

Straßheim, Holger

Working Paper

Der Ruf der Sirenen - Zur Dynamik politischen Benchmarkings: Eine Analyse anhand der US-Sozialreformen

WZB Discussion Paper, No. FS II 01-201

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Straßheim, Holger (2001) : Der Ruf der Sirenen - Zur Dynamik politischen Benchmarkings: Eine Analyse anhand der US-Sozialreformen, WZB Discussion Paper, No. FS II 01-201, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/50766>

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.

Veröffentlichungsreihe der Abteilung **Regulierung von Arbeit**
des Forschungsschwerpunktes Technik-Arbeit-Umwelt des
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

FS II 01-201

Der Ruf der Sirenen -
Zur Dynamik politischen Benchmarkings
Eine Analyse anhand der US-Sozialreformen

Holger Straßheim

Berlin, im Januar 2001

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB)
Reichpietschufer 50, 10785 Berlin
Telefon: (030) 25491-0

Zitierweise:

Strassheim, Holger 2001:

Der Ruf der Sirenen – Zur Dynamik politischen

Benchmarkings. Eine Analyse anhand der US-Sozialreform.

Discussion Paper FS II 01-201. Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung (WZB)

Zusammenfassung:

Der Ruf der Sirenen – Zur Dynamik politischen Benchmarkings. Eine Analyse anhand der US-Sozialreformen

Seit Anfang der achtziger Jahre hat die Politik das Lernen durch Leistungsvergleiche entdeckt. Auf regionaler, nationaler und transnationaler Ebene bezeichnet Benchmarking einen Politikstil, der Entscheidungen im Rückgriff auf best practises formuliert und begründet. Diese Entwicklung wird mal als Ausdruck vermehrten Politiklernens, mal als Ergebnis eines zwanghaften Modewahns gedeutet. Die vorliegende Analyse der US-Sozialreformen zeigt, dass Benchmarking unter Bedingungen des experimentellen Wohlfahrtsstaates die Diffusion von Innovationen tatsächlich enorm beschleunigen und institutionalisieren kann. So erhält in den USA der jüngste sozialpolitische Paradigmenwandel (Welfare-to-Work) seine Dynamik in Verbindung mit einem parallel ablaufenden steuerungspolitischen Paradigmenwandel (Benchmarking). Benchmarking erreicht dieses Transferpotential durch eine Ausblendung des Randbedingungen und Reformfolgen. Seine scheinbare Neutralität macht es unwiderstehlich und unverzichtbar für die Legitimation von Reformentscheidungen. Lokale Sozialverwaltungen entziehen sich allerdings mehr und mehr diesem indirekt erzwungenen Transfer. Es ergeben sich Konsequenzen für die neuere Policy-Transfer-Forschung sowie für die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung.

Abstract:

Siren Call – The Dynamics of Political Benchmarking and the US-Welfare-Reforms

Since the early eighties learning through competitive performance has entered the political agenda. On regional, national, and international level benchmarking is defined by a certain style of politics that legitimizes political decision in terms of best practises. This development has been interpreted as the expression of increased policy learning and deliberation but also as a new "siren call" or fashion of public management. The analysis of US-welfare reforms shows that under conditions of experimental welfare state benchmarking can indeed speed-up and institutionalize the diffusion of innovations. In the US the recent paradigm shift of social policy (welfare-to-work) is driven in connexion to a paradigm shift of public governance (benchmarking). Benchmarking achieves this transfer potential by blinding out conditions and consequences. Its pretended neutrality makes it irresistible and indispensable for the legitimation of reform decisions. Local welfare administrations though tend more and more to refuse this indirect coercive transfer. Results of this analysis are of interest for policy transfer studies and comparative welfare state analysis.

Inhalt

1. Deliberation oder Siren Call - Die zwei Deutungen politischen Benchmarkings	3
2. Ansätze einer Theorie politischer Steuerungsparadigmen.....	7
3. Politisches Benchmarking und Welfare-to-Work: Die Reform der US-Sozialpolitik.....	9
4. Schlussfolgerungen	19
5. Literatur	22

1. Deliberation oder Siren Call - Die zwei Deutungen politischen Benchmarkings*

Benchmarking ist ein Modewort mit Folgen. Auf der Suche nach ausgezeichneten Leistungen - "In Search of Excellence"¹ - bedient sich der öffentliche Sektor seit Jahrzehnten einer Unzahl von Management- und Budgetierungskonzepten. Dahinter steht das wiederholte Bemühen, der Irrationalität politischer Prozesse die Rationalität politischer Planung entgegenzusetzen.² Anfang der 80er Jahre hat die Politik das Lernen durch Leistungsvergleiche als neue Legitimationsquelle entdeckt. *Best practices* liefern nun häufig den Begründungszusammenhang für öffentliche Reformen:

In Großbritannien arbeiten gut 70% der Regierungsangestellten in sogenannten *Next Step Agencies*, die sowohl gegen private Unternehmen als auch gegen Behörden anderer Länder *gebenchmarked* werden.³ Schweden verglich 1992 seine Haushaltsplanung mit der Haushaltsplanung von 12 anderen OECD-Ländern, um Gründe für Flexibilität und Friktionen zu identifizieren. Seit 1993 erfolgt dort ein jährliches Benchmarking der sozialpolitischen Effektivität von Regionalverwaltungen.⁴ Ähnliche Benchmarkingprozesse - seien sie intern, extern oder funktional, seien sie resultat-, prozeß- oder standardorientiert⁵ - lassen sich überall in Europa, aber auch in Kanada, Australien, Neuseeland, Japan und den USA beobachten⁶. Die OECD verbreitet Performanz-Indikatoren für den internationalen Vergleich von Bildungs- und Gesundheitssystemen, von Banken- und Telekommunikationsmärkten;⁷ die Bertelsmann-Stiftung präsentiert regelmäßig ihre Beschäftigungs- und Städterankings;⁸ und aus den Verlautbarungen der Generaldirektion "Arbeit und Soziales" der Europäischen Union ist Benchmarking schlechterdings nicht mehr wegzudenken.⁹

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung haben sich zwei Deutungen politischen Benchmarkings herausgebildet:

* Eine erste Version dieses Papers wurde auf der Tagung der Ad-Hoc-Gruppe der DVPW "Politik und Kognition" am 25.02.2000 in Darmstadt vorgestellt. Ich danke den Teilnehmern dieser Konferenz für wertvolle Hinweise. Eine überarbeitete Fassung erscheint in: Frank Nullmeier (Hrsg.). *Politik als Lernprozeß?* Opladen: Leske+Budrich, 2001. Ich möchte mich bei Jochen Lang, Frank Nullmeier, Maria Oppen, Josef Schmid und Holger Schütz für kritische Kommentare bedanken. Silke Bräuninger hat durch ihre Internetrecherchen einen wichtigen Beitrag zu diesem Artikel geleistet. Vor allem aber habe ich Frieder Naschold zu danken, der meine Arbeit unterstützt und gefördert hat.

¹ Vgl. das bekannte Motiv bei Peters/Waterman 1982.

² Vgl. Naschold 1995, Bogumil/Naschold 2000 sowie für eine grundlegende Kritik des Managementprozesses Schreyögg 1991.

³ Vgl. Cowper/Samuels 1997.

⁴ Vgl. Dahlberg/Isaksson 1997.

⁵ Vgl. zu den verschiedenen Konzepten Schütz/Speckesser/Schmid 1998 sowie Löffler 1996.

⁶ Vgl. Toma 1998. Siehe auch Mackintosh/Roy 1999 für weitergehende Beispiele wie Jamaica, Tanzania, Kerala oder Bangladesh.

⁷ Vgl. Helgason 1997.

⁸ Vgl. Bertelsmann 1994ff. und Naschold 1995.

⁹ Vgl. Tidow 1999 und Toma 1998.

- In einer deliberativen Sicht ist Benchmarking ein Instrument, ein *tool* politischen Performanzmanagements. Es verwandelt Wohlfahrtsstaaten in Laboratorien. Benchmarking ermöglicht den Wissens- und Informationsaustausch in einem globalen Experimentierfeld. Kosten werden dabei insofern gesenkt, als das aufwendige zeitliche Nacheinander der Erfahrungsbildung in ein räumliches Nebeneinander transformiert wird. Die Ablösung des *Learning by Doing* durch das *Learning by Seeing*¹⁰ stellt dabei allerdings neue Anforderungen an die politische Präferenzbildung: statt der Rücksichtnahme auf Interessenkonstellationen und ideologische Positionen ist nun die Fähigkeit gefordert, durch kontinuierlichen Vergleich eine Kultur des Lernens zu etablieren. Die Konstitutionenökonomik hat diesen Wandel auf einer wirtschaftstheoretischen Ebene bereits nachvollzogen. Sie modelliert Institutionenwettbewerb als Information über alternative Realisierungsmöglichkeiten von Tauschgewinnen. Akteure können daraufhin ihren Erwartungsnutzen verändern und so eine weitere Runde von *constitutional renegotiations* einleiten.¹¹ In dem Aufsatzband "The New Politics of Public Policy" der amerikanischen Politologen Landy und Levin¹² werden rapide Veränderungen der amerikanischen Erziehungs-, Immigrations-, Rechts-, Umwelt- und Steuerpolitik auf eine eben solche Kultur der ideengeleiteten Deliberation zurückgeführt. Probleme mit der Lernbereitschaft von Bürokratien sind in dieser Perspektive eher eine Frage der Optimierung: die richtige Kombination standard-, prozeß- und resultatorientierter Elemente und ihre konsequente Durchsetzung im Sinne eines *Total Quality Management (TQM)* weisen den Weg kontinuierlicher Verbesserung.¹³
- Es existiert allerdings auch eine skeptische Betrachtungsweise. Richard Rose warnt in seinem bekannten Aufsatz über *lesson drawing* vor dem Ruf der Sirenen, dem "Siren Call": angesichts von Verlockungen eines anderswo erfolgreichen Programms könnten Politiker dazu verführt werden, dieses zu übernehmen, obwohl es in der eigenen Domäne möglicherweise zu unerwünschten Nebenfolgen führt. Unter Bedingungen hoher Unsicherheit und intensivem Reformdruck steige dann die Wahrscheinlichkeit des politischen Schiffbruches.¹⁴ Daran anknüpfend hat Robert Cox geradezu eine "frenzy of policy borrowing" ausgemacht.¹⁵ Betrachte man die langfristige Entwicklung moderner Wohlfahrtsstaaten, so sei eine allmählich Loslösung von Werten aus ihren ursprünglichen ideologischen Fundamenten auszumachen. Immer häufiger richte sich daher der Blick auf Vorbildstaaten. *Best cases* übten eine starke Anziehungskraft aus, weil mit dem Verlust der traditionellen Legitimationsquellen nur der Verweis auf die derzeit erfolgreichsten

¹⁰ Vgl. Heinze/Schmid/Strünck 1999, 166ff.

¹¹ Vgl. Voigt 1998.

¹² Vgl. Landy/Levin 1995.

¹³ Vgl. als gutes Beispiel für die Rhetorik der Optimierung Keehley 1997.

¹⁴ Rose 1991, 27/27. Beispiel ist bei Rose die japanische Wirtschaftspolitik.

¹⁵ Vgl. Cox 1999.

Modelstrategien bleibe. Statt Deliberation sei höchstens eine immer wieder neue Euphorie zu beobachten, deren spezifische Blindheit für die Schwachpunkte des Vorbildes zu immer wieder neuen Enttäuschungen führe. Die Fixierung auf den aktuellen Standard resultiere aus einer verschärften Sensibilität für die soziale Umwelt: "Lemmings may be wrong but they do not die alone".¹⁶ Benchmarking ist der zweiten Version zufolge kein Prozeß der Problemlösung, sondern der Informationsfilterung.

Der folgende Beitrag geht davon aus, daß beide Interpretationen - durchaus korrekt - unterschiedliche Facetten desselben Gegenstandes betonen. Erst in einer wissenssoziologisch informierten Betrachtungsweise löst sich jedoch der scheinbare Widerspruch auf. Zwischen Deliberation und Siren Call liegt eine dritte, kognitive Version. Diese dritte Version zu skizzieren, die Funktion und Folgen politischen Benchmarkings zu ermitteln und einige Konsequenzen für die Analyse politischer Veränderungs- und Lernprozesse abzuleiten, ist das Ziel dieser Ausführungen.

Dazu werden in einem ersten Anlauf Komponenten einer Theorie politischer Steuerungsparadigmen vorgestellt. Anhand einer historisch-qualitativen Analyse der US-Sozialreformen soll dieser Ansatz dann in einem zweiten Anlauf empirisch vertieft werden.

Es ist angesichts der an Widersprüchlichkeit kaum noch zu überbietenden Vielzahl von Definitionen in der Benchmarking-Literatur¹⁷ unumgänglich, eine für diese Analyse geeignete Sprachregelung zu finden.

Politisches Benchmarking liegt dann vor, wenn sich die Produktion kollektiv bindender Entscheidungen auf Vergleiche von Leistungen zwischen eigenen Entscheidungseinheiten und Entscheidungseinheiten der Umwelt bezieht.

Damit ist ganz im Sinne der Ausgangsfrage noch nicht festgelegt, ob es lediglich um die Aufdeckung der *best practice* geht, um kontinuierliches Lernen oder um die Verfolgung einer bloßen Legitimationsstrategie. Bei dieser Definition mag es sich außerdem um ein internes Benchmarking zwischen organisationalen Untereinheiten handeln (innere Umwelt) ebenso wie es um einen Vergleich zwischen politischen Verwaltungen und privatwirtschaftlichen Unternehmen gehen kann (äußere Umwelt). Das Vergleichsargument sind Leistungen – nur Leistungen - quantitativen oder qualitativen Charakters; dies unbenommen der Möglichkeit, Leistungsdifferenzen auf institutionelle Differenzen zurückzuführen.

Drei Thesen leiten diese Analyse. Diese Thesen lauten - im Verlauf der folgenden Ausführungen empirisch angereichert:

¹⁶ Cox 1999, 22.

- (1) Politisches Benchmarking ist Teil einer experimentellen, devolutiven und ideenorientierten Politik.
- (2) Politisches Benchmarking reproduziert diese Politik, verbreitet sie und forciert ihre strukturelle Verfestigung. Insofern handelt es sich um ein Instrument institutionalisierter Diffusion.
- (3) Dabei fördert politisches Benchmarking Lern- und Veränderungsprozesse, zugleich aber auch die Entwicklung einer politischen Blindheit gegenüber Folgewirkungen und Randbedingungen.

¹⁷ Vgl. die ähnliche Einschätzung bei Schütz/Speckesser/Schmid 1998.

2. Ansätze einer Theorie politischer Steuerungsparadigmen

Niklas Luhmann hat - dies ist auch in der Debatte um politische Kognition bisher nur wenig berücksichtigt worden¹⁸ - mit seinen vier Bänden "Gesellschaftsstruktur und Semantik" einen historisch und theoretisch weitgehenden Versuch unternommen, die "Veränderungen der Ideen- und Begriffswelt" sowie die "Kovariation von Wissensbeständen und gesellschaftlichen Strukturen" nachzuzeichnen und in dem "take off einer besonderen Ideenevolution" auch Möglichkeiten des Lernens auszuloten.¹⁹

Mit der Theorie politischer Steuerungsparadigmen²⁰ werden Kovariationen zwischen Ideen und Institutionen innerhalb des politischen Systems nachvollzogen und in ihrer Bedeutung für die Produktion kollektiv bindender Entscheidungen analysiert. *Ideen*²¹ bezeichnen den Vorrat an Erwartungen, der angelegt wird, um trotz Risiken und Unsicherheiten zu Entscheidungen zu gelangen. Dabei ist das politische System der Moderne mehr und mehr auf Verfahren angewiesen, die ihre Legitimation selbst erzeugen, ohne sich auf traditionelle Rückversicherungsprinzipien wie Ideologien, Interessen oder kollektive Werte verlassen zu können.²²

Unter den Bedingungen der politischen Globalisierung findet ein deutlich intensiverer Austausch von Ideen und Wissen statt²³, in dem sich Phasen der Irritation (Erwartungsenttäuschung)²⁴, Rekombination und Verfestigung von Leitbildern beobachten lassen. Ein solcher Prozess soll hier als *Ideenevolution*²⁵ bezeichnet werden. Sein keinesfalls zwangsläufiges Ergebnis - ein Problemlösungsmuster, das der wechselseitigen Beobachtung von Akteuren als Bezugspunkt dient - ist ein *Steuerungsparadigma*. Der Wandel von einem Paradigma zum anderen mag bereits ablaufende Strukturveränderungen beschleunigen oder ihnen eine neue Richtung geben; insofern kann dann von *paradigmatischem Lernen*²⁶ gesprochen werden. Die Politik lernt neue, legitime Formen der Steuerung.

Benchmarking liefert in diesem hochkontingenten Prozeß sowohl Versuchsräume als auch Strategien der Risikominimierung: Unter Hinweis auf neue Evaluationsergebnisse und Rankings wird die Leistungstiefe des öffentlichen Sektors ausgelotet, der Staat als zentrale

¹⁸ Vgl. Assmann 1995 und 1999 für eine sehr elaborierte, wenn auch nicht unmittelbar hilfreiche ägyptologische Anwendung.

¹⁹ Vgl. Luhmann 1980, 1981, 1983, 1995.

²⁰ Ähnliche Überlegungen bei Hall 1993.

²¹ Synonym: Wissen, Semantiken.

²² Vgl. Luhmann 1969 und Willke 1996.

²³ Vgl. Cerny 1997

²⁴ Irritationen sind lediglich als endogenes Differenzereignis (zwischen gestern und heute, System und Umwelt, diesem und jenem Gesichtspunkt) denkbar – ein determiniertes System ist nicht irritiert. Insofern liegen hier die Anschlusspunkte zu einer reflexiven Lerntheorie. Vgl. Luhmann 1997, 792.

²⁵ Vgl. Luhmann 1980.

²⁶ Vgl. Hall 1993.

Dekommodifizierungsinstanz wird nun selbst kommodifiziert. Besonders über die Kopplung von Wissenschaft und Politik, von Think Tanks und Bürokratien auf allen Ebenen liefert Benchmarking gute Gründe für die Verfolgung von zuvor ideologisch diskreditierten Zielen - wenn sie erwiesenermaßen Qualität und Effizienz staatlichen Handelns fördern. Die Funktion dieses Arrangements liegt eben nicht in einer irgendwie optimierten Weltsicht oder im Austausch guter Policyüberlegungen, sondern in der wissenschaftlich legitimierten Engführung des Entscheidungshorizonts.²⁷ Politik wird selbstreflexiv, veränderungsfähig, lernfähig, aber gleichzeitig eigenzyklisch²⁸.

Damit zeichnen sich die Umriss der angekündigten dritten Version ab: Benchmarking ist Teil eines paradigmatischen Wandlungsprozesses, der sowohl Züge politischer Deliberation als auch Verblendung trägt. Nicht Neutralität sondern Neutralisierung lautet das Prinzip des Leistungsvergleichs. Auf diese Weise wird der Erprobung und Diffusion von Ideen durchaus Vorschub geleistet, aber auch einer verführerisch simplifizierten Problem- und Zielwahrnehmung. Es muß sich sowohl durch eine theoretische Ausarbeitung als auch in der Empirie erweisen, an welchem Punkt das Experimentieren mit der Politik ausreichend Anomalien produziert, um die Verfolgung der *best practice* selbst in Frage zu stellen und damit einen reflexiven Lernprozeß auszulösen.

²⁷ Vgl. auch Haas 1992 und Adler/Haas 1992.

²⁸ Vgl. Nullmeier/Rüb 1993.

3. Politisches Benchmarking und Welfare-to-Work: Die Reform der US-Sozialpolitik

Die nun folgende historisch-qualitative Fallstudie der amerikanischen Sozialreformen sucht diese Zusammenhänge zu verdeutlichen. Sie konzentriert sich auf die Reform der Sozialhilfe für Alleinerziehende, der 1935 entstandenen *Aid to Families with Dependent Children (AFDC)*²⁹. Zwar handelt es sich hierbei ähnlich wie in Deutschland um eine bedarfsabhängige Unterstützung. Diese ist jedoch in ein insgesamt recht uneinheitliches und wenig koordiniertes System verschiedener Sozialhilfen eingegliedert. Zudem beschränkt sie sich auf eine spezifische Zielgruppe, ledige Mütter oder Familien mit nur einem arbeitenden Elternteil. Der rasante Anstieg der Hilfeempfängerinnen (im Behördenjargon *Case/loads*), ihre zunehmende Verarmung und die Kostenentwicklung des Programms mögen als Gründe für eine seit vierzig Jahren andauernde Reformdiskussion genannt werden. Dies erklärt jedoch nicht die kontinuierliche Verdichtung der Diskussion auf die *Case/load*-Entwicklung:

"Der Staat wurde nicht mehr als ein wichtiges und vielleicht bedeutendes Instrument zur Armutsbekämpfung begriffen, vielmehr sollte die Effektivität sozialer Hilfen nunmehr daran gemessen werden, wie wenig Personen diese erhielten..."³⁰

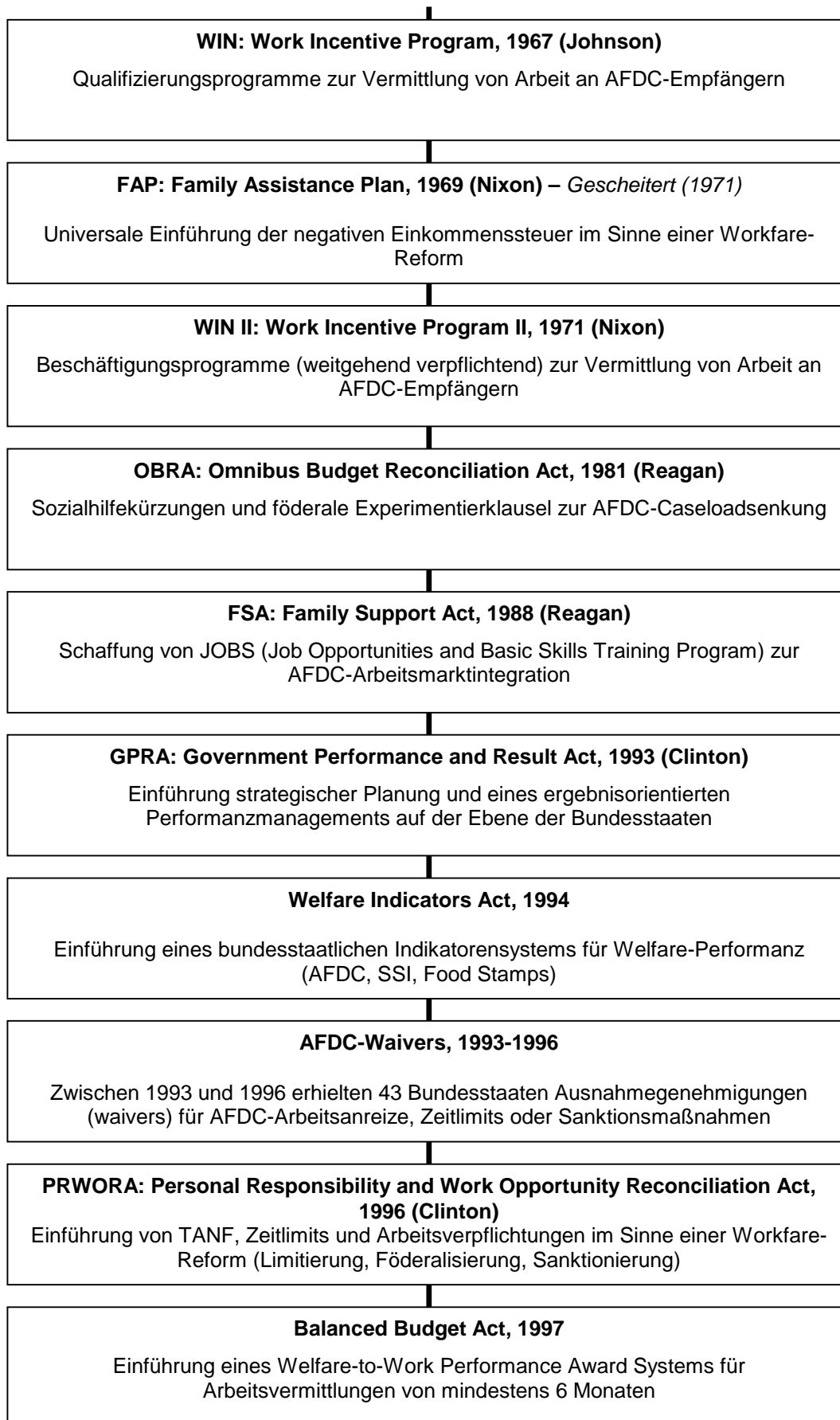
Im Jahr 1996 unterzeichnet Bill Clinton den *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act (PRWORA)*. Für das amerikanische Wohlfahrtssystem bedeutet dieses Gesetz einen umfassenden Wandel, den Thomas Gebhardt als einen tiefgreifenden, paradigmatischen Wandel bezeichnet hat.³¹

²⁹ Vgl. Gebhardt/Jacobs 1997 und Gebhardt 1998.

³⁰ Vgl. Gebhardt 1998, 169.

³¹ Vgl. Gebhardt 1998. Im Sinne Peter Halls handelt es sich laut Gebhardt sogar um einen Paradigmenwandel dritter Ordnung. Vgl. Hall 1993.

Abbildung 1: Ausgewählte sozialpolitische Reformprogramme 1967-1997



Allerdings bleiben für Gebhardt diese radikalen Veränderungen Teil des institutionellen Pfades: das "Ende der Wohlfahrt wie wir sie kennen"³² ist vor allem, so Gebhardt, ein Produkt "institutionell gefrorener Politikentscheidungen"³³, gewissermaßen ein Griff in die historische Kühltruhe. In der Logik der Pfadabhängigkeitstheorie³⁴ bleibt der Reformprozeß damit – folgt man Gebhardt - trotz weitreichender Änderungen historisch und strukturell determiniert.

Tatsächlich strebt bereits Richard Nixon eine umfassende Workfare-Reform an. In seinem 1971 endgültig gescheiterten Family Assistance Plan (FAP) war vorgesehen, das ursprünglich aus einer Witwen- und Waisenhilfe hervorgegangene amerikanische Sozialhilfesystem³⁵ komplett auf ein Minimaleinkommen mit flach ansteigender Steuerprogression umzustellen – Nixon wollte die universale negative Einkommenssteuer.³⁶ Er war es auch, der als erster von *Workfare* sprach³⁷ und damit das Primat der Beschäftigung zumindest als Begriff für die sozialpolitische Nachwelt konservierte. Nixon selbst stimmt nach dem Scheitern des FAP einer relativ bedeutungslosen Neuauflage des *Work Incentive Programs* zu, die dem *Workfare*-Gedanken durch einige Sanktions- und Verpflichtungsregelungen Ausdruck verleiht.

Politisches Benchmarking ist Teil einer experimentellen, devolutiven und ideenorientierten Politik:

Trotz dieser relativ frühen Vorläufer der Workfare-Reformen können Pfadabhängigkeiten nicht die Innovationsdynamik der Reformen in den 90er Jahren erklären. Dazu kommt es erst durch eine prinzipielle Veränderung des Politikstils: Zwischen Nixons gescheiterter und Clintons gelungener Welfare-Revolution findet ein Wandel politischer Steuerungsinstrumente statt, eine Art Benchmarking-Revolution, welche die sozialpolitischen Entwicklungen beschleunigt und formt.

Dafür sprechen eine ganze Reihe von Untersuchungen³⁸, die in unterschiedlicher Weise den Charakter des neuen Politikstils beschreiben.

Es sind insbesondere drei zentrale Momente, die in den USA eine Benchmarking-Kultur begünstigt haben und von dieser Benchmarking-Kultur verstärkt wurden:

- die veränderte Bedeutung und der rasante Anstieg von Politikberatung durch Think Tanks,
- die zunehmende Nutzung von Entscheidungskompetenzen auf der Ebene der Bundesstaaten und

³² Bill Clinton bereits 1991.

³³ Gebhardt 1998, 173,

³⁴ Vgl. dazu Krasner 1988.

³⁵ Vgl. Skocpol 1992.

³⁶ Vgl. dazu Gebhardt 1998, 118ff.

³⁷ In einer Fernsehansprache von 8.8.1970

³⁸ Gebhardt 1998, Norris/Thompson 1995, Hill/Main 1998 und kritisch Leggewie 1997

- die häufige Verwendung sozialpolitischer Ausnahmegenehmigungen (*waivers*).

Einen Richtungswandel in diesem Sinne markiert der *Omnibus Budget Reconciliation Act (OBRA)* von 1981 und der *Family Support Act (FSA)* von 1988. Beide sehen eine umfassende Verlagerung von Kompetenzen auf die Bundesebene vor. Der *FSA* ersetzt dabei den gesamten vierten Teil des *Social Security Act* von 1935 durch Regelungen, welche AFDC von einem reinen Sozialhilfetransferprogramm in ein aktives Bildungs-, Ausbildungs- und Arbeitsprogramm umwandeln. Betrachtet man die Wirkung von *OBRA* und *FSA*, so bleibt diese nach übereinstimmender Meinung aller Beobachter weit hinter den Erwartungen zurück.³⁹ Spricht man von einem Richtungswandel, dann vor allem mit Bezug auf den Prozeß der Entscheidungsfindung. Das *Journal of Policy and Management* widmet 1991 einen ganzen Sonderband⁴⁰ einer ungewöhnlichen Symbiose zwischen Wissenschaft und Politik: die Studie "From *Welfare to Work*"⁴¹, durchgeführt innerhalb des Forschungsverbundes "Manpower Demonstration Research Corporation" (MDRC), präsentierte Mitte der achtziger Jahre ein völlig neues, experimentelles Untersuchungsdesign. Mit Hilfe randomisierter Versuchsanordnungen von Test- und Kontrollgruppen werden den Entscheidungsträgern quasi naturwissenschaftlich generierte Ergebnisse vorgelegt. Es ist die Sachlichkeit der Präsentation, die *Just-In-Time*-Lieferung von Informationen und die ideologische Universalisierbarkeit der *Welfare-to-Work*-Idee, welche jene Studie – und ebenso die Vielzahl von Folgestudien – zu einem wichtigen Reservoir sozialpolitischer Argumentation macht; allerdings werden die komplexen Resultate in der politischen Wahrnehmung zu einem *Workfare*-Plädoyer reduziert.⁴²

Diese Entwicklung deutet sich auch auf einem weiteren Experimentierfeld an: zu Beginn der Neunziger identifizieren Norris und Thompson eine Vielzahl sozialpolitischer Strategien – *Learfare, Workfare, Bridefare, Family Caps* bis hin zu Sanktionen für Mütter, die den Namen des Kindsvaters nicht preiszugeben bereit sind. Beherrschendes Ziel ist die Senkung der *Caseloads*.

"Reform implies improvement. [...] As goals change, so will the definition of improvement. So, in an earlier round of reform 30 years ago, improvement meant increased benefits [...] By the early 1990s, however, welfare reform meant the opposite. It meant decreasing benefits, limiting eligibility, or even ending welfare programs altogether. [...]"⁴³

Und weiter: "The politics of welfare reforms in the states [are] remarkably similar and remarkably different. [...] [W]e know that policymakers and advocates in the states are

³⁹ Vgl. Hill/Main 1998, 29.

⁴⁰ Vgl. *Policy and Management* 10 (4) 1991.

⁴¹ Vgl. Gueron/Pauly 1991.

⁴² Vgl. zu dieser Reduktion Haskins 1991, Baum 1991, Szanton 1991.

keenly aware of reforms being undertaken elsewhere, and the NGA report 1994 shows how rapidly welfare reform policies have diffused among states. [...] The states are, in fact, laboratories of democracy. With welfare reform, the states have become laboratories in another, unexpected sense..."⁴⁴

Natürlich existierten in den USA dieser Wettbewerb zwischen den Bundesstaaten, dieses dezentrale Entscheidungsverhalten, diese stigmatisierende Sozialpolitik auch schon vorher. Peterson und Rom⁴⁵ beschreiben in ihrer Studie über *Welfare Magnets*, wie seit den siebziger Jahren der Mythos der Armutsmigration selbst reiche US-Staaten dazu verleitet, ihre Sozialausgaben gegenüber anderen Staaten tendenziell niedrig zu halten - eine ganz informale Art des Benchmarkings also.⁴⁶ Aber auch das erklärt nicht die von Norris und Thompson beobachtete Neuausrichtung der Sozialpolitik zu diesem Zeitpunkt. Ebenso muß die These einer ideologischen Neuanbindung und Republikanisierung der Wählerschaften (*realignment*) seit Borcherts Untersuchung der konservativen Transformation des Wohlfahrtsstaates zurückgewiesen werden – Wahlstatistiken zeigen, dass unter Reagan ein solches Realignment nicht stattgefunden hat.⁴⁷

Vielmehr erfährt der wohlfahrtsstaatliche Wandel Unterstützung durch einen parallel ablaufenden steuerungspolitischen Wandel. Bundesstaatliche Benchmarking-Systeme wie *Oregon Option* oder *Minnesota Milestone* in den späten achtziger Jahren nutzen das devolutive und experimentelle Klima aus, um eigene sozialpolitische Bemühungen zu dokumentieren.

Politisches Benchmarking reproduziert diese Politik, verbreitet sie und forciert ihre strukturelle Verfestigung. Insofern handelt es sich um ein Instrument institutionalisierter Diffusion:

Der 1993 in Kraft getretene *Government Performance and Results Act (GPRA)* nimmt diese Initiativen auf. Getragen von Demokraten und Republikanern etabliert der GPRA ein bundesweites, stark ergebnisorientiertes Performanz- und Benchmarksystem, das später auch in Kanada, Neuseeland und Großbritannien eingerichtet wurde.⁴⁸ Ein Jahr danach spezifiziert der *Welfare Indicators Act* Indikatoren zur Evaluierung und zum Vergleich von Sozialhilfe-*Caseloads* und Verweilzeiten. Abbildung 2 zeigt, daß bereits mit dem GPRA die Zahl der *Caseloads* stagniert und seit 1994 (und nicht erst mit der großen Reform von 1996) extrem sinkt. Auf föderaler und bundsstaatlicher Ebene entstehen zur selben Zeit Organisationen wie die von Al Gore geleitete *National Partnership for Reinventing Government* oder das *Best*

⁴³ Norris/Thompson 1995, 2.

⁴⁴ Norris/Thompson 1995, 231.

⁴⁵ Vgl. Peterson/Rom 1990.

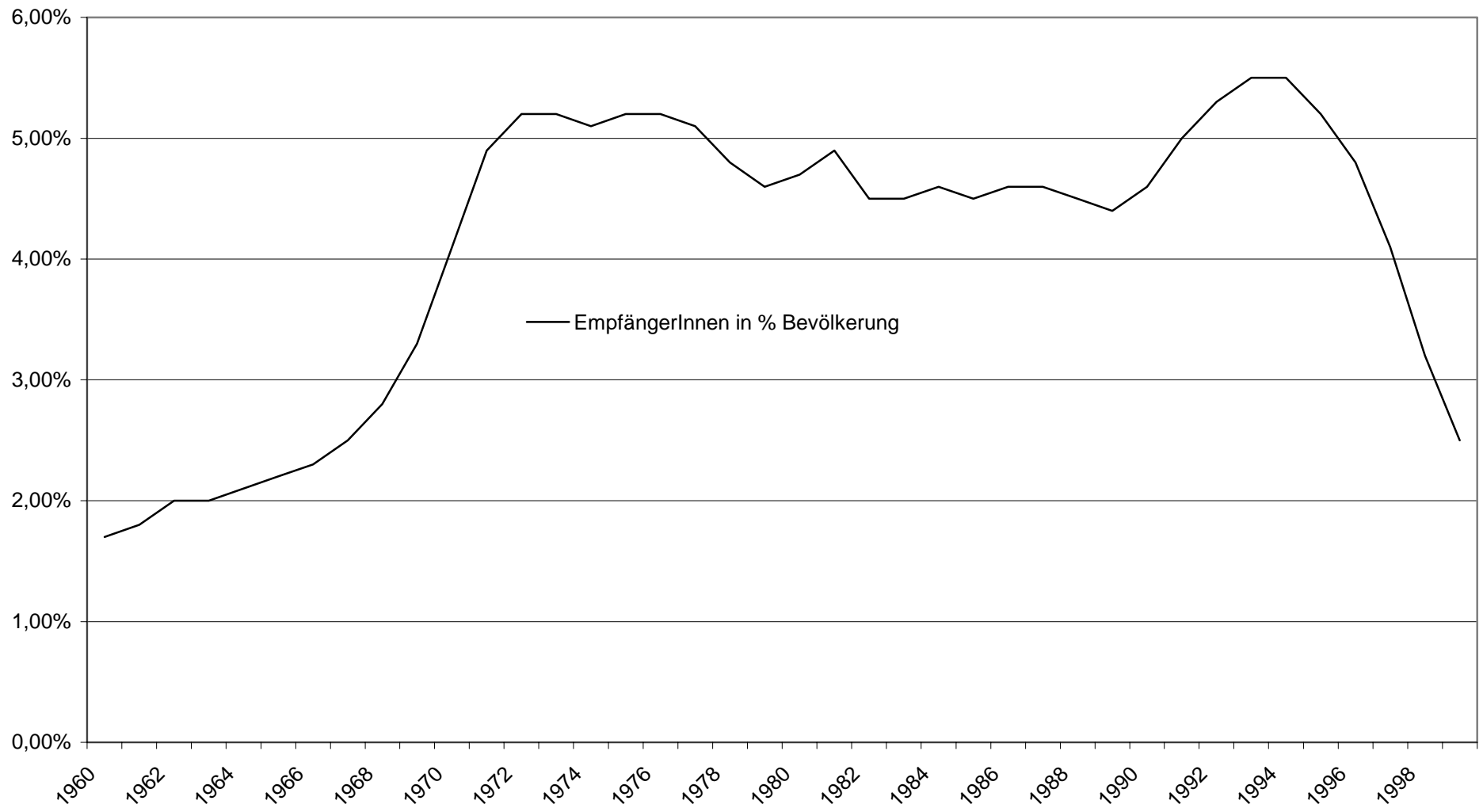
⁴⁶ Im übrigen auch eine ganz informale Art der Ideendiffusion, wie Virginia Gray bemerkt! Vgl. Gray 1994.

⁴⁷ Vgl. Borchert 1995.

⁴⁸ Vgl. National Academy of Science 1999.

Practice Center der *National Governors Association (NGA)*. 1997 geben bereits 38 Bundesstaaten in einer Umfrage des *Best Practice Center* an, ihre Beschäftigungs- und Sozialpolitik durch Performanz- und Benchmarkingsysteme zu unterstützen. Der im selben Jahr verkündete *Balanced Budget Act* autorisiert das Department of Labour zur Auslobung eines *Welfare-to-Work-"Bonus to Reward States for High Performance"*.

Abbildung 2: AFDC / TANF-Caseloads in den USA



Was unter Performanz zu verstehen ist, definieren allerdings seit Mitte der Achtziger Jahre zunehmend konservative Sozialstaatskritiker wie Charles Murray und Lawrence Mead.⁴⁹ Ihre Popularität verdanken sie der griffigen Idee wechselseitiger Verpflichtungen (*mutual obligations*) zwischen Bürgern und Wohlfahrtsstaat. In geschickt arrangierten Statistiken konstruiert Murray 1984 in seinem Buch "Loosing Ground" den Mythos der amerikanischen Abhängigkeitskultur: es sei Ausdruck völlig rationalen Verhaltens, wenn Mütter statt zu heiraten und zu arbeiten eher die AFDC-Hilfen für Alleinstehende bevorzugen.⁵⁰ Murray schlägt daher kurzerhand die komplette Entlassung aller Sozialhilfeempfänger aus der staatsverschuldeten Unmündigkeit vor. Dieser radikalen Lösung kann Lawrence Mead nicht folgen; er bevorzugt strenge Sanktionen und Zeitlimitierungen, um in einer Kultur des "staatlichen Paternalismus" eine "gesunde Gesellschaft" herzustellen.⁵¹ Mead stützt sich seit Anfang der Neunziger Jahre bei seiner Argumentation auf die "best one evaluated"-Workfare-Programme in Kalifornien, Wisconsin, San Diego und Michigan.⁵² Immer wieder führt er die *Caseload*-Statistiken als Leistungsindikatoren an:

"Public Management becomes a much more critical dimension of social policy than it was ever before. [...] Since 1994, the [AFDC] caseload has dropped by around one third nationwide, and, in the last decade, it has fallen by around three-quarters in Wisconsin, where welfare reform is especially advanced. [...] Research to date suggests that, of those who leave welfare, about half become employed while the other half get help from families or other sources. Economically, some are better off, some worse off, but at least they are more self-reliant."⁵³

Durch den 1996 verabschiedeten *Personal Responsibility and Work Opportunity Act (PRWOA)* sind Meads Vorstellungen eines paternalistischen Wohlfahrtsprogramms größtenteils verwirklicht worden.⁵⁴

"Mit der Budgetierung der Bundesmittel durch *block grants*, der weitgehenden Föderalisierung der sozialhilfepolitischen Programmverantwortung, der zeitlichen Befristung von Sozialhilfeleistungen (Umwandlung von AFDC in TANF), der Zugangsverweigerung zu AFDC, SSI und *Food Stamps* für bestimmte Gruppen und der schwerpunktmäßigen Orientierung von Workfare-Maßnahmen auf die sofortige Arbeitsmarktintegration der AFDC-Empfänger werden sowohl das sozialhilferechtliche Instrumentarium und seine Anordnung neu festgelegt als auch der Zielkatalog erheblich

⁴⁹ Vgl. Goos/Schmid 1999.

⁵⁰ Vgl. Murray 1984. Murray war es auch, der zusammen mit dem Psychologen Richard Herrnstein anhand zweifelhafter Studien Unterprivilegierung mit Intelligenz korrelierte; vgl. Murray/Herrnstein 1994.

⁵¹ Vgl. Mead 1998.

⁵² Vgl. Goos/Schmid 1999 und Mead 1998.

⁵³ Vgl. Mead 1998, 108/111.

umgewichtet, so daß hier in Anlehnung an Hall von einer Veränderung dritter Ordnung gesprochen werden kann."⁵⁵

Dabei fördert politisches Benchmarking Lern- und Veränderungsprozesse, zugleich aber auch die Entwicklung einer politischen Blindheit gegenüber Folgewirkungen und Randbedingungen:

Richard Nathan beklagt schon 1993 in seinem Buch "Turning Promises Into Performance"⁵⁶ die *Caseload*-Fixierung, welche den notwendigen organisationskulturellen Änderungen kaum gerecht werden könne. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt wird diese Beobachtung in einer Vielzahl von Studien bestätigt:

- Das bereits in den wissenschaftlichen Begleitstudien des *MDRC*⁵⁷ betonte Langzeitschicksal der *welfare leavers* ist noch immer unklar: "These findings cannot give us a definite answer on which how many former recipients are 'falling through the cracks'. However, the 25 Percent of former recipients with no work income certainly are potential candidates. [W]e do not know very much about how long these recipients will be without work and how they are surviving."⁵⁸
- Diese Unklarheit über die sozialstrukturellen Folgen der Reform geht zum Teil von der lokaladministrativen Ebene aus: Kalifornischer Sozialverwaltungen verzeichnen an den "front lines of welfare delivery" eine Zunahme komplexer administrativer Probleme, kognitiver Dissonanzen, assymetrischer Informationsverteilung und konfligierender Politikziele.⁵⁹
- Eine Untersuchung des Urban Institutes kommt zu dem Schluß, dass bereits im ersten Jahr nach PRWORA eine von bestehenden Strukturarrangements losgelöste, staatenübergreifende Diversifizierungswelle in Gang gekommen ist: "PRWORA [...] authorized states to tailor their TANF and ancillary programs, policies, and service delivery structure to state goals, philosophies, and needs. This devolution of authority produced significant diversity in TANF and related programs across states. We have examined several factors that might have effected state-to-state diversity, without identifying any factors that seem to have a major impact on local service delivery structures [...]"⁶⁰

⁵⁴ Vgl. die gleiche Einschätzung bei Goos/Schmid 1999

⁵⁵ Vgl. Gebhardt 1998, 234.

⁵⁶ Vgl. Nathan 1993.

⁵⁷ Vgl. insbesondere Friedlander/Burtless 1995.

⁵⁸ Loprest 1999, 23.

⁵⁹ Meyers/Glaser/Mac Donald 1998.

- Aus derzeit laufende Studien des Rockefeller-Institutes an der New York State University⁶¹ wird in ersten Ergebnissen von einer "Devolution zweiter Ordnung" berichtet: auch auf kommunaler Ebene sei eine Vielzahl von Instrumenten vorzufinden, die dem – wie es dort wörtlich heißt – "big and clear signal" der neuen Soziapolitik auf kaum prognostizierbare Weise entgleiten:

"The important point to take from this discussion is the proliferation of welfare tools and the opportunities for discretion are giving many local offices a protean quality, a capacity to vary depending on community resources and management decisions about how to structure work processes, how to use personal responsibility agreements and diversion options, what kinds of people to hire, how to work with other agencies, and where to aim casemanagers' attention. It is not easy to predict, based on even an extensive knowledge of a state's laws, what options and opportunities a particular family will face in a particular welfare office."⁶²

Es bleibt abzuwarten, ob aus diesen Divergenzbewegungen auf der Mikroebene nicht eine Art kommunaler Gegenkultur entsteht, welche den Sirenenklängen sozialpolitischer Konvergenzen⁶³ zu widerstehen vermag.

⁶⁰ Burt/Pindus/Capizzano 2000, 26.

⁶¹ Vgl. Nathan/Gais 2000; ähnlich bereits Zedlewski/Holcomb/Duke 1998.

⁶² Nathan/Gais 2000, Kapitel 8 ("Varieties of Welfare Culture").

⁶³ Der Begriff der "divergenten Konvergenz" deutet eben genau diesen Zusammenhang zwischen institutionalisierter Diffusion und Gegenbewegungen auf Meso- und Mikroebene an. Vgl. Seeleib-Kaiser 1999.

4. Schlussfolgerungen

Die vorangegangene Analyse hat gezeigt, daß der jüngste sozialpolitische Paradigmenwandel (Welfare-to-Work) in den USA durch einen parallel ablaufenden steuerungspolitischen Paradigmenwandel (Benchmarking) verbreitet und beschleunigt wurde. Pfadabhängigkeiten – die Strukturen eines liberalen Wohlfahrtsregimes, die frühe Adaption des Workfare-Gedankens unter Nixon – können diese radikalen Veränderungen der amerikanischen Sozialpolitik seit Mitte der 90er Jahre nicht hinreichend erklären. Unter den Bedingungen eines entgrenzten, neue Legitimationsressourcen erschließenden, experimentellen Wohlfahrts- und Wettbewerbsstaates reicht der Verweis auf strukturelle Arrangements nicht aus: erst die Betrachtung von Diffusions- und Transferprozessen, die Einbeziehung der Kognitions- und Ideendimension liefert ein vollständiges Bild wohlfahrtsstaatlichen Wandels.

Inwieweit sind nun diese Ergebnisse auch für die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung von Interesse? Kristine Kern hat in ihrer Arbeit zu "Politikinnovationen in Mehrebenensystemen" bereits deutlich gemacht, dass anhand der USA gewonnene Erkenntnisse über Diffusionsprozesse durchaus auch auf transnationale Verhältnisse übertragbar seien.⁶⁴ Die Policy-Transfer-Forschung untersucht mittlerweile die Bedingungen und Folgen solcher Wissenstransfers auf internationaler, interorganisationaler und intertemporaler Ebene:

"...all of these studies are concerned with the process by which knowledge about how policies, administrative arrangements, institutions and ideas in one political setting (past or present) is used in the development of policies, administrative arrangements, institutions and ideas in another political setting".⁶⁵

Gerade der inzwischen in einer Reihe von Studien beleuchtete Transfer des Welfare-to-Work-Paradigmas zwischen den USA und Ländern wie Großbritannien, Holland und Dänemark, aber auch Deutschland überschreitet nicht nur die Grenzen zwischen Wohlfahrtsstaaten, sondern auch zwischen liberalen, sozialdemokratischen und sogar konservativen Wohlfahrtsstaatsregimen.⁶⁶ Benchmarking ist auch hier Teil eines sich international verbreitenden, komparativen und kompetitiven Politikstils⁶⁷, dem der Hinweis auf die Best Practice in anderen Ländern als Rechtfertigung für Veränderungsentscheidungen im eigenen Land dient und der die Ablösung von tradierten Arrangements sozialer Sicherung nicht mehr ausschließt. Insofern ergänzen die vorangegangenen Ausführungen die sich mehrende Kritik an

⁶⁴ Vgl. Kern 1998, 250.

⁶⁵ Dolowitz/Marsh 2000, 5. Vgl. auch Stone 1999.

⁶⁶ Vgl. Dolowitz [u.a.] 2000, Deacon 1999, Cox 1998.

⁶⁷ Vgl. Heinze/Schmid/Strünck 1999, 165ff.

jener Richtung der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung, die ihren Gegenstand ausschließlich in Form ahistorischer Idealtypen konzipiert.⁶⁸

Es ergibt sich jedoch noch ein zweiter, machtpolitischer Aspekt, der in der Debatte um Ideendiffusion, paradigmatische Wandlungsprozesse und Politiklernen häufig unterbelichtet erscheint: die für Benchmarking charakteristische Blindheit der Politik gegenüber Nebenfolgen und Randbedingungen. Diane Stone spricht in diesem Zusammenhang von einer "mobilisation of bias".⁶⁹ Diese Form der gerichteten Dekontextualisierung drückt sich, wie bereits gezeigt wurde, durch eine systematische Ausblendung der Komplexität auf der Meso- und Mikroebene aus. Benchmarking gewinnt sein Diffusionspotential aus genau dieser Pseudoneutralität. Scheinbar objektive Skalierungen ermöglichen die Verbreitung und Umsetzung von Politikprogrammen dort, wo sie durch ihre ideologische Aufladung vormals disqualifiziert gewesen wären. Nur auf diese Weise, so wurde hier argumentiert, konnte die Welfare-to-Work-Idee ein solches Wandlungspotential entfalten und letztlich Teil eines sozialpolitischen Strukturwandels in den USA⁷⁰ werde. Diffusionsprozesse sind insofern häufig (nicht immer!) Prozesse eines indirekt erzwungenen Transfers ("indirect coercive transfer"⁷¹).

Allerdings, dies muß anhand amerikanischer Sozialverwaltungen auch in künftigen Untersuchungen verfolgt werden, entwickelt sich auf lokaler Ebene derzeit eine Art organisationskultureller Gegenmacht. Durch diese Rückbindung des Reformprozesses an lokale Gegebenheiten, durch diese "Rekontextualisierung" beginnt möglicherweise ein echter, reflexiver Lernprozeß – die Reform der Reform.

Eine Politikwissenschaft, die sich der Dynamik politischen Benchmarkings bewusst ist, wird sich daher nicht mit der Konzeption neuer Benchmarking-Techniken begnügen.⁷² Vielmehr geht es um langfristige Wandlungsprozesse, den Transfer von Ideen und die Ambivalenz politischen Lernens, das trotz enormen Wandels manchmal nur ein halbiertes Lernen ist.

⁶⁸ Gosta Esping-Andersen räumt in seinem neuen Werk "Social Foundations of Postindustrial Economies" ein Problem der heuristisch so fruchtbaren Typologie von Wohlfahrtsregimen ein: "Typologies are problematic because [...] they are inherently static. They provide a snapshot of the world at one point in time and do not easily capture mutations or the birth of a new species. Any typology of welfare regimes therefore remains valid only as long as history stands still." Esping-Andersen 1999, 73

⁶⁹ Stone 2000, 19.

⁷⁰ Und darüber hinaus – aber das konnte hier lediglich angedeutet werden.

⁷¹ Stone 2000, 19.

⁷² Vgl. zum Beispiel Mosley/Mayer 1999 mit einer neuen Anwendung für die *Radar Chart*-Methodik.

5. Literatur

Abelson, Donald 1998. Think Tanks in the United States. In: Diane Stone/Andrew Denahm/Mark Garnett (Hrsg.): Think Tanks Across Nations - A Comparative Approach. Manchester/New York: Manchester University Press. 107-126.

Adler, Emanuel / Peter M. Haas 1992. Conclusion: Epistemic communities, world order, and the creation of a reflective research programm. In: International Organization Jg. 46. 367-390 .

Assmann, Jan 1995. Ma'at - Gerechtigkeit und Unsterblichkeit im Alten Ägypten. München: C.H. Beck.

Assmann, Jan 1999. Ägypten - eine Sinngeschichte. München: Fischer.

Baum, Erica B. 1991. When the Witch Doctors Agree - The Family Support Act and Social Science Research. In: Journal of Policy Analysis and Management 10 (4). 603-615 .

Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.) 1994. Internationales Beschäftigungs-Ranking. Gütersloh: Verlag Bertelsmann.

Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.) 1996. Internationales Beschäftigungs-Ranking. Gütersloh: Verlag Bertelsmann.

Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.) 1998. Internationales Beschäftigungs-Ranking. Gütersloh: Verlag Bertelsmann.

Burt, Martha/Nancy Pindus/Jeffrey Capizzano 2000. The Social Safety Net at the Beginning of Federal Welfare Reform : Organization of Access to Social Services for Low-Income-Families. Washington: Urban Institute.

Cerny, Philip 1997. Paradoxes of the Competition State: The Dynamics of Political Globalization. In: Government and Opposition 32 (2). 251-274 .

Cowper, Jeremy/Martin Samuels 1997. Performance Benchmarking in the Public Sector: The United Kingdom Experience. In: Benchmarking, Evaluation and Strategic Management in the Public Sector. Paris: OECD (Working Paper Nr. 67). 11-32 .

Cox, Robert 1998. From Safety Net to Trampoline – Labor Market Activation in the Netherlands and Denmark. Tübingen: WIP Occasional Paper Nr. 2.

Cox, Robert H. 1999. Ideas, Policy Borrowing and Welfare Reform. In: Robert Henry Cox/Josef Schmid (Hrsg.): Reformen in westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten - Potentiale und Trends. Tübingen: WIP Occasional Paper Nr. 5. 14-27.

Dahlberg, Lars/Chrisitan Isaksson 1997. The Implementation of Benchmarking from a Swedish Perspective. In: Benchmarking, Evaluation and Strategic Management in the Public Sector. Paris: OECD (Working Paper Nr. 67). 33-48 .

Deacon, Alan 1999. But Not Just America: The Influence of European and American Ideas Upon 'New Labour' Thinking On Welfare Reforms. Florence: European University Institute (Conference on "Global Trajectories", 25.-26.3.99).

Dolowitz, David P./David Marsh 2000. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. In: Governance 13 (1). 5-24.

Esping-Andersen, Gosta 1999. Social Foundations of Postindustrial Economies. Oxford: Oxford University Press.

Friedlander, Daniel/Gary Burtless 1995. Five Years After - The Long-Term Effect of Welfare-to-Work Programms. A Manpower Demonstration Research Corporation Study. New York: Sage.

Gebhardt, Thomas 1998. Arbeit gegen Armut - Die Reform der Sozialhilfe in den USA. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Gebhardt, Thomas/Herbert Jacobs 1997. Amerikanische Verhältnisse? Sozialhilfe in den USA und Deutschland: Ein Vergleich aus historischer, institutioneller und rechtlicher Perspektive. In: Zeitschrift für Sozialreform 43 (8). 597-634 .

Gray, Virginia 1994. Competition, Emulation, and Policy Innovation. In: Lawrence C. Dodd/Calvin Jillson (Hrsg.): New Perspectives on American Politics. Washington: CQ-Press. 230-248.

Gueron, Judith/Edward Pauly 1991. From Welfare to Work. New York: Russel Sage Foundation.

Haas, Peter M. 1992. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. In: International Organization (46). 1-36.

Hall, Peter A. 1993. Policy-Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy Making in Britain. In: Comparative Politics Jg. 25 (3). 275-296 .

Haskins, Ron 1991. Congress Writes a Law: Research and Welfare Reform. In: Journal of Policy and Management 10 (4). 616-632 .

Heinze, Rolf G./Josef Schmidt/Christoph Strünck 1999. Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat - Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in den 90er Jahren. Opladen: Leske+Budrich.

Helgason, Sigurdur 1997. International Benchmarking - Experiences from OECD-Countries. Copenhagen: OECD (Paper für die Conference on International Benchmarking, 20./21.02.97).

Hill, Anne M./Thomas J. Maine 1998. Is Welfare Working? The Massachusetts Reform Three Years Later. Boston: Pioneer Institute.

Keehley, Patricia (et.al.) 1997. Benchmarking for Best Practice in the Public Sector - Achieving Performance Breakthroughs in Federal, State, and Local Agencies. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Krasner, Stephen 1988. Sovereignty - An Institutional Perspective. In: Comparative Political Studies 21 (1). 66-94.

Kern, Kristine 1998. Voraussetzungen und Typen der Diffusion von Politikinnovationen im Mehrebenensystem. Berlin: Dissertation an der Freien Universität.

Landy, Marck/Martin A. Levin 1995. The New Politics of Public Policy. Baltimore/London: The Johns Hopkins University.

Leggewie, Claus 1997. America first? Der Fall einer konservativen Revolution. Frankfurt a.M.:Fischer.

Löffler, Elke 1996. A Survey on Public Sector Benchmarking Concepts. In: Hill, Herrmann/Helmut Klages / Elke Löffler (Hrsg.): Quality, Innovation and Measurement in the Public Sector. Frankfurt a.M. [et.al]: Lang. 137-160.

Loprest, Pamela 1999. Families Who Left Welfare: Who Are They and How Are They Doing?. Washington: Urban Institute.

Luhmann, Niklas 1969. Legitimation durch Verfahren. 2. Aufl. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 1989.

Luhmann, Niklas 1980. Gesellschaftsstruktur und Semantik - Studien zur Wissenssoziologie der modernen Gesellschaft. Band 1. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 1993.

Luhmann, Niklas 1981. Gesellschaftsstruktur und Semantik - Studien zur Wissenssoziologie der modernen Gesellschaft. Band 2. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 1993.

Luhmann, Niklas 1983. Gesellschaftsstruktur und Semantik - Studien zur Wissenssoziologie der modernen Gesellschaft. Band 3. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 1993.

Luhmann, Niklas 1995. Gesellschaftsstruktur und Semantik - Studien zur Wissenssoziologie der modernen Gesellschaft. Band 4. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 1999.

Luhmann, Niklas 1997. Die Gesellschaft der Gesellschaft. 2 Bde. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Mackintosh, Maureen/Rathin Roy 1999. Economic Dezentralization and Public Management Reform. Cheltenham , GB / Northampton, MA.: Edward Elgar.

Meyers, Marcia K./Bonnie Glaser/Karin Mac Donald 1998. On the Front Lines of Welfare Delivery: Are Workers Implementing Reforms?. In: Journal of Policy Analysis and Management 17 (1). 1-22-

Mead, Lawrence M. 1998. Telling the Poor What to Do. In: Public Interest 132. 97-112 .

Mosley, Hugh/Antje Mayer 1999. Benchmarking National Labour Market Performance: A Radar Chart Approach. Berlin: WZB Discussion Paper FS I 99-202.

Murray, Charles 1984. Losing Ground - American Social Policy 1950 - 1980. New York: Basic Books.

Murray, Charles/Herrnstein, Richard J. 1994. The Bell Curve. Intelligence and Class Structure in American Life. New York: Free Press.

Naschold, Frieder 1995. Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik. Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa. Berlin: Edition Sigma.

Naschold, Frieder/Jörg Bogumil 2000. Modernisierung des Staates - New Public Management und Verwaltungsreform. Opladen: Leske + Budrich.

Nathan, Richard P. 1993. Turning Promises into Performance - The Management Challenge of Implementing Workfare. New York: Columbia University Press.

Nathan, Richard P./Thomas L. Gais 2000. Implementing the Personal Responsibility Act of 1996: A first Look. New York: Rockefeller Institute.

(http://www.rockinst.org/publications/federalism/first_look/index.html, 31.08.2000)

National Academy of Sciences [et.al.] 1999. Federal Research Programs - Research and the Government Performance Act. Washington: National Academy Press.

Norris, Donald F./Lyke Thompson 1995. The Politics of Welfare Reform. Thousand Oaks [et.al.]: Sage.

Peters, Thomas / Robert Waterman 1982. In Search of Excellence. New York: Harper and Row.

Peterson, Paul E./Mark C. Rom 1990. Welfare Magnets - A New Case for a National Standard. Massachusetts: Brookings Institution.

Ricci, David 1993. The Transformation of American Politics - The New Washington and the Rise of Think Tanks. New Haven/London: Yale University Press.

Rose, Richard 1991. What is Lesson-Drawing. In: Journal of Public Policy (11). 3-30 .

Schreyögg, Georg 1991. Der Managementprozeß - neu gesehen. In: W. H. Stähle / J. Sydow (Hrsg.): Managementforschung 1. Berlin: de Gruyter. 255-289.

Schuck, Peter H. 1995. The Politics of Rapid Legal Change: Immigration Policy in the 1980s. In: Marck K. Landy/Martin A. Levin (Hrsg.): The New Politics of Public Policy. Baltimore/London: The Johns Hopkins University. 47ff..

Schütz, Holger/Stefan Speckesser/Günther Schmid 1998. Benchmarking Labour Market Performance and Labour Market Policies: Theoretical Foundations and Applications. Berlin: WZB Discussion Papers FS I 98-205.

Seeleib-Kaiser, Martin 1999. Wohlfahrtssysteme unter Bedingungen der Globalisierung: Divergenz, Konvergenz oder divergente Konvergenz. In: Zeitschrift für Sozialreform 45 (1). 3-23

.

Sherman, Arloc 1999. Extreme Child Poverty Rises Sharply in 1997. Washington: Children's Defense Fund (www.childrendefense.org, 22.2.00).

Skocpol, Theda 1992. Protecting Soldiers and Mothers. Cambridge: Harvard University Press.

Spindler, Helga 1999. Benchmarking - Wettbewerb unter den Kommunen: 'Neue Steuerung' in der kommunalen Sozialhilfeverwaltung und die Folgen für die Hilfeempfänger. In: Sozialer Fortschritt 48 (12). 303-312 .

Stone, Diane 1999. Learning lessons and Transferring Policy Across Time, Space and Disciplines. In: Politics 19 (1). 51-59.

Stone, Diane 2000. Learning Lessons, Transferring Policy and Exporting Ideas. Berlin: Wissenschaftszentrum. (Beitrag zum International Workshop "Diffusion of Environmental Policy Innovations" am 8./9. Dezember 2000).

Szanton, Peter L. 1991. The Remarkable "Quango" - Knowledge, Politics, and Welfare Reform. In: Journal of Policy Analysis and Management 10 (4). 590-602 .

Tidow, Stefan 1999. Aktive Politik oder 'Passive Revolution'? Beschäftigungspolitik als neues Politikfeld in der EU. In: Zeitschrift für Sozialreform 45 (1). 64-81 .

Toma, Andrea 1998. Benchmarking labour market and employment performance: the main internationale experience. In: Leonello Tronti (Hrsg.): Benchmarking Employment Performance and Labour Market Policies. Berlin: IAS. 105-163.

Toma, Andrea 1998. The European Commission initiatives in the field of Benchmarking. In: Leonello Tronti (Hrsg.): Benchmarking Employment Performance and Labour Market Policies. Berlin: IAS. 164-174.

Voigt, Stefan 1998. Methodische Konzepte zur Reform sozialer Sicherungssysteme - einige Überlegungen aus konstitutionenökonomischer Sicht. In: Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht 12 (1). 53-66 .

Willke, Helmut 1996. Ironie des Staates - Grundlinien einer Theorie polyzentrischer Gesellschaft. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Zedlewski, Sheila R./Pamela A. Holcomb/Amy-Ellen Duke 1998. Cash Assistance in Transition: The Story of 13 States. Washington, D.C.: Urban Institute.

Veröffentlichungsreihe der Abteilung **Regulierung von Arbeit**
des Forschungsschwerpunkts Technik-Arbeit-Umwelt des
Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung
(Stand: Januar 2001)

1998

FS II 98-201 Frieder Naschold: Ökonomische Leistungsfähigkeit und institutionelle Innovation – Das deutsche Produktionsregime im internationalen Regimewettbewerb, 56 S.

FS II 98-202 Jochen Lang, Frieder Naschold, Bernd Reissert: Reforming the implementation of European Structural Funds. A next development step, 60 S.

FS II 98-203 Karin Hirschfeld: Auf verschlungenen Pfaden zum High-Tech-Produkt: Das Digitalfunkkonsortium – eine strategische Allianz und ihre Folgen, 56 S.

FS II 98-204 Gerd Bender: Entstandardisierte Formen der Entgeltbestimmung - Neuere Entwicklungen bei der Leistungsvergütung und der Personalbeurteilung. 41 S.

FS II 98-205 Frieder Naschold, Christoph Reichard, Manfred Röber, Alexander Wegener (Hg.): „Verwaltungsreform auf Ministerialebene“ – Dokumentation zur Fachtagung am 9. Juni 1998 am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. 90 S.

FS II 98-206 Maria Oppen, Alexander Wegener: Restrukturierung der kommunalen Dienstleistungsproduktion – Innovationsfähigkeit deutscher Kommunen in internationaler Perspektive. 36 S.

FS II 98-207 Maria Oppen, Elke Wiechmann: Frauenförderpläne unter Reformdruck – Effektivität und Innovationserfordernisse am Beispiel der niedersächsischen Stufenpläne. 70 S.

FS II 98-208 Hermann Hibbeler: „Markttest“ öffentlicher Dienstleistungen. Einführung von Wettbewerb durch flächendeckende Angebotsbeziehung – Konzept des Personalrates Stadt Detmold. 35 S.

FS II 98-209 Stephan Seip: Netzwerkbildung im globalen Wettbewerb. Transnationalisierung und Standardisierung im Telekommunikationssektor. 76 S.

1999

FS II 99-201 Gerlinde Dörr, Tanja Kessel: Restructuring via Internationalization. The Auto Industry's Direct Investment Projects in Eastern Central Europe. 24 S.

FS II 99-202 Helmut Drüke: Regulierungssysteme in der internationalen Telekommunikation, 55 S.

FS II 99-203 Gerlinde Dörr, Tanja Kessel: Mehr als ein Nullsummenspiel? Die neue Standortkonkurrenz zwischen Ost und West. More Than a Zero Sum Game? The New Locational Competition Between East and West. Zweisprachig, 19 S.

FS II 99-204 Frieder Naschold, Ulrich Jürgens, Inge Lippert, Leo Rennecke: Vom chandlerianischen Unternehmensmodell zum Wintelismus, 26 S.

2000

FS II 00-201 Volker Hielscher: Entgrenzung von Arbeit und Leben? Die Flexibilisierung von Arbeitszeiten und ihre Folgewirkungen für die Beschäftigten. Eine Literaturstudie, 64 S.

FS II 00-202 Ulrich Jürgens, Joachim Rupp, Katrin Vitols, unter Mitarbeit von Bärbel Jäschke-Werthmann: Corporate Governance and Shareholder Value in Deutschland – Nach dem Fall von Mannesmann – Paper revisited (Ulrich Jürgens), 34 S.

FS II 00-203 Die Abteilung „Regulierung von Arbeit“ – Aktuelle Projekte und Veröffentlichungen 1988 bis 2000, 65 S.

FS II 00-204 Gerlinde Dörr: Kooperation und Asymmetrie. Das Entwicklungsprofil eines betrieblichen Ost-West-Projekts

Bei Ihren Bestellungen von WZB-Papers schicken Sie bitte unbedingt einen an Sie adressierten **Aufkleber** mit, sowie **je Paper** eine **Briefmarke im Wert von DM 1,00** oder einen "**Coupon Réponse International**" (für Besteller aus dem Ausland).

Please send a **self-addressed label** and **postage stamps in the amount of 1 DM** or a "**Coupon-Réponse International**" (if you are ordering from outside Germany) for **each WZB-Paper** requested.

Bestellschein

Order Form

Absender • Return Address:

An das
Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung
PRESSE- UND INFORMATIONSREFERAT
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin

*Hiermit bestelle ich folgende(s)
Discussion Paper(s):*

*Please send me the following
Discussion Paper(s):*

Autor(en) / Kurztitel • Author(s) / Title(s) in brief	Bestellnummer • Order no.

