

Irene Dingeldey

DER AKTIVIERENDE WOHLFAHRTSSTAAT

*Governance der Arbeitsmarktpolitik
in Dänemark, Großbritannien und Deutschland*

Schriften des Zentrums
für Sozialpolitik

campus

Inhalt

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

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

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

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

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

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

V. Resümee und Ausblick

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

Einleitung

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

In der vielfach als goldenes Zeitalter des Wohlfahrtsstaates bezeichneten Nachkriegszeit galt der fürsorgende oder versorgende Wohlfahrtsstaat als dominantes Paradigma¹ für sozialstaatliches Handeln in den westlichen Ländern. Folgt man der Argumentation von Esping-Andersen (1990) und anderen (Bonoli 2007b: 25), wurden der Ausbau der Dekommodifizierung, also die Existenzsicherung unabhängig von Markteinkommen, sowie die

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

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

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

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

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

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

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

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

ziert. Das zweite oben angeführte Zitat des ehemaligen deutschen Kanzleramtsministers Bodo Hombach unterstreicht jedoch genau diesen Aspekt, indem die veränderten sozialstaatlichen Zielsetzungen mit dem Wandel des Steuerungsmodells beziehungsweise von Governance³ verbunden werden. Dies lässt sich vordergründig auf die Arbeitsteilung zwischen staatlichen und privaten Akteuren beim Regulieren, Erbringen und Finanzieren sozialer Leistungen beziehen. Wesentlicher erscheint jedoch eine damit einhergehende Neudefinition der Rolle des Staates.

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

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

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