dass sie selbst zum Gegenstand des Wahlkampfes wurden, sondern vielmehr, indem sie daran mitwirkten, das Verhältnis der Themen zu verschieben. Doch wahlentscheidende Bedeutung hatte die Hartz-Kommission nicht.

<sup>14</sup> Schoen interpretiert seine Daten allerdings anders und sieht nur einen geringen Beitrag des Hartz-Konzepts auf die wahrgenommene Wirtschaftskompetenz. Dies liegt daran, dass Schoen als Referenzzeitpunkt die Präsentation des Berichtes am 16. August 2002 wählt (Schoen 2004: 34); die öffentliche Diskussion jedoch hat sich – wie oben dargestellt – schon lange zuvor abgespielt, nämlich nach Veröffentlichung der ersten Vorschläge des Kommissionsvorsitzenden am 24. Juni 2000 im „Spiegel“. In der Folgezeit zeigt sich ein deutlicher Zuwachs der Bedeutung der Wirtschaftskompetenz auf die Wahlabsicht, der sich allerdings langfristig nicht halten kann.

<sup>15</sup> Besonders bezieht sich das auf die Argumente, dass die Hartz-Kommission eine wahlentscheidende Rolle gespielt habe (Meßerschmidt 2004: 331); dass die Kommission bereits mit dem Ziel der Beeinflussung des Wahlkampfes eingesetzt worden war (ibid.: 340), dass ihre inhaltlichen Ergebnisse in den „Schreibtischen der Ministerien“ bereits ausgearbeitet vorlagen (ibid.: 343). Auch gibt es eine Reihe von Kommissionen, die sogar über den Wechsel von Legislaturperioden hinaus tagten.

## Umsetzung der Empfehlungen

Schon eine gute Woche nach der gewonnenen Wahl machte die Bundesregierung bekannt, dass sie die Realisierung der Hartz-Vorschläge in vier Gesetzespaketen plane, die sich nach der Zustimmungserfordernis im Bundesrat – in dem die Unionsparteien eine klare Mehrheit hatten – unterschieden. Auch im Koalitionsvertrag war festgehalten, dass „die Vorschläge der Hartz-Kommission schnellstmöglich Punkt für Punkt umzusetzen“ seien. Das Erste und Zweite Gesetz wurden schon im Dezember 2002 verabschiedet und traten zum Januar 2003, in Kraft, das Dritte und Vierte Gesetz wurden kurz vor Weihnachten 2003 nach einem viel beachteten Vermittlungsverfahren zwischen Bundestag und Bundesrat verabschiedet. Eine entscheidende Umsetzungsregelung („Optionsgesetz“) konnte nach einem weiteren Vermittlungsverfahren erst im Sommer 2004 beschlossen werden.

Deutlich ist, dass die parlamentarischen Verhandlungsprozesse über die Umsetzung der Hartz-Vorschläge einen langen Zeitraum von bis zu zwei Jahren in Anspruch genommen haben, in dem Interessenunterschiede innerhalb der Regierungsparteien, zwischen Regierung und Opposition und zwischen Bundestag und Bundesrat ausgeglichen werden mussten. Gerade die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe durch „Hartz IV“ fand massive öffentliche Beachtung.

Nicht nur mit Blick auf Dauer und Komplexität des abgelaufenen Gesetzgebungsprozesses, sondern auch auf die inhaltlichen Vorschläge der Kommission ist von einer einfachen Ratifizierung nicht auszugehen, und im Rückblick wird von einer „eins zu eins“-Umsetzung kaum mehr gesprochen. Die beiden Wissenschaftler in der Hartz-Kommission resümieren zwei Jahre nach der Kommissionsarbeit in Bezug auf die vorgeschlagenen 13 Module: „Gut ein Drittel ist weitgehend und in teilweise veränderter Form umgesetzt worden; ein weiteres gutes Drittel ist intensiv vorbereitet und wird in absehbarer Zeit zur Umsetzung und zur Wirkung kommen“. Ein knappes Drittel aber werde „voraussichtlich nicht oder in anderer Form verwirklicht“ (Jann/Schmid 2004: 17). Für eine fundierte Analyse der Umsetzung sind jedoch weitergehende Fragen zu stellen, die nur durch detaillierte Politikfeldstudien beantwortet werden können; die bloße quantifizierende Bewertung greift zu kurz, da sie der Komplexität des Gegenstandes nicht gerecht wird (vgl. Siefken i.d.B.).

Eine ebenfalls an die Politikberatung durch Expertenkommissionen zu stellende Frage ist, ob sie eine materiell „gute“ Politik empfehlen. Sehr aufwendige wissenschaftliche Evaluationen können Effektivität und Effizienz von Veränderungen untersuchen; eine interessante Besonderheit im Falle der Hartz-Gesetze ist, dass auf Anforderung des Deutschen Bundestages derzeit umfassende Evaluationsprojekte durchgeführt werden.

## Die Rolle der Hartz-Kommission im politischen Prozess

In der detaillierten Beschäftigung mit der Hartz-Kommission wird deutlich, dass ein eindimensionaler Blickwinkel dem Gegenstand nicht gerecht wird.<sup>16</sup> Insbesondere ist die im Laufe der Arbeit mehrfach veränderte Funktion der Kommission zu betonen.

Entgegen vieler Vermutungen und allgemeiner Einschätzungen beschränkt sich die Öffentlichkeitsfunktion der Kommission auf das letzte Drittel ihrer Arbeit; bei der Einsetzung ging es der Bundesregierung offenbar vorrangig darum, die aus dem „Vermittlungsskandal“ folgende Reformgelegenheit zu nutzen. Ein Instrument der symbolischen Politik war die Hartz-Kommission bei ihrer Einsetzung nicht.

Das inhaltliche Ergebnis wurde durch eine wenig geradlinige und hochgradig informelle Verfahrensweise erstellt, Steuerungsversuche des Ministeriums wurden abgewehrt, wobei die Nutzung eigener Arbeitsstäbe eine wichtige Rolle spielte. Die rein argumentative Stärkung bereits vorhandener Positionen – die so genannte „Feigenblattfunktion“ (Brohm 1987: 220) von Politikberatung – kann daher nicht für die Hartz-Kommission gelten.

Ausdrücklich wurden in der Kommission keine fertigen Lösungen ausgehandelt, ebenso wenig wurde lernorientiert argumentiert. Die Schaffung einer starken Identifikation, die Moderationsleistung des Vorsitzenden und die spezifische Art der Entscheidungsfindung ermöglichten die Vorlage eines gemeinsamen Abschlussberichtes ohne Minderheitenvoten. Als eine Verhandlungsarena von Akteuren mit gesellschaftlichen Vetopositionen hat die Kommission nicht fungiert.

Die Medienaufmerksamkeit wurde durch Selbstbeschränkung aller Mitglieder gesteuert. Erst nachdem ausformulierte Vorschläge vorlagen, wurde die Öffentlichkeit einbezogen. Die Oppositionsparteien reagierten darauf unentschlossen und strategielos, ihre Akteure konnten lange nicht eindeutig und einheitlich Stellung beziehen. Mit Hilfe der Hartz-Kommission wurde die Themenagenda im Bundestagswahlkampf verschoben, für die Oppositionsparteien verlor die Arbeitsmarktpolitik als Wahlkampf-Thema an Attraktivität. Insofern wurden die Vorschläge der Hartz-Kommission nicht zum „Agenda-Setting“, sondern zum „Agenda-Cutting“ genutzt.

Trotz der Ankündigung des Bundeskanzlers im Wahlkampf, die Vorschläge der Kommission „eins zu eins“ umzusetzen, nahm der parlamentarische Prozess einen langen Zeitraum in Anspruch. Ohne Zweifel führte der Impuls, der von der Kommission ausging, zu weitreichenden Veränderungen des Politikfeldes; inwieweit dies stets Veränderungen zum Guten waren, kann nur der langfristige Rückblick zeigen.

---

<sup>16</sup> Vgl. auch die Schlussfolgerung in einer Fallstudie, dass die Bedeutung der Hartz-Kommission in einem „Mix der Funktions- und Wirkungsweisen“ liege: sie habe gleichzeitig neue Ideen hervorgebracht, vorhandene Ideen kombiniert, sie zu konsensfähigen Politikempfehlungen verarbeitet und zudem für die Vermittlung an die relevanten politischen Entscheidungsträger gesorgt (Burkhardt 2005: 53).



## Literatur

- Andres, G., 2003: „Wortbeitrag in der Abschlussdiskussion.“, in: Schmid, G./Ramge, S. (Hg.): *Management of Change in der Politik? Reformstrategien am Beispiel der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik*. Münster, 154-163.
- Blancke, S./Schmid, J., 2003: „Bilanz der Bundesregierung Schröder in der Arbeitsmarktpolitik 1998-2002: Ansätze zu einer doppelten Wende.“, in: Egle, C./Ostheim, T./Zohlhörer, R. (Hg.): *Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002*. Wiesbaden, 215-238.
- Brettschneider, F., 2002: „Die Medienwahl 2002: Themenmanagement und Berichterstattung.“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 49-50: 36-47.
- Brohm, W., 1987: „Sachverständige Beratung des Staates.“, in: Isensee, J./Kirchhof, P. (Hg.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Band II. Heidelberg, 207-248.
- Burkhardt, F., 2005: *Politikberatung oder Politikbestätigung? Funktionen und Wirkungsweisen von Expertenkommissionen der Bundesregierung*. Universität Konstanz: Diplomarbeit.
- Fleckenstein, T., 2004: „Policy-Lernen in der Arbeitsmarktpolitik. Das Beispiel der Hartz-Kommission.“, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 50(6): 646-675.
- Gabriel, O. W./Brettschneider, F., 1998: „Die Bundestagswahl 1998: Ein Plebiszit gegen Kanzler Kohl?“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*(52): 20-32.
- Hartwich, H.-H., 2003a: „Arbeitsmarktreform im Bundestagswahlkampf 2002. Eine Fallstudie zum Thema 'Demokratie und Arbeitslosigkeit'“, in: *Gesellschaft – Wirtschaft – Politik* 52: 113-142.
- Hartwich, H.-H., 2003b: „Die 'Hartz-Kommission' im Wahlkampf 2002 oder über die Nützlichkeit des Sachverständigen für die Politik.“, in: Hankel, W./Schattschneider, K. A./Starbatty, J. (Hg.): *Der Ökonom als Politiker. Europa, Geld und die soziale Frage; Festschrift für Wilhelm Nölling*. Stuttgart, 159-172.
- Hartz, P./et al., 2002: *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*. Berlin: Bericht der Kommission vom 16. August 2002.
- Heinze, R. G., 2003: „Das 'Bündnis für Arbeit' – Innovativer Konsens oder institutionelle Erstarrung?“, in: Egle, C./Ostheim, T./Zohlhörer, R. (Hg.): *Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002*. Wiesbaden, 137-161.
- Heisele, S., 2002: *Runde Tische, Räte, Kommissionen – mächtige außerparlamentarische „Politikgestalter“?* Universität Passau: Magisterarbeit.
- Helle, A., 2003: „Kampa 02. Die Strategie der kulturellen Differenz.“, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen* 16(1): 33-36.
- Hengsbach, F., 2002: „Bedingt tauglich, auf Bewährung frei gegeben: Der Bericht der Hartz-Kommission.“, in: Gerntke, A./Klute, J./Troost, A./Trube, A. (Hg.): *Hart(z) am Rande der Seriosität?: Die Hartz-Kommission als neues Modell der Politikberatung und -gestaltung? Kommentare und Kritiken*. Münster, 141-156.
- Hilmer, R., (2003): „Bundestagswahl 2002: eine zweite Chance für Rot-Grün.“, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 34(1): 187-219.
- Jann, W./Schmid, G., 2004: „Die Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt: Eine Zwischenbilanz.“, in: Dies. (Hg.): *Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt*. Berlin.
- Kingdon, J. W., 1984: *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston.
- Kurz-Scherf, I./Scheele, A., 2002: „Hartz-Stück der Arbeitsmarktpolitik? Einwände gegen die Übergabe der Politik an die Wirtschaft.“, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 10-11: 617-623.
- Meier, H., 2003: *Zur Geschäftsordnung. Technik und Taktik bei Versammlungen, Sitzungen und Diskussionen*. Opladen.
- Meßerschmidt, K., 2004: „Die Hartz-Kommission und das Verfassungsrecht. Zu den Grenzen der Gesetzesvorbereitung und Öffentlichkeitsarbeit durch Regierungsberater.“, in: *Zeitschrift für Gesetzgebung* 19(4): 330-354.

- Ramge, S., 2003: „Management of Change durch Einbindung: Von der 'Konzertierten Aktion' zum 'Bündnis für Arbeit'.“, in: Ders./Schmid, G. (Hg.): Management of Change in der Politik? Reformstrategien am Beispiel der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Münster, 55-67.
- Roth, D., 2003: „Das rot-grüne Projekt an der Wahlurne: Eine Analyse der Bundestagswahl vom 22. September 2002.“, in: Egle, C./Ostheim, T./Zohlhörer, R. (Hg.): Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002. Wiesbaden, 29-52.
- Saretzki, T., 1996: „Wie unterscheiden sich Verhandeln und Argumentieren? Definitionsprobleme, funktionale Bezüge und strukturelle Differenzen von zwei verschiedenen Kommunikationsmodi.“, in: Prittwitz, V. von (Hg.): Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik. Opladen, 19-39.
- Sartori, G., 1992: Demokratietheorie. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft (zuerst engl. 1987).
- Schmid, G., 2003a: „Gestaltung des Wandels durch wissenschaftliche Beratung. Das 'Bündnis für Arbeit' und die 'Hartz-Kommission'“, in: Ramge, S. (Hg.): Management of Change in der Politik? Reformstrategien am Beispiel der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Münster, 68-86.
- Schmid, G., 2003b: „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: Strategie und Vorschläge der Hartz-Kommission.“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 53(6/7): 3-6.
- Schoen, H., 2004: „Der Kanzler, zwei Sommerthemen und ein Foto-Finish. Priming-Effekte bei der Bundestagswahl 2002.“, in: Brettschneider, F./Deth, J. van/Roller, E. (Hg.): Die Bundestagswahl 2002. Analysen der Wahlergebnisse und des Wahlkampfes. Wiesbaden, 23-50.
- Sebaldt, M., 2004: „Auf dem Weg zur 'Räterepublik'? Expertengremien und ihr Einfluss auf die deutsche Bundesgesetzgebung.“, in: Zeitschrift für Gesetzgebung 19(2): 187-200.
- Spreng, M., 2003: „Kompetenz und keine Konkurrenz. Die Wahlkampfstrategie der Union 2002 im Licht der Praxis.“, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 16(1): 62-67.
- Weimar, A.-M., 2004: Die Arbeit und die Entscheidungsprozesse der Hartz-Kommission. Wiesbaden.
- Wendl, M., 2002: „Wahlkampfklamauk. Eine Bewertung der Vorschläge der Hartz-Kommission.“, in: Gerntke, A./Klute, J./Troost, A./Trube, A. (Hg.): Hart(z) am Rande der Seriosität?: Die Hartz-Kommission als neues Modell der Politikberatung und -gestaltung? Kommentare und Kritiken. Münster, 137-140.