

Dingeldey, Irene

Working Paper

Wandel von Governance im Sozialstaat: Zur Implementation aktivierender Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, Dänemark und Grossbritannien

TranState Working Papers, No. 12

Provided in Cooperation with:

University of Bremen, Collaborative Research Center 597: Transformations of the State

Suggested Citation: Dingeldey, Irene (2005) : Wandel von Governance im Sozialstaat: Zur Implementation aktivierender Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, Dänemark und Grossbritannien, TranState Working Papers, No. 12, Universität Bremen, Collaborative Research Center 597 - Transformations of the State, Bremen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/28262>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

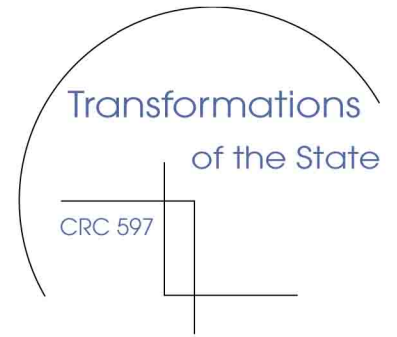
Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

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

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

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



TranState Working Papers

WANDEL VON GOVERNANCE
IM SOZIALSTAAT
ZUR IMPLEMENTATION AKTIVIERENDER
ARBEITSMARKTPOLITIK IN DEUTSCHLAND,
DÄNEMARK UND GROSSBRITANIEN

Irene Dingeldey

No. 12

Universität Bremen • University of Bremen
Hochschule Bremen • University of Applied Sciences
Internationale Universität Bremen (IUB) • International University Bremen (IUB)

Staatlichkeit im Wandel • Transformations of the State
Sonderforschungsbereich 597 • Collaborative Research Center 597

Irene Dingeldey

***Wandel von Governance im Sozialstaat
Zur Implementation aktivierender Arbeitsmarktpolitik
in Deutschland, Dänemark und Großbritannien***

TranState Working Papers

No. 12

Sfb597 „Staatlichkeit im Wandel“ – „Transformations of the State“

Bremen, 2005

[ISSN 1861-1176]

Irene Dingeldey:

Wandel von governance im Sozialstaat. Zur Implementation aktivierender Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, Dänemark und Großbritannien

(TranState Working Papers, 12)

Bremen: Sfb 597 „Staatlichkeit im Wandel“, 2005

ISSN 1861-1176

Universität Bremen

Sonderforschungsbereich 597 / Collaborative Research Center 597

Staatlichkeit im Wandel / Transformations of the State

Postfach 33 04 40

D - 28334 Bremen

Tel.:+ 49 421 218-8720

Fax:+ 49 421 218-8721

Homepage: <http://www.staatlichkeit.uni-bremen.de>

Wandel von Governance im Sozialstaat

Zur Implementation aktivierender Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, Dänemark und Großbritannien

ZUSAMMENFASSUNG

Im Mittelpunkt des vorliegenden Artikels steht die Frage, inwiefern mit der Umsetzung aktivierender Arbeitsmarktpolitik ein Wandel von governance bzw. Steuerungsformen verbunden ist. Dazu wird die Umsetzung aktivierender Arbeitsmarktpolitik in Dänemark, Deutschland und Großbritannien in drei Dimensionen untersucht, und zwar als Wandel der Aufgabenverteilung und der Regulierungsbeziehungen des Sozialstaates 1. in Bezug zu kollektiven gesellschaftlichen Akteuren; 2. in Bezug zu den Sozialstaatsklienten sowie 3. „in Bezug auf sich selbst“.

Auf der Basis einer solchen Analyse kann die im Steuerungs- und Governance Diskurs bislang fokussierte Aufgabenverlagerungen „vom Staat weg“ hin zu Markt, Netzwerken bzw. korporativen Akteuren zwar bestätigt werden, muss aber ergänzt werden. Die Umsetzung aktivierender Arbeitsmarktpolitik ist zudem durch eine Zunahme staatlichen Zwangs in den Regulierungsbeziehung zwischen Staat und Sozialbürgern sowie durch eine Erweiterung staatlicher Gewährleistungsverantwortung gekennzeichnet, die sich vor allem durch eine Zunahme reflexiver Steuerung bzw. staatlicher Koordinationsanforderungen ausdrückt.

INHALT

EINLEITUNG.....	1
1. WANDEL WOHLFAHRTSSTAATLICHER ZIELSETZUNGEN: VOM FÜRSORGENDEN ZUM AKTIVIERENDEN STAAT.....	2
2. STEUERUNGS- UND GOVERNANCEDEBATTE	5
2.1 Die Steuerungsdiskussion und die Frage „Wer steuert?“.....	6
2.2 Der Governance Diskurs oder die Verlagerung zur Frage „Wie wird gesteuert?“.....	9
2.3 Zur Konzeption eines Untersuchungsdesigns	13
3. WANDEL VON GOVERNANCE IN DER AKTIVIERENDEN ARBEITSMARKTPOLITIK	16
3.1 Wandel der Aufgabenverteilung und Regulierungsbeziehungen zwischen Sozialstaat und kollektiven/korporativen Akteuren	17
3.2 Wandel der Aufgabenverteilung und Regulierungsbeziehungen zwischen Sozialstaat und Sozialstaatsklienten	24
3.3 Wandel der Aufgabenverteilung und Regulierungsbeziehungen im Staat selbst.....	26
4. WANDEL VON GOVERNANCE UND WANDEL DES SOZIALSTAATS	30
LITERATUR	31
BIOGRAPHISCHE ANMERKUNG.....	38

Wandel von Governance im Sozialstaat

Zur Implementation aktivierender Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, Dänemark und Großbritannien

EINLEITUNG

In Deutschland wie auch in anderen europäischen Ländern wird mit Schlagworten wie „Aktivierender Staat“ bzw. „Aktivierende Sozialpolitik“ in den jüngsten Reformdebatten ein sozialpolitischer Paradigmenwechsel angekündigt. Dieser schlägt sich realpolitisch bislang vor allem in den Reformen der Arbeitsmarkt- und Sozialhilfepolitik nieder. Obgleich die entsprechenden Reformen durchaus mit Leistungskürzungen einhergehen, erscheint das gesamte Spektrum des Wandels nicht allein mit der These „Rückzug des Staates“ zu erfassen zu sein, sondern eher für einen strukturellen und qualitativen Umbau des Sozialstaates zu stehen. Im Folgenden wird daher gefragt, wie sich Governance bzw. Steuerungsformen im Zuge des Wandels zum aktivierenden Sozialstaat verändern. Zur Beantwortung dieser Frage wird der (deutsche) Steuerungsdiskurs und die eher international geführte Governance Diskussion herangezogen.

Im Steuerungs- bzw. Governance Diskurs wird überwiegend auf Prozesse der Entscheidungsfindung rekurriert bzw. der Wandel von Governance Formen im Zusammenhang mit der Aufgabenteilung zwischen Staat und kollektiven Akteuren thematisiert. Demgegenüber beziehen sich das Paradigma des Aktivierenden Staates bzw. die dabei formulierten normativen sozialpolitischen Zielvorstellungen primär auf einen Wandel bei der Implementation von Sozialpolitik. Dabei wird die Regulierungs- bzw. Gewährleistungsverantwortung des Staates nicht in Frage gestellt, sondern als Konsequenz einer als befähigend konzipierten Politik z.T. sogar noch gesteigert. Um daher den Wandel von Governance im Zuge der Implementation aktivierender Sozialpolitik analytisch erfassen zu können, müssen die im Steuerungs- und Governance Diskurs entwickelten Begriffe und Analysekatoren differenziert und erweitert werden.

Ausgehend von den im Rahmen aktivierender Arbeitsmarktpolitik formulierten Zielsetzungen und unter Einbeziehung der erweiterten Kategorien der Governance Diskussion wird schließlich eine Analyse arbeitsmarktpolitischer Reformen anhand der folgenden drei Dimensionen vorgeschlagen: Weitgehend in Anlehnung an die etablierte Governance Diskussion wird *erstens der Wandel der Verantwortungsteilung und der Regulierungsbeziehungen zwischen dem Sozialstaat und kollektiven bzw. korporativen Akteuren* untersucht. Dabei können Aufgabenverlagerungen „vom Staat weg“, aber auch zum Staat hin nachvollzogen werden. *Zweitens* wird die *Veränderung der Verantwortungsteilung und der Regulierungsbeziehungen zwischen Sozialstaat und Sozialstaatsklientel* betrachtet, die u.a. durch die mit dem Slogan der „Balance von Rechten

und Pflichten“ eingeforderte Koproduktion von wohlfahrtsstaatlichen Leistungen durch die Sozialbürger angesprochen wird. *Drittens* wird der *Wandel der Verantwortungssteigerung und der Regulierungsbeziehungen im Staat selbst* untersucht, um mögliche Anpassungen der Implementationsprozesse bzw. der Verwaltungsorganisation zur Erfüllung veränderter Gewährleistungs- oder Koordinationsaufgaben zu beobachten.

Anhand einer derart differenzierten Analyse lässt sich – so die These - nachweisen, dass die im Steuerungs- und Governance Diskurs fokussierte Aufgabenverlagerungen „vom Staat weg“ zu gesellschaftlichen Akteuren eindimensional ist. Im Zuge der Umsetzung einer aktivierenden Sozialpolitik ergeben sich darüber hinaus eine Zunahme staatlichen Zwangs in der Regulierungsbeziehung zwischen Staat und Sozialbürgern sowie eine Erweiterung staatlicher Gewährleistungsverantwortung, die sich vor allem durch Formen reflexiver Steuerung ausdrückt.

Um sicherzustellen, dass es sich bei den beobachteten Veränderungen nicht um singuläre Veränderungen, sondern um generelle Trends des Wandels von Governance handelt, wird bei der empirischen Analyse aktivierender Arbeitsmarktpolitik auf Reformen in drei unterschiedlichen Wohlfahrtsstaatsmodellen, nämlich Deutschland, Dänemark und Großbritannien rekurriert.

1. WANDEL WOHLFAHRTSSTAATLICHER ZIELSETZUNGEN: VOM FÜRSORGENDEN ZUM AKTIVIERENDEN STAAT

Im klassischen Wohlfahrtsstaat wurde *Freiheit* weitgehend als ‚Freiheit von materieller Not‘ verstanden. Diese fand – in der Terminologie von (Esping-Andersen 1990) – ihre höchste Ausprägung in der *De-commodification*, also in der Freiheit vom Erwerbszwang. *Gleichheit* wurde weitgehend als Angleichung materieller Lebens- und Einkommensverhältnisse angestrebt. Der Sozialstaat versuchte die durch den Markt generierte Ungleichheit durch Umverteilungspolitik in mehr oder weniger starkem Umfang zu nivellieren, womit Gleichheit letztlich outputorientiert verstanden wurde.

Die klassische Sozialpolitik bestand darin, weitgehend individuelle Schutzrechte (Arbeitsschutz, Arbeitszeitverordnungen usw.) sowie kollektive Vertretungsrechte (z.B. für gewerkschaftliche Organisation oder bei Tarifverhandlungen) einzuräumen, um vor allem die abhängigen Arbeitnehmer vor einer Überausbeutung zu schützen bzw. deren Position gegenüber dem Kapital zu stärken. Zentral war ferner der Schutz vor sozialen Risiken wie Krankheit, Invalidität und schließlich auch Arbeitslosigkeit. Dazu wurden den Individuen qua Status (Mitgliedschaft, Bedürftigkeit, Staatsbürgerstatus) Rechtsansprüche auf zumeist finanzielle Leistungen gewährt. Generell kann man die klassische Sozialstaatspolitik damit als eher reaktive bzw. kompensatorische Sozialpolitik mit dem Ziel der Versorgung der Sozialbürger charakterisieren (Heinelt 2003). In diesem Sinne wird auch vom fürsorgenden Sozialstaat gesprochen (Schmid 1996). Mit dem Rechtsanspruch auf die entsprechenden Leistungen ging eine weitgehende Universalisierung und

Standardisierung derselben einher. Die Teilhabe an den sozialen Sicherungssystemen wurde quasi in den Bürgerstatus integriert (Marshall (1949/1992)) und der ‚Sozialbürger‘ geschaffen.

Die bislang vor allem im wissenschaftlich-normativen als auch im politischen Diskurs charakterisierten Zielsetzungen des aktivierenden Staates bzw. der aktivierenden Sozialpolitik unterscheiden sich demgegenüber maßgeblich¹. Zentral erscheint, dass soziale Sicherung der Bürger nicht mehr als direkte Aufgabe des Staates gesehen wird. Diese wird vielmehr als „enabler“ (Gilbert/Gilbert 1989, Gilbert 2002) verstanden, der gewährleistet, dass jeder Bürger die Möglichkeit hat, seine Bedürfnisse über den Markt sichern zu können. Primäres sozialpolitisches Ziel ist damit nicht mehr Sicherheit bzw. Befreiung vom (Arbeits-) Zwang, sondern vielmehr die Befähigung zur Marktteilhabe bzw. zur Selbsthilfe. Die Unabhängigkeit vom Sozialstaat – und nicht die Unabhängigkeit vom Arbeitsmarkt – wird somit als Freiheit verstanden. Gleichheit bezieht sich eher auf gesellschaftliche Inklusion bzw. die Gewährleistung gleicher Teilhabemöglichkeiten im Sinne von Chancengleichheit und ist somit input-orientiert. Entsprechend werden soziale Rechte auch primär als Teilhaberechte und immer weniger als Leistungsrechte garantiert. Aktivierende Sozialpolitik läßt sich damit als eine eher präventive Politik bezeichnen, bei der die Befähigung zur (individuellen) Risikobewältigung im Vordergrund steht.

Gemäß dieses Credos werden tendenziell Schutzrechte abgebaut und Leistungsniveaus bei den passiven, „versorgenden“ Transfers verringert. Sozialstaatliche Unterstützung, einschließlich der Gewährung einer materiellen Mindestsicherung ist an die Erfüllung spezifischer Konditionen gebunden, wobei die Arbeitsmarktteilhabe zentral ist. Die Gewährung von spezifischen Teilhaberechten ist also mit der Pflicht verbunden, von diesen Gebrauch zu machen. Dabei kommt wiederum dem Staat die Aufgabe zu, die Erfüllung dieser Pflicht zu gewährleisten, was er im Allgemeinen über (die Steigerung von) Zwang erreicht².

¹ Der folgenden Charakterisierung liegen Äußerungen und programmatische Schriften insbesondere von der Regierung Blair in Großbritannien (Blair 1998) aber auch von der Regierung Schröder in Deutschland zugrunde (Schröder 1995, Schröder/Blair 1999, Hombach 1999, Hombach 1998). Darüber hinaus sind Beiträge aus dem Bereich des normativen sozialwissenschaftlichen Diskurses bzw. der Politikberatung in beiden Ländern zu nennen (Giddens 1997/1994), Giddens 1998a, Giddens 1998b, Giddens 2000, Giddens 2001, Bandemer 1999, Bandemer 2001, Bandemer/Hilbert 2001, Blanke/Bandemer 1999). Für einen ausführlicheren Überblick zur Diskussion siehe (Dingeldey 2005a).

² Als zentrales Beispiel für die Interdependenz von Teilhaberechten und staatlichem Zwang als zwei Seiten einer Medaille führte bereits Marshall die Kopplung vom Recht auf Bildung und die Einführung der Schulpflicht an (Marshall (1949/1992)).

Insgesamt steht der aktivierende Sozialstaat sowohl durch die Verschärfung des Arbeitszwangs als auch durch die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit für die (Re-)Kommodifizierung der Arbeitskraft. Mittelfristig ist eine Universalisierung der Arbeitsmarktteilhabe zu erwarten, wobei der (Sozial-) Bürgerstatus zunehmend an die individuelle Arbeitsmarktteilhabe geknüpft und damit letztlich ein Arbeitsmarktbürger geschaffen wird. Arbeitsmarkt- und Sozialhilfepolitik sind daher auch die Politikfelder, in denen in den westlichen Wohlfahrtsstaaten die neuen sozialpolitischen Ziele umgesetzt wurden. Der Wandel zum aktivierenden Sozialstaat spiegelt sich daher exemplarisch im Paradigmenwechsel der Arbeitsmarktpolitik wider.

In der Hochzeit des klassischen Wohlfahrtsstaates, also in den 1970er Jahren folgten die meisten westlichen Industrieländern in ihrer Beschäftigungspolitik dem Paradigma keynesianischer Nachfragesteuerung mit dem Ziel der Vollbeschäftigung. Ergänzend wurde in vielen Ländern seit Ende der 60er Jahre – wenn auch in unterschiedlichem Umfang und Qualität - Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zur Feinsteuerung des Arbeitsmarktes eingeführt. Insbesondere Qualifizierungsprogramme, aber auch Mobilitätshilfen zielten auf ein verbessertes „Matching“ von Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt. Als das keynesianische Nachfragemanagement in der Wirtschafts- und Beschäftigungskrise Mitte der 70er Jahre versagte, schwenkten fast alle westlichen Länder – wiederum mit unterschiedlicher Strenge – auf eine angebotsorientierte Makropolitik um und begannen ihre Arbeitsmärkte zu deregulieren und flexibilisieren. Die aktive Arbeitsmarktpolitik verblieb ohne eine unterstützende Beschäftigungspolitik auf Makro-Ebene und damit in Bezug auf das Vollbeschäftigungsziel komplett überfordert. Gleichwohl wurde – jenseits kleinerer Reformen, Budget- und Leistungskürzungen eine Modernisierung der Arbeitsmarktpolitik erst seit Anfang der 90er Jahre in den verschiedenen Ländern eingeleitet.

Mit dem Paradigmenwechsel zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik wurde die staatliche Verantwortung zum Erreichen des Vollbeschäftigungsziels, respektive die Steigerung der Nachfrage nach Arbeit, auch formell zurückgenommen und *employability* (Beschäftigungsfähigkeit) als neues Meta-Ziel der Arbeitsmarktpolitik benannt³. Dies wird als eine Art „supply-side egalitarism“ bezeichnet, da nun Chancengleichheit anstelle materieller bzw. formeller Gleichheit (equity) steht (Streeck 1998:45).

³ Für Deutschland siehe (Gottschall/Dingeldey 2000, Sell 2000, Trampusch 2003); für Großbritannien (Hyde, Dixon/Joyner 1999, Lister 1998, Clasen/Clegg 2003); für Dänemark (OECD 2003, Torfing 1999, Dingeldey 2005c). Die Aktivierungspolitik und das *employability* Ziel wird darüber hinaus durch die OECD propagiert (OECD 1994, Jacobsson 2004) sowie von der Europäischen Union seit dem Luxembourg Gipfel 1997 verfolgt (Lefresne 1999, Keller 1999, Aust 2000).

Dass nicht mehr die Strukturen der Arbeitsmärkte, sondern die Individuen Ziel sozialstaatlicher Intervention sind, erscheint dabei als zentrale Veränderung, welche mit dem Wandel von Steuerungsformen und -instrumenten einhergeht. Eine Politik zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit hat primär präventiven Charakter und versucht die individuellen Fähigkeiten und Chancen bzw. die individuelle Wettbewerbsposition auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. An Bedeutung gewinnen daher vor allem Maßnahmen zur Erhöhung des Humankapitals. Darüber hinaus rücken jedoch auch Kontextbedingungen wie z.B. die Freistellung von Pflege- bzw. Erziehungsaufgaben, der gesundheitliche Zustand oder auch die Mobilitätsmöglichkeiten (Verkehrsinfrastruktur bzw. Zumutbarkeitsregeln für räumliche Mobilität) in den Fokus der Arbeitsmarktpolitik und schaffen damit neue Koordinationsanforderungen. Durch die Rücknahme und mehr noch durch die Konditionalisierung von Transferleistungen gewinnt zudem die Gestaltung und Regulierung von „Arbeitsanreizen“ ebenso wie die Kontrolle und Sanktionierung von nicht regelkonformen Verhaltens im Rahmen staatlicher arbeitsmarktpolitischer Interventionen an Bedeutung.

Wie in der eingangs formulierten These bereits vorweggenommen, implizieren die im Rahmen des Konzepts eines aktivierenden Staates bzw. einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik formulierten Zielsetzungen damit letztlich eine Rücknahme staatlicher (Versorgungs-) Leistungen *und* eine Zunahme staatlicher Koordinationsaufgaben. Darüber hinaus wird ein Wandel des Verhältnisses zwischen Sozialstaat und Sozialstaatsklienten angestrebt, das eine Zunahme der Eigenverantwortung der Individuen *und* des staatlichen Zwangs erwarten lässt. Für ein analytisches Erfassen der damit einhergehenden Veränderungen von Steuerungsformen erscheint die Steuerungs- und Governance Debatte bislang jedoch nur bedingt geeignet und bedarf daher der Erweiterung. Inwiefern die im Konzept des aktivierenden Staates formulierten Ziele und die damit einhergehenden Veränderungen von Steuerungsformen tatsächlich umgesetzt werden, muss dann anhand der empirischen Analyse überprüft werden.

2. STEUERUNGS- UND GOVERNANCEDEBATTE

Die Steuerungs- und Governancedebatte, die in den vergangenen Jahrzehnten geführt wurde, ist hoch komplex. Jüngst nimmt daher das Erscheinen von Überblicks- bzw. Einführungstexten deutlich zu, welche die unterschiedlichen Perspektiven und Begriffskonnotationen von politischer Steuerung und Governance systematisch und umfassend zu erheben und zu differenzieren versuchen – selbstverständlich wiederum mit jeweils unterschiedlichen Schwerpunkten bzw. aus der Perspektive verschiedener wissenschaftlicher Ansätze (Görlitz 1995, Mayntz 1997a, Stoker 1998, Braun 2000, Pierre/Peters 2000, Mayntz 2004, Benz 2004b).

In der nachfolgenden Erörterung werden Hauptargumentationslinien der genannten Debatten in aller Kürze skizziert. Dabei wird die Governance-Forschung als partielle

Fortentwicklung der Steuerungstheorie betrachtet und damit die verschiedenen Diskurse als sich ergänzend verstanden. Die diesbezügliche Präzisierung von (Mayntz 2004), die Steuerungsdiskussion sei durch einen akteurzentrierten Ansatz dominiert, während mit der Übernahme des Governance Begriffs eine Akzentverschiebung der Untersuchungsperspektive hin zur Frage nach der Beschaffenheit von Regelungsstrukturen, in denen Akteure handeln, stattfindet, wird geteilt. In Anlehnung an diese Charakterisierung wird die Darstellung der Debatten entlang der Fragen „Wer steuert?“ und „Wie wird gesteuert?“ strukturiert. Ein Zusammentreffen der beiden Diskursstränge ist gleichwohl unweigerlich vorprogrammiert bei der Frage „Wie steuert der Staat?“. Hier erscheint vor allem die governance Diskussion noch durchaus ergänzungsbedürftig, da die bislang entwickelten Kategorien vielfach einen Rückzug des Staates präjudizieren wo es eigentlich um einen Funktionswandel des Staates geht (Schuppert 2003: 408). Ziel ist es daher, das begriffliche und analytische Instrumentarium zu erweitern bzw. zu differenzieren, um im Zusammenhang mit der Implementation aktivierender Arbeitsmarktpolitik effektive Rückzugstendenzen des Staates von einem Formwandel staatlicher Aufgabenerfüllung unterscheiden zu können.

2.1 Die Steuerungsdiskussion und die Frage „Wer steuert?“

Der Steuerungs-begriff wurde in Deutschland in den 70er Jahren des vergangenen Jahrhunderts für die Sozialwissenschaften relevant. Zunächst war das Steuerungsverständnis untrennbar mit einem demokratisch-kontinentaleuropäischen Staatsverständnis sowie der Gesetzgebungsperspektive gekoppelt. Demnach war politische Steuerung „*die konzeptionell orientierte Gestaltung der Gesellschaft durch – dazu demokratisch legitimierte – politische Instanzen*“ (Mayntz 2004:2). Diese Vorstellung wurde jedoch aufgegeben vor dem Hintergrund verschiedener Krisendiskurse zur Regierbarkeit (Hennis, Graf Kielmansegg/Matz 1977, Katzenstein 1987) sowie in Folge der Ergebnisse der Implementationsforschung, welche auf Planungs- und Steuerungsversagen des Staates hingen⁴ (Mayntz 1997b).

Als Reaktion auf diese Einsichten wurden insbesondere in den 70er und 80er Jahren normativ geprägte Staatsvorstellungen entwickelt, welche die Steuerungsverantwortung des Staates „neu“ definierten. Der Minimalstaat (Nozick 1974) bzw. der Schlanke Staat wurden als steuerungs- und verwaltungspolitische Leitbilder insbesondere im Zusammenhang mit der angebotsorientierten Wirtschaftstheorie propagiert und vor allem in

⁴ Das generelle Infragestellen der Steuerbarkeit autonomer sozialer Teilsystem im Rahmen der Systemtheorie kann dabei als eine Facette der Steuerungstheorie gesehen werden. Die im Rahmen der Systemtheorie von den weniger „radikalen“ Vertretern diskutierten Vorstellungen politischer Steuerung beziehen sich jedoch ebenfalls auf Netzwerke als Formen der Steuerung interdependenter Teilsysteme und sind daher durchaus anschlussfähig an die Vorstellungen der Steuerungs- bzw. Governance Theorie (siehe dazu Willke 1987, Willke 1995).

den angelsächsischen Ländern im Rahmen des *Thatcherismus* und der *Reaganomics* auch partiell umgesetzt. Als Teil dieser Konzepte wurde verstärkt auf den Markt als effiziente Regulationsstruktur gesetzt und entsprechend die Privatisierung bzw. die Ausgliederung von bislang staatlich organisierten Aufgaben vorangetrieben. Für die Umstrukturierung der öffentlichen Verwaltung wurde im Rahmen von Konzepten wie *New Public Management* (Schröter/Wollmann 2001, Lenk 2000) oder dem neuen Steuerungsmodell (Oppen/Wegener 1998, Jann 2001) ein an privatwirtschaftlichen Effizienzkriterien orientiertes Instrumentenset eingeführt (Jann/Wegerich 2004).

Eher analytisch orientierte Ansätze erweiterten die Steuerungsperspektive dahingehend, dass einerseits der Staat selbst als funktional differenzierter, multizentrischer Akteur wahrgenommen wurde, dessen Entscheidungsmacht „nach innen“ unter mehrere Gebietskörperschaften und auf funktionale Verwaltungseinheiten aufgeteilt ist (zusammenfassend vgl. Grande 1995). Andererseits wurde die Mitwirkung gesellschaftlicher Akteure an der Entscheidung und Implementation von kollektiv bindenden Regelungen im Rahmen von neo-korporatistischen Arrangements, von Politiknetzwerken oder von *private interest governments* als Formen gesellschaftlicher Selbstregulierung im Sinne „neuer“ Formen politischer Steuerung anerkannt (siehe Schuppert 1989 sowie Überblicke zur *Policy Analyse* im Ländervergleich (Schmidt 1988, Héritier 1993). Die dieser Perspektive zugrunde liegende Staatsvorstellung wird primär mit dem Begriff des „Kooperativen Staates“ bezeichnet, der über Verhandlungen bzw. in Kooperation mit gesellschaftlichen Akteuren bindende Entscheidungen trifft und Maßnahmen implementiert (Ritter 1979, Voigt 1996, Benz 1994, Benz 1997).

Die staatliche Einflussnahme auf Formen gesellschaftlicher Selbstregulierung ergibt sich u.a. daraus, dass der Staat die Spielregeln und damit das Kräfteverhältnis zwischen den verhandelnden Parteien modifizieren und damit die Verhandlungsergebnisse mittelbar beeinflussen kann (Mayntz 1997a:278/9). Darüber hinaus behält der Staat bei der Produktion allgemeinverbindlicher Entscheidungen eine Führungsrolle, welche sowohl die Orientierungs-, Organisations- und Vermittlungsfunktion wie auch die Kompetenz der rechtlichen Ratifizierung einmal getroffener Entscheidungen bzw. der Letztentscheidung beinhaltet (Ritter 1990:105, Mayntz 1997a:278/9). Dieses Verhältnis wird oftmals als gesellschaftliche Selbstregelung „im Schatten“ des Rechts bezeichnet (Schuppert 1990:238, Scharpf 1993).

Diese weitgehend empirisch belegten Analysen zum Staatshandeln können als eine Art common sense in der Staatsdiskussion betrachtet werden. Darauf aufbauend wurden und werden jedoch in der normativen Debatte durchaus unterschiedliche Einschätzungen zur staatlichen Steuerungsfähigkeit und daraus abgeleiteter Vorstellungen bezüglich der zukünftigen Gestaltung staatlicher Steuerungsaufgaben entwickelt. So werden beispielsweise in den verschiedenen normativen Diskursen zum Minimalstaat, zum mode-

rierenden Staat oder zum Steuerungsstaat die Selbststeuerungsfähigkeit von Markt und Gemeinschaft gegenüber der Koordinations- und Regelungsfunktion des Staates sehr unterschiedlich gewichtet (zusammenfassend siehe Braun 2001) und damit die Frage „Wie steuert der Staat?“ verschieden beantwortet.

Die dem Konzept des aktivierenden Staates zugrunde liegenden Staats- und Steuerungsvorstellungen können dabei mit Bezug auf das Leitbild des Gewährleistungsstaats näher bestimmt werden. Demnach hat der Staat die Aufgabe, die optimale Mischung der Steuerungsformen zu finden und die verschiedenen Akteure zu koordinieren⁵: *„Der Gewährleistungsstaat (an)erkennt zwar die (möglichen) Gemeinwohlleistungen marktwirtschaftlicher und ziviler Akteure, ja er nutzt sie sogar systematisch, um seiner Gewährleistungsverantwortung in effektiver Weise nachzukommen als bei rein staatlicher Erfüllung; er sieht seine Aufgabe deshalb zunehmend in der Befähigung zu sowie in der Koordination der Gemeinwohlbeiträge von Dritten. Im Unterschied zum ‚Regulierungsstaat‘ behält er sich aber das Recht vor, die Regelsysteme zu ändern oder die Aufgaben gar wieder an sich zu ziehen, wenn Gemeinwohlbelange unzureichend erfüllt werden“* (Schmid 2004:2).

Ähnlich werden auch von anderer Seite die Steuerungsaufgaben eines auf die Rolle als *Enabler, Catalytic Agent* oder *Commissioner* reduzierten Staates – wie dies für den aktivierenden Staat gefordert wird - gleichsam anspruchsvoll als *„decomposition and co-ordination; collibration and steering; integration and regulation“* (Kooiman/Van Vliet 1993 zit. nach Stoker 1998:24) definiert. Ersteres verweist auf die Aufgabe der Situationsdefinition, wodurch relevante Akteure (stakeholder) identifiziert und zusammengebracht werden. Die zweite Aufgabe bezieht sich auf die Gestaltung bzw. Regulierung von Einfluss- und Steuerungsbeziehung, z.B. 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).

Insbesondere die dritte Steuerungsaufgabe wurde dabei in der deutschen Steuerungsdiskussion bereits als reflexive Steuerung näher bestimmt: *„Das Neuartige der Zumutung an die Art der staatlichen Aufgabenerfüllung besteht also darin, daß diese nicht einfach und allein von der ihr durch das traditionelle Staatsverständnis zugesprochenen hoheitlichen Position in die ‚gesellschaftlichen‘ Verhältnisse interveniert, sondern die spezifischen Eigenarten des jeweiligen Interventionsfeldes und die Interessen der betroffenen Akteure als notwendige Wirkungsbedingungen der eigenen Intervention re-*

⁵ Damit wird der Gewährleistungsstaat ähnlich wie die normative Variante des Steuerungsstaates definiert (Kaufmann 1994, Braun 2001).

flektiert" (Kaufmann 1994:31; ähnlich Kaufmann 1998). Weitere zentrale Aspekte der dabei geforderten Reflexivität staatlicher Politik werden als „Institutionalisierung von Lernfähigkeit“ benannt und beziehen sich auf die permanente Evaluierung und Anpassung von policy Instrumenten (Leisering 1999, Leisering/Hilkert 2001).

Die mit dem Leitbild des aktivierenden Staates verbundenen Vorstellungen der Reduzierung staatlicher Interventionsaufgaben gehen damit paradoxerweise mit der impliziten Vorstellung einer Gesamtsteuerung der gesellschaftlichen Entwicklung unter Einbeziehung verschiedener gesellschaftlicher Akteure und Regelungsstrukturen einher (vgl. Schmid 2004:2; Schuppert 2003:232f). Nimmt man nicht von vorneherein an, dass diese – im Vergleich zu traditionellen Staatsvorstellungen letztlich noch wesentlich komplexeren Steuerungsanforderungen - eine prinzipielle Überforderung staatlicher Steuerungsfähigkeit darstellen, ergibt sich die Frage, mit welchen Steuerungsformen bzw. Regulierungsmustern entsprechende Zielsetzungen umgesetzt werden können.

2.2 Der Governance Diskurs oder die Verlagerung zur Frage „Wie wird gesteuert?“

Der Governance Begriff entwickelt sich als eine Art Gegenbegriff zum Verständnis des „Regierens“ mit enger Fokussierung auf den Staat bzw. staatlich/hierarchischer Strukturen. Es findet eine Erweiterung der Perspektive auf weitere zentrale gesellschaftliche Steuerungs- und Koordinationsmechanismen statt. Eine gewisse Diskrepanz in der Definition besteht darin, ob *Governance* als eine Art Überbegriff für alle oder aber eine spezifisch „neue“ Koordinationsform steht⁶. Als Vertreterin der ersten Variante definiert Renate Mayntz *Governance* als „Neben- und Miteinander von Regelungsformen, die von rein staatlichen bis hin zu rein zivilgesellschaftlichen reichen“ (Mayntz 2004:68, ähnlich Pierre/Peters 2000). Rhodes bezeichnet demgegenüber ausschließlich Netzwerke mit dem Governance Begriff: „So, Governance refers to self-organizing, interorganizational networks characterized by interdependence, resource exchange, rules of the game and significant autonomy from the state“ (Rhodes 1997:15; Hervorhebung im Orig.). Als eine Art Königsweg kann daher die Definition von Kooiman gesehen wer-

⁶ Der Governance Begriff wurde in den Sozialwissenschaften zunächst im Bereich der internationalen Beziehungen gebraucht, um Herrschaftsstrukturen ohne souveräne, d.h. mit verbindlicher Entscheidungs- und Durchsetzungskompetenz kollektiver Entscheidungen ausgestattete Instanzen, zu beschreiben. Quasi als Gegenbegriff zu *government*, womit das Regierungssystem eines Staates bezeichnet wird, verweist *Governance* auf die Formen der Interaktion und Kooperation zwischen Regierungen, Verwaltungen und transnationalen gesellschaftlichen Akteuren in der internationalen Politik. Im Rahmen der policy Forschung wurde der *Governance* Begriff dann auch auf andere Felder kollektiven Handelns zur Beschreibung „neuer“ oder veränderter Formen politischer Steuerung und Koordination übertragen. Aufgrund der unterschiedlichen Anwendungsbereiche sind verschiedene Varianten des Governance Begriffs entstanden (Rhodes 2000a, Benz 2004a).

den, der einerseits verschiedene Governance Formen einschließt, andererseits aber den kooperativen Aspekt von Governance - im Gegensatz zu government - betont: *„by governing we mean all those activities of social, political and administrative actors that can be seen as purposeful efforts to guide, steer, control or manage (sectors or facets of) societies. [...] Social-political forms of governing are forms in which public or private actors do not act separately but in conjunction, together, in combination, that is to say in ‘co‘ arrangements. [...] By ‘Governance‘ we mean the patterns that emerge from governing activities of social, political and administrative actors“* (Kooiman 1993:2).

Bereits in diesen verschiedenen Definitionen spiegelt sich die für die Governance Diskussion grundlegende Annahme wider, dass Steuerungsmuster jenseits des ausschließlich hierarchisch-hoheitlich steuernden Staates an Bedeutung gewinnen. Zentrales Anliegen dabei ist insbesondere das Entstehen netzwerkartiger Formen der Steuerung zu dokumentieren und zu analysieren sowie Netzwerke als eine der „klassischen“ Governance Formen zu bestimmen (Rhodes 1997:38, Pierre/Peters 2000:14). Dieser grundlegende Fokus der Governance Debatte trägt jedoch dazu bei, dass verschiedene Veränderungen von Governance im Sinne der von Kooimann benannten Kooperationsbeziehungen und veränderten Regulierungsmuster, die auch im Zuge der Implementation aktivierender Sozialpolitik zu erwarten sind, bislang nur ungenügend reflektiert bzw. nicht analytisch erfasst werden können. Dies lässt sich anhand der zur Charakterisierung des Wandels von Governance entwickelten Typologien zeigen, die sich zwar einerseits durch starke konzeptionelle und begriffliche Varianz auszeichnen, andererseits aber gleichsam alle einen ähnlich eingeschränkten analytischen Fokus verfolgen.

Hinter Bezeichnungen wie „Governance Arrangements“ (Pierre/Peters 2000) oder „Governance Typen“ (Lütz 2004) verbergen sich letztlich überwiegend erweiterte Varianten der klassischen Regulierungstypen, die früher als „Modelle sozialer Ordnung“ (Streeck/Schmitter 1985b, Streeck/Schmitter 1985a) oder als „Typen der Institutionalisierung von Handlungskoordination“ (Kaufmann et al 1986, Kaufmann 2002:190) diskutiert wurden⁷. Ein Vergleich dieser verschiedenen Typologien zeigt, dass die Zahl der identifizierten Typen zwischen drei und fünf variiert. Diese Differenz erklärt sich überwiegend durch den neben Markt und Staat in seiner Urform mit Gemeinschaft (Mayntz 1997b) bzw. Solidarität⁸ bezeichneten „dritten“ Typus bzw. dessen Varianten. Diese

⁷ Eine systematische Differenz zwischen den Typologien nach ihrem Ursprung aus der Steuerungs- oder der Governance Diskussion ist dabei nur insofern zu erkennen, als Governance- Ansätze eigentlich immer „Netzwerke“ als einen Typus benennen.

⁸ Nach Kaufmann (2002: 189) sollte mit Gemeinschaft bzw. Solidarität ausschließlich Formen informell operierender Handlungskoordination bezeichnet werden, die auf Sympathie, gemeinsamen Werten, Normen und Situationsdefinition beruhen. Entsprechend müssen für formellere Formen gemeinschaftlicher oder solidarischer Ko-

werden meist nicht auf der Basis grundsätzlicher Erwägungen, sondern mit Bezug auf die für den jeweils gewählten empirischen Ausschnitt relevanten Steuerungsmuster gebildet. Speziell für die Sozialpolitik nennt Kaufmann beispielsweise Korporatismus und Professionalität (Expertensysteme) als „klassische“ Typen der Handlungskoordination (Kaufmann 2002: 189)⁹. Als vergleichsweise allgemeine, d.h. politikfeldübergreifende Typologie ist dagegen die von Pierre/Peters (2000:14) zu sehen, die den traditionell definierten drei Grundformen Staat, Markt und Gemeinschaft lediglich „Netzwerke“ als vierte klassische Form hinzufügen und in Anlehnung an (Rhodes 1997:38) auf deren Varianten verweisen.

Hinsichtlich der den jeweiligen Typen zugeordneten zentralen Steuerungs- oder Koordinationsmechanismen sowie dessen, was als Kommunikationsform, Steuerungsmedium oder auch Steuerungsinstrument bezeichnet wird, zeichnet sich zudem eine quasi babylonische Sprachverwirrung ab. In einigen Publikationen wird „Staat“ und in anderen „Hierarchie“ dem „Markt“ als Steuerungstyp gegenübergestellt. Dies setzt sich fort, wenn als zentrale Mechanismen der Handlungskoordination dann einerseits „Hierarchische Kontrolle und Befehl“ genannt werden, wohingegen andere „Herrschaft“ als Form der Handlungskontrolle und „Befehl“ als typische Kommunikationsform in Hierarchien bezeichnen. Ähnliche Differenzen gibt es hinsichtlich der Einordnung von Verhandlungen bzw. Konzertierung als Kommunikationsform (Kaufmann) oder zentralem Koordinationsmechanismus (vgl. dazu Lütz 2004, Kaufmann 2002:190).

Den genannten Typologien ist gleichwohl gemeinsam, dass die jeweils entwickelten Kategorien die Wahrnehmung von Wandel primär als Verlagerung der Aufgaben zwischen verschiedenen Governance Typen erfassen. Sind staatlich erbrachte Leistungen der Ausgangspunkt von Reformprozessen, resultieren entsprechende Analysen zwangsläufig in der Konstatierung einer Aufgabenverlagerung „vom Staat weg“ bzw. in der Reduzierung hierarchischer Steuerungsformen und einer entsprechenden Zunahme der Bedeutung anderer Regulierungstypen bzw. Steuerungsformen. Dieser Konzeption von Governance bzw. dem Wandel von Governance liegen verschiedene perspektivische Engführungen zugrunde:

ordination weitere Typen entwickelt werden. Ähnlich definieren. (Pierre/Peters 2000:19f) Communities und Networks als auf gemeinsamen Interessen basierend und weitgehend selbststeuernd, wobei Communities eher im privaten Bereich verortet werden.

⁹ Mit Bezug zur politischen Ökonomie nennt Lütz (2004) dagegen neben Staat und Markt, Firmenhierarchie, Netzwerk und Verband als Governance-Typen. Andere wiederum vernachlässigen „Gemeinschaft“ als traditionelles Regelungsmuster und unterscheiden nunmehr nur noch „Markets, Hierarchies and Networks“.(Rhodes, et al 2003:27).

Erstens, Aufgabenverlagerungen werden primär zwischen Staat und kollektiven bzw. korporativen Akteuren wahrgenommen, nämlich als Aufgabenverlagerungen zu privatwirtschaftlichen Unternehmen, Akteuren des Dritten Sektors sowie insbesondere zu Netzwerken. Dabei geraten Veränderungen im Verhältnis zwischen Staat und Individuum bzw. Bürger vollkommen aus dem Blickfeld. Der bereits skizzierte Wandel vom fürsorgenden zum aktivierenden Sozialstaat deutet jedoch darauf hin, dass sich gerade in der Interaktionsbeziehung zwischen Sozialstaat und Sozialstaatsklientel massive Veränderungen hinsichtlich der Regulierungs- und Steuerungsformen vollziehen. Bisherige Befunde der Governance Diskussion zur veränderten Grenzziehungen zwischen Staat und privatem Sektor müssen demnach durch die Ergebnisse einer Analyse des Wandels der Beziehungen zwischen (Sozial-)Staat und (Sozial-)Staatsklientel ergänzt werden.

Zweitens, präjudizieren die Governance Typologien weitgehend die Wahrnehmung einer Reduzierung staatlicher Steuerungsaufgaben, ohne die Möglichkeit eines Formwandels staatlicher Steuerung abbilden zu können. So kann beispielsweise ein qualitativer Wandel von Staatlichkeit durch die Zunahme sogenannter reflexiver Formen der Steuerung welche u.a. in Form zunehmender Koordinationsanforderungen auch im Zusammenhang mit den Zielen des aktivierenden Sozialstaats thematisiert werden, durch die Kategorien der Governance Typen nicht erfasst werden. Die in der Diskussion zum Wandel von Staatlichkeit bereits thematisierte Frage „Wie steuert der Staat?“ muss daher im Rahmen der Governance Diskussion aufgenommen und präzisiert werden. Dabei sollte insbesondere auch die Veränderung staatlicher Steuerungsstrategien bzw. der Wandel des Staates selbst analysiert werden.

Drittens, erscheint in diesem Zusammenhang eine stärkere Differenzierung der Aufgaben relevant, die vom Staat abgegeben bzw. ausgelagert werden. Faktisch kommt es selten zu vollen Privatisierungen staatlicher Aufgaben, indem der Staat völlig auf jede Einflussnahme verzichtet. Dominant ist demgegenüber vielmehr eine arbeitsteilige und kooperative Aufgabenerfüllung, die auf der Verantwortungsteilung zwischen Staat und gesellschaftlichen Akteuren sowie der Zuweisung unterschiedlicher Teilaufgaben an verschiedene ‚Instanzen‘ zur Erfüllung öffentlicher bzw. gemeinwohlorientierter Aufgaben beruht (Schuppert 2003:335). Um daher den Umfang der Staatstätigkeit sowie mögliche Wechselwirkungen zwischen Abgabe und Ausdehnung staatlicher Verantwortung in jeweils unterschiedlichen Bereichen im Sinne eines Wandels der Staatstätigkeit erfassen zu können, muss die Verantwortungsteilung zwischen Staat und gesellschaftlichen Akteuren nach unterschiedlichen Verantwortungsbereichen differenziert werden.

Im folgenden wird versucht, die kritisierten Engführungen im Steuerungs- und Governance-Diskurs durch die Entwicklung eines erweiterten, präzisierten und ergebnisoffenen Untersuchungsdesigns zur Analyse des Wandels von Governance bei der Imple-

mentation aktivierender Arbeitsmarktpolitik konstruktiv umzusetzen und mit den spezifischen Bedingungen in diesem Politikfeld in Einklang zu bringen.

2.3 Zur Konzeption eines Untersuchungsdesigns

Wohlfahrtsstaatliche Leistungserbringung ist im Allgemeinen durch *Welfaremix* bzw. *Wohlfahrtspluralismus* charakterisiert (Evers/Olk 1996), d. h. dass bei der Produktion sozialpolitischer Leistungen Akteure und Steuerungsformen beteiligt sind bzw. eingesetzt werden, die entsprechend der Unterscheidung von Pierre/Peters (2000:14) z.T. verschiedenen Governance Typen zuzurechnen sind. Ein Wandel von Governance bei der Implementation von Arbeitsmarktpolitik muss daher als Wandel eines bereits bestehenden Steuerungsmixes analysiert werden. Um diesen in Bezug auf die Implementation der Arbeitsmarktpolitik möglichst detailliert erfassen und Verlagerungen bestimmen zu können, werden in Anlehnung an die vorangegangenen Erörterungen folgende kategoriale Differenzierungen vorgeschlagen:

- Um den mit der Privatisierung von Aufgaben einhergehenden Wandel nachvollziehen zu können, erscheint es wichtig, die jeweils „neu“ zuständigen Akteure sowie ihre Regulierungsbeziehung mit dem Staat exakt bestimmen zu können. Deshalb wird zunächst unterschieden, ob Aufgaben in Richtung Individuen bzw. Familien verlagert werden oder aber an kollektive bzw. korporative Akteure abgegeben werden. Letztere werden dann in Anlehnung an die unterschiedlichen Governance Typen danach differenziert, ob es privat-kommerzielle Träger bzw. Unternehmen, Organisationen des Dritten Sektors oder Tarifpartnern sind. Entsprechend erscheint bei Netzwerken relevant, ob es sich um korporatistische Arrangements zwischen staatlichen Akteuren und Tarifpartnern handelt, um Unternehmensnetzwerke oder aber um Netzwerke mit einer Mischung von Akteuren aus den unterschiedlichen Gesellschaftsbereichen.

Um desweiteren auch Verlagerungen innerhalb des Staates erfassen zu können, werden staatliche Akteure auf zentraler und lokaler Ebene, nach funktional differenzierten Zuständigkeitsbereichen (z.B. Ministerialbürokratien oder Verwaltungsressorts) oder auch Parafiski wie Sozialversicherungsträger unterschieden. Anhand der so differenzierten Akteure bzw. Akteurstypen lassen sich Veränderungen hinsichtlich der Zuweisung von Aufgaben exakt spezifizieren und damit Aufgabenverlagerungen vom Staat weg, zum Staat hin sowie im Staat selbst genau bestimmen.

- Die Regulierungsbeziehungen zwischen den Akteuren werden dabei maßgeblich durch den Mix der Steuerungsformen bestimmt. Dabei kann davon ausgegangen werden, dass es für die unterschiedlichen Governance Typen jeweils spezifische bzw. dominante Regelungsstrukturen (Steuerungsformen und Instrumente) gibt, diese von den einzelnen (Binnen-)Akteuren jedoch in unterschiedlichem Umfang

und in Kombination mit anderen Steuerungsformen genutzt werden. So sind die Rechtssetzungskompetenz und das Gewaltmonopol spezifische, ausschließlich dem Staat als Governance Typus zur Verfügung stehende Regelungsstrukturen, welche die Beziehung staatlicher Akteure zu gesellschaftlichen Akteuren prägen. Staatliche Akteure steuern jedoch nicht exklusiv über Hierarchie bzw. das damit verbundene Handlungs- bzw. Kommunikationsmuster des Befehles bzw. der Anweisung, sondern bedienen sich auch anderer Steuerungsinstrumente wie beispielsweise Verträgen oder Verhandlungen. Der Wandel von Governance bedeutet daher auch in diesem Zusammenhang die Veränderung eines bestehenden Mix an Steuerungsformen.

- Zur Entwicklung von Kriterien für die Identifizierung der oben bereits angesprochenen Formen der reflexiven Steuerung wird im Folgenden auf das Konzept des *Joined Up Government* bzw. der *Holistic Governance* rekurriert, das im Zuge der Politikberatung zur Reformpolitik unter *Tony Blair* in Großbritannien als normativ politikpragmatischer Ansatz entwickelt wurde¹⁰. Dabei werden insbesondere die Formulierung ganzheitlicher Zielsetzungen und Problemlösungen sowie Formen politikfeldübergreifender Koordination propagiert. Die dabei benannten Koordinationsmechanismen reichen von „die Belange anderer Ressorts bei der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen“ bis zur Verschmelzung von Verwaltungseinheiten oder Maßnahmen. Weitere Bestandteile dieses Konzepts sind die kontinuierliche Evaluierung der Maßnahmen sowie eine daraus gegebenenfalls abgeleitete Korrektur bzw. Anpassung an neue Erfordernisse (Leat, Seltzer/Stoker 2002).

Die im Konzept der *Holistic Governance* formulierten Koordinationsanforderungen sind keinesfalls neu und werden hinsichtlich ihres Erfolges seit langem sowohl allgemein theoretisch als auch in ihrer konkreten Umsetzung als äußerst problematisch betrachtet (Scharpf 1972, Mayntz/Scharpf 1973). Dies gilt auch in Bezug auf die aktuelle britische Reformpolitik (Rhodes 2000b, Rhodes 2000 #1980, Newman 2001). Unbenommen des Erfolges oder Misserfolges entsprechender Veränderungen erscheint die Zunahme entsprechender reflexiver For-

¹⁰ Dieser Ansatz spiegelt sich u.a. im White Paper *Modernising Governance* (Cm 4130 1999) wider und hat sowohl die Programmatik als auch die Politik der Labour Regierung maßgeblich geprägt (Rhodes 2000c:155). Ähnlich wird jedoch auch von deutschen Verwaltungswissenschaftlern darauf hingewiesen, dass nicht mehr das Design und Management von vertikal integrierten Leistungs- und Prozessketten, sondern die Organisation vielfältiger Interaktionen zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft Ziel staatlicher Steuerung ist. Entsprechend erscheinen horizontale Integration, Kohärenz und „holistic mapping“ als Voraussetzungen für Steuerungserfolg (Jann/Wegerich 2004:206).

men der Steuerung und ihr Niederschlag im Rahmen der Veränderung staatlicher Verwaltungsstrukturen und Politikprozesse als qualitativer Wandel von Governance.

- Zur näheren Bestimmung des Wandels der Verantwortungsteilung und der Zuweisung verschiedener Teilaufgaben an verschiedene Akteure wird für die Sozialpolitik in Anlehnung an Schuppert bzw. Reichard eine Unterscheidung der Gewährleistungsverantwortung, der Finanzierungs- und der Vollzugsverantwortung (Leistungserbringung) beim Erbringen sozialpolitischer Leistungen an. Während erstere im Sinne einer Überwachungs- und Regulierungsverantwortung den klassischen Bereich der staatlichen Aufsicht bezeichnen, liegen letztere oftmals bei Dritten – wobei durchaus unterschiedliche Kombinationen der Aufgabenverteilung und der dafür zuständigen Akteure zu finden sind¹¹ (Schuppert 1997:551). Entsprechende Differenzierungen der Verantwortungsteilung erlauben es daher, partikulare Veränderungen der Zuständigkeit verschiedener Akteure in Bezug auf die einzelnen Aufgabenbereiche wahrzunehmen.

Insgesamt wird damit der Wandel von Governance bei der Implementation aktivierender Arbeitsmarktpolitik in dem hier entwickelten Untersuchungsdesign als Aufgabenverlagerungen zwischen verschiedenen Akteuren, als Veränderung der Regulierungsbeziehung zwischen den Akteuren sowie als Wandel von Strukturen und Prozessen im Staat selbst konzeptionalisiert. Entsprechend werden die durch die Reformen aktivierender Arbeitsmarktpolitik ausgelösten Veränderungen als Wandels staatlicher Regulierungsbeziehungen in drei Dimensionen mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen untersucht¹²:

In der ersten Dimensionen „*Wandel der Aufgabenverteilung und der Regulierungsbeziehungen zwischen Sozialstaat und kollektiven/korporativen Akteuren*“ werden die länderspezifischen Ausgangsbedingungen hinsichtlich der Verantwortungsteilung zwischen verschiedenen Akteuren hervorgehoben und überprüft, ob bzw. wohin Verlagerungen „weg vom Staat“ stattfinden. Gegenstand der Analyse sind einerseits die Träger der Vollzugsverantwortung in Bezug auf die Arbeitsverwaltung bzw. Leistungsverwaltung sowie bei den Maßnahmen der Arbeitsvermittlung und Bildungsmaßnahmen. Fer-

¹¹ Faktisch wird so zwischen staatlichen Kernaufgaben (alle drei Verantwortungsbereiche staatlich), staatlichen Gewährleistungs- und Ergänzungsaufgaben mit und ohne Finanzverantwortung sowie rein privaten Aufgaben differenziert (Schuppert 1997:551).

¹² Die Abgrenzungen sind dabei als fließend zu verstehen, da einzelne Reformpakete meist Veränderungen in Bezug auf verschiedene Akteurstypen beinhalten, so dass vor allem komplexe, organisationsbezogene Reformen wie die der Arbeitsverwaltungen die Regulierungsbeziehungen zu mehreren Akteurstypen verändern.

ner wird auf die Finanzierungsverantwortung für Transferleistungen an Arbeitslose und von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen rekurriert¹³.

In der zweiten Dimension „*Wandel der Aufgabenverteilung und Regulierungsbeziehungen zwischen Sozialstaat und Sozialstaatsklienten*“ werden sowohl die Kürzung der Transferleistungen als auch der Ausbau der Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik thematisiert. Ferner wird die Einführung neuer Regulierungsinstrumente sowie der vom Staat ausgeübte Arbeitszwang als Ausdruck steigender bzw. sinkender staatlicher Einflussnahme diskutiert.

Gegenstand der Analyse in der dritten Dimension „*Wandel von Aufgabenverteilung und Regulierungsbeziehungen im Staat selbst*“ sind die Verlagerungs- und Restrukturierungsprozesse innerhalb des öffentlichen Sektors, die im Rahmen des *New Public Management* oder im Rahmen der *Holistic Governance* angesprochen wurden. Zentral ist hier, ob die entsprechenden Veränderungen als Formen reflexiver Steuerung bzw. als Ausdruck erhöhter staatlicher Gewährleistungsverantwortung gedeutet werden können. Im folgenden wird der Wandel der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik anhand dieser Dimensionen im Ländervergleich analysiert.

3. WANDEL VON GOVERNANCE IN DER AKTIVIERENDEN ARBEITSMARKTPOLITIK

Mit den Ländern Deutschland, Dänemark und Großbritannien wurden im europäischen Kontext „most divergent cases“ wohlfahrtsstaatlicher Regime und Arbeitsmarktpolitiken ausgewählt (Esping-Andersen 1990, Aust/Bieling 1996, Sainsbury 1999). Hinzu kommt, dass neo-liberal inspirierte Sozialstaatsreformen sozusagen als Vorstufe für die aktivierende Politik z.B. in Großbritannien viel stärker vorangetrieben wurden als in Deutschland oder Dänemark. Entsprechend sind die Ausgangsbedingungen für die einsetzende Aktivierungspolitik sehr unterschiedlich. Lassen sich dennoch gleichgerichtete bzw. ähnliche Entwicklungen in Bezug auf den Wandel von Governance feststellen, können diese als generelle Trends sozialstaatlicher Modernisierungsprozesse gelten.

Der Referenzpunkt für den Wandel von Governance wird mit dem jeweiligen Beginn aktivierender Arbeitsmarktpolitik in den verschiedenen Ländern gleichgesetzt und variiert entsprechend um mehrere Jahre: In Dänemark trat die erste Reform aktivierender Arbeitsmarktpolitik bereits 1994 in Kraft. Für Großbritannien kann die Einführung der *Jobseeker's Allowance* 1996 als Beginn gewertet werden, obgleich dann erst 1998 mit dem sogenannten *New Deal* unter der *Labour* Regierung das volle Programm der Akti-

¹³ Die Finanzierung von Leistungen über (Zwangs-)Beiträge von Arbeitnehmern- und/oder Arbeitgebern wird hier als Belastung kollektiver Akteure verstanden. Dagegen gilt die Steuerfinanzierung als „reine“ staatliche Finanzierung. Als „privat“ finanziert gelten demgegenüber allein marktwirtschaftlich organisierte Sicherungssysteme, bei denen die Beiträge nach individuellen Risikokalkulationen festgelegt werden.

vierungspolitik implementiert wurde. In Deutschland enthält das 1998 in Kraft getretene *SGB III* erste Aktivierungselemente. Eine effektive Entfaltung der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik kann jedoch erst im Rahmen des *JobAktiv Gesetz* 2002 sowie insbesondere durch die zwischen 2003 bis 2005 in Kraft getretenen *Hartz Gesetze* konstatiert werden (Dingeldey 2005b).

3.1 Wandel der Aufgabenverteilung und Regulierungsbeziehungen zwischen Sozialstaat und kollektiven/korporativen Akteuren

Von den Protagonisten einer aktivierenden Sozialpolitik wird explizit ein Mix von Steuerungsformen bei der Erbringung sozialstaatlicher Leistungen eingefordert. Sozialstaatliche Programme sollen demnach nicht ausschließlich von staatlichen Akteuren, sondern durch Kooperation mit anderen Akteuren wie Wirtschaftsunternehmen, Organisationen des Dritten Sektors, durch Netzwerke bzw. in Selbsthilfe erbracht werden (Giddens 1998b:127/110/117). Bei der empirischen Analyse zeigt sich, dass bereits vor dem Einsetzen aktivierender Arbeitsmarktpolitik ein durch die jeweilige Tradition der Länder geprägter Mix hinsichtlich der Vollzugs- und Finanzierungsverantwortung in Bezug auf die verschiedenen Leistungen der Arbeitsmarktpolitik bestand und sich daher sowohl Umfang als auch „Richtung“ von Verlagerungen durchaus unterscheiden (siehe Tabelle 1).

In **Deutschland** sind die Leistungen für Arbeitslose (Arbeitslosenunterstützung und Arbeitsförderung) weitgehend als Versicherungsleistungen im Rahmen der Bundesanstalt für Arbeit, jetzt Bundesagentur für Arbeit (BA), organisiert. Die Arbeitslosenversicherung ist als sogenannter Parafiskus (drittelparitätisch) selbstverwaltet, d.h. Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden wurden weitgehende Mitbestimmungsrechte eingeräumt. Obgleich Ausgaben und Einnahmen politisch festgelegt bzw. konditional programmiert sind, verfügt sie in ihren Durchführungsanordnungen über weitgehende Autonomie. Die eigentliche Maßnahmenförderung fand dabei schon immer im Auftrag der Bundesanstalt für Arbeit durch „Dritte“ statt, d.h. durch weitgehend nicht staatliche, sondern vielfach privat-kommerzielle sowie gemeinnützige Träger. Auf lokaler Ebene wurden dabei vereinzelt zur Planung von Bedarfen, zur Koordination von Aktivitäten sowie zur Sicherung von Qualitätsstandards arbeitsmarktpolitische Netzwerke eingerichtet (Schmid 1994). Entsprechende Prozesse der regionalen Netzwerkbildung im Bereich der Erwachsenenbildung wurden auch durch Ausschreibungen der Bundesregierung unterstützt¹⁴. (Weil 2004) Ferner sind Netzwerke im Bereich der Förderung spezifischer Problemgruppen in einzelnen Kommunen schon seit langem etabliert (Henninger 2000). Damit waren spezifische Aspekte des *New Public Management* bzw.

¹⁴ Z.B. durch das Programm „Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken“ durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung in 2000 und 2001.

der organisationsbezogenen Ziele aktivierender Arbeitsmarktpolitik wie die partielle Unabhängigkeit der durchführenden Organisationen oder auch die Ausgliederung der Maßnahmendurchführung an nicht staatliche Träger in Deutschland bereits vor Beginn der aktivierenden Politik gegeben.

Im Rahmen jüngster arbeitsmarktpolitischer Reformen ist daher in Deutschland die Privatisierungen bei der Leistungserbringung nicht zentral, obgleich zunehmend Aufgaben an private Träger vergeben werden und der Wettbewerbsdruck für öffentliche wie private Leistungserbringer verschärft wird: Das bereits 1994 (vor Beginn der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik) aufgehobene staatliche Arbeitsvermittlungsmonopol führte bis Ende der 90er Jahre lediglich zu einem Anteil von insgesamt 5% der registrierten Vermittlungen durch private bzw. marktförmig organisierte Vermittlungsorganisationen, wovon wiederum weniger als die Hälfte von kommerziellen Agenturen vorgenommen wurden (Konle-Seidl 2003). Dies könnte sich allerdings mittelfristig ändern, da Arbeitslosen seit 2003 nach 3- bzw. 6-monatiger Arbeitslosigkeit ein Vermittlungsgutschein für eine private Vermittlung bzw. das Recht auf die Beauftragung einer privaten Arbeitsvermittlung zusteht. Ferner wurden die mit *Hartz II* neu eingeführten *PersonalServiceAgenturen* (PSAs), welche zunehmend Zeitarbeit als Vermittlungsinstrument nutzen sollen, an private Trägerorganisationen im Rahmen von Ausschreibungen vergeben und über Kontrakte reguliert. Bei der Vergabe von Weiterbildungsmaßnahmen fand eine Verstärkung der Leistungs- und Qualitätskontrollen sowie eine Verschärfung des Wettbewerbs der Träger statt¹⁵.

Das im *New Public Management* formulierte Ziel, die Leistungstiefe des öffentlichen Sektors möglichst gering zu halten, und die Durchführung von Maßnahmen an Dritte zu vergeben wird damit beim Erbringen arbeitsmarktpolitischer Leistungen in Deutschland tatsächlich eingelöst. Dem steht jedoch eine gewisse Zunahme staatlicher Entscheidungs- und Finanzierungsverantwortung gegenüber. Der Vorstand der BA wird seit 2002 nicht mehr paritätisch unter Beteiligung der Tarifpartner, sondern hauptamtlich (befristet) besetzt und der weiterhin drittelparitätisch zusammengesetzte Verwaltungsrat auf eine Kontrollfunktion beschränkt (Kannengießer/Gundel 2003, Konle-Seidl 2003).

¹⁵ Es wird eine staatliche Zertifizierung für Weiterbildungsträger eingeführt, eine Verkürzung und modulare Umgestaltung der Angebote gefordert sowie eine hohe Vermittlungsquote im Anschluß an die Maßnahme zur Voraussetzung für die Förderung gemacht. Die Einführung von Bildungsgutscheinen für Arbeitslose erhöht die Konkurrenz unter den Anbietern. Dies dürfte sich u.a. als Abbau von Maßnahmenförderung niederschlagen, die letztlich zahlreiche Anbieter dazu zwingen wird, ihr Angebot einzuschränken bzw. diese sogar aus dem „Markt“ verdrängt.

Eine regulative Umgestaltung der Finanzierungslasten hinsichtlich des von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen sowie staatlichen Zuschüssen finanzierten Arbeitslosengeldes hat bislang nicht stattgefunden. Aufgrund der Zunahme der Langzeitarbeitslosen (Dauer der Arbeitslosigkeit länger als ein Jahr) ergibt sich jedoch eine implizite Verlagerung der Leistungen – und damit auch der Belastungen in Richtung Bundeshaushalt, da die bislang im Anschluss an ALG gewährte (bedürftigkeitsgeprüfte) Arbeitslosenhilfe wie auch das zukünftige Arbeitslosengeld II aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert werden. Erwartete Einsparungen z.B. hinsichtlich des Bundeszuschusses für die BA sind weitgehend über Leistungskürzungen zu erklären und gehen damit zu Lasten der Individuen (siehe unten).

Im Rahmen der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik in Deutschland sind damit - aufgrund der Ausgangssituation - bislang keine starken bzw. eindeutigen Verlagerungen der Vollzugs- oder Finanzierungsverantwortung in Richtung Markt bzw. kollektive oder korporative Akteure zu erkennen, sondern es ist vielmehr eine weitgehend gleich bleibende bzw. zunehmende Verantwortung des Staates zu konstatieren.

In **Großbritannien** sind die Leistungen der Arbeitsverwaltung traditionell Teil der nationalen Dienste und werden in lokalen Filialen administriert und ausgezahlt. Allein zwischen 1974 und 1987 gab es mit der *Manpower Service Commission* (MSC) ein Steuerungsorgan im öffentlichen Sektor, welches die Sozialpartner mit einbezog. Maßgebliche Reformen der Arbeitsverwaltung wurden bereits Ende der 80er Jahre unter *Thatcher* vollzogen wie auch der Grundstein für eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik gelegt. So wurde der damals neu konstituierte und durch Zielvereinbarungen gesteuerte *Employment Service* wiederum direkt der Regierung, d.h. dem Ministerium für *Education and Employment* unterstellt und die Mitbestimmung der Tarifpartner abgeschafft (Knuth/Finn 2004).

Darüber hinaus wurden in Anlehnung an die Theorien des NPM umfassende Privatisierungen eingeleitet, welche die Durchführung arbeitsmarktpolitischer Förderung im Rahmen von Netzwerken, als Vergabe an for-profit Organisationen beinhaltete. Mit der Abschaffung der MSC wurden die Weiterbildungsmaßnahmen an ein in wenigen Jahren neu geschaffenes Netzwerk privater Unternehmen, die sogenannten *Training and Enterprise Councils* (TECs) vergeben, in denen Arbeitgeber die Aufsichtsratsfunktion übernahmen. Die TECs wurden durch Budgetzuweisungen und leistungsbezogene Kontrakte gesteuert. TECs führten Trainingsmaßnahmen jedoch nicht selbst durch, sondern gaben diese wiederum an Trägerorganisationen weiter.

Unter *New Labour* wurde der eingeschlagene Reformkurs prinzipiell beibehalten, aber durch punktuelle Rückverlagerungen von (Steuerungs- und Kontroll-) Aufgaben in den öffentlichen Sektor begleitet. So waren 1997 die TECs bereits unter politischem Druck, da verschiedene Organisationen vor allem im Rahmen des leistungsbezogenen

Kontraktmanagements für die Langzeitarbeitslosen erhebliche Kapitalstöcke angesammelt hatten, aber nur mäßige Vermittlungserfolge aufwiesen. Die *Labour* Regierung ersetzte daher die TECs durch sogenannte *Learning and Skills Councils* (LSCs), die für die Verteilung der Mittel in Bezug auf alle Ausbildungen jenseits der Allgemeinbildung (ohne Universitäten) verantwortlich sind. Die LSCs sind wieder formal im öffentlichen Sektor verankert und stärker rechenschaftspflichtig. Die Durchführung der Programme wird jedoch weiterhin überwiegend durch Kontraktmanagement an Trägerorganisationen im privaten Sektor vergeben (Finn 2004).

Bei der Arbeitsvermittlung und auch der Arbeitsförderung von Problemgruppen wurde unter *Labour* die Privatisierung in den letzten Jahren maßgeblich vorangetrieben. In Großbritannien waren neben dem staatlichen *Employment Service* (ES) schon immer auch kommerzielle Arbeitsvermittlungen erlaubt. Ihr Vermittlungsanteil ist zwar angestiegen, lag jedoch Ende der 90er Jahre bei nur ca. 6 %. (Konle-Seidl/Walwei 2001:43) Seitdem hat *New Labour* jedoch in erheblichem Umfang in Modellversuchen die Privatisierung arbeitsmarktpolitischer Programme für sogenannte Problemgruppen vorgenommen (bis zu 10 % des Budgets des *New Deal*), um eine effektive und konkurrierende Implementation zu gewährleisten. Die Durchführung der Programme für arbeitslose Jugendliche wurde in zehn Regionen für private Anbieter ausgeschrieben. Seit 2000 wurden zudem 15 sogenannte *Employment Zones* (EZ) (besonders benachteiligte Regionen mit überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit) definiert, in denen die Durchführung arbeitsmarktpolitische Programme (Vermittlung, Training usw.) für Langzeitarbeitslose (monopolistisch oder konkurrierend) privatisiert ist. Öffentliche Anbieter blieben dabei insofern beteiligt als der *Employment Service* eine strategische Partnerschaft mit der privaten Arbeitsvermittlung „Manpower“ einging, die zur Gründung von „Working Links“, einem *public-private joint venture* Unternehmen führte, das in 8 von 15 EZs erfolgreich konkurrierte (Finn 2004).

Allein hinsichtlich der Finanzierung der Arbeitslosengeldleistungen ist auch in Großbritannien eine indirekte Rückverlagerung zum Staat zu beobachten. Da mit Einführung der *Jobseeker's Allowance* (JA) 1996 die beitragsfinanzierte Leistung auf nur 6 Monate gekürzt wurden, beziehen nunmehr (relativ) mehr Arbeitslose die durch allgemeine Steuermittel finanzierten (und bedürftigkeitsgeprüften) Leistungen der JA. Der Rückgang der Arbeitslosigkeit und damit der Empfänger der *Jobseeker's Allowance* wird dabei wiederum konterkariert durch die relative Stabilität der Empfänger von *Income Support* (Sozialhilfe) und *Incapacity Benefit* für Personen im erwerbsfähigen Alter (Knuth, Schweer/Siemes 2004).

Während Großbritannien also die Privatisierung der Vollzugsverantwortung in Richtung Markt bzw. kommerzielle Akteure sowie unternehmensdominierte Netzwerke in den letzten Jahren weit vorangetrieben hat, behielt bzw. erhöhte der öffentliche Sektor

seine Kontroll- und Gewährleistungsverantwortung im Hinblick auf Arbeitsvermittlung und Maßnahmen der Arbeitsförderung. Darüber hinaus ergibt sich auch hier eine indirekte Rückverlagerung der Finanzierungsverantwortung zum Staat.

In **Dänemark** ist das gesamte System der Arbeitsverwaltung stark korporatistisch, d.h. durch die Mitbestimmung der Tarifpartner auf allen organisatorischen Ebenen geprägt. Die Arbeitslosenkassen werden von den Gewerkschaften geführt, sind jedoch seit 1969 staatlich anerkannt, garantiert und kontrolliert, was zum Ausbau und zur Vereinheitlichung der Leistungen beitrug. Der von der Leistungsverwaltung getrennte und dem Ministerium für Arbeit unterstellte *Employment Service (AMS)*, d.h. die Arbeitsvermittlung und Arbeitsförderung, wurde bereits vor den Reformen auf nationaler wie auch auf regionaler Ebene durch sogenannte Arbeitsmarkträte beraten, in denen die Tarifpartner vertreten sind. Die Weiterbildung, die sich historisch primär an die Beschäftigten richtete und erst später für Arbeitslose geöffnet wurde, wird überwiegend als öffentliche Aufgabe betrachtet. Berufliche Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen werden weitgehend in regionalen Arbeitsmarktausbildungszentren und Berufsschulen angeboten. Diese sind Teil des öffentlichen Sektors, wobei auch hier die Tarifpartner vor den Reformen in einer Vielzahl korporatistischer Gremien weitgehende Beratungsfunktionen hatten (vgl. (Haak 2003:14).

Im Zuge der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik wurden seit Beginn der 90er Jahre sowohl Entscheidungs- bzw. Steuerungsverantwortung als auch Finanzierungslasten auf die Tarifpartner verlagert. Indem die regionalen Arbeitsmarkträte Steuerungs- bzw. Managementkompetenzen hinsichtlich der regionalen Arbeitsmarktpolitik erhielten, haben sich die entsprechenden Kompetenzen der Tarifpartner in diesen Institutionen erweitert (Arnkil/Spangar 2004:8/113f). Ferner wurde durch die Arbeitsmarktreformen 1994 und 1997 zur Finanzierung der Leistungen für Arbeitslose neben den allgemeinen Steuermitteln und Beiträgen der (freiwilligen) Mitglieder in den Arbeitslosenkassen (etwa 15-20 % der Kosten) ergänzend eine so genannte Arbeitsmarktabgabe eingeführt. Mit dieser wird u.a. die Weiterbildung finanziert, wobei der ohnehin eher symbolische Beitrag der Arbeitgeber mit 0,3 % der Lohnsumme bereits 2000 wieder abgeschafft wurde (Knuth, Schweer/Siemes 2004). Seit der Reform von 2001 obliegt den Sozialpartnern durch ihre Mitglieder im neu eingerichteten *Rat für die Bildungsfinanzierung auf dem Arbeitsmarkt (AUF)* zudem die Akquise von Drittmitteln (primär Arbeitgeber) zur Finanzierung der Erwachsenenbildung, die sich verstärkt an den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes bzw. der Unternehmen ausrichten soll. Dabei kann der AUF sowohl die Kofinanzierung einzelner Maßnahmen durch die Unternehmen als auch die Erhebung

von Teilnehmergebühren in Kursen für das Erreichen höherer Qualifizierungen empfehlen¹⁶ (OECD 2001:22:30).

Jenseits der verstärkten Korporatisierung der Arbeitsmarktpolitik haben auch in Dänemark die Theorien des NPM ihren Einfluss auf die Reform der Arbeitsverwaltung ausgeübt: Hier wurde bereits 1990 das Vermittlungsmonopol der AF aufgehoben und private Vermittlungsdienste uneingeschränkt zugelassen, jedoch ohne dass mit den nachfolgenden arbeitsmarktpolitischen Reformen in irgendeiner Form ein Ausbau derselben unterstützt worden wäre. Gleichwohl mag dies indirekt zur Verstärkung der Wettbewerbssituation für die öffentlichen Anbieter geführt haben (Schmid 1994:28). So wird beispielsweise die mit den jüngsten Reformen angestrebte Kundenorientierung der Arbeitsvermittlung mit starkem Akzent hinsichtlich der Verbesserung der Dienstleistungen für Unternehmen umgesetzt (Arnkil/Spangar 2004:9). Die Qualität und Marktorientierung der beruflichen Weiterbildung wurde durch die Zertifizierung der Träger verbessert. Gleichzeitig erhielten sie die Möglichkeit, ihre Dienstleistungen am Markt anzubieten (Schmid 1994:42).

Darüber hinaus hat sich der Finanzierungsmodus gegenüber den Trägern geändert. Durch das sogenannte Taxametersystem wird bei der Arbeitsmarktausbildung (AMU) seit 1995 die Finanzierung der Bildungsträger direkt mit der Zahl der Kursteilnehmer gekoppelt (OECD 2001:22). Mit der Ausschreibung aktivierender Maßnahmen – und der Vergabe an private Träger – wurde erst in 2003 begonnen (Knuth, Schweer/Siemes 2004:62). Gleichwohl kann damit für Dänemark eine Verlagerung von Planungs- und Entscheidungskompetenzen wie auch der Finanzierungsverantwortung „weg vom Staat“ konstatiert werden, wobei hier allerdings bislang kaum der Markt oder kommerzielle Träger, sondern primär die Tarifpartner die Vollzugsverantwortung übernehmen.

¹⁶ Eine indirekte Ausweitung der staatlich finanzierten und zumeist bedürftigkeitsgeprüften Leistungen für Langzeitarbeitslose hat in Dänemark dagegen nicht stattgefunden, da die noch immer überdurchschnittliche Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes von vergleichsweise wenigen Arbeitslosen ausgeschöpft wird. Steuerfinanzierte Sozialhilfe beziehen daher überwiegend Arbeitslose, die nicht Mitglieder einer Arbeitslosenkasse sind, d.h. faktisch überwiegend Migranten (vgl.. (Knuth, Schweer/Siemes 2004)

Tabelle 1: Verlagerung von Vollzugs- und Finanzierungsverantwortung im Zuge der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik, Großbritannien und Dänemark

Vollzugsverantwortung	Bundesrepublik	Großbritannien	Dänemark
Arbeitsverwaltung/ Leistungsverwaltung	Parafiskus: Bundesanstalt (BA) Mitbestimmung der Tarifpartner	Staat: Employment Service (ES)	Gewerkschaften: Arbeitslosenkassen Staat: Employment Service (AMS); starke Mitbestimmung der Tarifpartner
	- Tarifpartner	=	+ Tarifpartner
- Arbeitsvermittlung	Parafiskus: Bundesagentur, privat	Staat, privat	Staat, privat
	+ privat; + Kommunen	+ privat	=
- Bildungsmaßnahmen	Privat: Netzwerke, dritter Sektor, privat- kommerziell	Privat: Unternehmens- netzwerke	Staat
	=	+ Staat	+ privat
Finanzierungsverantwortung			
- Transfers an Arbeitslose	Beiträge Tarifpartner/ Staat	Beiträge Arbeitnehmer/ Staat	Beiträge Arbeitnehmer/ Staat
	+ Staat indirekte Zunahme steuerfinanzierte Leistungen	+ Staat indirekte Zunahme steuerfinanzierte Leistungen	+ Arbeitnehmer
- Maßnahmen	Gleiche Finanzierungs- basis	Staat	Staat
	=	=	+ Arbeitgeber

Anmerkungen: - entspricht *Reduzierung*; + entspricht *Zunahme* der Verantwortung entsprechender Akteure; = keine maßgebliche Veränderung

Damit bestätigen die mit der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, Großbritannien und Dänemark einhergehenden Veränderungen im Hinblick auf die Regulierungsbeziehungen zwischen Sozialstaat und kollektiven bzw. korporativen Akteuren im Großen und Ganzen die in der Governance Diskussion vorherrschende These einer Verlagerung der Vollzugsverantwortung „weg vom Staat“. Dabei scheint es jedoch von der in den jeweiligen Ländern vorherrschende Ausgangssituation abzuhängen, in welchem Umfang diese Verlagerungen stattfinden und wohin sie adressiert sind: So ist die Verlagerung von Vollzugsverantwortung zu privaten, profit-orientierten Trägern in Großbritannien am stärksten, während die Verlagerung von Entscheidungs- und Managementkompetenzen in Richtung Tarifpartner einzigartig für Dänemark sein dürfte. Für Deutschland erscheint dagegen die Rekonfiguration der Beziehungen zu den privaten Trägern dominant. Im Ergebnis wird die Erbringung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen damit aktuell sowohl in Großbritannien als auch in Deutschland über kontraktförmige Privatisierung reguliert, während sie in Dänemark noch immer überwiegend staatlich ist. Bezüglich der Finanzierungsverantwortung haben sich bislang weder dammbrechende noch für alle Länder eindeutige Verlagerungen ergeben, wobei bemerkenswert erscheint, dass nun überall ein von Staat und Tarifparteien (in unterschiedlichem Umfang) getragener Finanzierungs-Mix etabliert ist (siehe Tabelle 1).

3.2 Wandel der Aufgabenverteilung und Regulierungsbeziehungen zwischen Sozialstaat und Sozialstaatsklienten

Die aktivierende Arbeitsmarktpolitik zielt mit *Employability* auf die Befähigung der Sozialstaatsklienten, d.h. auf die Gestaltung von Handlungsoptionen, die Steigerung von Eigenverantwortung bzw. die Veränderung individuellen Verhaltens. Gleichzeitig verweisen Slogans wie „*Fördern und Fordern*“ oder „*Work for those who can, security for those who can not*“ auf die Konditionalisierung von Leistungen, die mit einer Zunahme staatlicher Kontrolle und Zwang einhergehen dürfte. Die diesen Zielen innewohnende Ambivalenz von Befähigung und Zwang zeigt sich auch bei der Umsetzung aktivierender Arbeitsmarktpolitik – und zwar gleichermaßen in den verschiedenen Ländern.

Auf der Basis der Differenzierung sozialpolitischer Interventionsformen in rechtliche, ökonomische, pädagogische und ökologische (auf Infrastruktur bezogen) hat Kaufmann (1982) bereits eine Verschiebung hin zu pädagogischen und ökologischen Formen (Dienstleistungen, Infrastruktur) sowie eine partielle Rücknahme insbesondere ökonomischer Interventionen (Transferprogramme) als Entwicklungsperspektive für den Sozialstaatswandel skizziert. Die Umsetzung aktivierender Arbeitsmarktpolitik kann nunmehr als exemplarisch für einen entsprechenden Wandel der Interventionsformen gelten. Obgleich verschiedene Länder ihre Transfer- und Dienstleistungsangebote in der Arbeitsmarktpolitik in unterschiedlichem Umfang ausgebaut haben, zeigt sich spätestens seit Beginn der 90er Jahre ein allgemeiner Trend der Kürzungen der Transferleistungen Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe, der sich sowohl in Kürzungen bei Leistungshöhe und -dauer als auch durch die Verschärfung der Zugangskriterien ausdrückt. Dänemark hat während der 90er Jahre die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes von 8,5 auf mittlerweile nur noch 4 Jahre verkürzt. Großbritannien reduzierte die beitragsbezogene Arbeitslosenunterstützung von einem Jahr auf 6 Monate. Deutschland hat vor allem die Höhe der Lohnersatzraten von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe während der 90er reduziert. Darüber hinaus stellt die für 2005 geplante Einführung des Arbeitslosengeld II deutlich Kürzungen der Transfers für Langzeitarbeitslose sowie für ältere Arbeitslose dar (vgl. Clasen 1999, Clasen 2000, Dingeldey 2005b, Mohr 2004).

Quasi parallel zu diesen Kürzungen wurde in den meisten Ländern die sogenannte aktive Arbeitsmarktpolitik vor allem in Form von arbeitsmarktpolitischen Beratungsaktivitäten wie auch Qualifizierungsangeboten ausgebaut. So werden beispielsweise in Dänemark und Großbritannien Arbeitslosen nach einem Jahr bzw. ½ Jahr (junge AL) die Teilnahme an Beschäftigungs- oder Qualifizierungsmaßnahmen garantiert. Für die zunehmende Bedeutung von Dienstleistungen innerhalb des sozialpolitischen Maßnahmenmix spricht ferner der oben bereits erwähnte Ausbau weitere Dienstleistungsangebote zum Erreichen von *employability* für spezifische Gruppen, wie z.B. die Auswei-

tung der institutionalisierten Kinderbetreuung mit direktem Bezug zur Aktivierung von Müttern (siehe Abschnitt 3.3). Länderspezifische Unterschiede in Generosität und Dauer der passiven arbeitsmarktpolitischen Leistungen, in Umfang und Qualität der aktiven arbeitsmarktpolitischen Leistungen sowie flankierender beschäftigungsfördernder Dienstleistungen bleiben dabei trotz des gleichgerichteten Trends weiterhin bestehen.

Gleichwohl bedarf die zunehmende Dienstleistungsorientierung sozialstaatlicher Interventionen sowie die auf das Individuum bzw. dessen Verhalten ausgerichteten sozialpolitischen Maßnahmen letztlich der Kooperation und Koproduktion der Individuen, um die gesetzten Ziele erreichen zu können (Olk 2000): Beratungserfolg setzt Initiative bzw. Umsetzung der Beratungsergebnisse durch die Klienten voraus. Die erfolgreiche Teilnahme an Qualifizierungsprogrammen erfordert die Bereitschaft und Fähigkeit zu Lernen. Indem der Erfolg sozialpolitischer Leistungen zunehmend von entsprechenden Formen der Koproduktion abhängt, kann darin eine Verlagerung der Erfüllungsverantwortung in Richtung Individuen gesehen werden.

Da die Kooperationsbereitschaft der Klienten jedoch nicht als selbstverständlich angenommen werden kann, bedarf es des Einsatzes „neuer“ Instrumente, diese sicherzustellen. Diese Instrumente stehen sowohl für eine zunehmende Individualisierung und Ökonomisierung der Leistungen¹⁷ als auch für die Zunahme von staatlichem Zwang und Kontrolle. Zentral erscheint dabei, dass die Beziehungen zwischen Klienten und Arbeitsverwaltung nun durch einen „Vertrag“ geregelt werden. In Großbritannien und Dänemark wird im Rahmen des *Integration Plan* bzw. *des Individual Action Plan* und in der Bundesrepublik im Rahmen der *Eingliederungsvereinbarung* in Kooperation zwischen den Klienten und den Sachbearbeitern bzw. *case managern* der Arbeitsverwaltung festgelegt, welche Aktivitäten der Klient unternimmt, um seine Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern und welche Hilfestellungen (Maßnahmen, Leistungen) er dabei von der Arbeitsverwaltung erhält. Das nicht Erfüllen von geschlossenen Vereinbarungen von Seiten der Klienten, z.B. fehlende Aktivitäten bei der Arbeitssuche bzw. die Verweigerung „angemessener“ Arbeit, kann durch den Entzug von Transferleistungen sanktioniert werden. Das Instrument der Eingliederungsvereinbarungen steht damit für einen Wandel „vom Status zum Kontrakt“ (Streeck 1988).

¹⁷ Der Aspekt der Individualisierung und Ökonomisierung von Leistungen fand darüber hinaus in Deutschland seinen Ausdruck in der Einführung von Leistungsgutscheinen (Bildungsgutscheine oder auch Kinderbetreuungsgutscheinen in einigen Kommunen). Dies entspricht einer stärker marktformigen Organisation von Angebot und Nachfrage der Maßnahmen. Gleichzeitig wird die Verantwortung für die Auswahl der Maßnahmen – und damit gegebenenfalls auch für deren fehlenden Erfolg hinsichtlich der Arbeitsmarktintegration – in Richtung Individuum verschoben.

Darüber hinaus erfolgt das Sicherstellen der „Kooperationsbereitschaft“ von Sozialstaatsklienten vermehrt über die Gestaltung von Konditionalprogrammen, die nach dem Motto „Fördern und Fordern“ je nach Ausgestaltung auf Anreiz oder Sanktion bzw. Zwang sowie zunehmender Kontrolle beruhen (Trube/Wohlfahrt 2001). Als Beispiel sind hier die „*welfare to work*“ Programme in Großbritannien zu nennen, welche den Bezug von Sozialleistungen zur Sicherung des Existenzminimums (bzw. darüber hinaus gewährter finanzieller Transfers) an die Arbeitsaufnahme knüpfen. Ausnahmen für die „Arbeitsfähigkeit“ werden dabei explizit definiert und bedürfen entsprechender Nachweise.

Der weitgehend einheitliche Tenor der Veränderungen der Regulierungsbeziehungen zwischen Sozialstaat und Sozialstaatsklienten in allen drei Ländern verweist damit auf eine generelle Ambivalenz bei der Umsetzung aktivierender Arbeitsmarktpolitik. Ausgehend von unterschiedlichen Leistungsniveaus können Kürzungen sozialer Transfers gleichwohl überall (Acker 2000) indirekt als Verlagerung der Finanzierungsverantwortung des sozialen Risikos Arbeitslosigkeit zu Lasten der Individuen bzw. ihrer Familien interpretiert werden. Zudem ergibt sich in Form der kontraktförmigen Regulierung, welche die vermehrte Koproduktion sozialpolitischer Outcomes einfordert, auch eine Verlagerung der Vollzugsverantwortung sozialpolitischer Maßnahmen auf das Individuum. Die eigentliche Ambivalenz zeigt sich jedoch dadurch, dass die Reformen einerseits tatsächlich mehr Möglichkeiten der Selbstbestimmung und individuellen Entscheidungen eröffnen, andererseits aber von einer Zunahme staatlichen Zwangs und Kontrolle geprägt sind. In Bezug auf die individuellen Sozialstaatsklienten kann daher nur bedingt von einem Rückzug des Staates gesprochen werden, vielmehr muss gleichzeitig eine Zunahme staatlichen Einflusses und Zwangs in Bezug auf Bereiche der bislang privaten Lebensführung hinein konstatiert werden.

3.3 Wandel der Aufgabenverteilung und Regulierungsbeziehungen im Staat selbst

Im Einklang mit dem Ansatz des *New Public Management* zielen die Reformen des aktivierenden Sozialstaates in allen untersuchten Ländern sowohl auf Verschlinkung als auch auf eine zunehmende Dezentralisierung und (teil-) Verselbständigung von staatlichen Organisationseinheiten innerhalb des öffentlichen Sektors (Giddens 1998b, Bandemer/Hilbert 2001, Gilbert 2002, Gilbert/Gilbert 1989). Darüber hinaus wurden im Sinne der *Holistic Governance* verschiedene institutionelle Reformen der politikfeldübergreifenden Koordination bzw. der Verschmelzung von Maßnahmen zur Umsetzung der mit der aktivierenden Politik einhergehenden Koordinationsanforderungen umgesetzt.

- In Deutschland wurde mit dem SGB III die Budgetsteuerung der mittleren und unteren Verwaltungsebene eingeführt. Darüber hinaus stellt die so genannte freie

Förderung (§ 10 SGBIII) einen wichtigen Schritt in Richtung Dezentralisierung bzw. Regionalisierung aktiver Arbeitsmarktpolitik dar, indem den Arbeitsämtern die Möglichkeit gegeben wird, bis zu zehn Prozent ihres Eingliederungstitels für Neuansätze, Modellversuche und das Schließen von Regelungslücken zu verwenden (Müntnich/Wießner 2002). Mit den Hartz Reformen verbunden wurde die Vorgabe des Gesetzgebers, die verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Programme zu evaluieren.

- In Großbritannien folgt die Arbeitsmarktsteuerung dem *Management by Objectives*. Dazu legt das mittlerweile zuständige Ministerium, das *Department for Work and Pensions*, jährliche arbeitsmarktpolitische Ziele sowie die Mittelvergabe zusammen mit dem *Treasury* (Finanzministerium) in Form eines so genannten *Public Service Agreement* fest. Um dabei die operativen Unterziele auf die regionale und lokale Ebene herunterbrechen zu können, werden zwischen DWP und *Jobcentre Plus* Leistungsvereinbarungen getroffen (Knuth, Schweer/Siemes 2004:19f). Die Ausweisung regionaler *Employment Zones* (siehe unten) sowie die damit verbundene hohe Flexibilität vor Ort bei der Gestaltung von innovativen Maßnahmen kann darüber hinaus auch als partielle Dezentralisierung angesehen werden. Darüber hinaus spielt die Evaluierung der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik eine zentrale Rolle. Neben der monatlichen Veröffentlichung von Teilnehmerzahlen hat die britische Regierung bis 2001 mehr als 60 offizielle Evaluationsstudien zum *New Deal* verabschiedet und damit ihre Zielvorgaben abgeglichen (Finn 2002:11).
- In Dänemark wurde 1994 ein ziel- und ergebnisorientiertes Kontraktmanagement sowie 1995 ein Qualitätsmanagement nach dem *EFQM-System* eingeführt. Zudem trug die Kompetenzerweiterung der regionalen Arbeitsmarkträte (RARs) zu einer starken Dezentralisierung bzw. Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik bei. Damit soll erreicht werden, dass einerseits eine strategisch-einheitliche, aber an regionale und lokale Bedingungen angepasste Arbeitsmarktpolitik implementiert werden kann. Gleichwohl erscheinen aus lokale bzw. regionaler Perspektive viele Vorgaben der zentralen Arbeitsmarktbehörde AMS noch zu rigide, weshalb mehr Handlungsspielraum für die lokalen Akteure gefordert wird (Arnkil/Spangar 2004).

Weitere institutionelle Reformen der Sozialverwaltungen und der Ministerialbürokratien zeigen ebenso wie ein verändertes Policy Framing und politikfeldübergreifende Zielsetzungen und Verflechtungen einen Wandel im Sinne der *Holistic Governance*.

Sowohl im Zuge der britischen, der dänischen als auch der nunmehr in Deutschland stattfindenden Reform der Arbeitsverwaltung wurde *Case Management* als dominantes Verwaltungsprinzip eingeführt. Verschiedene Instrumente, die ursprünglich in unter-

schiedlichen Sozialverwaltungen administriert und durch verschiedene Ressorts beaufsichtigt waren, wurden bzw. werden verschmolzen. Zu nennen ist hier für Deutschland die 2005 durchgeführte Zusammenlegung der Sozialhilfeleistungen für Erwerbsfähige und der Arbeitslosenhilfe. Das als *Hartz IV* bezeichnete Reformprojekt folgt damit weitgehend dem britischen Vorbild der *Jobseeker's Allowance*, mit der bereits 1996 das beitragsfinanzierte Arbeitslosengeld und die bedürftigkeitsgeprüfte Sozialhilfe für beschäftigungsfähige Klienten in einer Leistung zusammengefasst wurden (Trickey/Walker 2000:188).

Darüber hinaus zielen die Arbeitsmarktreformen in beiden Ländern auf eine organisatorische Verschmelzung von Leistungsverwaltung und Arbeitsvermittlung ab. Für Deutschland bedeutet dies, dass lediglich verschiedene Leistungsabteilungen zusammengelegt werden müssen, da die übergreifende Organisation bereits mit Gründung der Bundesanstalt zusammengeführt wurde. In Großbritannien müssen dagegen die organisatorisch gänzlich getrennten *Unemployment Benefit Agencies* (Arbeitslosengeldverwaltung) und der *Employment Service* bzw. die *Job Centres*, welche für die Arbeitsförderung und Arbeitsvermittlung zuständig waren, bis 2005 in den neuen *JobCentre Plus* integriert und in ihren lokalen Filialen als „one stop“ Anlaufstelle für Arbeitssuchende reorganisiert werden (Finn 2002). Die klassische Dreiteilung zwischen Arbeitslosenversicherung, Arbeitsvermittlung und -förderung sowie Armenfürsorge wurde damit bislang allein in Dänemark beibehalten. 2002 hat jedoch auch hier die Regierung eine Zusammenführung von Arbeits- und Sozialämtern angekündigt, ohne dass bislang festgelegt wurde, unter wessen Regie diese stattfinden wird (Knuth, Schweer/Siemes 2004: 57f).

Die genannten Reformen der Arbeitsadministration wurden begleitet durch neue Ressortzuschnitte auf ministerieller Ebene. Um die Zuständigkeiten für die Arbeits- und Sozialverwaltung zu vereinen, wurden 2001 in Großbritannien Teile des ehemaligen *Department for Education and Employment* und des *Department for Social Security* im *Department for Work and Pensions* zusammengeführt. (Knuth/Finn 2004:7) In Dänemark erhielt 2001 das Bildungsministerium die Kompetenzen für die regionalen Arbeitsmarktbildungszentren und Berufsschulen. Zudem wird in Dänemark die politikfeldübergreifende Koordination durch zahlreiche auch immer wieder neu etablierte inter-ministerielle Gremien und Kommissionen gefestigt.

Darüber hinaus hat ein problemorientierter Ansatz des policy making mit dem Ziel der Armutsbekämpfung dazu geführt, dass – zumindest in Großbritannien und Dänemark – eine Koordination nicht nur zwischen Arbeitsmarkt- und Sozialhilfepolitik, sondern auch mit der Familienpolitik erfolgt. Explizites Ziel dabei war die Beschäftigungsfähigkeit von Müttern, insbesondere von Transferleistungsempfängerinnen bzw. Alleinerziehenden zu fördern. Dazu wurden Maßnahmen wie der Ausbau der Kinderbetreuung

bzw. die Elternurlaubsregelungen im Zusammenhang mit arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen ausgebaut und implementiert (Dingeldey 2003, Dingeldey/Reuter 2003). Beispiele sind die Verbindung des *New Deal* und der *National Child Care Strategy* sowie die Einführung des (*Family*) *Tax Credits* in Großbritannien¹⁸ (Harker 1998). Für Dänemark ist in den 90er Jahren der als Option im Rahmen der arbeitsmarktpolitischen Job Rotation Programme eingeführte Elternurlaub zu nennen sowie eine durch die arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen angestoßene weitere Erhöhung der durchschnittlichen Betreuungsquote der Kinder von 38,1 % 1990 auf 59,2 % im Jahr 2000¹⁹. Ähnlich soll in Deutschland der Ausbau der Betreuung für unter Dreijährige durch Ersparnisse im Zusammenhang mit *Hartz IV* in Höhe von 1,5 Mrd. Euro finanziert werden²⁰. Im Vergleich muss hier jedoch sowohl die generelle Koordination zwischen Arbeitsmarkt- und Familienpolitik im Sinne einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik wie auch das daraus resultierende Leistungsniveau im Bezug auf die Kinderbetreuung am schwächsten angesehen werden²¹ (Dingeldey 2003).

Als Veränderung der Regulierungsbeziehungen des Staates in Bezug auf sich selbst können damit die im NPM genannten Prozesse der Dezentralisierung bzw. Regionalisierung sowie die Veränderung administrativer Steuerungsmodi angeführt werden. Darüber hinaus lassen sich die Zunahme von Koordinationsanstrengungen im Zuge der Restrukturierung von Instrumenten und Ressortzuschnitten sowie von Verwaltungsorganisationen ebenso wie die Zunahme von Politikevaluation als Formen reflexiver Steuerung interpretieren. Die Einführung aktivierender Arbeitsmarktpolitik beinhaltet damit tatsächlich Veränderungen im Sinne der im Ansatz der *Holistic Governance* eingefor-

¹⁸ Die damit einhergehende Ausweitung der Betreuungsangebote hat dazu geführt, dass mittlerweile für 90 % der 3-4 Jährigen ein Betreuungsplatz zur Verfügung steht, allerdings meistens nur für einige wenige Stunden am Tag. Zudem haben jedoch auch die Plätze (pro 100 Kinder) in den Kindergärten (Tagesbetreuung) auf mittlerweile immerhin 9,5 und in den Horten (Schulkinder) auf 8,2 zugenommen (Rake 2001, Finch 2003).

¹⁹ Im Jahr 2000 waren die Betreuungsquoten für die unterschiedlichen Altersgruppen 56,1 % (0-2 Jahre), 92,3 % (3-5 Jahre), 79,0 % (6-9 Jahre) und 10,8 % (10-13 Jahre) (Denmark Statistics 01).

²⁰ Das Angebot soll bis 2010 überall dem örtlichen Bedarf entsprechend ausgestaltet sein; die Zahl der Betreuungsplätze für unter Dreijährige soll in Westdeutschland von derzeit rund 60.000 auf 120.000 im Jahr 2006 und auf rund 230.000 neue Plätze im Jahr 2010 anwachsen (<http://www.bmfsfj.de/Politikbereiche/familie,did=19880.html>).

²¹ Im Jahr 2000 lagen die Versorgungsquoten für die Kinderbetreuung für unter Dreijährige bei 3,6 (14,4)%, für 3-6 Jährige bei 77,2 (85,4) % und für 6-12 Jährige bei 2,9% (15,8) im Westen (im Osten), wobei maximal 1/5 (1/2) der Plätze Ganztagsplätze waren (Dingeldey 2003). Die geplante finanzielle Hilfe in diesem Bereich lässt daher das Erreichen des geplanten Versorgungsniveaus nicht erwarten zumal die Umsetzung der entsprechenden Reformen zudem an die Kooperationsbereitschaft – und die finanziellen Zuschüsse – der Länder geknüpft sind.

derten staatlichen Koordinationsleistungen, die in den verschiedenen Ländern gleichwohl in unterschiedlichem Umfang und mit unterschiedlichen Ergebnissen eingeführt wurden.

4. WANDEL VON GOVERNANCE UND WANDEL DES SOZIALSTAATS

Die Anwendung der in der Steuerungs- und Governance Diskussion erarbeiteten Theorien und Analysekatoren zum institutionellen Wandel erwiesen sich in allen drei hier skizzierten Dimensionen des Wandels als durchaus hilfreich, wenn auch nicht als hinreichend. Die in der Governance Diskussion propagierte These einer Aufgabenverlagerung „weg vom Staat“ und hin zu Markt, Netzwerken bzw. korporativen Akteuren hat sich zwar bestätigt, aber als eindimensional erwiesen. Im Zuge der Implementation aktivierender Arbeitsmarktpolitik lässt sich gleichzeitig eine Zunahme staatlichen Zwangs und Kontrolle in der Beziehung zwischen Sozialstaat und Individuum als auch eine Zunahme staatlicher Koordinationsleistungen bzw. reflexiver Steuerungsformen wahrnehmen. Dies beinhaltet sowohl eine Veränderung der Konturen des Sozialstaates (im Sinne eines „Mehr *und* Weniger“ an sozialstaatlichen (Steuerungs-) Leistungen) als auch einen Funktionswandel des Sozialstaates in Richtung Gewährleistungsstaat.

Damit stützt die Analyse aktivierender Arbeitsmarktpolitik die These eines qualitativen Umbaus des Wohlfahrtsstaates im Sinne eines „Restructuring“ (ähnlich (Clayton/Pontusson 1998, Bonoli/Palier 2000, Clasen/van Oorschot 2002 aber auch Jessop 1991). Entsprechend wird sowohl der Retrenchment These widersprochen, welche u.a. in Folge der Globalisierung einen eindeutigen Rückbau des Sozialstaates prognostiziert (z.B. Altvater/Mahnkopf 1999) als auch der Resilience These, welche lediglich schrittweise und graduelle Anpassungen an neue ökonomische Herausforderungen sowie in Folge der den verschiedenen Wohlfahrtsstaatstypen je eigenen Problemlagen konstatiert.

Die vergleichende Betrachtung von most divergent cases belegt diese Entwicklung für unterschiedliche (west-) europäische Wohlfahrtsstaatstypen. Dabei zeichnet sich für die Arbeitsmarktpolitik eine Annäherung der regimetypischen Institutionen, Regulierungsmuster und Instrumente in Form eines zunehmenden Mix of Governance ab. Die verschiedenen Veränderungen werden jedoch weitgehend pfadabhängig interpretiert und umgesetzt, wie sich exemplarisch anhand der Maßnahmen zur Aktivierung von Müttern zeigen lässt. Zudem tragen unterschiedliche Ausgangsbedingungen dazu bei, dass auch weiterhin starke nationale Differenzen hinsichtlich Dauer und Niveau der Transferleistungen oder auch der Qualität von Dienstleistungen bestehen bleiben. Jenseits der Persistenz dieser regimespezifischen und pfadabhängigen Divergenzen deutet sich damit gleichwohl ein Wandel von Governance im Sozialstaat als universeller Trend wohlfahrtsstaatlichen Wandels an.

LITERATUR

- Perry 6 (1997), *Holistic Government*, London
- Perry 6 (1998), *Problem-Solving Government*; in: Hargreaves, I. and I. Christie, *Tomorrow's Politics. The Third Way and Beyond*, Trowbridge, S. 50-64
- Perry 6, Leat, D., Seltzer, K./Stoker, G. (2002), *Towards Holistic Governance. The new Reform Agenda*, Houndmills/ New York
- Acker, J. (2000), *Revisiting Class: Thinking from Gender, Race, and Organizations*; in: *Social Politics 2. Special Issue: Faces of Inequality/2000*, S. 192-215
- Altwater, E./Mahnkopf, B. (1999), *Grenzen der Globalisierung: Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft*, Münster
- Arnkil, R./Spangar, T. (2004), *Comparing Recent Danish, Finnish and Swedish Labour Market Policy Reforms*; in: *WZB Discussion Paper FS I 01-204 2004*
- Aust, A. (2000), 'Dritter Weg' oder 'Eurokeynesianismus'? Zur Entwicklung der Europäischen Beschäftigungspolitik seit dem Amsterdamer Vertrag"; in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 3/2000*, S. 269-283
- Aust, A./Bieling, H.-J. (1996), *Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in Westeuropa - zwischen strategischer Konvergenz und institutioneller Vielfalt*; in: *Zeitschrift für Sozialreform 3/1996*, S. 141-166
- Bandemer, S. v. (1999), *Der aktivierende Staat: Konturen einer Modernisierungsstrategie von Staat und Gesellschaft*; in: *Institut Arbeit und Technik, Jahrbuch 1998/99, Gelsenkirchen*, S. 64-75
- Bandemer, S. v. (2001), *Aktivierender Staat, New Governance und Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik*; in: *Olk, T., A. Evers and R. G. Heinze, Baustelle Sozialstaat. Umbauten und veränderte Grundrisse.*, Wiesbaden, S. 37-51
- Bandemer, S. v./Hilbert, J. (2001), *Vom expandierenden zum aktivierenden Staat*; in: *Bandemer, S. v., B. Blanke, F. Nullmeier and G. Wewer, Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen*, S. 17-25
- Benz, A. (1994), *Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen*, Baden-Baden
- Benz, A. (1997), *Kooperativer Staat? Gesellschaftliche Einflußnahme auf staatliche Steuerung*; in: *Klein, A. and R. Schmalz-Bruns, Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen der Demokratisierung*, Bonn, S. 88-113
- Benz, A. (2004a), *Einleitung: Governance - Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?*; in: *Benz, A., Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*, Wiesbaden, S. 11-29
- Blair, T. (1998), *A New Contract for Welfare*, Cm 3805; in: *HMSO, London*
- Blanke, B./Bandemer, S. v. (1999), *Der "aktivierende Staat"*; in: *Gewerkschaftliche Monatshefte 6/1999*, S. 321-330
- Bonoli, G./Palier, B. (2000), *How Do Welfare States Change? Institutions and Their Impact on the Politics of Welfare State Reform in Western Europe*; in: *European Review 3/2000*, S. 333-352
- Braun, D. (2000), *Politische Gesellschaftssteuerung zwischen System und Akteur*; in: *Lange, S. and D. Braun, Politische Steuerung zwischen System und Akteur. Eine Einführung*, Opladen, S. 99-176

- Braun, D. (2001), Steuerungstheorie als Staats- und Gesellschaftstheorie; in: Burth, H.-P. and A. Görlitz, Politische Steuerung in Theorie und Praxis, Baden-Baden, S. 101-131
- Clasen, J. (1999), Unemployment Compensation and Other Labour-Market Policies; in: Clasen, J., Comparative Social Policy: Concepts, Theories and Methods, Oxford, S. 195-178
- Clasen, J. (2000), Motives, Means and Opportunities: Reforming Unemployment Compensation in the 1990s; in: West European Politics 2/2000, S. 89-113
- Clasen, J./Clegg, D. (2003), Unemployment Protection and Labour Market Reform in France and Great Britain in the 1990s: Solidarity Versus Activation?; in: Journal of Social Policy 3/2003, S. 361-381
- Clasen, J./van Oorschot, W. (2002), Changing Principles in European Social Security; in: European Journal of Social Security 2/2002, S. 89-115
- Clayton, R./Pontusson, J. (1998), Welfare State Retrenchment Revisited. Entitlement Cuts, Public Sector Restructuring, and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist Society; in: World Politics 1998, S. 67-98
- Dingeldey, I. (2003), Politikfeldübergreifende Koordination als neue Steuerungsform im aktivierenden Sozialstaat; in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 1/2003, S. 97-107
- Dingeldey, I. (2005a), Vom klassischen zum aktivierenden Wohlfahrtsstaat; in: Groh, K. and C. Weinbach, Zur Genealogie des Politischen Raums. Staats- und Politikkonzepte, Wiesbaden
- Dingeldey, I. (2005b), Welfare State Transformation between 'Workfare' and an 'Enabling' State. Trans-State Working Papers, Series of the CRC 597, Transformations of the State, forthcoming, Bremen
- Dingeldey, I. (2005c), Zehn Jahre aktivierende Arbeitsmarktpolitik in Dänemark; in: WSI-Mitteilungen 1/2005c, S. 18-24
- Dingeldey, I./Reuter, S. (2003), Beschäftigungseffekte der neuen Verflechtung zwischen Familien- und Arbeitsmarktpolitik; in: WSI-Mitteilungen 11/2003, S. 659-673
- Esping-Andersen, G. (1990), The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge
- Finch, N. (2003), Family Policy in the UK; in: <http://www.york.ac.uk/inst/spru/research/summs/welempfc.htm> 2003, S.
- Finn, D. (2002), Getting Welfare to Work: Lessons from Britain's New Deal; in: Labour Economics: A Journal of Labour Economics and Labour Relations 4/2002
- Finn, D. (2004), The Role of Contracts and the Private Sector in Delivering Britain's 'Employment First' Welfare State; in: Sol, E. and M. Westerveld, Contractualism in Employment Services, Amsterdam
- Giddens, A. (1997, 1994), Jenseits von Links und Rechts, Frankfurt
- Giddens, A. (1998a), Equality and the Social Investment State; in: Hargreaves, I. and I. Christie, Tomorrow's Politics. The Third Way and Beyond, London, S. 25-40
- Giddens, A. (1998b), The Third Way. The Renewal of Social Democracy, Cambridge
- Giddens, A. (2000), The Third Way and its Critics, Cambridge
- Gilbert, N. (2002), Transformation of the Welfare State. The Silent Surrender of Public Responsibility, Oxford

- Gilbert, N./Gilbert, B. (1989), *The Enabling State. Modern Welfare Capitalism in America*, New York/Oxford
- Görlitz, A. (1995), *Politische Steuerung. Ein Studienbuch*, Opladen
- Gottschall, K./Dingeldey, I. (2000), *Arbeitsmarktpolitik im konservativ-korporatistischen Wohlfahrtsstaat: Auf dem Weg zu reflexiver Deregulierung?*; in: Leibfried, S. and U. Wagschal, *Der deutsche Sozialstaat. Bilanzen - Reformen - Perspektiven*, Frankfurt, S. 306-339
- Grande, E. (1995), *Regieren in verflochtenen Verhandlungssystemen*; in: Mayntz, R. and F. Scharpf, *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*, Frankfurt/ New York, S. 327-368
- Haak, C. (2003), *Weiterbildung in kleinen und mittleren Betrieben: Ein deutsch-dänischer Vergleich*; in: WZB-Discussion Paper SPI 2003 -101 2003
- Harker, L. (1998), *A National Childcare Strategy: Does it Meet the Childcare Challenge?*; in: *The Political Quarterly* 4/1998, S. 458-463
- Heinelt, H. (2003), *Arbeitsmarktpolitik - von "versorgenden" wohlfahrtsstaatlichen Interventionen zur "aktivierenden" Beschäftigungsförderung*; in: Gohr, A. and M. Seeleib-Kaiser, *Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün*, Wiesbaden, S. 125-146
- Henninger, A. (2000), *Frauenförderung in der Arbeitsmarktpolitik*, Opladen
- Hombach, B. (1998), *Aufbruch - Die Politik der Neuen Mitte*, München/Düsseldorf
- Hombach, B. (1999), *Die Balance von Rechten und Pflichten sichern. Der aktivierende Sozialstaat - das neue Leitbild*; in: *Soziale Sicherheit* 2/1999, S. 41-45
- Hyde, M., Dixon, J./Joyner, M. (1999), *"Work for those that can, security for those that cannot": The United Kingdom's new Social Security Reform Agenda*; in: *International Social Security Review* 4/1999, S. 69-86
- Jacobsson, K. (2004), *A European Politics for Employability: The Political Discourse on Employability of the EU and the OECD*; in: Garsten, C. and K. Jacobsson, *Learning To Be Employable. New Agendas on Work, Responsibility and Learning in a Globalizing World*, New York, S. 42-61
- Jann, W. (2001), *Neues Steuerungsmodell*; in: Blanke, B., S. v. Bandemer, F. Nullmeier and G. Wewer, *Handbuch zur Verwaltungsreform*, Opladen, S. 82-92
- Jann, W./Wegerich, K. (2004), *Governance und Verwaltungspolitik*; in: Benz, A., *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*, Wiesbaden, S. 193-214
- Jessop, B. (1991), *The Welfare State in the Transition from Fordism to Post-Fordism*; in: Jessop, B., H. Kastendiek, K. Nielsen and O. K. Pedersen, *The Politics of Flexibility. Restructuring State and Industry in Britain, Germany and Scandinavia*, Brookfield, S. 82-104
- Kannengießer, C./Gundel, E. (2003), *Der Reformprozess der Bundesanstalt für Arbeit - vom bürokratischen Monolith zum Dienstleister am Markt*; in: *Sozialer Fortschritt* 8/2003, S. 207-213
- Katzenstein, P., J. (1987), *Policy and Politics in West Germany. The Growth of a Semi-Sovereign State.*, Philadelphia
- Kaufmann, F.-X. (1982), *Elemente einer soziologischen Theorie sozialpolitischer Intervention*; in: Kaufmann, F.-X., *Staatliche Sozialpolitik und Familie*, München/ Wien, S. 49-86

- Kaufmann, F.-X. (1994), Diskurse über Staatsaufgaben; in: Grimm, D. and E. Hagenah, u. M. v., Staatsaufgaben, Baden-Baden, S. 15-41
- Kaufmann, F.-X. (1998), Der Sozialstaat als Prozeß - für eine Sozialpolitik zweiter Ordnung; in: Ruland, F., Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats, Heidelberg, S. 307-322
- Kaufmann, F.-X. (2002), Sozialstaatlichkeit unter den Bedingungen moderner Wirtschaft; in: Kaufmann, F.-X., Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen, Opladen, S. 261-284
- Keller, B. (1999), Aktuelle Entwicklungen "europäischer" Beschäftigungspolitik: Vom Weißbuch zum Beschäftigungskapitel; in: Sozialer Fortschritt 6/1999, S. 141-150
- Knuth, M./Finn, D. (2004), Hartz oder Harrods? Reformen der Arbeitsförderung im vereinten Königreich; in: IAT-Report 2004-04/2004
- Knuth, M., Schweer, O./Siemes, S. (2004), Drei Menüs - und kein Rezept? Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in Großbritannien, in den Niederlanden und in Dänemark, Bonn
- Konle-Seidl, R. (2003), Von der Anstalt zum ersten Dienstleister am Arbeitsmarkt? Möglichkeiten und Grenzen der Reform der Bundesanstalt für Arbeit; in: Gesundheits- und Sozialpolitik 1/2/2003, S. 22-29
- Konle-Seidl, R./Walwei, U. (2001), Job Placement Regimes in Europe: Trends and Impacts of Changes, Nürnberg
- Kooiman, J. (1993), Governance: Introduction; in: Kooiman, J., Modern Governance. New Government-Society Interactions, London/Newbury Park/New Delhi, S. 1-9
- Kooiman, J./Van Vliet, M. (1993), Governance and Public Management; in: Eliassen, K. and J. Kooiman, Managing Public Organisations, London
- Lefresne, F. (1999), Employability at the Heart of the European Employment Strategy; in: Transfer 4/1999, S. 460-481
- Leisering, L. (1999), Der Sozialstaat in der "zweiten Moderne". Ambivalenzen und Zukunftsperspektiven; in: Lamnek, S. and J. Luedtke, Der Sozialstaat zwischen "Markt" und "Hedonismus"?, Opladen, S. 75-92
- Leisering, L./Hilkert, B. (2001), Strategien des Umbaus im lokalen Sozialstaat, Bielefeld
- Lenk, K. (2000), New Public Management - auf dem Weg zur Reorganisation grundlegender staatlicher Leistungen; in: Gerlach, I. and P. Nitschke, Metamorphosen des Leviathan? Staatsaufgaben im Umbruch, Opladen, S. 71-83
- Lister, R. (1998), From Equality to Social Inclusion: New Labour and the Welfare State; in: Critical Social Policy 2/1998, S. 215-225
- Lütz, S. (2004), Governance in der politischen Ökonomie; in: Benz, A., Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, Wiesbaden, S. 147-172
- Marshall, T. H. (1949, 1992), Staatsbürgerrechte und soziale Klassen; in: Marshall, T. H., Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt, S. 33-94

- Mayntz, R. (1997a), Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie; in: Mayntz, R., Soziale Dynamik und politische Steuerung: theoretische und methodologische Überlegungen, Frankfurt, S. 262-292
- Mayntz, R. (1997b), Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme; in: Mayntz, R., Soziale Dynamik und politische Steuerung: theoretische und methodologische Überlegungen, Frankfurt, S. 186-208
- Mayntz, R. (2004), Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?, Köln
- Mayntz, R./Scharpf, F. (1973), Voraussetzungen und Einschränkungen aktiver Politik; in: Mayntz, R. and F. Scharpf, Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes, München
- Mohr, K. (2004), Pfadabhängige Restrukturierung oder Konvergenz? Reformen in der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe in Deutschland und Großbritannien im Vergleich; in: Zeitschrift für Sozialreform 3/2004, S. 283-312
- Müntnich, M./Wießner, F. (2002), Begleitforschung zur Freien Förderung nach § 10 SGB III - Einige Reflexionen zu sozialen Experimenten und der Evaluation von Modellversuchen; in: Brinkmann, C. and F. Wießner, Innovationen in der Arbeitsmarktpolitik durch freie Förderung, Nürnberg, S. 219-238
- Newman, J. (2001), Modernising Governance, London/Oaks/New Delhi
- Nozick, R. (1974), Anarchy, State and Utopia, New York
- OECD (1994), New Orientations for Social Policy; in: OECD Social Policy Studies 12/1994
- OECD (2001), Thematic Review on Adult Learning. Background Report Denmark, Paris
- OECD (2003), Denmark, Paris
- Olk, T. (2000), Weder Rund-Um-Versorgung noch "pure" Eigenverantwortung. Aktivierende Strategien der Politik für Familien, alte Menschen, Frauen, Kinder und Jugendliche; in: Mezger, E. and K.-W. West, Aktiver Sozialstaat und politisches Handeln, Marburg, S. 105-125
- Oppen, M./Wegener, A. (1998), Restrukturierung der kommunalen Dienstleistungsproduktion, Berlin
- Pierre, J./Peters, G. (2000), Governance, Politics and the State, Houndmills/London
- Rake, K. (2001), Gender and New Labour's Social Policies; in: Journal of Social Policy 2/2001, S. 209-231
- Rhodes, R. A. W. (1997), Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability, Buckingham/Philadelphia
- Rhodes, R. A. W. (2000a), Governance and Public Administration; in: Pierre, J., Debating Governance, Oxford, S. 54-91
- Rhodes, R. A. W. (2000b), The Governance Narrative: Key Findings and Lessons from the ESRC's Whitehall Programm; in: Public Administration 1/2000b, S. 345-363
- Rhodes, R. A. W., Carmichael, P., McMillan, J./Massey, A. (2003), Decentralizing the Civil Service. From Unitary State to Differentiated Polity in the United Kingdom, Buckingham Philadelphia
- Ritter, E.-H. (1979), Der kooperative Staat; in: Archiv des öffentlichen Rechts 1979, S. 389-413

- Ritter, E.-H. (1990), Das Recht als Steuerungsmedium im kooperativen Staat; in: Grimm, D. and E. Hagenah, u. M. v., Wachsende Staatsaufgaben - sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts, Baden-Baden, S. 69-113
- Sainsbury, D. (1999), *Gender and Welfare State Regimes*, Oxford
- Scharpf, F. (1972), Komplexität als Schranke der politischen Planung; in: Scharpf, F., *Planung als politischer Prozeß*, Frankfurt, S. 73-112
- Scharpf, F. (1993), Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen; in: Héritier, A., *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Opladen, S. 57-83
- Schmid, G. (1994), *Reorganisation der Arbeitsmarktpolitik. Märkte, Politische Steuerung und Netzwerke der Weiterbildung für Arbeitslose in der Europäischen Union*, Berlin
- Schmid, G. (1996), *Reform der Arbeitsmarktpolitik. Vom fürsorgenden Wohlfahrtsstaat zum kooperativen Sozialstaat*; in: *WSI-Mitteilungen 10/1996*, S. 629-641
- Schmid, G. (2004), *Gewährleistungsstaat und Arbeitsmarkt. Neue Formen von Governance in der Arbeitsmarktpolitik*, Berlin
- Schröder, G. (1995), Der aktivierende Staat aus der Sicht der Politik: Perspektiven für die Zukunftsfähigkeit von Wirtschaft und Politik; in: Behrens, F., R. G. Heinze, J. Hilbert, S. Stöbe and E. M. Walsken, *Den Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltungen*, Berlin, S. 277-293
- Schröder, G./Blair, T. (1999), Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten; in: *Blätter für Deutsche und Internationale Politik 7/1999*, S. 888-896
- Schröter, E./Wollmann, H. (2001), *New Public Management*; in: Blanke, B., S. v. Bandemer, F. Nullmeier and G. Wewer, *Handbuch zur Verwaltungsreform*, Opladen, S. 71-82
- Schuppert, G. F. (1989), Markt, Staat, Dritter Sektor - oder noch mehr? Sektorspezifische Steuerungsprobleme ausdifferenzierter Staatlichkeit; in: Ellwein, T., J. Hesse, R. Mayntz and F. Scharpf, *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Baden-Baden, S. 47-83
- Schuppert, G. F. (1990), Grenzen und Alternativen zur Steuerung durch Recht; in: Grimm, D., *Wachsende Staatsaufgaben - sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts.*, Baden-Baden, S. 217-249
- Schuppert, G. F. (1997), Vom produzierenden zum gewährleistenden Staat: Privatisierung als Veränderung staatlicher Handlungsformen; in: König, K. and A. Benz, *Privatisierung und staatliche Regulierung: Bahn, Post und Telekommunikation, Rundfunk*, Baden-Baden, S. 539-575
- Schuppert, G. F. (2003), *Staatswissenschaft*, Baden-Baden
- Sell, S. (2000), Arbeitsmarktpolitik - Vom langsamen Sterben einer guten Absicht oder Renaissance im Modell des "aktivierenden Sozialstaates"?; in: Schulz-Nieswandt, F., *Sozialpolitische Trends in Deutschland in den letzten drei Dekaden.*, Berlin, S. 143-165
- Stoker, G. (1998), Governance as Theory: Five Propositions; in: *International Social Science Journal 155/1998*, S. 17-28
- Streeck, W. (1988), *Status und Vertrag als Grundkategorien einer soziologischen Theorie der industriellen Beziehungen*, Berlin

- Streeck, W. (1998), Einleitung: Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie?; in: Streeck, W., Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie. Herausforderungen für die Demokratietheorie, Frankfurt/New York, S. 11-59
- Streeck, W./Schmitter, P. C. (1985a), Community, Market, State - and Associations?; in: European Sociological Review 2/1985a, S. 119-138
- Streeck, W./Schmitter, P. C. (1985b), Gemeinschaft, Markt und Staat - und die Verbände? Der mögliche Beitrag von Interessenregierungen zur sozialen Ordnung; in: Journal für Sozialforschung 2/1985b, S. 133-157
- Torfig, J. (1999), Workfare with Welfare: Recent Reforms of the Danish Welfare State; in: Journal of European Social Policy 1/1999, S. 5-28
- Trampusch, C. (2003), Dauerproblem Arbeitsmarkt: Reformblockaden und Lösungskonzepte; in: Aus Politik und Zeitgeschichte 2003, S. 16-23
- Trickey, H./Walker, R. (2000), Steps to Compulsion within British Labour Market Policies; in: Lödemel, I. and H. Trickey, An Offer You can't refuse, Bristol, S. 181-214
- Trube, A./Wohlfahrt, N. (2001), "Der aktivierende Sozialstaat" - Sozialpolitik zwischen Individualisierung und einer neuen politischen Ökonomie der inneren Sicherheit; in: WSI-Mitteilungen 1/2001, S. 27-36
- Voigt, R. (1996), Des Staates neue Kleider. Entwicklungslinien moderner Staatlichkeit, Baden-Baden
- Weil, M. (2004), 'The Learning Region' in Germany - Regional Networks as the ne Forms of Governance in Adult Learning? A Case Study; in: Husemann, R. and A. Heikkinen, Governance and Marketisation in Vocational and Continuing Education, Frankfurt/Berlin/Bern/Bruxelles/New York/Oxford/Wien, S. 191-201
- Willke, H. (1987), Entzauberung des Staates. Grundlagen einer systemtheoretischen Argumentation; in: Ellwein, T., J. J. Hesse, R. Mayntz and F. Scharpf, Jahrbuch für Staats- und Verwaltungswissenschaft, Baden-Baden, S. 285-308
- Willke, H. (1995), Systemtheorie III: Steuerungstheorie, Stuttgart, Jena

BIOGRAPHISCHE ANMERKUNG

Dr. **Irene Dingeldey** ist Wissenschaftliche Assistentin am Zentrum für Sozialpolitik in Bremen und leitet zusammen mit Prof. Dr. Karin Gottschall das Projekt „Neue Steuerungsformen in der Arbeitsmarktpolitik? Ein Vergleich zur Koordination von Arbeitsmarkt und Familienpolitik in ausgewählten EU-Ländern“, das dem Sonderforschungsbereich 597 Staatlichkeit im Wandel (TranState) assoziiert ist. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen bei der Theorie staatlicher Steuerung sowie der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung mit Schwerpunkten bei den Politikfeldern Arbeitsmarkt- und Familienpolitik .

Telefon: +49 421 218-9557

Fax: +49 421 218-9567

E-Mail: i.dingeldey@zes.uni-bremen.de

Anschrift: Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik, Parkallee 39, 28209 Bremen