

Irene Dingeldey

# DER AKTIVIERENDE WOHLFAHRTSSTAAT

*Governance der Arbeitsmarktpolitik  
in Dänemark, Großbritannien und Deutschland*

Schriften des Zentrums  
für Sozialpolitik

**campus**

Der aktivierende Wohlfahrtsstaat

Schriften des Zentrums für Sozialpolitik  
Band 24

Herausgegeben von Gerd Glaeske, Karin Gottschall, Stephan Leibfried,  
Philip Manow, Frank Nullmeier, Herbert Obinger, Stefan Traub und  
Heinz Rothgang

Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen

*Irene Dingeldey*, Dr. rer. soc., ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut Arbeit  
und Wirtschaft der Universität Bremen.

Irene Dingeldey

# Der aktivierende Wohlfahrtsstaat

Governance der Arbeitsmarktpolitik in Dänemark,  
Großbritannien und Deutschland

Campus Verlag  
Frankfurt/New York

© Campus Verlag GmbH

Diese Publikation ist durch die Hans-Böckler-Stiftung gefördert.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie.

Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-593-39386-5

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Copyright © 2011 Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Umschlaggestaltung: Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Druck und Bindung: CPI buchbücher.de, Birkach

Gedruckt auf Papier aus zertifizierten Rohstoffen (FSC/PEFC).

Printed in Germany

Dieses Buch ist auch als E-Book erhältlich

[www.campus.de](http://www.campus.de)

*Meinen Rittern*



# Inhalt

Vorwort.....	13
Einleitung.....	17
I. Reflexion des wohlfahrtsstaatlichen Wandels und der Arbeitsmarktpolitik in der wissenschaftlichen Literatur	
1. Neue wohlfahrtsstaatliche Leitbilder und Paradigmen.....	33
1.1 Social Investment State.....	34
1.2 Aktivierender Sozialstaat .....	36
1.3 Enabling State.....	38
1.4 Workfare State.....	39
1.5 Zwischenresümee .....	40
2. Staat, Steuerung und Governance .....	42
2.1 Zum Wandel von Staatlichkeit und politischer Steuerung.....	44
2.2 Governance-Diskurs .....	47
2.3 Neue Staatsvorstellungen .....	55
2.4 Zwischenresümee .....	58
3. Forschungsstand zum Wandel des Wohlfahrtsstaates und der Arbeitsmarktpolitik.....	60
3.1 Verschiedene Konzeptionen des Wandels von Wohlfahrtsstaatlichkeit .....	61

3.2	Das »Dependent Variable Problem«.....	66
3.3	Erklärungsansätze zur Entwicklung des Wohlfahrtsstaates und zum Erfolg von Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik....	77
3.4	Zwischenresümee .....	96
4.	Fazit zur Reflexion der wissenschaftlichen Literatur .....	99
II. Theoretisch konzeptionelle Entwicklung eines vergleichenden Forschungsdesigns		
5.	Der Wohlfahrtsstaat: Eine steuerungstheoretisch orientierte Rekonstruktion verschiedener Paradigmen.....	106
5.1	Der Wohlfahrtsstaat als eigenständiger moderner Vergesellschaftungstypus .....	107
5.2	Akteurbezogene Systematisierung von Governance und Steuerungsformen.....	113
5.3	Idealtypische Rekonstruktion des fürsorgenden und des aktivierenden Wohlfahrtsstaates.....	128
5.4	Konkretisierung der Fragestellung und der Forschungshypothesen .....	137
6.	Zur näheren Bestimmung von Wandel, Konvergenz und Divergenz .....	139
6.1	Wandel als Paradigmenwechsel.....	139
6.2	Regimewechsel, Pfadwechsel oder pfadabhängige Entwicklung.....	142
6.3	Konvergenz oder Divergenz.....	153
6.4	Konkretisierung der Fragestellung und der Forschungshypothesen .....	155
7.	Diskursorientierte Erweiterung des akteurzentrierten Institutionalismus als Erklärungsansatz .....	157

---

7.1	Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus und die Analyse wohlfahrtsstaatlichen Wandels .....	159
7.2	Länderspezifischer Reformdiskurs: Struktur und Inhalt.....	162
7.3	Entwicklung eines Variablenmodells, Konkretisierung der Fragestellung und der Forschungshypothesen .....	164
8.	Anlage des vergleichenden Forschungsdesigns.....	168
8.1	Begründung des empirischen Untersuchungsfeldes: Arbeitsmarktpolitik und ihre Koordination mit der Familien- und Steuerpolitik .....	168
8.2	Begründung der Länderauswahl und vergleichende Methode....	172
8.3	Operationalisierung der Aktivierungsvarianten und Reformprofile als »abhängige Variable«.....	176
8.4	Operationalisierung der unabhängigen Variablen .....	183
8.5	Erhebungsmethoden, Datengrundlagen und Erläuterung der Darstellung der empirischen Ergebnisse .....	187
III.	Auf dem Weg zum aktivierenden Wohlfahrtsstaat? Varianten nationaler Policy-Profile und Erwerbsmuster	
9.	Dänemark: Universelle Kommodifizierung durch umfassende soziale Befähigung.....	194
9.1	Reformschwerpunkte dänischer Aktivierungspolitik seit 1994.....	196
9.2	Universalisierung von Arbeitsmarktbefähigung und Arbeitspflicht.....	200
9.3	Moderate Reorganisation des Staates: Dezentralisierung, partielle Privatisierung plus Konsolidierung holistischer Steuerung .....	217
9.4	Hohe und zunehmend egalitäre Arbeitsmarktteilhabe und Beschäftigung.....	226
9.5	Zusammenfassung: Paradigmenwechsel als weitgehend pfadabhängige Entwicklung .....	233

10. Großbritannien: Gesteigerte Arbeitsmarktteilhabe	
durch »Making Work Pay«.....	238
10.1 Reformschwerpunkte britischer Aktivierungspolitik seit 1996...	240
10.2 Selektiver Arbeitszwangs plus finanzielle Arbeitsanreize.....	244
10.3 Starke staatliche Re-Regulierung: marktförmige Leistungserbringung plus Ausbau von Policy-Koordination.....	265
10.4 Ausweitung der Beschäftigung, aber Polarisierung der Erwerbsmuster und Arbeitszeiten .....	272
10.5 Zusammenfassung: Aktivierung als Kombination pfadabhängiger und pfadbrechender Veränderungen .....	279
11. Deutschland: Dualisierung und Flexibilisierung als residuale Aktivierungspolitik .....	283
11.1 Reformschwerpunkte deutscher Aktivierungspolitik seit 1998 ..	284
11.2 Leistungskürzungen, punktueller Arbeitszwang und Ausweitung flexibler Erwerbsformen .....	289
11.3 Moderate Vermarktlichung und geringe Policy-Koordination ...	314
11.4 Geringes Beschäftigungsniveau, Polarisierung der Erwerbsmuster und Arbeitszeiten .....	323
11.5 Zusammenfassung: Kontinuität und selektive Pfadbrüche hin zum Aktivierungsparadigma.....	329
12. Konvergente Divergenz: Der aktivierende Wohlfahrtsstaat und seine Varianten.....	334
IV. Governance of Politics: Arbeitsmarktpolitische Reformprozesse im Ländervergleich	
13. Globale Herausforderungen und internationaler Diskurs.....	351
13.1 Veränderungen der Weltwirtschaft und gesellschaftliche Modernisierung.....	351

---

13.2 Aktivierungspolitik in den Politikempfehlungen der OECD und der EU .....	357
14. Dänemark: Konsens und Co-Governance .....	363
14.1 Minderheitenregierungen und korporatistische Einbindung der Tarifpartner.....	364
14.2 Anfang der 1990er Jahre: Arbeitsmarktkrise, diskursive Akzeptanz des Aktivierungsparadigmas und Aufbau von Verhandlungsnetzwerken .....	367
14.3 Ende der 1990er Jahre: Vollbeschäftigung und partei- übergreifender Konsens bezüglich des Primats der Arbeitsmarktintegration.....	378
14.4 Seit Mitte der 2000er Jahre: Punktueller Aufbruch von Konsens und Co-Governance.....	384
14.5 Zusammenfassung: Umfassende Reformfähigkeit durch Konsens und Kooperation .....	385
15. Großbritannien:	
Dominanz unilateraler Regierungsentscheidungen .....	388
15.1 Einparteienregierungen ohne starke Veto-Spieler.....	389
15.2 Mitte der 1990er Jahre: Steigende Arbeitslosigkeit, Kritik an »Welfare Dependency« im Diskurs sowie »Strong State Politics«.....	392
15.3 Ende der 1990er Jahre: Wirtschaftliche Konsolidierung, »Welfare to Work« Diskurs und Netzwerkaufbau zur Legitimationsbeschaffung.....	397
15.4 Seit Anfang der 2000er Jahre: Expansive Wirtschaftssteuerung, Aus- und Weiterbildungsoffensive sowie Grenzen hierarchischer Steuerung.....	406
15.5 Zusammenfassung: Hierarchische Steuerung als Beschränkung bei der Verwirklichung sozialer Befähigung.....	413

16. Deutschland:	
Mangelnder Reformkonsens und Verhandlungszwang.....	416
16.1 Hohe Anzahl von Veto-Spielern und Probleme der Konsensfindung.....	417
16.2 Ende der 1990er Jahre: Geringer Reformwille, Dissens bezüglich der Reformschwerpunkte sowie Missmanage- ment von Co-Governance.....	420
16.3 Anfang der 2000er Jahre: Verschärfung der arbeitsmarktpoliti- schen Probleme, Hartz-Kommission sowie erzwungene Kom- promissfindung .....	430
16.4 Seit Mitte der 2000er Jahre: Konsolidierung des Reformpfades .....	439
16.5 Zusammenfassung: Suboptimale Lösungen durch verschie- dene Formen der Co-Governance.....	442
17. Vergleichende Erklärungen auf der Basis eines diskursiv erweiterten akteurzentrierten Institutionalismus .....	445

## V. Resümee und Ausblick

18. Relevanz der Ergebnisse für die verschiedenen Forschungskontexte und die Politik .....	457
Abkürzungsverzeichnis .....	471
Tabellenverzeichnis.....	476
Übersichtsverzeichnis.....	478
Abbildungsverzeichnis.....	480
Literatur.....	482
Anhang.....	538

# Vorwort

Das vorliegende Buch wurde an der Universität Bremen als Habilitationsschrift verfasst. Es ist über einen vergleichsweise langen Zeitraum hinweg entstanden, so dass letztlich viele Personen und Institutionen zu seinem Zustandekommen beigetragen haben. Zu nennen ist das Zentrum für Sozialpolitik in Bremen, an dem die Arbeit im Zusammenhang mit einem Projekt der Abteilung »Geschlechterpolitik im Wohlfahrtsstaat« unter der Leitung von Prof. Dr. Karin Gottschall am Sonderforschungsbereich »Staatlichkeit im Wandel« begann. Am Institut Arbeit und Wirtschaft der Universität Bremen wurde sie schließlich in 2011 abgeschlossen. Beide Institutionen haben die Finanzierung der für dieses Buch grundlegenden Forschungsarbeit durch die Bereitstellung einer Stelle ermöglicht. Dabei ist zudem dem Kanzler der Universität Bremen, Gerd-Rüdiger Kück, zu danken, der in meinem Fall die Vereinbarkeit von Familie, Beruf und Weiterqualifizierung über Stellenverlängerungen möglich gemacht und so zum Entstehen der Arbeit beigetragen hat.

Mein besonderer Dank gilt den Betreuern und Gutachtern der Arbeit Prof. Dr. Karin Gottschall und Prof. Dr. Frank Nullmeier. Wichtig für mich war, dass sie die Hoffnung auf die Fertigstellung der Arbeit nie aufgegeben haben. Bei Dr. Günter Warsewa, dem Direktor des Instituts Arbeit und Wirtschaft, möchte ich mich dafür bedanken, dass er mich in den beiden vergangenen Jahren immer wieder zur Weiterarbeit und Fertigstellung der Arbeit ermuntert und die dafür notwendige Ressourcen bereitgestellt hat.

Schließlich gilt mein Dank der Hans-Böckler-Stiftung, die durch die Gewährung eines Druckkostenzuschusses nicht nur die Veröffentlichung unterstützte, sondern damit auch den finalen »Druck« zur Fertigstellung ausgeübt hat.

Die Übernahme der Formatierung der Arbeit und die geduldige Umsetzung unzähliger Änderungswünsche in Bezug auf Tabellen und Grafiken

ken durch Tobias Schwandt war für mich eine unschätzbare Hilfe, für die ich mich ebenfalls bedanken möchte. Ebenso hat mir die Unterstützung meiner Kollegen und Kolleginnen Ina Berninger, Prof. Dr. Rainer Dombois, Prof. Dr. Herbert Obinger, Anne Schröter, Dr. Jörg Sommer und Dr. Wolfgang Ritter in der Endphase sehr geholfen, zumal sie die Arbeit Korrektur gelesen haben. Ihnen allen möchte ich ebenfalls recht herzlich danken. Die Verantwortung für den nachfolgenden Text liegt gleichwohl ausschließlich bei der Verfasserin.

Meine Familie hat während des gesamten Entstehungsprozesses der Arbeit ein ereignisreiches Kontrastprogramm geboten, so dass insgesamt eine erfüllte Lebenszeit daraus wurde. Das war nicht nur wichtig, sondern auch sehr schön. Vielen Dank!

Bremen, den 30. August 2011

*Irene Dingeldey*

»Nur wer sich ändert, bleibt sich treu«.

(Wolf Biermann 1992)

»Der Staat muß nicht nur die negativen Auswirkungen eines ›Subsystems‹ (Wirtschaft, Gesellschaft, Politik) auf das andere ausgleichen beziehungsweise regulativ verhindern, sondern gewährleisten und organisieren, daß Subsysteme optimal aufeinander bezogen sind. Beispielsweise muß das Sozialsystem so konzipiert sein, daß es die Wiederaufnahme von Erwerbsarbeit und die Eigeninitiative optimal vorbereitet und unterstützt. Eine neue Balance von individuellen Rechten und Pflichten, die Forderung, der verwaltende, Recht setzende und Daseinsvorsorge betreibende Staat müsse seinen Bürgern wieder mehr zutrauen und zumuten – das alles bedeutet nicht den kaltschnäuzigen Rückzug des Staates aus der Verantwortung. Im Gegenteil: Es geht um ein neues Steuerungsmodell, das sehr viel mehr Kreativität braucht, Innovationsbereitschaft und den langen Atem vorausschauender, aktivierender Politik«.

(Bodo Hombach 1999)



# Einleitung

Zentrale Ziele des Wohlfahrtsstaates sind die Gewährleistung sozialer Rechte und der soziale Ausgleich (Kaufmann 1997: 22; Marshall (1949) 1963). Um diese Ziele erfüllen zu können, muss der Wohlfahrtsstaat zwischen den verschiedenen Gesellschaftsbereichen Staat, Markt und Familie und den diesen zu Grunde liegenden widersprüchlichen Funktionsbedingungen vermitteln (Kaufmann 2002b: 278). Angesichts der sich verändernden wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen ist dazu eine beständige Anpassung der konkreten Ausgestaltung sozialer Rechte wie auch wohlfahrtsstaatlicher Institutionen und Programme an neue Bedürfnisse und Herausforderungen notwendig. Das von Wolf Biermann formulierte Paradoxon der Notwendigkeit von Wandel als Voraussetzung für Kontinuität charakterisiert daher äußerst treffend die Dynamik der Wohlfahrtsstaatsentwicklung.

In der vielfach als goldenes Zeitalter des Wohlfahrtsstaates bezeichneten Nachkriegszeit galt der fürsorgende oder versorgende Wohlfahrtsstaat als dominantes Paradigma<sup>1</sup> für sozialstaatliches Handeln in den westlichen Ländern. Folgt man der Argumentation von Esping-Andersen (1990) und anderen (Bonoli 2007b: 25), wurden der Ausbau der Dekommodifizierung, also die Existenzsicherung unabhängig von Markteinkommen, sowie die

---

<sup>1</sup> Die Charakterisierungen des fürsorgenden (Schmid 1996) und des versorgenden Wohlfahrtsstaates (Heinelt 2003) decken sich weitgehend mit dem Terminus des keynesianischen Wohlfahrtsstaates (Jessop 1994) als Bezeichnung für das wohlfahrtsstaatliche Paradigma der Nachkriegszeit. Im Folgenden wird aus Gründen der Einfachheit nur noch vom fürsorgenden Wohlfahrtsstaat gesprochen. Nach Kuhn wird ein Paradigma als wissenschaftliches Erklärungsmodell verstanden, das gleichwohl abgelöst werden kann, wenn ein neues Paradigma bei der Bearbeitung offener Fragen als überlegen erscheint (Kuhn 1976). Im Folgenden wird in Anlehnung an Hall der Begriff des wohlfahrts-staatlichen Paradigmas verstanden als »an interpretive framework« of ideas and standards that specifies not only the goals of policy and the kind of instruments that can be used to attain them, but also the very nature of the problems they are meant to be addressing« (Hall 1993: 279; ähnlich Béland 2005).

Angleichung der Markteinkommen über sozialstaatliche Umverteilung als zentrale sozialpolitische Ziele verfolgt. Dies basierte auf einem Verständnis des Staates als planendem oder steuerndem Interventionsstaat, der unter anderem mit Hilfe der keynesianischen Makrosteuerung, die entsprechenden ökonomischen Voraussetzungen in Form von wirtschaftlichem Wachstum und Vollbeschäftigung schaffen sollte (Dingeldey 2006b). Die verschiedenen von Esping-Andersen (1990) als liberal, konservativ-korporatistisch und sozialdemokratisch-universalistisch typologisierten Wohlfahrtsstaatsregime belegen dabei, dass die entsprechenden Ziele in den einzelnen Ländern nicht nur im Rahmen unterschiedlicher historisch gewachsener institutioneller Arrangements entlang verschiedener Normen und Prinzipien umgesetzt, sondern auch jeweils mit durchaus unterschiedlichem Erfolg erreicht wurden.

Spätestens seit den 1970er Jahren entstanden jedoch neue Herausforderungen und soziale Problemlagen, welche die mit dem Paradigma des fürsorgenden Wohlfahrtsstaates verbundenen Ziele und Instrumente sowie das damit einhergehende Problemlösungspotential generell in Frage stellten. Zu nennen sind hier unter anderem die zunehmende Internationalisierung der Wirtschaft, welche die keynesianische Steuerung restringierte beziehungsweise deren weitgehendes Versagen bei der Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit verdeutlichte (Scharpf 1987). Ferner wurde die Finanzkrise des Staates unter anderem auf permanent steigende wohlfahrtsstaatliche Ausgaben zurückgeführt. Damit wurden vor allem kompensatorische, finanzielle Leistungen beziehungsweise das Ziel einer umfassenden Dekommodifizierung zunehmend diskreditiert. Gleichzeitig zeigten die etablierten Instrumente und Programme Defizite hinsichtlich der Absicherung so genannter neuer sozialer Risiken, die aufgrund der zunehmenden Prekarisierung von Erwerbstätigen sowie der Auflösung der traditionellen Familienformen entstanden (Bonoli 2007a; Pierson 2001a).

Vor diesem Hintergrund entwarfen sowohl nationale als auch internationale Akteure neue wohlfahrtsstaatliche Leitbilder, um die konkreten Ziele sowie Programme und Institutionen an die veränderten Herausforderungen anzupassen. Seit Ende der 1980er Jahre werden die entsprechenden Reformdiskurse von Seiten der OECD oder der EU durch die Entwürfe einer »Active Society« oder »Activating Policies« (Lefresne 1999; OECD 1989) geprägt. Die diesen Entwürfen zu Grunde liegenden Ideen wurden nicht zuletzt von ideologischen Wegbereitern und Politikberatern der nationalen Regierungen und Parteien entwickelt und beeinflusst.

Beispielhaft zu nennen sind hier Publikationen, die einen »Social Investment State« (Giddens 1998a) oder einen »Enabling State« (Gilbert/Gilbert 1989; Gilbert 2002) als Ziel des Wandels skizzierten beziehungsweise dahingehende Entwicklungen positiv bewerteten. Andere wiederum haben die entsprechenden Reformpolitiken als Transformation vom »Keynesian Welfare State to the Schumpeterian Workfare State« (Jessop 1994) kritisch kommentiert. Als am wenigsten normativ überfrachtet kann in diesem Zusammenhang die These des wohlfahrtsstaatlichen Paradigmenwechsels vom »fürsorgenden zum aktivierenden Staat« betrachtet werden (Dingeldey 2006b)<sup>2</sup>.

Grundlegend für die genannten Entwürfe ist, dass sozialstaatliche Ziele wie Freiheit und Gleichheit im Sinne einer Steigerung der Eigenverantwortung und sozialer Teilhabe reinterpretiert werden. Im Rahmen einer Politik, die sozialen Risiken präventiv begegnen will, werden die im Rahmen einer fürsorgenden Sozialpolitik gewährten universalisierten Rechtsansprüche auf standardisierte materielle Leistungen abgebaut und durch individualisierte und konditionalisierte Leistungen ersetzt. Im Vordergrund steht dabei die Arbeitsmarktaktivierung, womit die Kommodifizierung der Individuen zum vorrangigen Ziel staatlicher Steuerungsintentionen wird. Der bereits vollzogene Übergang zu einer angebotsorientierten Wirtschaftssteuerung wird nunmehr durch einen massiven Umbau hin zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik ergänzt und das Vollbeschäftigungsziel weitgehend durch das Ziel der Förderung von Beschäftigungsfähigkeit ersetzt.

Bislang noch wenig Aufmerksamkeit fand dabei, dass das neue Paradigma neben dem Wandel von *Welfare* auch einen Wandel von *State* impli-

---

<sup>2</sup> Eine der bekanntesten Definitionen eines Paradigmenwechsels geht zurück auf Peter Hall, der den Begriff letztlich synonym mit einem Policy Wandel dritter Ordnung im Sinne einer Veränderung von Zielen, Instrumenten und »Settings« verwendet (Hall 1993; ausführlich siehe Abschnitt 3.1). Im Folgenden wird der wohlfahrtsstaatliche Paradigmenwechsel in Anlehnung an Hall und Kuhn (siehe oben) als Wandel der (normativen) Vorstellungen zur materiellen und ideellen Gestalt des Wohlfahrtsstaates, der damit verbundenen Interpretationen wirtschaftlicher und sozialpolitischer Funktionsmechanismen sowie der darauf aufbauenden Institutionen und Interventionsmechanismen verstanden. Die Umsetzung eines Paradigmenwechsels beinhaltet damit eine auf dem Ideenwandel aufbauende komplexe und umfassende Reformulierung politischer Ziele und Programme sowie die Umgestaltung von Institutionen. Dabei ist auch eine Veränderung damit verbundener Outcomes zu erwarten. Der Terminus aktivierender Sozial- oder Wohlfahrtsstaat wird im Folgenden kursorisch für das hier thematisierte neue Wohlfahrtsstaatsparadigma genutzt, sofern nicht auf Differenzen der spezifischen normativen Konzepte abgehoben wird.

ziert. Das zweite oben angeführte Zitat des ehemaligen deutschen Kanzleramtsministers Bodo Hombach unterstreicht jedoch genau diesen Aspekt, indem die veränderten sozialstaatlichen Zielsetzungen mit dem Wandel des Steuerungsmodells beziehungsweise von Governance<sup>3</sup> verbunden werden. Dies lässt sich vordergründig auf die Arbeitsteilung zwischen staatlichen und privaten Akteuren beim Regulieren, Erbringen und Finanzieren sozialer Leistungen beziehen. Wesentlicher erscheint jedoch eine damit einhergehende Neudefinition der Rolle des Staates.

Dieser wird unter anderem als Gewährleistungsstaat skizziert, in dem die Rücknahme staatlicher Verantwortung beim Erbringen von Leistungen mit der Ausdehnung von hoch komplexen Regulierungs- und Koordinationsaufgaben bei der Wahrnehmung einer erweiterten Gewährleistungsverantwortung gekoppelt ist (Schuppert 1997; 2005). Die Transformation zum aktivierenden Wohlfahrtsstaat wäre somit nicht – wie in zahlreichen wohlfahrtsstaatlichen Analysen impliziert – allein durch die Veränderung des »Umfangs« staatlicher Intervention (Retrenchement oder Expansion) zu erfassen, sondern muss im Sinne eines umfassenden Umbaus untersucht werden. Dabei ist auch zu klären, inwiefern sich der neben der Veränderung der Governance von Policies ebenfalls angestrebte Wandel der Governance der politischen Entscheidungsprozesse (Politics) beispielsweise durch die vermehrte Entscheidungsfindung in Netzwerken auf die Gestaltung von Politik beziehungsweise die Reformfähigkeit auswirkt.

Um den mit dem Konzept des aktivierenden Wohlfahrtsstaates verbundenen Wandel erfassen zu können, bedarf es daher nicht nur einer Analyse der veränderten Ziele, Instrumente und institutionellen Arrangements der Policies, sondern auch der den entsprechenden Reformen vorangegangenen Entscheidungsprozesse. Eine derart angelegte Untersuchung entspricht der von Kaufmann eingeforderten Analyse von Sozialpolitik in ihrer dreifachen Dimensionierung, also die Entwicklung sozialpolitischer Ideen (Social Ideas), die institutionelle Ausgestaltung der Sozialpolitiken (Social Policies) und die diese beeinflussenden politischen Entscheidungsprozesse und Machtverhältnisse (Social Politics) (Kaufmann 2009).

---

3 »Governance« wird im Folgenden als Oberbegriff genutzt, um das »Gesamt aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte: von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregulierung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zu hoheitlichem Handeln staatlicher Akteure« zu bezeichnen (Mayntz 2004: 66) und bezieht sich sowohl auf die das Handeln regelnden Strukturen als auch auf den Prozess der Regelung (Mayntz 2005: 15; Pierre/Peters 2000: 14).

Eingelöst wird der entsprechende Anspruch über die Untersuchung von Wandel und Kontinuität in der Arbeitsmarktpolitik mit spezifischer Fokussierung auf die Veränderung von Governance in verschiedenen Wohlfahrtsstaatsregimen. Forschungsleitend sind dabei folgende Fragen:

1. Findet in einzelnen Ländern tatsächlich ein Wandel der Arbeitsmarktpolitik in Anlehnung an das skizzierte Paradigma des aktivierenden Wohlfahrtsstaates statt und wird der dabei implizierte Wandel von Governance-Formen vollzogen?
2. Führt der Paradigmenwechsel zu einer Konvergenz der Regime und/oder entwickeln sich verschiedene Varianten aktivierender Politik?
3. Wie lassen sich mögliche Unterschiede der arbeitsmarktpolitischen Reformen entlang des Aktivierungsparadigmas erklären, und welchen Einfluss haben dabei verschiedene Formen der Governance der Entscheidungsfindung?

Aufgrund der dargelegten Erörterungen zum Forschungsstand wird für die Beantwortung dieser Fragen ein qualitativ vergleichendes Forschungsdesign gewählt. Im Mittelpunkt steht die Analyse der Arbeitsmarktpolitik und ihrer Governance seit Beginn der 1990er Jahre bis 2005, da für diesen Zeitpunkt alle relevanten Daten zur Implementation für alle Länder sowie umfassende empirische Studien zu den Entscheidungsprozessen vorliegen, die sekundäranalytisch ausgewertet werden. Die mit den jüngeren Reformen einhergehende Entwicklung wird eingearbeitet, aber im Zuge der zusammenfassenden Bewertung primär dahingehend kommentiert, ob eine Fortsetzung oder ein Kurswechsel der zuvor verfolgten Strategien absehbar ist.

Die Auswahl des Politikfeldes der Arbeitsmarktpolitik begründet sich darin, dass in allen normativen Diskursen zum aktivierenden Wohlfahrtsstaat die Steigerung der Arbeitsmarktteilhabe beziehungsweise die Förderung von Beschäftigungsfähigkeit im Sinne einer (Re-) Kommodifizierung von Arbeitskraft als zentrale Ziele genannt werden. Entsprechend kommt dem Wandel hin zu einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik<sup>4</sup> eine Schlüsselrolle auf dem Weg zum aktivierenden Wohlfahrtsstaat zu.

---

<sup>4</sup> Eine zentrale Unterscheidung zwischen aktiver und aktivierender Arbeitsmarktpolitik besteht darin, dass erstere idealtypisch auf die Veränderung von auf Arbeitsmarktstrukturen respektive die Vermeidung eines Mismatch zwischen Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt abzielt. Letztere zielt auf das Individuum beziehungsweise die Verbesserung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit. Dies schließt nicht nur die Förderung und Ermöglichung der Arbeitsmarktteilhabe, sondern auch die gezielte Einflussnahme

Ein Spezifikum des nunmehr verfolgten Ziels der Beschäftigungsfähigkeit, verstanden als Steigerung der Arbeitsmarktteilhabe auch von bislang arbeitsmarktfernen Gruppen, ist, dass es nicht ausschließlich im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik gewährleistet werden kann. Vielmehr bedarf es komplementärer Reformen in weiteren Politikfeldern, indem verschiedene Dienstleistungsangebote zur Verfügung gestellt oder auch finanzielle Anreizstrukturen re-reguliert werden. Das größte, wenn auch länderspezifisch durchaus unterschiedlich entwickelte Aktivierungspotential liegt bei Frauen beziehungsweise Müttern, die auch als Zielgruppe politischer Reformen genannt wurden. Entsprechend wird in der Analyse exemplarisch auf diese Gruppe beziehungsweise die Koordination aktivierender Arbeitsmarktpolitik mit der Steuer- und Familienpolitik fokussiert<sup>5</sup>. Dabei wird angenommen, dass nicht nur die Chance auf Arbeitsmarktintegration, sondern auch deren Umfang (Arbeitszeit) durch die Aktivierungspolitik respektive die Koordination der verschiedenen Policies beeinflusst wird – und damit auch das Entstehen egalitärer oder polarisierter Muster der Erwerbsintegration. Weitere Politikfelder werden dann berücksichtigt, wenn von der Arbeitsmarktpolitik ausgehende institutionelle oder programmatische Reformen angestrebt werden, wie zum Beispiel die Reform der Sozialhilfeverwaltung oder aber die Aktivierung von Sozialhilfeempfängern.

Um die Realisierung des Paradigmenwechsels im Sinne einer primär konvergenten Entwicklung untersuchen zu können, begründet sich die Auswahl der Untersuchungsländer Dänemark, Großbritannien und Deutschland innerhalb einer weitgehend homogenen Ländergruppe im Rahmen eines Most-Similar-Systems Design. Gleichzeitig wird die Konkordanzmethode angewandt, indem untersucht wird, inwiefern sich der wohlfahrtsstaatliche Paradigmenwechsel (als Ähnlichkeit der abhängigen Variable) bei hoher Varianz der unabhängigen Variablen, also unterschiedlichen wohlfahrtsstaatlichen Regimetypen, politischen Systemen usw.

---

auf persönliches Verhalten und individuelle Arbeitsbereitschaft ein (Serrano Pascual 2007b). Obgleich dabei eine starke Überschneidung hinsichtlich der eingesetzten Instrumente besteht, werden sie in jeweils unterschiedlichen Kontexten genutzt. In diesem Sinne stellt auch die Anpassung der so genannten passiven Arbeitsmarktpolitik, also die Konditionalisierung und Individualisierung von Transferleistungen, einen Teil des Wandels dar.

5 Für andere Gruppen wie »ältere Arbeitnehmer« wäre dagegen die Koordination mit der Verrentungspolitik beziehungsweise mit gesundheitsbezogenen Dienstleistungsangeboten als komplementäre Policies zu betrachten.

durch einzelne ähnliche bzw. gleich ausgeprägte Variablen wie die Ideen des Aktivierungsparadigmas oder die hohe Arbeitslosigkeit erklären lässt.

Die mit den formulierten Fragen verbundene Perspektive auf das Phänomen »Wandel des Wohlfahrtsstaates« ist bewusst vielschichtig und breit gewählt. Eine Verallgemeinerung der hier erzielten Ergebnisse für andere Bereiche ist jedoch nicht ohne weiteres möglich. In anderen Politikfeldern, wie beispielsweise der Gesundheits- oder Rentenpolitik, haben Ziele wie die Steigerung der Eigenverantwortung oder der Präventions- und Aktivierungsgedanke ebenfalls Einzug gehalten, ohne jedoch derart prägend für den Wandel des gesamten Institutionensystems zu sein wie in der Arbeitsmarktpolitik.

Die in der vorliegenden Analyse erzielten Ergebnisse sind also zunächst immer als Wandel des Wohlfahrtsstaates im Politikfeld der Arbeitsmarktpolitik und die diese flankierenden Politikfelder in den jeweils untersuchten Ländern zu verstehen, auch wenn dies im Folgenden zum Teil kursorisch als Wandel des Wohlfahrtsstaats abgekürzt wird. Die empirisch fundierten Ergebnisse eines derart begrenzten Untersuchungsfeldes tragen gleichwohl dazu bei, auf verschiedene bislang vernachlässigte Aspekte der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung aufmerksam zu machen oder auch bestehende Annahmen zu kritisieren oder gar in ihrer (Allgemein-) Gültigkeit in Frage zu stellen.

Die Untersuchung des wohlfahrtsstaatlichen Paradigmenwechsels ist aufs Engste mit der Frage nach dem »Wesen« des Wohlfahrtsstaates selbst verknüpft. In der durchaus umfassenden Wohlfahrtsstaatsforschung wird die Frage, was den Wohlfahrtsstaat beziehungsweise wohlfahrtsstaatliches Handeln ausmacht, kaum thematisiert. Die für das Forschungsdesign relevante steuerungstheoretische Rekonstruktion verschiedener Paradigmen verspricht daher auch neue Perspektiven auf das Phänomen des Wohlfahrtsstaates an sich beziehungsweise lenkt die Aufmerksamkeit auf (bekannte, aber vielfach vergessenen) genuine Ambivalenzen beziehungsweise Spannungsverhältnisse wohlfahrtsstaatlichen Handelns. In diesem Sinne versteht sich die nachfolgende Arbeit auch als eine Weiterführung der von Esping-Andersen (1990; 1999) entwickelten Kriterien zur Unterscheidung verschiedener Wohlfahrtsstaatsregime beziehungsweise deren Anpassung an veränderte Entwicklungen.

Die Fokussierung auf Governance stellt die in den vergangenen Jahren vernachlässigte Interdependenz zwischen staatlichen Strukturen und Wohlfahrtsentwicklung erneut ins Zentrum sozialpolitischer Analyse. Da in der

Governance-Forschung bislang das Verhältnis von Sozialstaat und Individuum kaum behandelt wurde, will die folgende Untersuchung zur Erweiterung und Systematisierung hinsichtlich der in dieser Beziehung relevanten Governance-Formen beitragen. Dabei verspricht die Verbindung der Analyse neuer Formen der Governance von Policies (als abhängige Variable) mit der Analyse der Governance von Politics (als unabhängige Variable) neue Einsichten in Bezug auf die sozialstaatliche Reformfähigkeit verschiedener Länder.

Die Untersuchung der im Konzept des aktivierenden Sozialstaates formulierten präventiven Zielsetzung »soziale Befähigung« soll Aufschluss darüber geben, ob beziehungsweise wie sich der in der Governance-Forschung idealtypisch skizzierte Gewährleistungsstaat (Hoffmann-Riem 2000; Schuppert 2005) in der Realität tatsächlich entwickelt, und welche Probleme mit einem entsprechenden Umbau des Staates einhergehen. Wesentlich erscheint dabei erstens, inwiefern formulierte Ziele wie die Gewährleistung sozialer Teilhabe tatsächlich realisiert werden. Zweitens muss geprüft werden, inwiefern der Staat die ihm zugeschriebene Rolle als eine Art Meta-Akteur in den einzelnen Ländern tatsächlich erfüllt und die zunehmend komplexen Regulierungs- und Koordinationsanforderungen erfolgreich bewältigt, um die gegebenenfalls sogar erweiterte Gewährleistungsverantwortung einzulösen. Eine Art »Prüfstein« stellen dabei drittens nicht zuletzt die zu beobachtenden Folgen wohlfahrtsstaatlichen Handelns im Sinne einer stärkeren Egalisierung oder Polarisierung sozialer Teilhabechancen dar, die sich unter anderem an den entstehenden Mustern der Arbeitsmarktteilhabe ablesen lassen.

Umgekehrt kann die in der Wohlfahrtsstaatsforschung im Zuge der Debatte um das »Dependent Variable Problem« (Clasen/Siegel 2007a; Green-Pedersen 2004) formulierte Kritik einer Engführung der Beurteilung wohlfahrtsstaatlicher Performanz, die sich an der Konzentration der Analysen auf Ausgaben und/oder Leistungen in den überwiegend quantitativ orientierten Untersuchungen festmacht, mit der Thematisierung der Governance von Sozialpolitik überwunden werden. Dies verspricht einen innovativen Beitrag zur Kontroverse um Rückbau, Konsolidierung oder Umbau des Wohlfahrtsstaates. In diesem Zusammenhang ist nicht zuletzt auch der Aspekt relevant, inwiefern die einzelnen Wohlfahrtsregime im Rahmen eines Paradigmenwechsels ihren historischen Entwicklungspfaden (im Sinne pfadabhängigen Wandels) treu bleiben oder (partielle) Pfadbrüche verwirklichen. Eine entsprechend breite und differenzierte Perspektive

auf das Phänomen wohlfahrtsstaatlichen Wandels erfordert daher eine aufwendige Konstruktion der »abhängigen« Variable, um unterschiedliche Aktivierungsvarianten und Reformprofile abbilden zu können.

Dies wird kombiniert mit einem vergleichsweise breiten Ansatz bei der Erklärung der Muster wohlfahrtsstaatlichen Wandels beziehungsweise länderspezifischer Policy-Varianten. Die in der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung etablierten Erklärungsansätze zeigen eine jeweils spezifische Affinität zu den konstatierten Mustern des Wandels: Funktionalistische und diskursorientierte Ansätze legen meist eine eher konvergente wohlfahrtsstaatliche Entwicklung nahe. Institutionalistische und Interessenbeziehungsweise Machtressourcenansätze heben dagegen meist stärker auf die Erklärung länderspezifischer Entwicklungen ab – und damit auf Divergenzen. Darüber hinaus wird den institutionalistischen Ansätzen und insbesondere auch der Veto-Spieler-These ein gewisser Bias hinsichtlich der Akzentuierung pfadabhängiger Entwicklungen beziehungsweise von Reformblockaden vorgeworfen, ohne dass – so die Kritik – die Kombination verschiedener Formen von Wandel ausreichend berücksichtigt werde.

In der vorliegenden Untersuchung wird der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus favorisiert (Mayntz/Scharpf 1995; Scharpf 2000a). Dieser zeigt sich offen, die im Konzept des aktivierenden Wohlfahrtsstaates als auch des Gewährleistungsstaates formulierten Annahmen einer sich verändernden Governance der Entscheidungsfindung zu untersuchen, da nicht nur staatliche, sondern auch gesellschaftliche Akteure in die Analyse einbezogen werden. Von zentralem Interesse ist dabei, ob in den verschiedenen Ländern jeweils unterschiedliche Formen der Governance der Entscheidungsfindung dominieren, und inwiefern diese wohlfahrtsstaatlichen Wandel im Zuge der Umsetzung des Aktivierungsparadigmas beeinflussen. Dabei ist anzunehmen, dass die jeweils unterschiedlichen Formen der Governance der Entscheidungsfindung, also Hierarchie oder Co-Governance (zum Beispiel durch Verhandlungen), jeweils unterschiedliche Reformoptionen ermöglichen oder restringieren. Dabei dürfte nicht zuletzt auch die Koordination verschiedener Policies beziehungsweise das Herstellen eines im nationalen Kontext (erneut) kongruenten Institutionen- und Anreizsystems entlang des neuen Paradigmas mit den verschiedenen Formen der Governance der Entscheidungsfindung in jeweils unterschiedlichem Umfang beziehungsweise für unterschiedliche Bereiche besser oder schlechter gelingen.

Ferner können globale ökonomische Entwicklungen wie auch international relevante Ideen beziehungsweise Diskurse als Erklärungsfaktoren im Rahmen des Ansatzes eines akteurzentrierten Institutionalismus integriert werden. Um der in der Literatur zunehmenden Betonung von Diskurs beziehungsweise Ideen als Erklärungsfaktoren Rechnung zu tragen (Schmidt 2000; 2002c), wird im Rahmen eines diskursiv erweiterten akteurzentrierten Institutionalismus neben den verschiedenen Formen der Governance der Entscheidungsfindung auch die nationale Ausprägung der Reformdiskurse und deren Einfluss auf die Umsetzung der paradigmatischen Veränderungen analysiert. Um dabei Ursachen für die jeweils länderspezifischen Entwicklungen genau aufzeigen zu können, wird die Methode des Process Tracing angewandt.

Im Rahmen des soweit skizzierten Forschungsdesigns werden verschiedene Schwerpunktsetzungen verfolgt: Erstens sollen die (länder-) spezifischen Veränderungen der jeweiligen Wohlfahrtsstaaten beziehungsweise Arbeitsmarktpolitiken detailliert analysiert sowie die damit einhergehenden sozialen Folgen offen gelegt werden, um eine Typisierung der potentiellen Varianten der Aktivierungspolitik begründen zu können. Zweitens werden die Konzepte von Wandel respektive pfadabhängiger Entwicklung analytisch konkreter gefasst, um sie auch empirisch detaillierter untersuchen zu können. Dabei sollen sowohl pfadabhängige als auch pfadbrechende Veränderungen detailliert untersucht sowie Konvergenz und Divergenz wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung differenziert beurteilt werden. So sind beispielsweise auch ähnliche Reformen in den verschiedenen Regimen als jeweils in unterschiedlicher Weise »pfadbrechend« oder »pfadabhängig« zu klassifizieren. Ferner erscheint ein kompletter Regimewechsel als »Meßlatte« für einen »Pfadbruch« zu stark. Vielmehr müssen auch partielle Pfadbrüche, im Sinne einer Abweichung von etablierten wohlfahrtsstaatlichen Normen beziehungsweise Veränderungen institutioneller Teilsysteme als Teil von Wandel wahrgenommen und erklärt werden. Drittens sollen Stereotype zur Erklärung der Entwicklung in den einzelnen Ländern überprüft und mit Hilfe der Analyse eines Sets von Variablen, wie sie im diskursiv erweiterten akteurzentrierten Institutionalismus zusammengefasst sind, gegebenenfalls korrigiert werden. Zu nennen ist hier zum Beispiel die These der Reformunfähigkeit der konservativ-korporatistischen Wohlfahrtsstaaten im Vergleich zu anderen Wohlfahrtsstaatsregimen oder die als grundsätzlich »optimal« eingeschätzten Anpassungsleistungen in den skandinavischen Ländern.

Mit Hilfe dieses Forschungsdesigns lassen sich entlang der oben formulierten Fragestellung folgende Hypothesen generieren:

1. Die Arbeitsmarktpolitik in den verschiedenen Ländern wird in Anlehnung an das Paradigma des aktivierenden Wohlfahrtsstaates umgebaut (Restructuring). Dies geht mit einem Wandel von Governance im Sinne eines Gewährleistungsstaates einher.
2. Veränderungen entlang des neuen Paradigmas gehen mit einer Parallelität konvergenter und divergenter Entwicklungen einher, die in der Herausbildung unterschiedlicher Varianten der Aktivierungspolitik münden.
3. Unterschiede bei den Reformen entlang des Aktivierungsparadigmas sind durch das Zusammenspiel verschiedener Variablen zu erklären. Konkrete Reformziele der Aktivierungspolitik werden im politischen Diskurs der einzelnen Länder in Abhängigkeit spezifischer sozioökonomischer Problemlagen und bestehender wohlfahrtsstaatlicher Institutionen formuliert. Die jeweils dominante Form der Governance der Entscheidungsfindung beeinflusst, welche pfadbrechenden Reformziele dabei verwirklicht werden können.

Um die entsprechenden Hypothesen zu begründen, zu konkretisieren und schließlich zu überprüfen, wird im weiteren Fortgang der Arbeit zunächst die Diskussion zum Wandel des Wohlfahrtsstaates und der Arbeitsmarktpolitik in der wissenschaftlichen Literatur dargestellt (Teil I). Dabei wird der normative Diskurs zu neuen wohlfahrtsstaatlichen Leitbildern und Paradigmen ausführlich erläutert, der teilweise empirische und teilweise ebenfalls normative Diskurs zu Staat, Steuerung und Governance wiedergegeben sowie schließlich der Forschungsstand in der empirisch vergleichenden Wohlfahrtsstaats- und Arbeitsmarktpolitik kritisch diskutiert. Im Fazit zum Forschungsstand erfolgt eine Begründung des Forschungsbedarfs.

Daran schließt sich in Teil II die theoretisch konzeptionelle Entwicklung eines vergleichenden Forschungsdesigns an. Diese beginnt mit einer steuerungstheoretisch orientierten Rekonstruktion des Wohlfahrtsstaates »an sich« sowie der darauf aufbauenden wohlfahrtsstaatlichen Paradigmen. Es folgen eine kurze Diskussion zur Bestimmung von Wandel, Konvergenz und Divergenz in der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsentwicklung sowie eine ausführliche Darstellung und Begründung des Ansatzes eines diskursiv erweiterten akteurzentrierten Institutionalismus. Am Ende dieser

verschiedenen Kapitel wird die dazu jeweils formulierte Forschungsfrage und Forschungshypothese weiter konkretisiert. Schließlich wird das vergleichende Forschungsdesign entwickelt und es werden sowohl abhängige als auch unabhängige Variablen operationalisiert.

Aufgrund der skizzierten Schwerpunktsetzungen ergibt sich eine zweiteilige Darstellung der empirischen Analyse zum Wandel der Arbeitsmarktpolitik in den verschiedenen Ländern und dessen Erklärung. Dabei nimmt die Analyse des Wandels der Governance der Arbeitsmarktpolitik (in ihrer Policy-Dimension), einschließlich ihrer Koordination mit der Familien- und Steuerpolitik, einen vergleichsweise breiten Raum ein. Entsprechend werden in Teil III die jeweils ersten Teile der Länderfallstudien zum Wandel der Arbeitsmarktpolitik seit Anfang der 1990er Jahre bis 2005 sowie darüber hinaus präsentiert.

Auf der Basis der vergleichenden Betrachtung werden schließlich Fragen nach der Verwirklichung des Paradigmenwechsels wie auch nach der damit verbundenen Konvergenz beziehungsweise Divergenz wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung beantwortet beziehungsweise die entsprechenden Hypothesen 1 und 2 überprüft. Aufbauend auf diesen Ergebnissen wird eine Typologisierung der Varianten aktivierender Arbeitsmarktpolitik bis 2005 einschließlich der sozialen Folgen vorgenommen. Gleichzeitig wird aus der Perspektive der einzelnen Regime herausgearbeitet, welche Veränderungen als pfadabhängig beziehungsweise inkrementell oder als pfadbrechend gedeutet werden können, und darauf aufbauend ein Reformprofil im Sinne vollzogener und gescheiterter Reformen erstellt. Die Aktivierungsvarianten (Policy-Variante), einschließlich der ihnen zugrunde liegenden Reformprofile, werden als »abhängige« Variable konzeptionalisiert.

Die Erklärung der verschiedenen Aktivierungsvarianten beziehungsweise der jeweiligen Reformprofile erfolgt in Teil IV in Anlehnung an den Ansatz des diskursiv erweiterten akteurzentrierten Institutionalismus. Vorab werden globale Herausforderungen wie auch der internationale Diskurs als allgemeine Antriebskräfte für den Wandel von Arbeitsmarktpolitik seit den 1990er Jahren skizziert. Die bis 2005 entstandenen Policy-Varianten und Reformprofile werden als kumulative Ergebnisse verschiedener Entscheidungsprozesse und Reformen interpretiert. Entsprechend werden im zweiten Teil der Länderstudien zunächst verschiedene Reformphasen in Anlehnung an Diskurswechsel im Vorfeld von Wahlen beziehungsweise Regierungswechseln definiert. Im Anschluss wird überprüft, welche Formen der Governance der Entscheidungsfindung in den einzelnen Phasen

dominieren und wie diese die jeweiligen Entscheidungen beeinflussen, die zur Herausbildung verschiedener Policy-Varianten führen.

Wiederum auf der Basis vergleichender Betrachtungen wird geklärt, inwiefern sich die Hypothese 3 bestätigt (einschließlich der zu entwickelnden Teilhypothesen). Schließlich erfolgt eine Reflexion der Ergebnisse mit Bezug zu zentralen Thesen des Forschungsstandes in der vergleichenden Arbeitsmarkt- und Wohlfahrtsstaatsforschung.

In Teil V werden die Leistungen der Arbeit mit Blick auf die zukünftige Forschung im Bereich der vergleichenden Arbeitsmarkt- und Wohlfahrtsstaatsforschung wie auch der Governance-Forschung skizziert. Ferner werden die durch die Ergebnisse implizierten Restriktionen und Optionen in Bezug auf die Gestaltung von Arbeitsmarktpolitik kurz angerissen.

Als eher redaktionelle Anmerkung bleibt an dieser Stelle zu bemerken, dass Begriffe wie »Teilnehmer« oder »Arbeitnehmer« sich immer auf Männer *und* Frauen beziehen, die weibliche Form beziehungsweise »Innen« aber nicht durchgängig genutzt wurde, um die Lesbarkeit zu erhöhen. Aus demselben Grund werden ferner die im deutschen Kontext weniger verbreiteten Abkürzungen, zum Beispiel für dänische Parteien, für britische Ministerien oder arbeitsmarktpolitische Maßnahmen nicht nur einmal eingeführt, sondern die Nennung des vollen Namens vor der Abkürzung durchaus wiederholt, um beispielsweise verschiedene liberale Parteien oder aber die im Zeitverlauf umbenannten Ministerien oder Maßnahmen unterscheiden zu können.

# I. Reflexion des wohlfahrtsstaatlichen Wandels und der Arbeitsmarktpolitik in der wissenschaftlichen Literatur

Die Diskussion des Forschungsstandes, die einer klassischen wissenschaftlichen Untersuchung vorausgeht, gestaltet sich in Bezug auf das hier behandelte Thema als äußerst komplex und folgt zum Teil eher unkonventionellen Pfaden. Zentral dabei ist, dass drei bislang weitgehend unverbundene Diskussions- und Forschungsstränge dargestellt und im Hinblick auf ihren Ertrag zur Analyse des Wandels des Wohlfahrtsstaates, der Arbeitsmarktpolitik und deren Governance diskutiert werden: Die normative Diskussion zu neuen wohlfahrtsstaatlichen Leitbildern und Paradigmen, die Steuerungs- und Governance-Diskussion sowie die vergleichende Wohlfahrtsstaats- und Arbeitsmarktforschung. Für jeden Diskussionsbeziehungsweise Forschungsstrang müssen dabei jeweils spezifische Probleme beziehungsweise Besonderheiten vorweg benannt werden.

Die von verschiedenen Wissenschaftlern seit Ende der 1990er Jahre in spezifischen nationalen Kontexten entworfenen neuen normativen Leitbilder beziehungsweise Paradigmen des Wohlfahrtsstaates überschreiten die Grenzen des rein wissenschaftlichen Diskurses. Die Wahl dieses Diskussionsstrangs als Ausgangspunkt begründet sich darin, dass zunächst die den verschiedenen Leitbildern gemeinsamen Charakteristika und damit die zentralen Dimensionen des angestrebten wohlfahrtsstaatlichen Paradigmenwechsels den Forschungsgegenstand näher bestimmen sollen.

Exemplarisch werden daher der Social Investment State und der Aktivierende Sozialstaat berücksichtigt, die als normativ politische Leitbilder von britischen respektive deutschen Sozialwissenschaftlern mehr oder weniger explizit verfasst wurden, um Ideen und Argumentationshilfen für politische Akteure zu produzieren – und damit den je spezifischen nationalen gesellschaftspolitischen Diskurs sowie konkrete politische Reformen zu beeinflussen. Demgegenüber skizzieren der Enabling State und der Workfare State jeweils ein neues wohlfahrtsstaatliches Paradigma anhand der vollzogenen sozialpolitischen Reformen in verschiedenen

westeuropäischen Ländern. Beiden Entwürfen gemeinsam ist dabei, dass die empirischen Beispiele nicht systematisch ausgewählt beziehungsweise untersucht werden, sondern entlang normativer Vorstellungen eher positiv respektive negativ bewertet werden<sup>6</sup>. Damit ist auch hier eine unterstützend legitimierende oder eher kritische Einflussnahme auf die sich vollziehenden Reformprozesse implizit angelegt.

Als Ergebnis dieser Diskussion kann vorweg genommen werden, dass die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit beziehungsweise die umfassende Kommodifizierung der Sozialbürger als zentrales Element in allen Entwürfen betont wird. Damit aber kommt der Arbeitsmarktpolitik und ihrer Kontextualisierung, unter anderem durch die Steuer- und Familienpolitik, eine Schlüsselrolle bei der Umsetzung des Paradigmenwechsels zu. Eine weitere Gemeinsamkeit besteht darin, dass die verschiedenen Entwürfe direkt oder indirekt, nicht nur die Veränderung von *Welfare*, also wohlfahrtsstaatlicher Leistungen, sondern auch einen Wandel von *State*, im Sinne einer veränderten Rolle des Staates, von Steuerung und Governance thematisieren.

Die Diskussion des Forschungsstandes zum Wandel von Staatlichkeit und Governance als auch zur vergleichenden Wohlfahrtsstaats- und Arbeitsmarktforschung soll entsprechend Aufschluss darüber geben, inwiefern die sich verändernde Relevanz von Arbeit respektive die sich verändernde Governance von Kommodifizierung und Dekommodifizierung als zentrales Element von Wohlfahrtsstaatlichkeit bereits untersucht wurde, und welche Veränderungen dabei – im Rahmen vergleichender Analysen – dokumentiert und erklärt wurden.

Dabei ist für den Strang der Steuerungs- und Governance-Literatur gleichermaßen charakteristisch, dass es neben konzeptionellen Arbeiten und rein empirischen Untersuchungen zu Entscheidungs- und Implementationsprozessen eine Vielzahl von Publikationen gibt, welche die Interpretation empirischer Analysen mit dem normativen Entwurf neuer Steuerungs- beziehungsweise Governance-Paradigmen beziehungsweise einer veränderten Rolle des Staates verknüpfen. Die Grenzen zur Politikberatung beziehungsweise zum gesellschaftspolitischen Diskurs sind auch im Rahmen dieses Forschungszweiges fließend.

---

<sup>6</sup> In den entsprechenden Studien ist das Untersuchungsdesign meist nicht analytisch angelegt und lässt keine »Falsifikation« der These zum Enabling State oder zum Workfare State zu. Die zudem stark normativen Annahmen in den zitierten Arbeiten begründen daher die Besprechung in diesem ersten Teil.

Die Darstellung der vergleichenden Literatur zum Wandel des Wohlfahrtsstaates sowie der Arbeitsmarktpolitik als drittem Strang kommt einer klassischen Diskussion des Forschungsstandes am nächsten. Gleichwohl gibt es auch hier einige Besonderheiten. Zunächst wird der Begriff des Wandels problematisiert, da dessen Konzeptionalisierung sehr stark mit den verschiedenen Forschungsperspektiven variiert. Ferner wird das so genannten *Dependent Variable Problem ausführlich* diskutiert, da die Wahl der (abhängigen) Variable die Befunde zum wohlfahrtsstaatlichen Wandel stark beeinflusst. Im Anschluss daran werden verschiedene Ansätze zur Erklärung wohlfahrtsstaatlichen Wandels vorgestellt.

Ziel dieses ersten Teils der Arbeit insgesamt ist es, die normative Diskussion zu neuen wohlfahrtsstaatlichen Leitbildern und Paradigmen (Kapitel 1), den Diskurs zum Wandel von Staatlichkeit, Steuerung und Governance (Kapitel 2) und die empirisch vergleichende Forschung zum Wandel des Wohlfahrtsstaates und der Arbeitsmarktpolitik (Kapitel 3) so aufeinander zu beziehen beziehungsweise aufzubereiten, dass der Untersuchungsgegenstand deutlich umrissen werden kann, Forschungslücken klar hervortreten und Eckpunkte für die Entwicklung eines empirisch-analytischen Untersuchungsdesigns für die Analyse der Arbeitsmarktpolitik als Beispiel für den Paradigmenwechsel zum aktivierenden Wohlfahrtsstaat deutlich werden (Kapitel 4).

# 1. Neue wohlfahrtsstaatliche Leitbilder und Paradigmen

Die Kontexte für das Entstehen neuer wohlfahrtsstaatlicher Leitbilder sind vielfältig. Zu nennen sind die bereits in den 1970er und 1980er Jahren überwiegend von Ökonomen propagierten neo-liberalen Konzepte »reduzierter« Staatlichkeit, die als Vorbilder für die Kürzungen sozialstaatlicher Leistungen durch die Reagan und Thatcher-Regierungen während der 1980er Jahre galten. Die negativen sozialen Folgen der entsprechenden Politiken diskreditierten jedoch die entsprechenden Leitbilder. Positive Anleihen lassen sich dagegen bei den Debatten um den Dritten Weg der amerikanischen Demokraten und deren Diskussion um den New Progressivism finden, welche schließlich die sozialpolitischen Reformen der Clinton Ära prägten. Des Weiteren sind die etwa zeitgleich in den USA entstandenen Debatten zur Civil Society und zum Kommunitarismus zu nennen, welche in Abgrenzung zu einem als überbordend empfundenen Etatismus, eine aktive Bürgergesellschaft beziehungsweise die Stärkung der Selbststeuerungspotentiale der zivilgesellschaftlichen Vereinigungen und Assoziationen als positives Leitbild propagierten sowie auf die Notwendigkeit einer neuen Balance zwischen individuellen Rechten und sozialen Pflichten verwiesen (Evers 2000; Vorländer 2001). Ferner kann vor allem in Deutschland die Debatte um das Steuerungsversagen des Staates (Mayntz 1997a; Scharpf 1987) auch für die Ideen zur Restrukturierung des Wohlfahrtsstaates als wesentlich angesehen werden.

Im politischen Kontext sind darüber hinaus insbesondere die Verlautbarungen beziehungsweise Empfehlungen internationaler Organisationen wie der OECD und später die Formulierung der beschäftigungspolitischen Leitlinien der Europäischen Gemeinschaft zu nennen, welche auf entsprechende Diskussionen aufbauten beziehungsweise diese mit prägten. So hat die OECD die Idee einer Active Society als Framework for Labour Market Policies bereits Ende der 1980er Jahre formuliert und in zahlreichen nach-

folgenden Beiträgen konkretisiert (OECD 1989; 1990; 1994a). Die Europäische Kommission hob in den 1998 beschlossenen Leitlinien schließlich unter anderem »Beschäftigungsfähigkeit« und »Arbeitsmarktaktivierung« sowie die »Förderung der Chancengleichheit von Mann und Frau« als arbeitsmarktpolitische Ziele hervor und richtet ihre beschäftigungspolitischen Empfehlungen an die Mitgliedstaaten an diesen aus (Aust 2000; Keller 1999; Lefresne 1999).

Wie bereits angemerkt, wurden vor dem Hintergrund dieser unterschiedlichen Einflüsse in Großbritannien der Social Investment State (Abschnitt 1.1) und in Deutschland der Aktivierende Sozialstaat (Abschnitt 1.2) jeweils im Rahmen politisch-programmatischer Schriften als neue wohlfahrtsstaatliche Leitbilder entwickelt. Der von amerikanischen Sozialwissenschaftlern konturierte Enabling State (Abschnitt 1.3) rekonstruiert dagegen einen wohlfahrtsstaatlichen Paradigmenwechsel, der mit empirischen Belegen zu sozialpolitischen Reformen begründet wird. Die Literatur zum Workfare State (Abschnitt 1.4) ist weitgehend international und erscheint als Mischung der verschiedenen Perspektiven. So wird auch hier ein Paradigmenwechsel anhand der jüngeren sozialpolitischen Reformen in verschiedenen Ländern rekonstruiert, der jedoch aus einer kapitalismuskritischen Position heraus als weitgehend negativ interpretiert wird. Als Zwischenfazit dieser Diskussion können verschiedene »Objekte« des Wandels identifiziert werden, die – trotz verschiedener Entstehungskontexte und normativer Prämissen – in allen verschiedenen Leitbildern beziehungsweise Paradigmen genannt werden (Abschnitt 1.5).

## 1.1 Social Investment State

Zu Beginn der 1990er Jahre machte der britische Soziologe Anthony Giddens vor dem Hintergrund veränderter Problemkonstellationen und Risikostrukturen aufgrund von Globalisierung, Individualisierung und ökologischen Herausforderungen zunächst auf die Unzulänglichkeiten der Dichotomie »linker« und »rechter« Gesellschaftsanalysen beziehungsweise Reformstrategien aufmerksam (Giddens 1997). In seinen späteren politisch-programmatischen Schriften, die kurz nach dem Regierungsantritt von New Labour erschienen, hat er darauf aufbauend eine »Erneuerung der sozialen Demokratie« als mehr oder weniger konkreten Programmentwurf

für die Sozialdemokratie verfasst. Er skizzierte einen Dritten Weg als politische Alternative sowohl zur neo-liberalen, marktorientierten Reformpolitik à la Margret Thatcher, als auch zur traditionellen keynesianisch orientierten, das heißt stark staatszentrierten, Politik der traditionellen Sozialdemokratie. Zentraler Bestandteil dieses Dritten Weges ist ein verändertes wohlfahrtsstaatliches Leitbild in Form des Social Investment State (Giddens 1998a; 1998b).

Giddens zielt mit seinem Entwurf auf eine Wohlfahrtsgesellschaft, die sich durch Positive Welfare auszeichnet. Diese wird unter anderem durch Maßnahmen der Prävention, der individuellen Befähigung, aber auch durch die Förderung von Eigeninitiative zur Vermeidung sozialer Risikolagen skizziert. Der Social Investment State ist zentraler Bestandteil dieser Gesellschaft, da die Investition in Bildung und Weiterbildung beziehungsweise lebenslanges Lernen als leitendes Prinzip gilt. Ferner sollen »Risk Taker«, das heißt Individuen, welche Risiken (durch die Teilnahme) am Arbeitsmarkt annehmen, unter anderem durch das Setzen von Anreizen unterstützt werden. Sozialpolitik wird damit dem Primat wirtschaftlicher Zielsetzungen untergeordnet und die genannten Maßnahmen werden als vorrangig gegenüber der Gewährung von Transferleistungen gesehen. Gleichheit und Gerechtigkeit bleiben weiterhin zentrale sozialpolitische Ziele. Sie werden jedoch re-interpretiert als Umverteilung von (Lebens-) Chancen beziehungsweise als Förderung der sozialen Inklusion, unter anderem über Arbeitsmarktpartizipation. Freiheit wird im Sinne von Handlungsautonomie beziehungsweise Unabhängigkeit von sozialstaatlichen Transfers definiert (Giddens 1998b).

Die dabei zum Ausdruck gebrachte Kritik am keynesianischen Wohlfahrtsstaat begründet sich in der dort vorherrschenden reaktiven Absicherung sozialer Risiken. Dabei seien durch eine weitgehend bedingungslose Gewährung sozialer Rechte falsche Anreize gesetzt worden, zum Beispiel zum Rückzug vom Arbeitsmarkt beziehungsweise zum Sozialbetrug. Gleichzeitig wird in Abgrenzung zu neo-liberalen Vorstellungen ein nur minimalistisches soziales Sicherungsnetz als nicht ausreichend betrachtet, um die Menschen gegenüber den Herausforderungen moderner Gesellschaften abzusichern, und die zentrale Rolle des Staates als Investor in Humankapital und in Infrastruktur betont. Die steuerungstheoretischen Annahmen sind nicht sehr elaboriert. Es wird nur generell darauf verwiesen, dass bei der Umsetzung sozialpolitischer Ziele nicht ausschließlich auf den Markt beziehungsweise Marktmechanismen, sondern auf einen struk-

turellen Pluralismus gesetzt wird (Giddens 2000: 55). Sozialstaatliche Programme sollen demnach nicht ausschließlich von staatlichen Akteuren, sondern durch Kooperation mit anderen Akteuren – auch Unternehmen – durchgeführt werden. Besonders hervorgehoben wird die Rolle des Dritten Sektors bei der Produktion sozialer Dienste. Netzwerke, Selbsthilfe und die Kultivierung von Sozialkapital sollen zur ökonomischen Erneuerung beitragen (Giddens 1998b: 127, 110, 117). Alles in allem zielt damit der Dritte Weg nach Giddens auf ein verändertes Verhältnis von Individuum und Gesellschaft, das in Bezug auf den Sozialstaat mit dem zentralen Motto »*No Rights without Responsibilities*« beschrieben wird (Giddens 1998b:65).

## 1.2 Aktivierender Sozialstaat

Das normative Leitbild des Aktivierenden Sozialstaates wurde zu Beginn der 1990er Jahre im Zusammenhang mit der Diskussion um die Verwaltungsmodernisierung in Deutschland entwickelt. Vor diesem Hintergrund sind die Vorstellungen zu neuen Steuerungs- und Governance- Instrumenten explizit mit einer veränderten Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft beziehungsweise Bürgern verbunden. Federführend waren dabei im Wesentlichen zwei wissenschaftliche Einrichtungen beziehungsweise die dort beschäftigten Politik- und Verwaltungswissenschaftler Stephan von Bandemer und Bernhard Blanke<sup>7</sup> (a). Ein weiterer Diskussionsstrang ist im Bereich der Selbsthilfeforschung beziehungsweise im Zusammenhang mit der Debatte um die Bürger- beziehungsweise Zivilgesellschaft zu verorten (b).

(a) Die internationale Diskussion zur Modernisierung des Sozialstaates wird aus dieser Perspektive heraus dahingehend kritisiert, dass institutionelle und damit auch instrumentelle Fragen zum Wandel des Sozialstaates

---

<sup>7</sup> Zu nennen sind das ehemalige Institut für Arbeit und Technik in Gelsenkirchen, das für sich reklamierte den Begriff 1994 als Forschungsprogramm der Abteilung Dienstleistungssysteme entwickelt zu haben (Bandemer 1999; Bandemer/Hilbert 2001) sowie die an der Universität Hannover ansässige Abteilung Sozialpolitik und Public Policy, die damals von Prof. Dr. Bernhard Blanke geleitet wurde (Blanke/Schridde 1999; Blanke 2001). Die Forschung der Abteilung zur Staatsmodernisierung und Verwaltungsreform trug maßgeblich zur Verbreitung des Konzepts »Aktivierender Staat« bei. Zwischen eben diesen beiden wissenschaftlichen Institutionen gab es auch verschiedene Koproduktionen (Bandemer u.a. 1995; Blanke/Bandemer 1999).

weitgehend ausgeblendet werden. Um der Idee der »Aktivierung« gerecht zu werden, bedürfte es – so Blanke – der Veränderung des komplexen Systems von Institutionen, Organisationen und Akteuren (Blanke 2001: 148). Das Konzept des aktivierenden Sozialstaats wird daher sehr stark durch Staats- und Steuerungsvorstellungen bestimmt.

Der Kern des Konzepts wird als eine neue Mischung staatlicher Gesamtverantwortung und »bürgerlicher« Selbsttätigkeit mit Blick auf die kontinuierliche Verbesserung der Leistungsketten skizziert (Blanke/Bandemer 1999: 327; Blanke 2001: 154). Entsprechend werden dem Aktivierenden Sozialstaat verschiedene Handlungsarten beziehungsweise Governance-Formen auf unterschiedlichen Stufen des Politik- und Implementationsprozesses zugewiesen: Als hierarchisch handelnder Staat, der als einzige gesellschaftliche Organisation über demokratische Legitimation verfügt, ist er für die politische Führung bei der Problempertzeption sowie den Dialog über die gesellschaftspolitischen Prioritäten und Strategien verantwortlich. Als verhandelnder Staat beziehungsweise in der Rolle als Moderator muss er konkrete Zielsetzungen und Programmwürfe mit den verschiedenen relevanten kollektiven Akteuren aushandeln. Bei der Leistungserbringung sollte er mit den Steuerungsadressaten kooperieren, nicht zuletzt um eine Produkt- und Prozessoptimierung zu erreichen. Ergebnisse und Wirkungen sozialer Leistungen, zum Beispiel die Dienstleistungsqualität, sollten nicht zuletzt durch die Koproduktion mit Selbsthilfegruppen oder den Sozialstaatsklienten erreicht werden (Blanke 2001: 158–162).

Relevant für die Effizienz und die kontinuierliche Verbesserung der Leistungsketten erscheint ferner, dass die Bewirkungsketten vom »Ergebnis her rückwärts« aufgebaut, mit gestuften Funktionsbereichen verkoppelt und Schnittstellen sowohl kenntlich als auch der Problemlösung zugänglich gemacht werden sollen, wobei auch die klassischen Instrumente des New Public Management zum Einsatz kommen (Bandemer 2001:609; Blanke 2001:158–162).

Zusammenfassend kann man damit die Leitlinien der Reorganisation des aktivierenden Sozialstaates anhand von vier wesentlichen Elementen festmachen: Dialog statt Dekret, zielklare Kooperation, Produkt- und Prozessoptimierung sowie Koproduktion (Blanke 2001: 158–162; ähnlich Bandemer 2001: 608). Damit fordern die Autoren im Rahmen des von ihnen entworfenen Leitbildes nicht »schlicht weniger Staat, sondern einen anderen, seine Verantwortung für die Entwicklung des gesellschaftlichen Zusammenhangs (soziale Inklusion) wahrnehmenden, aber zugleich strate-

gisch differenziert die »Bürger« samt ihrer Organisation in die Pflicht nehmenden Staat« (Blanke 2001: 164).

(b) Der zweite Diskussionsstrang geht mit den aufgezeigten staats- und steuerungspolitischen Leitlinien eines aktivierenden Staates weitgehend konform und hebt Bürgerbeteiligung und Koproduktion als Kernelemente des aktivierenden Staates besonders hervor. Dabei werden nicht nur die darin liegenden Produktivitätsreserven, sondern auch die demokratisch partizipativen Elemente der Beteiligung positiv bewertet (Evers/Leggewie 1999: 335; Olk 2000). In Anlehnung an die internationale Debatte wird vor allem die Notwendigkeit der Befähigung der Bürger im Zusammenhang mit dem Wandel von Rechten und Pflichten betont. Um dabei die Benachteiligung von sozial schwachen Gruppen zu vermeiden, soll aktivierende Politik von einer ungleichen Verteilung von Bewältigungskompetenzen und Ressourcen ausgehen und diese gegebenenfalls durch gezielte Maßnahmen umverteilen (Olk 2000: 121).

### 1.3 Enabling State

Der Begriff des Enabling State wurde von den amerikanischen Soziologen Neil und Barbara Gilbert mit Bezug zur amerikanischen Sozialpolitik Ende der 1980er Jahre geprägt (Gilbert/Gilbert 1989). Später wurde der dabei konstatierte wohlfahrtsstaatliche Paradigmenwechsel auch für die europäische Entwicklung bis etwa im Jahr 2000 bestätigt und in seinen verschiedenen Dimensionen präzisiert (Gilbert/Terrell 2002). Zunächst wurde der Enabling State in Abgrenzung zum konventionellen Wohlfahrtsstaat durch vier zentrale Funktionen mit einem starken steuerungspolitischen Akzent definiert: Erstens private (marktorientierte) Initiativen beim Erbringen von Sozialleistungen fördernd; Zweitens sie durch das Setzen angemessener Standards regulierend; Drittens normativ die individuelle und familiäre Verantwortung hervorhebend sowie viertens ein adäquates Niveau von Unterstützung und sozialer Absicherung für die sozial Schwachen sicherstellend (Gilbert/Gilbert 1989: 172).

In den neueren Schriften werden die Eigenschaften des Enabling State umfassender skizziert und insbesondere die zunehmende Bedeutung der Arbeitsmarktteilhabe beziehungsweise die rekommodifizierende Funktion der sozialpolitischen Reformen als charakteristisch hervorgehoben (Gilbert

2002: 86). Als empirische Belege für das Entstehen eines Enabling State werden die Welfare-to-Work Programme beziehungsweise die zunehmende Bedeutung von Qualifizierungsprogrammen für Arbeitslose, die Unterstützung von Geringverdienern (Tax Credits) ebenso wie die Redefinition von Arbeitsbereitschaft und Zumutbarkeitskriterien sowie die Verschärfung von Sanktionen genannt. Darüber hinaus wird die relative Zunahme bedürftigkeitsgeprüfter Leistungen und die Konditionalisierung von Sozialleistungen hervorgehoben. Dabei wird insbesondere letzteres als Rücknahme sozialer Bürgerrechte kritisiert (Gilbert 2002).

Der Paradigmenwechsel vom konventionellen Wohlfahrtsstaat zum Enabling State lässt sich demnach folgendermaßen zusammenfassen: Ersterer war in seiner idealsten Form nach skandinavischem Vorbild gestaltet und garantierte universellen Zugang zu öffentlich bereitgestellten Leistungen, einen starken Schutz der Arbeitnehmer (Dekommodifizierung) sowie soziale Rechte als soziale Staatsbürgerrechte. Demgegenüber stützt der Enabling State Marktmechanismen, gewährt Leistungen zielorientiert und selektiv. Dabei werden insbesondere die Förderung der Arbeitsmarktteilnahme und der Eigenverantwortung normativ propagiert (Gilbert 2002: 44).

#### 1.4 Workfare State

Im Zusammenhang mit der Beschreibung einer Veränderung des kapitalistischen Akkumulations- und Regulationsregimes vom Fordismus zum Post-Fordismus konstatieren Vertreter der neo-marxistischen Regulationstheorie wie der Brite Bob Jessop einen Paradigmenwechsel vom Keynesian Welfare State zum Schumpeterian Workfare State. Demnach war der als Idealtypus konstruierte Keynesianische Wohlfahrtsstaat in seiner Blütezeit vornehmlich darauf bedacht, die Nachfrage im Interesse der Vollbeschäftigung zu regeln und soziale Rechte über generalisierte Massenkonsumnormen auszuweiten. Demgegenüber – so Jessop – ordnet der Schumpeterian Workfare State die Sozialpolitik den Erfordernissen der Arbeitsmarktflexibilität sowie der Steigerung der strukturellen oder systembezogenen Konkurrenzfähigkeit unter. Dabei wird Druck zur Senkung des Soziallohns ausgeübt sowie Ausbildung und Arbeitsmarktpolitik stärker mit Zielen der Flexibilisierung verbunden. Steuerungspolitisch wird

eine Aushöhlung des Nationalstaates betrieben, indem dessen Funktionen zum Teil auf supranationale Organisationen und auf subnationale Ebenen übertragen sowie neue Formen internationaler Zusammenarbeit gefördert werden. Dabei wurde angenommen, dass sich auch der Schumpeterian Workfare State, ähnlich wie der Keynesian Welfare State, aufgrund unterschiedlicher politischer Konstellationen in den einzelnen Ländern in durchaus unterschiedlichen Varianten entwickeln werde (Jessop 1991a; 1994: 57, 66).

In späteren Schriften wurde ergänzt, dass insbesondere in Bezug auf die Umsetzung von Wirtschafts- und Sozialpolitik, die Bedeutung von nicht staatlichen Strukturen zur Kompensation von Marktversagen in Form von Netzwerken auf allen politischen Ebenen zunehme (Jessop 2000: 20) sowie eine substantielle Veränderung im Verhältnis von Staat und Individuum stattfinde: »... there is also a major reorientation on the part of the state to the making and remaking of the subjects who are expected to serve as partners in the innovative, knowledge-driven, entrepreneurial, flexible economy and its accompanying self-reliant, autonomous, empowered workfare regime ...« (Jessop 2000: 19).

Seit Ende der 1990er Jahre wird das Konzept des *Workfare State* von verschiedenen Autoren mit unterschiedlichen theoretischen Bezügen, aber in einer durchweg kritischen Perspektive, auf die wohlfahrtsstaatlichen Reformen in den USA und Großbritannien, aber auch in Skandinavien und der Bundesrepublik angewandt und präzisiert (Handler 2003; Peck 2001; Trube 2003). Als zentrale Charakteristika des *Workfare State* werden dabei – neben den bereits genannten Elementen – die zunehmende Priorität arbeitsmarktpolitischer Aktivierung gegenüber der Zahlung finanzieller Transfers sowie die damit verbundene Konditionalisierung sozialer Rechte weitgehend kritisch wahrgenommen: »The change from passive provisions of transfers to labour market activation programs is seen as a pass from unconditional rights combined with almost no obligations to the conditioning of social rights linked to obligations« (Torfing 1999a: 374).

## 1.5 Zwischenresümee

Die verschiedenen dargestellten Varianten eines neuen wohlfahrtsstaatlichen Leitbildes beziehungsweise Paradigmas haben unterschiedliche natio-

nale Bezüge und basieren auf verschiedenen normativen und methodischen Voraussetzungen. Gleichwohl skizzieren alle vorgestellten Leitbilder beziehungsweise Paradigmen einen qualitativen Wandel von Wohlfahrtsstaatlichkeit, indem auf die Veränderung der Ziele sowie die Formen der Leistungserbringung und auch die Veränderung der Entscheidungsfindung abgehoben wird. Dabei skizzieren die Leitbilder des Social Investment State, des Aktivierenden Sozialstaates und – eingeschränkt – des Enabling State die aufgezeigten Veränderungen als überwiegend positive Weiterentwicklung des Wohlfahrtsstaates. In Bezug auf die Arbeitsmarktteilhabe werden die befähigenden Elemente der staatlichen Politik gegenüber den Zwangselementen als deutlich stärker hervorgehoben. Allein die Workfare Variante folgt einer gegenteiligen Einschätzung.

Obgleich einzelne Aspekte unterschiedlich akzentuiert und bewertet werden, rekurrieren weitgehend alle Varianten auf folgende zwei Aspekte: Erstens, die Veränderung von Rechten und Pflichten als Wandel der Beziehung zwischen Sozialstaat und Sozialstaatskunden, die meist anhand einer Rücknahme von sozialstaatlichen Transfers und einer Zunahme der Arbeitsmarktaktivierung festgemacht wird, sowie, zweitens, den Wandel von Staatlichkeit beziehungsweise Steuerungsformen, der sowohl auf eine zunehmende Privatisierung beim Erbringen von Sozialleistungen als auch auf eine Steigerung der Eigenverantwortung der Individuen abzielt und dabei auch eine veränderte Rolle des Staates als Moderator oder Regulator beinhaltet. Darüber hinaus wird die Erweiterung der Bürgerbeteiligung im Leitbild des aktivierenden Sozialstaates sowie eine stärkere Bedeutung von Netzwerken im Entwurf des Workfare State angedeutet – und damit auch auf eine Veränderung der Governance politischer Entscheidungsprozesse verwiesen.

Die Schriften zum Enabling State und zum Workfare State illustrieren anhand empirischer Beispiele den angedeuteten Paradigmenwechsel ohne diesen jedoch systematisch vergleichend zu analysieren oder zu erklären. Fragen, inwiefern die angesprochenen Veränderungen tatsächlich realisiert werden, wie sich die angedeuteten Veränderungen von Staatlichkeit und Steuerungsformen niederschlagen und welche sozialpolitischen Folgen damit verbunden sind, bleiben im Rahmen der normativen Sozialstaatsentwürfe weitgehend unbeantwortet. Entsprechend bleibt auch unklar, inwiefern der angedeutete Paradigmenwechsel mit einer Konvergenz wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung einhergeht.

## 2. Staat, Steuerung und Governance

Die Diskurse zum Wandel von Staatlichkeit, von Steuerung und Governance sind eng verflochten und äußerst komplex. Dabei ist zunächst hervorzuheben, dass Diskurs und Forschung zum Wandel von Staatlichkeit und politischer Steuerung überwiegend deutschsprachig sind, während Diskurs und Forschung zu Governance englischsprachig, international und sehr umfassend sind. Letzteres steht in Zusammenhang damit, dass der Governance-Begriff seinen Ursprung in der Ökonomie hat und von den Sozialwissenschaften zunächst mit Bezug zu den internationalen Beziehungen aufgenommen wurde. Seit einigen Jahren wird der Governance-Begriff auch in der deutschen Diskussion akzeptiert, so dass die verschiedenen Diskursstränge nun zunehmend verschmelzen. Die entsprechenden Schriften bleiben jedoch weiterhin in starkem Maße durch Eigenheiten der nationalen Entstehungskontexte geprägt, also die jeweils deutsche beziehungsweise britische Staatstradition, das jeweilige politische System sowie die bereits realisierten Reformen des öffentlichen Sektors beziehungsweise die diese begleitenden Diskurse.

Als genereller Tenor der Steuerungs- und Governance-Diskussion wird der Bedeutungsverlust direkter staatlich-hierarchischer Steuerung zu Gunsten von gesellschaftlicher Selbststeuerung – und mehr noch – zu Gunsten verschiedener Formen der Kooperation zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren betont. Dabei werden insbesondere Netzwerke als neue Regelungsmuster beziehungsweise deren wachsende Bedeutung bei politischen Entscheidungsverfahren hervorgehoben. Die im Rahmen der akteurorientierten und institutionalistischen Ansätze entworfenen staatlichen Leitbilder gehen dabei von einer weiterhin übergeordneten Rolle des Staates aus, betonen jedoch den Wandel staatlicher Aufgaben und Interventionsformen.

Für die Diskurse zum Wandel von Staatlichkeit, Steuerung und Governance gilt gleichermaßen, dass sie sowohl aus normativ motivierten Schrif-

ten zur Propagierung neuer Leitbilder von Staat, Verwaltung und Steuerungshandeln, als auch aus eher konzeptionell orientierten Beiträgen bestehen, welche die Vielfalt der empirischen Phänomene begrifflich zu fassen und zu systematisieren versuchen. Darüber hinaus gibt es eine schier unüberschaubare Vielfalt empirischer Untersuchungen aus unterschiedlichen Bereichen zum Wandel von staatlichem und gesellschaftlichem Steuerungshandeln beziehungsweise von Entscheidungs- und Verwaltungsstrukturen.

Die Darstellung der entsprechenden Literatur muss daher selektiven Kriterien folgen und konzentriert sich – im Zusammenhang mit der hier behandelten Thematik – auf konzeptionelle Erwägungen zum Wandel von Staatlichkeit sowie auf Analysen zur Veränderung von Steuerung und Governance bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben respektive der Implementation von Policies. Darüber hinaus wird die Veränderung von Governance bei politischen Entscheidungsprozessen diskutiert.

Um den historischen Verlauf der Diskussionen in gewissem Umfang widerzuspiegeln werden zunächst der ältere (überwiegend deutschsprachige) Steuerungsdiskurs sowie die im Zusammenhang mit dem Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus entstandenen wissenschaftlichen Arbeiten dargestellt (Abschnitt 2.1). Diese gelten dabei bereits als Wegbereiter beziehungsweise Teil des Governance-Diskurses. Als »expliziter« Governance-Diskurs werden anschließend die überwiegend englischsprachigen Analysen in den genannten Themenfeldern wiedergegeben, wobei auch jüngste deutschsprachige Veröffentlichungen mit Bezug zum Governance-Begriff Berücksichtigung finden (Abschnitt 2.2). Im Anschluss werden die sowohl durch den Steuerungs- als auch den Governance-Diskurs beeinflussten Leitbilder veränderter Staatlichkeit vorgestellt, wobei insbesondere auf den kooperativen Staat und den Gewährleistungsstaat abgehoben wird (Abschnitt 2.3). Insgesamt lässt sich dabei eine starke Übereinstimmung zwischen den im Steuerungs- und Governance-Diskurs konstatierten Wandel hin zum Gewährleistungsstaat und den bereits dargelegten Vorstellungen einer veränderten Rolle des Staates in den normativen Leitbildentwürfen zum aktivierenden Wohlfahrtsstaat feststellen. Dies legt es nahe, den Forschungsgegenstand anhand der Diskussion im Rahmen der Steuerungs- und Governance-Forschung weiter zu konkretisieren wie auch die hier entwickelten analytischen Konzepte für die Untersuchung des wohlfahrtsstaatlichen Wandels zu nutzen beziehungsweise weiterzuentwickeln (Abschnitt 2.4).

## 2.1 Zum Wandel von Staatlichkeit und politischer Steuerung

In der Nachkriegszeit dominierte das Leitbild des Interventionsstaates sowohl die auf der bürokratisch-rationalen Analyse Max Webers aufbauende Staatsforschung als auch die sozialdemokratisch/sozialistischen und konservativen Gesellschaftskonzepte in der politischen Sphäre. Von verschiedenen Autoren und Schulen wurde dabei die Vorstellung geteilt, dass der Staat als zentraler Akteur gesellschaftliche Modernisierung erfolgreich steuern konnte und sollte. Idealtypisch erfolgte dies mittels hierarchischer Eingriffe und Politikprogramme – im Sinne von Government – beziehungsweise durch die staatlich vertikale Organisation der gesellschaftlichen Koordination (Braun 2001: 105). Spätestens seit Mitte der 1970er Jahre zeichnete sich jedoch die Krise einer derart verstandenen staatlichen Steuerungsfähigkeit ab. Ursachen waren die anhaltende Wirtschaftskrise, welche die sinkende Steuerungsfähigkeit der Nationalstaaten im Rahmen keynesianischer Wirtschaftssteuerung offenbarte (Scharpf 1987). Darüber hinaus verwies die sich neu etablierende Implementationsforschung in vielen anderen Politikfeldern auf das Planungs- und Steuerungsversagen des Staates, so dass die seit Ende der 1960er Jahre vorherrschende Planungseuphorie stark gedämpft wurde (Mayntz 1997a).

Vor diesem Hintergrund begann – quasi parallel zur Diskussion neuer wohlfahrtsstaatlicher Leitbilder – die Diskussion zum Wandel des staatlichen Interventionsparadigmas. Dabei wurden Forderungen aus den 1970er und 1980er Jahren nach einem uneingeschränkten Rückzug des Staates bald durch differenziertere Vorstellungen hinsichtlich einer neuen Arbeitsteilung zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren beziehungsweise kooperativen Formen der Aufgabenerfüllung abgelöst.

Im Rahmen der Neuen Politischen Ökonomie beziehungsweise neoliberaler Wirtschaftstheorie wurden die Belege des staatlichen Steuerungsversagens zum Anlass genommen, den Markt als überlegenes Steuerungsparadigma zu propagieren. Die Notwendigkeit des Staates wird dabei weitgehend auf dessen regulatives Handeln zur Stützung des Marktgeschehens reduziert, was einen Abbau der bisherigen staatlichen Aufgaben und Leistungen beinhaltet (Hayek 1978). Der Minimalstaat von Nozick kann dabei als normatives Extrem gelten (Nozick 1974). Deutlich weniger radikal und mit stärkerem Praxisbezug wird im Rahmen des internationalen Diskurses zum New Public Management ein schlanker Staat propagiert und auf die Reduzierung der Leistungstiefe des öffentlichen Sektors sowie die Einfüh-

rung marktbezogener Steuerungsmechanismen in der öffentlichen Verwaltung abgehoben (Schröter/Wollmann 2001; Stöbe-Blossey 2001).

Von Vertretern der Systemtheorie wurden die Anzeichen staatlichen Steuerungsversagens als Folge der Differenzierung und Komplexität der Gesellschaft beziehungsweise der dabei entstandenen Eigendynamik gesellschaftlicher Subsysteme interpretiert. Aus dieser Perspektive heraus wurde von Luhmann das Primat der Politik beziehungsweise die staatliche Steuerung gesellschaftlicher Teilsysteme prinzipiell in Frage gestellt (Luhmann 1984). In einer funktional differenzierten Gesellschaft sei auch das politische System nur noch ein Funktionssystem unter anderen. Die radikale Lesart nach Luhmann geht daher davon aus, dass sich die funktionellen Teilsysteme aufgrund ihrer autopoietischen Geschlossenheit prinzipiell einer externen Steuerung entziehen und Veränderungen lediglich durch gegenseitige Perturbation zu erreichen seien (Luhmann 1984).

Die weniger radikalen Vertreter der Systemtheorie teilen zwar die Vorstellung, dass die Gesellschaft der Moderne kein Zentrum mehr habe – oder anders ausgedrückt – der Staat entzaubert sei (Willke 1987). Gleichwohl sehen sie den Staat in der Rolle eines »Moderators, Erziehers oder Therapeuten«, der versucht, gesellschaftliche Selbststeuerung zu ermöglichen beziehungsweise Gelegenheitsstrukturen für die Reflexivität des eigendynamischen Handelns im Hinblick auf die Folgen für die Gesellschaft zu schaffen (Willke 1987; 1995).

Weitgehend im Einklang mit diesen Vorstellungen wurde im Rahmen der Policy-Forschung seit Anfang der 1980er Jahre die zunehmende Bedeutung von neo-korporatistischen Entscheidungsstrukturen (Héritier 1993; Lehmbuch 1996; Schmidt 1988; Schmitter/ Lehmbuch 1979) hervorgehoben und seit Beginn der 1990er Jahre das Entstehen von Politiknetzwerken auf nationaler und internationaler Ebene betont (Lehmbuch 1991; Marin/Mayntz 1991; Schneider/ Kenis 1996 sowie zusammenfassend Mayntz 2005). Darüber hinaus wurden »Private Interest Governments« (Streeck/Schmitter 1985a) als Formen gesellschaftlicher Selbststeuerung sowie die Relevanz der Selbstverwaltung und des Dritten Sektors (wieder) entdeckt (Schuppert 1989: 13). Die zunehmenden Verflechtungen zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren und die aufgezeigten Formen der Selbststeuerung wurden nicht nur als Restriktion für staatliches Handeln, sondern durchaus auch als Chance für die Steigerung der gesellschaftlichen Steuerungsfähigkeit wahrgenommen.

Gleichzeitig wurde an der Vorstellung einer übergeordneten Rolle staatlicher Akteure bei der Steuerung festgehalten, da – so die Argumentation – die staatliche Seite (Legislative und Exekutive) gegenüber den gesellschaftlichen Akteuren weiterhin über spezifische Interventionsmöglichkeiten verfügt: Staatliche Akteure können die Spielregeln und damit das Kräfteverhältnis zwischen den verhandelnden Parteien modifizieren und damit die Verhandlungsergebnisse mittelbar beeinflussen (Fürst 1987: 261ff; Mayntz 1997b: 279). Sie behalten bei der Produktion allgemeinverbindlicher Entscheidungen eine Führungsrolle, welche sowohl die Orientierungs-, Organisations- und Vermittlungsfunktion wie auch die Kompetenz der rechtlichen Ratifizierung einmal getroffener Entscheidungen beziehungsweise der Letztentscheidung beinhaltet (Ritter 1990: 105). Gesellschaftliche Selbstregelung entsteht demnach »im Schatten des Rechts« (Scharpf 1993; Schuppert 1990: 238) beziehungsweise ist sogar maßgeblich auf den »Schatten der Hierarchie« angewiesen (Börzel 2008: 128 sowie partiell kritisch Töller 2008). Damit wird auf die Kombination beziehungsweise das Neben- und Miteinander verschiedener Arten kollektiver Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte verwiesen (Mayntz 2008: 45) – und damit auf den Kern des Governance-Begriffs (siehe unten).

Diese Erkenntnisse werden im Rahmen des akteurzentrierten Institutionalismus, der zunächst als heuristisches Konzept entworfen wurde, analytisch gewendet, indem unterschiedliche Policies beziehungsweise Policy-Outputs durch die umfassende Analyse der Steuerungs- beziehungsweise Entscheidungsprozesse erklärt werden (Mayntz/Scharpf 1995; Scharpf 2000a). Im Rahmen dessen werden jedoch nicht nur staatliche Akteure, sondern auch die relevanten gesellschaftlichen Akteure, ihre Handlungsorientierungen und Machtressourcen, die jeweiligen Interaktionsformen sowie der institutionelle Kontext untersucht. Als Beispiele unterschiedlicher institutioneller Arrangements gelten neben dem Staat auch anarchisches Feld, Netzwerke und Regime oder Verband und Organisation. Relevante Interaktionsformen sind, neben hierarchischer Steuerung, Mehrheitsentscheidungen, einseitiges Handeln und wechselseitige Anpassung sowie insbesondere Verhandlungen (Scharpf 2000a: 91).

Im Rahmen des New Institutionalism beziehungsweise mit Hilfe spieltheoretischer Annahmen können dabei spezifische Steuerungsprobleme beziehungsweise Reformblockaden simuliert und die Problemlösungsfähigkeit unterschiedlicher Interaktionssysteme aufgezeigt werden. Vor allem Fritz Scharpf hat im Rahmen dieses Ansatzes zahlreiche vergleichende

Analysen zur Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik realisiert. Auf der analytischen Ebene sind die jeweils identifizierten Formen der Governance der Entscheidungsfindung damit Teil der Erklärung für die unterschiedliche Leistungsfähigkeit beziehungsweise Reformfähigkeit politischer Ökonomien. Obgleich die genannten Arbeiten damit nicht auf den Wandel des Wohlfahrtsstaates per se fokussieren, können sie als Brücke zwischen Steuerungstheorie und Wohlfahrtsstaatsforschung gelten und werden daher im Zusammenhang mit den Erklärungen für wohlfahrtsstaatlichen Wandel ausführlicher diskutiert (siehe Abschnitt 3.3.3).

Im Rahmen der Staats- und Steuerungsdiskussion werden die Ergebnisse zudem als Bestandteil eines Formwandels staatlicher Machtausübung interpretiert, durch den sich das Spektrum der nebeneinander existierenden Regelungsformen verbreitert hat<sup>8</sup> (Mayntz 1997b: 279, 284). National wie international wird der akteurzentrierte Institutionalismus daher auch als Ansatz der Governance Theorie wahrgenommen (Rhodes 2000c: 62f.; Schuppert 2003: 410). Seine maßgeblichen Protagonisten Fritz Scharpf und vor allem Renate Mayntz sind mit ihren Arbeiten als Wegbereiter für den Übergang zum Governance-Diskurs in der Bundesrepublik zu sehen.

## 2.2 Governance-Diskurs

Der aufgezeigte Wandel des steuerungspolitischen Paradigmas wird in der Governance Theorie weitgehend geteilt. Mit dem Übergang vom Steuerungs- zum Governance-Diskurs wird – so Renate Mayntz – daher kein erneuter Paradigmenwechsel beschrieben, sondern ein Perspektivenwechsel vollzogen<sup>9</sup>: Die Steuerungstheorie kann demnach als weitgehend

---

8 In verschiedenen Beiträgen wird dabei gleichwohl kritisch angemerkt, dass die Koordination durch Netzwerke beziehungsweise Verhandlungen durchaus voraussetzungsvoll ist und die dabei zu erzielenden Ergebnisse – im Sinne des Gemeinwohls – auch suboptimal sein können (Kenis/Raab 2008; Mayntz 1997c; Pierre/Peters 2000: 20; Scharpf 1988a; 1993; 1994).

9 Als Ursachen für den Perspektivenwechsel gilt die Öffnung der Steuerungsperspektive für gesellschaftliche Akteure, womit die klare Differenzierung zwischen Steuerungssubjekt und –objekt entfällt. Desweiteren wird die Entwicklung auf transnationaler Ebene angeführt, wo ein »Steuerungssubjekt« nur noch in generalisierter und zugleich fragmentierter Form erscheint (Mayntz 2005: 16). Im Widerspruch dazu wird in neueren Arbeiten der Wechsel vom Steuerungs- zum Governance-Begriff vor allem mit Blick auf die internationale Ebene von Renate Mayntz durchaus als Paradigmenwechsel bezeichnet

akteurzentriert gelten, während die Governance-Theorie die verschiedenen Regelungsstrukturen beziehungsweise deren Wirkung auf Akteure und deren Handlungen in den Vordergrund stellt und daher als institutionalistisch kategorisiert wird. Die Steuerungs- und Governance-Perspektive schließen sich damit nicht gegenseitig aus, sondern können sich ergänzen (Mayntz 2005: 16f.).

Der ursprünglich in der Ökonomie geprägte Governance-Begriff (Williamson 1979) wurde in vielfältigen Kontexten angewandt und weiterentwickelt (als Überblick siehe Benz 2004a: 21f.; Kooiman 1999: 68; Pierre 2000; Schuppert 2003: 395ff.). Mit Renate Mayntz lassen sich dabei zwei grundlegende Verwendungen unterscheiden: Erstens »Governance« als Oberbegriff für verschiedene Modi sozialer Handlungskoordination (Hierarchie, Markt, Gemeinschaft, Organisationen), womit jedoch primär die Regelungsstrukturen (und nicht der Regelungs- oder Steuerungsprozess) bezeichnet wurden. Zweitens überwiegend im Kontext internationaler Beziehungen entwickelt, »Governance« als expliziter Gegenbegriff zu Formen nationalstaatlicher beziehungsweise hierarchischer Formen des Regierens<sup>10</sup>, womit primär auf den Prozess der Regelung abgehoben wird. Mit Bezug zu der Diskussion im deutschen Sprachraum schlägt Renate Mayntz vor, beide Begriffsverwendungen zu verbinden und »Governance« als Oberbegriff für rein staatliche bis hin zu rein zivilgesellschaftlichen Regelungsformen zu nutzen (Mayntz 2005: 14; siehe Definition von Governance in Fußnote 3).

Um die verschiedenen Regelungsformen erfassen beziehungsweise systematisieren zu können, wurden im Rahmen entsprechender Governance-Typologien<sup>11</sup> Hierarchie, Markt und Gemeinschaft um Netzwerke als neue Grundform erweitert (Pierre/Peters 2000: 14) oder auch Gemein-

---

(Mayntz 2008: 45). In Bezug auf nationalstaatliche Regulierungs- und Entscheidungsprozesse wird im Folgenden jedoch die Interpretation im Sinne eines Perspektivwechsels vorgezogen.

10 Darüber hinaus lassen sich weitere spezifische Anwendungen des Begriffs in der Literatur zu den internationalen Beziehungen unter Global Governance, in der politischen Ökonomie unter Corporate Governance oder dem eher normativen Begriff der Good Governance finden, die hier jedoch nicht weiter berücksichtigt werden (für einen Überblick siehe unter anderem Mayntz (2008) und van Kersbergen/van Waarden (2004).

11 Früher wurden entsprechende Typologien als »Modelle sozialer Ordnung« (Streck/Schmitter 1985a; 1985b) oder als »Typen der Institutionalisierung von Handlungskoordination« (Kaufmann u.a. 1986; Kaufmann 2002a: 190) bezeichnet.

schaft gänzlich durch Netzwerke ersetzt<sup>12</sup> (Kenis/Raab 2008: 133). In einzelnen Typologie-Varianten werden jedoch – wie bereits bei früheren Typologien – sowohl die Grundformen als auch weitere Regulierungstypen in Abhängigkeit von den jeweils untersuchten Politik- beziehungsweise Regulierungsfeldern ergänzt (zum Beispiel Bevir/Rhodes 2003; Lütz 2004). Ferner wird auf Varianten der Grundformen verwiesen, zum Beispiel verschiedene Typen von Netzwerken (Rhodes 1997: 38<sup>13</sup>; zusammenfassend Nullmeier 2007).

Da alle diese Typologien, die einzelnen Regelungsstrukturen beziehungsweise deren jeweilige zentrale Charakteristika wie Steuerungs- oder Governance-Modi zumeist als »reine« Formen beschreiben, wird kritisiert, dass sie nicht ausreichend in der Lage sind, Kombinationen von Governance-Typen sowie hieraus entstehende Probleme der Institutionenpolitik zu charakterisieren (Benz 2004a: 25). Eben diese Mischung zwischen verschiedenen institutionalisierten Regelsystemen beziehungsweise das Überschreiten der Grenzen von Staat und Gesellschaft wird jedoch in der empirischen Forschung – im Einklang mit dem Leitbild des kooperativen Staates oder des Gewährleistungsstaates – als zentral angesehen (Benz 2004a: 25; Stoker 1998: 17).

Im Rahmen der konzeptionellen Arbeiten muss daher das von dem Niederländer Jan Kooiman im Rahmen eines 1990 gestarteten Forschungsprogramms an der Erasmus Universität in Rotterdam entwickelte Konzept der »Social-Political Governance« als besonders elaboriert angesehen werden, um das Nebeneinander verschiedener Regelungsstrukturen sowie die Veränderung staatlicher Interventionsformen systematisch erfassen zu können. Da auch in diesem Konzept die Interaktionsformen zwischen den verschiedenen Akteuren in den Vordergrund gestellt werden, zeigen sich starke Parallelen zu dem von Scharpf und Mayntz entwickelten Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus beziehungsweise zur Steuerungstheorie.

So wird von Kooiman der Wechsel von einer unilateralen Betrachtungsweise von »Government or Society separately« zu einer interaktionistischen Steuerungsperspektive »Government with Society« vorgeschlagen

---

12 Die Analyse von Netzwerken als Governance Form geht damit in der weiteren Governance-Perspektive auf (Kenis/Raab 2008: 144).

13 Dabei erscheint insbesondere auch die Unterscheidung zwischen Policy Networks als Interest Intermediation beziehungsweise Policy Community relevant (Bever/Rhodes 2003: 49f.; Börzel 1998).

(Kooiman 1993: 35ff.). Die drei als grundlegend identifizierten Governance-Modi können einzeln oder als Mix vorkommen. Dabei wird Self-Governance als ausschließlich gesellschaftliche Selbstregelung definiert – und damit von Formen konzidierter Selbst-Regelung abgegrenzt<sup>14</sup>. Co-Governance wird als Sektor übergreifende »Collaboration« und »Co-Operation« zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren definiert, die ihren Ausdruck im Rahmen von (Public-Private) Netzwerken, Public-Private-Partnerships oder Formen des Co-Managements findet (Kooiman 2005: 156ff.).

Ogleich durchaus eine Verlagerung zu Self-Governance und Co-Governance konzidiert wird, gilt Hierarchical-Governance – im Sinne von Steuerung (stärker politisch) und Kontrolle (eher Bürokratie) – weiterhin als zentraler Governance-Modus des Staates. Dabei wird mit Stichworten wie »from comand to regulation«, »from procuring to enabling« und »from benevolence to activation« jedoch auch auf einen Wandel von Zielen und Instrumenten des Staates selbst verwiesen (Kooiman 2003: 120).

Mit der Unterscheidung von drei verschiedenen Orders of Governance beinhaltet Kooimans Konzept darüber hinaus eine Systematisierung des »Gegenstandes« von Governance beziehungsweise der durch Steuerungs-handeln angestrebten Veränderungen, welche im Hinblick auf die Beschreibung sich verändernder Staatstätigkeit ebenfalls zentral erscheinen. Demnach zielt First-Order-Governance auf direkte Problemlösung beziehungsweise das Schaffen von Gelegenheitsstrukturen (Opportunities); Second-Order-Governance versucht auf die Strukturbedingungen, also primär die Institutionen, einzuwirken, die den Governance-Prozess erster Ordnung beeinflussen; Third-Order-Governance oder Meta-Governance bezieht sich dagegen auf Normen und Bewertungen von Governance selbst (Kooiman 2000; 2005: 167f.).

Entsprechend wird die »neue« Rolle des Staates auch hier im Sinne eines Enabler, Catalytic Agent oder Commissioner gesehen, dessen Aufgaben gleichsam anspruchsvoll definiert werden als »decomposition and coordination; collibration and steering; integration and regulation« (Kooi-

---

14 Self-Governance kann in gesellschaftlichen Netzwerken (ohne staatliche Beteiligung) zum tragen kommen. Die in zahlreichen Deregulierungsprozessen konzidierte Selbstregelung wird von Kooiman dagegen als interventionistische Form des Regierens bezeichnet (Kooiman 2003: 91). »Self-Governance is an inherent capacity of societal entities at the actor level of governing interactions, and not to be mixed up with de- or re-regulation« (Kooiman 2003: 91).

man/Van Vliet 1993; zit. nach Stoker 1998: 24). Ersteres verweist auf die Aufgabe der Situationsdefinition, wodurch relevante Akteure (Stakeholder) identifiziert und zusammengebracht werden. Die zweite Aufgabe bezieht sich auf die Gestaltung beziehungsweise Regulierung von Einfluss- und Steuerungsbeziehung, zum Beispiel Netzwerkbeziehungen, um die gewünschten Resultate zu erzielen. Die dritte Aufgabe beinhaltet eine Art Systemmanagement, welches sich auf die Konzeption und Steuerung jenseits der Grenzen einzelner Teilsysteme bezieht, um unerwünschte Nebeneffekte zu vermeiden und effektive Koordinationsmechanismen zu etablieren (Stoker 1998: 24). Die entsprechenden Vorstellungen können dabei als weitgehend kongruente, mit der im Zuge der jüngeren Steuerungsdiskussion beziehungsweise im Rahmen des Leitbildes des Gewährleistungsstaates formulierten, »neuen« Rolle des Staates als einer Art Meta-Akteur zusammengefasst werden. Sie verweisen unter anderem auf die dort angedeutete Notwendigkeit reflexiver Formen der Steuerung im Sinne einer Re-Regulierung von bestehenden Institutionen, Programmen und Entscheidungsprozessen sowie bereichsübergreifender Koordinationsaufgaben.

Die empirische Governance-Forschung hat bislang die Komplexität dieser konzeptionellen Studien nur bedingt reflektiert. Gegenstand der empirischen Arbeiten sind vor allem die seit den 1980er Jahren vollzogenen Reformen des öffentlichen Sektors in den verschiedenen Ländern, wobei letztlich die Analyse der Governance bei der Implementation von Policies dominiert.

Die britische Governance-Forschung wird sehr stark durch die Arbeiten von Rhodes beziehungsweise der im Rahmen des Forschungsprogramms zu »Local Governance and Whitehall«<sup>15</sup> seit Anfang der 1990er Jahre realisierten Studien dominiert. Der primäre Fokus ist dabei auf das Entstehen von Netzwerken als neuer Governance-Struktur im Zusammenhang mit dem Erbringen von Dienstleistungen auf lokaler Ebene ausgerichtet (Stoker 1999) und wird als Wandel des gesamten Westminster Modells interpretiert (Bevir/Rhodes 2003: 52; Rhodes 2000b).

Im Rahmen von akteurtheoretisch-institutionalistischen Ansätzen wird das Argument entwickelt, dass der Staat die selbst organisierenden Netzwerke nicht mehr direkt beziehungsweise über Hierarchie steuern, sondern nur noch indirekt beeinflussen kann (Rhodes 2000c: 61). Die stark inter-

---

15 Für Informationen zu diesem vom Economic and Social Research Council in Großbritannien geförderten Forschungsprogramm siehe Rhodes (2000e).

aktionistisch geprägte Variante innerhalb dieses Ansatzes geht von der gegenseitigen Abhängigkeit der Netzwerkakteure aus, womit Zielsetzung und Strategieentwicklung sowie kollektives Handeln von gegenseitigem Lernen und Kooperation abhängen (Rhodes 2000c). Dagegen räumt die stärker institutionalistisch geprägte Variante die Beeinflussung von Netzwerken durch indirektes Management in Form von Cultural Persuasion (Werben für Partnerschaft), Communication und Monitoring sowie direktes Management in Form finanzieller Anreize und struktureller Reformen ein (Schaffen von neuen Agencies) (Stoker 2000).

Die im Zuge der Politikberatung entwickelte instrumentalistische Variante nimmt demgegenüber weiterhin die Möglichkeit strategischer Steuerung von Netzwerken an, wobei sich die Formen des Regierens im Sinne von »Watchwords, Holistic, Preventive, Culture-Changing, and Outcome Oriented Government« ändern (6 1997: 10). Dabei wird gleichwohl die Notwendigkeit hervorgehoben, die Staatsorganisation selbst zu verändern und reflexiv zu steuern. Die Komplexität sozialer Probleme erfordere die Notwendigkeit von Holistic Governance, also Formen der ganzheitlichen Intervention, die wiederum einer zunehmenden Aufhebung der funktionalen Verwaltungsdifferenzierung beziehungsweise einer Zunahme von Koordination über traditionelle Ressortgrenzen hinweg sowie der Strategien des politischen Lernens beziehungsweise der institutionalisierten Evaluation von Policy-Outcomes bedürfen<sup>16</sup> (6 u.a. 2002: 33).

Darüber hinaus dokumentieren zahlreiche empirische Arbeiten aus verschiedenen europäischen Ländern zu den Reformen des öffentlichen Sektors – quasi als Bestätigung der Umsetzung der Theorien des New Public Management – eine zunehmende, konkurrierende Vergabe öffentlicher Aufgaben an Dritte sowie die Ökonomisierung der Steuerungsformen innerhalb des öffentlichen Sektors (Jann/Wegerich 2004; Klenk/Nullmeier 2003; Rhodes 2000b; 2000d). Dabei wird unter anderem bestätigt, dass Prozesse der Privatisierung von bislang öffentlichen Unternehmen und Dienstleistungen vielfach mit neuen (staatlichen) Re-Regulierungsprozessen verbunden sind (König/Benz 1997). Ferner wird im Rahmen der Go-

---

16 Zu etablierende integrative Organisationsformen sind interministerielle oder auch ressortübergreifende Arbeitsgruppen, Policy koordinierende Einheiten und so weiter. Dabei sind verschiedene Stufen der Koordination beziehungsweise Integration vorgesehen, die von der Berücksichtigung der Folgen strategischer Entscheidungen für Andere, zum Beispiel auch andere Ressorts, bis zur Verschmelzung verschiedener Verwaltungseinheiten reichen (6 u.a. 2002: 50f.).

vernance-Forschung auch die territoriale Kompetenzverschiebung thematisiert. Zu nennen ist hier die Dezentralisierung von Kompetenzen und Aufgaben im Zuge der Reformen des öffentlichen Sektors (Bogason 2000; Schneider 2003). Ferner führen Prozesse der Internationalisierung beziehungsweise der Verlagerung von Kompetenzen auf die Europäische Union (Leibfried 2000) zu neuen Regelungsmustern und Interaktionsformen im Sinne von Multilevel-Governance (Benz 2004b; Enderlein u.a. 2010).

Die Betrachtung des Wandels von Governance in der Sozialpolitik wurde in der empirisch-analytischen Forschung dagegen eher vernachlässigt<sup>17</sup> (Ausnahme siehe Dingeldey/Rothgang 2009). Nennenswerte Forschungsaktivität in diesem Bereich ist allein hinsichtlich der Analyse der Einflussnahme internationaler Akteure auf nationalstaatliche Entscheidungsprozesse zu verbuchen, wobei die von der EU initiierte offene Methode der Koordinierung als neue Governance Form sich eines besonderen analytischen Interesses erfreut (beispielhaft de la Porte/Pochert 2001; Heidenreich/Zeitlin 2009; Schmid/Kull 2004). Auch die Einflussnahme der OECD auf nationale Sozial- beziehungsweise Bildungspolitik wurde untersucht (siehe Martens/Jakobi 2009). Darüber hinaus dürfte die Governance-Perspektive am stärksten hinsichtlich der Re-Regulierung von Gesundheitssystemen entwickelt sein (Cacace u.a. 2008; Rothgang 2006; Rothgang u.a. 2007; Wendt u.a. 2005). Ferner liegen einzelne Untersuchungen zur Governance von Bildungssystemen (Baggesen Klitgaard 2009; Weil 2004; Windzio u.a. 2005) und zur Regulierung privatisierter Alterssicherung vor (Hippe 2009; Leisering 2006).

In den jüngst erschienenen Studien zur Governance der Arbeitsmarktpolitik (für einen Überblick siehe Van Berkel/Borghgi 2008) werden vor allem die Veränderungen der Organisationsstrukturen bei der Leistungserbringung hervorgehoben, wobei sowohl Prozesse der Privatisierung und Dezentralisierung (Borghgi/van Berkel 2007; Bredgaard/ Larsen 2008b; van Berkel u.a. 2011) als auch eine kontinuierliche (Damgaard/Torfinng 2010) oder zunehmende Bedeutung von Netzwerken bei der Umsetzung (Schridde 2003) beobachtet werden. Bislang weitgehend fragmentarisch

---

17 Ein früher Überblick von Daly bestätigt, dass bis Anfang der 2000er Jahre »Governance und Sozialpolitik« kaum im Rahmen empirisch analytischer Arbeiten untersucht wurden (Daly 2003: 118f.). Sie verweist daher primär auf die Arbeiten der Regulationstheorie (zum Beispiel Jessop (1991a)). Später entstand in diesem Zusammenhang auch ein partiell regulationstheoretisch orientierter Sammelband (Zeitlin/Trubek 2003). Ferner sind auch konstruktivistische Ansätze von Relevanz (Clarke 2004; Newman 2001).

bleibt dagegen die Governance orientierte Analyse der veränderten staatlichen Interventions- und Koordinationsformen, welche mit dem Ziel der Förderung von Beschäftigungsfähigkeit impliziert werden (Dingeldey 2009; Schmid 2004; van Berkel 2009).

Als Tenor aller sozialpolitischen Analysen kann dabei soweit festgehalten werden, dass sie Aufgabenverlagerungen »weg vom Staat« beobachten, gleichzeitig jedoch auch verbleibende (national-) staatliche Regulierungs- und Gewährleistungsaufgaben konstatieren. Damit wird der Einschätzung von Rhodes widersprochen, der die zunehmende Regulierung im Rahmen von Netzwerken – in Verbindung mit der zunehmenden Internationalisierung und Privatisierung von Regelungskompetenzen – als »Hollowing-out of the State« kommentiert (Rhodes 1994). Bestätigt werden demgegenüber die Befunde der stärker institutionalistisch und instrumentalistisch geprägten Ansätze, welche die Veränderung der Rolle des Staates beziehungsweise dessen Interventionsformen herausstellen. So betont Taylor, dass die entsprechenden Entwicklungen eine Zunahme strategischer Koordinationsleistungen und Kontrolle durch den Zentralstaat erfordern und die sich daraus ergebende Komplexität von Governance eher als Prozess des »Filling-In« denn als »Hollowing-Out« bezeichnet werden muss (Taylor 2000).

Diese Einschätzung wird letztlich auch in den Veröffentlichungen des Bremer Sonderforschungsbereichs »Staatlichkeit im Wandel« geteilt, wo verschiedene der zitierten sozialpolitischen Studien entstanden. Dort wird einerseits eine »Zerfaserung des Staates« in Form einer Kompetenzverlagerung »weg« vom Nationalstaat konstatiert (Hurrelmann u.a. 2008; Zürn 2005) und gleichzeitig die Aufrechterhaltung komplementärer Funktionen in Form der Regulierungsverantwortung beziehungsweise der Kompetenz zur Letztentscheidung durch den Nationalstaat betont (Genschel/Zangl 2007: 14f.; 2008). Neben den vielen positiven Einschätzungen zum zunehmenden Einfluss gesellschaftlicher oder auch internationaler Akteure auf sozialpolitische Entscheidungen, zum Beispiel im Rahmen von Netzwerken, erscheint der Verweis auf die damit einhergehende Deparlamentarisierung respektive die Gefahr der Delegitimation sozialstaatlicher Demokratie relevant (Hurrelmann u.a. 2005).

Insgesamt hat die Governance-Forschung zu einer Systematisierung der verschiedenen Regelungsmuster beigetragen und sowohl die zunehmende Internationalisierung der Entscheidungsfindung beziehungsweise die Entscheidungsfindung in Netzwerken als auch die Tendenzen der Privatisie-