

II Wandel der Leitbilder – Staat

Leitbilder vom Staat sind Metaleitbilder. Sie bilden den ideologischen Kontext der staatlichen Regulation der Handlungsoptionen der Einzelnen hinsichtlich der Notwendigkeit, der Möglichkeit, des Umfangs und der Art und Weise des Verkaufs der Arbeitskraft zwecks Existenzsicherung. Die Mindestsicherung ist Teil der Sozialpolitik, deren Ausrichtung sich mit den drei Phasen der Leitbilder vom Staat – aktiver, schlanker, aktivierender Staat – gewandelt hat. Diese so dargestellte Entwicklung der Leitbilder vom Staat ist doppelt eingeschränkt¹: zum einen auf einen für die Staatsdiskussion kurzen historischen Zeitraum seit Ende des zweiten Weltkriegs und zum anderen geographisch auf die Diskussion in Deutschland. Die drei Phasen der Leitbilder vom Staat umfassen hinsichtlich der Diskurse um Staatlichkeit und Staatstätigkeit den aktuellsten, historisch relativ kleinen Abschnitt von den 1960er Jahren bis zu Beginn der 2000er Jahre. Ihre Funktion und ein Rückblick auf die Vorstufen der Staatlichkeitsdiskurse sind Gegenstand des kurzen vierten Kapitels. In den Kapiteln fünf und sechs werden die jeweiligen Leitbilder anhand von drei Quellentypen rekonstruiert: zum einen anhand der staats- und steuerungstheoretischen Literatur, zum andern anhand konzeptioneller, in der Wissenschaft produzierter Texte zur Sozialpolitik und des Weiteren anhand der in den Sozialberichten veröffentlichten Selbstreflexion zur Sozialpolitik der jeweiligen Bundesregierungen.

-
- 1 Einen ideengeschichtlichen Überblick bietet jüngst die Monographie von Rüdiger Voigt (2007) mit dem passenden Titel „Den Staat denken“. Stefan Breuer (1998) setzt den Schwerpunkt auf „Entstehung, Typen und Organisationsformen“ des Staates, so der Untertitel seiner Monographie „Der Staat“. Zur Begriffsgeschichte von „Staat“ siehe auch Luhmann (2002: 198 ff.).

4 LEITBILDER VOM STAAT

Im diesem Kapitel werden zunächst die Besonderheiten jener Leitbilder herausgearbeitet, die sich auf Staat und Staatlichkeit beziehen. Anschließend werden in konzentrierter Form jene Stufen von Staatlichkeit und Staatstätigkeit vorgestellt, die dem Diskurs um den modernen Wohlfahrtsstaat vorausgegangen sind.

Leitbilddiskussion und Staat

Leitbilder vom Staat unterscheiden sich wesentlich von anderen Leitbildern durch den Anspruch, Meta-Leitbilder zu sein. Sie bedeuten weitaus mehr als zum Beispiel ein Leitbild „autogerechte Stadt“, da sie „selbst eine bestimmte Ordnungsvorstellung“ umfassen und zugleich als „Garant gesellschaftlicher Ordnung“ gelten und wirken (Kaufmann 1994: 16). Ein zentrales Beispiel ist die Fortentwicklung des liberalen Rechtsstaates zum sozialen Rechtsstaat bzw. „Sozialstaat“. Von einer Kampfformel entwickelte sich der Begriff zur Grundgesetznorm in den Artikeln 20 und 28 unter dem Schutz der „Ewigkeitsklausel“ des Artikels 79, 3. Staatsbilder sind den institutionalisierten Orientierungsfunktionen sozialpolitischer Programme übergeordnet. Sie wirken als Metaleitbilder gesellschaftlicher Ordnung. Staatsvorstellungen, die in Leitbildern vom Staat reflektiert werden, enthalten zum einen Aussagen über das, „was der Staat soll oder nicht soll“ (Kaufmann 1994: 19; vgl. Voßkuhle 2001). Zum anderen umfassen sie Aussagen darüber, welche Aufgaben der Staat erfüllen kann oder nicht kann, wie es also um die staatliche Leistungsfähigkeit bestellt ist. Leitbilder vom Staat skizzieren ein mögliches Set an Forderungen, die zu stellen als *anerkanntenswürdig*, zu bearbeiten als *notwendig* und zu erfüllen als *möglich* erachtet werden. Bilder vom Staat bzw. Leitbilder für den Staat erlauben es, „über so etwas Diffuses wie das Gemeinwesen, mithin über das ‚Ganze‘, zu sprechen, ohne Details anführen zu müssen“ (Voßkuhle 2001: 508). Insofern haben auch sie eine *Koordinierungs- und Verständigungsfunktion*. Leitbilder vom Staat unterscheiden sich von Leitbildern, wie sie zum Beispiel Gegenstand der Technikgenese sind. Anders als Technikleitbilder, die – auch wenn sie gesellschaftsprägende Implikationen aufweisen können – auf einen gesellschaftlichen Ausschnitt begrenzt sind, sind Leitbilder vom Staat Meta-Leitbilder. Vier weitere Funktionen lassen sich mit Voßkuhle (2001: 508 f.) identifizieren: Retrospektiv angewendet haben Staatsbilder eine *Erklärungs- und Deutungsfunktion*, indem sie die tragenden Ideen und Strukturen vergangener Epochen in eine begriffliche Kurzformel bringen. Gegenwärtige Leitbilder können auf diese Weise in affirmativer oder kritischer Weise in Bezug zu vergangenen Epochen gesetzt werden. Pro-

spektiv formulieren Staatsbilder Leitbilder im engeren Sinne und übernehmen somit eine *Orientierungsfunktion*. Leitbilder vom Staat beeinflussen die Wahrnehmung und Formulierung politischer Probleme im Bereich der staatlichen Regulation der Handlungsoptionen der Einzelnen – auch hinsichtlich der Notwendigkeit, der Möglichkeit, des Umfangs und der Art und Weise des Verkaufs der eigenen Arbeitskraft zu Zwecken der Existenzsicherung. Im Kontext staats- und verwaltungswissenschaftlicher Diskussion werden sie als heuristischer Rahmen verwendet, so dass ihnen eine *Analysefunktion* zugesprochen wird. Im besten Falle umfassen Leitbilder ein Set von Kriterien. Aufgrund der ihnen potenziell innewohnenden Suggestivkraft, mittels derer bestimmte Staatsformen, -aufgaben und -ziele als erstrebenswert bewertet und andere zurückgewiesen werden können, ist die Analysefunktion schwer von der *Politikfunktion* abgrenzbar: Leitbilder stehen stets in Konkurrenz zu anderen Leitbildern.

Staatsbilder lassen sich retrospektiv erschließen und zuschreiben, sofern sie nicht zeitgenössisch von staatlichen Akteuren explizit benannt wurden. Für die hier vorgestellte Leitbildentwicklung des *aktiven*, *schlanken* und *aktivierenden* Staates bestehen zeitgenössische Zuschreibungen von Akteuren der Leitbildproduktion. Die Leitbildproduktion setzt dabei wesentlich an zwei Stellen an: zum einen in der Politik der jeweiligen Bundesregierung, die sich ihrer Rolle entsprechend als zentraler staatlicher Akteur zur Festlegung eines Orientierung stiftenden Rahmens gefordert sieht; und zum anderen in der wissenschaftlichen staats-theoretischen Diskussion, deren Teilnehmer sich entweder qua Profession zu Äußerungen berufen sehen und/oder im Rahmen von Kommissionen, Gutachten, Expertisen für die Leitbildproduktion von der Politik beauftragt werden. Während die wissenschaftliche Seite über die einschlägige Literatur gut nachzuvollziehen ist, besteht für die politische Seite insofern Begründungsbedarf, als dass „die“ Politik der Bundesregierung an vielfältigen Dokumenten darstellbar wäre. Für die Darstellung der Leitbilder bedarf es einer Grundlage, die zum einen allgemein auf politische Leitbilder und zum anderen spezialisiert auf die Rolle der Sozialpolitik eingeht. Die Sozialberichte der Bundesregierung erfüllen diesen Zweck insofern, als dass es nicht so sehr darauf ankommt, was in einer historischen Phase „tatsächlich“ geschah, sondern wie das Geschehen aus der Sicht zentraler Akteure geordnet wurde bzw. zu ordnen war. Bei der Durchsicht der Sozialberichte der Bundesregierung ist nicht zu erwarten, dass jeder Bericht konzeptionell zur Fortschreibung oder Erneuerung eines jeweils aktuellen Leitbildes beiträgt. Doch zusammen mit den zentralen staats-theoretischen und sozialpolitischen Diskussionen können daraus die wesentlichen Aspekte der Leitbilder rekonstruiert werden.

Die jeweiligen sozialpolitischen Konkretisierungen der Phasen lassen sich anhand der Sozialberichte der Bundesregierung nachvollziehen, die seit 1968 als Bundestagsdrucksachen in unregelmäßiger, aber für den hier angestrebten Zweck in ausreichend häufiger Folge erscheinen. Das Sozialbudget erscheint seit 1969/70 als Teil B des Sozialberichts. Bis zur Einführung des allgemeinen Sozialberichts wurde unter der gleichen Bezeichnung der Rentenbericht geführt, der seitdem als Rentenanpassungsbericht bezeichnet wird. Seit der fünften Legislaturperiode wird der Sozialbericht in unregelmäßigen Abständen, zumeist aber in jeder Legislaturperiode mindestens einmal, mit Ausnahme der verkürzten neunten², in der kein Bericht erschien, von der Bundesregierung vorgelegt.³ Interessant ist an den Sozialberichten der Bundesregierung nicht so sehr der Begründungszusammenhang bzw. die Methoden der Erstellung. Für die Leitbilddiskussion steht vielmehr der Verwertungszusammenhang im Vordergrund. Im ersten Bericht, der noch unter dem Titel „Sozialbudget“ veröffentlicht worden war, wies die Bundesregierung eine dreifache Zweckbestimmung für die Berichte aus: Sie sollten sowohl „Bestandsverzeichnis“ als auch „Wahrscheinlichkeitsprognose“ sein und zudem „normativer Zielprojektion“ dienen (BMAS 1969: Tz 2, 7-11). Die Sozialberichte der Bundesregierung sind Dokumente, die als Texte veröffentlichter Reflektion und Rechtfertigung der Regierungspolitik darüber informieren, welche Probleme in der Retro- wie Prospektive als wesentlich für die Ausrichtung der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik als Ganzes erachtet werden. Sie enthalten somit wichtige Hinweise für die Rekonstruktion der dominanten Leitideen vom Sozialstaat, die sich zu einem Leitbild fügen lassen.

2 10.11.1980-29.03.1983

3 Die Zitation der Sozialbudget bzw. Sozialberichte richtet sich mit Ausnahme der Einleitung nach den Teilziffern der Berichte. Sofern die das Sozialbudget ein Teil des Sozialberichts ist, wird dies entsprechend ausgewiesen. Der Sozialbericht i.e.S. ist zumeist Teil A und wird ohne Zusatz vor der „Tz.“ zitiert. Das Sozialbudget ist zumeist Teil B, hat zudem eine eigene Tz-Zählung und wird daher „B Tz: Nr.“ zitiert. Beginnend mit dem Sozialbudget 1968 wurden einschließlich des nur als Sozialbudget erschienenen Berichts 1974 und des ohne Sozialbudget erschienen Sozialberichts 2005 sechzehn solcher Berichte erstellt. Bis auf das Sozialbudget 1968, der nur als Sonderdruck verfügbar ist (siehe Hinweis in BT-Drs. V/4160 auf BMAS 1969), liegen die Berichte als Bundestagsdrucksachen vor. Auf eine gesonderte Auflistung der Bundestagsdrucksachen (BT-Drs.) wurde aus Platzgründen verzichtet (siehe Fußnote 1).

Diskurse um Staatstätigkeit

Vier Stufen von Staatlichkeit können mit Kaufmann (1994) identifiziert werden: der polizeistaatliche Diskurs des 16. bis 18. Jahrhunderts, der rechtsstaatliche Diskurs der 19. Jahrhunderts, der sozialstaatliche Diskurs des 20. Jahrhunderts und ein aktuell aufkommender steuerungsstaatlicher Diskurs.⁴ In diesen unterschiedlichen Phasen herrscht jeweils ein anderer Diskurs um Staatsaufgaben vor bzw. weisen unterschiedliche Problemwahrnehmungen und Staatsaufgaben eine „programmatische Dominanz“ (ebd.: 16) auf. Die hier zur Diskussion stehenden Leitbildphasen sind zum einen wesentlich kürzer als der Betrachtungszeitraum, der den Phaseneinteilungen von Kaufmann (1994) und anderen, z.B. Willke (1992: 211 ff.), zugrunde liegt. Willke und Kaufmann sehen die Frage nach den Staatsaufgaben in unterschiedlichen Sequenzen seit dem 15. bzw. 16. Jahrhundert unterschiedlich beantwortet. Zum anderen unterscheiden sich die Leitbilder „aktiver“, „schlanker“ und „aktivierender Staat“ darin, dass sie von den jeweils zeitgenössischen Akteuren selbst gewählt, also nicht analytisch zugeschrieben wurden.

Im „polizeistaatlichen Diskurs“ des 16. bis 18. Jahrhunderts war die Sicherheit das dominante Thema. Gewalt, genauer: das horizontale Verhältnis der Einzelnen zueinander als erfahrene oder befürchtete Gewalt, galt als das zentrale Problem. Die Eindämmung durch Monopolisierung der Gewaltausübung war die zentrale Aufgabe, das gesamte soziale Leben im Herrschaftsgebiet als Wirkungsfeld des als Leviathan gedachten Staates oblag (Willke 1992: 216 ff.). Aus der Kritik an dieser „Allzuständigkeitsprärogative“ (Kaufmann 1994: 34) erwuchs der „rechtsstaatliche Diskurs“. Im Zuge des rechtsstaatlichen Diskurses wurden zum einen neben den horizontalen Beziehungen zwischen den Bürgern nunmehr auch die vertikalen Beziehungen zwischen Bürger und Staat dem Recht unterworfen und somit justiziabel. Ein wesentliches Merkmal des Rechtsstaats ist daher, dass die „Gesetzesbindung“ nicht mehr allein für das Handeln die Bürger gilt, sondern ebenso für die Aktionen des Staates. Rechtsstaatlichkeit ist in diesem Sinne als Staatsprinzip zu verstehen, dessen „polemische[...] Gegenbegriffe

4 Bei Willke (1992: 269) sind es ebenfalls vier. Jedoch unterscheidet er die Stufen nach dem jeweils dominanten Medium (15.-17. Jahrhundert: Gewalt, 18.-19. Jahrhundert: Recht, 19.-20. Jahrhundert: Geld, 20. bis 21. Jahrhundert: Information), ihre jeweiligen Machtbasis (Armee und Polizei, Sanktionssysteme, fiskalische Disponibilität, Zentralität in Kommunikationsnetzwerken) und der jeweiligen Leitwissenschaft (Militärwissenschaft, Rechtswissenschaft, Politische Ökonomie, Informatik und Kybernetik).

[...] nicht Monarchie oder Aristokratie, sondern Theokratie und Despotie“⁵ sind (Böckenförde 1991: 148). Zum anderen wurde das Wirkungsfeld des Staates auf die äußere Sicherheit und die Gewährleistung der Rechtsordnung beschränkt. Die Staatstätigkeit unterlag fortan einer Trennung von Staat und Gesellschaft, die inhaltlich durch eine „Aufgabenbeschränkung zugunsten personaler Entfaltung und gesellschaftlicher Autonomie“ (Grimm 1991: 160) bestimmt war (Böckenförde 1991: 209 ff.). Staatliche Eingriffe waren – ordnungspolitisch idealisiert – aus dem Bereich der Gesellschaft ausgegrenzt. Der Bereich der „Ausgrenzung“, den Forsthoff (1968 a, b) als konstitutiv für den Rechtsstaat bewertete, umfasst zum einen die so genannten „negativen Freiheitsrechte“ (Berlin 2006). Zum anderen bedeutet Ausgrenzung vor allem, dass es nicht die Aufgabe des Staates ist, in den Status quo gesellschaftlicher Verhältnisse aktiv verändernd einzugreifen. Letzteres sei charakteristisch für den auf Teilhabe gerichteten sozialen Rechtsstaat:

„Die durch Ausgrenzung gesicherte Freiheit bezieht sich auf einen Staat, der sich Grenzen setzt, der den Einzelnen seiner gesellschaftlichen Situation, wie sie ist, überläßt, einen Staat also, der in dieser Relation der Freiheit den status quo gelten läßt. Die Teilhabe als Recht und Anspruch meint einen leistenden, zuteilenden, verteilenden, teilenden Staat, der den Einzelnen nicht seiner gesellschaftlichen Situation überläßt, sondern ihm durch Gewährungen zu Hilfe kommt. Das ist der soziale Staat“ (Forsthoff 1968b [1954]: 178).

Forsthoff verweist sozialstaatliche Intervention auf den Rang einfacher Gesetzgebung und Verwaltung. Statt auf eine grundrechtliche Regelung setzt er auf politisches Ermessen, das durch bürgerliche Freiheiten, insbesondere durch die Eigentumsgarantie, begrenzt ist. Denn die Perforation der Grenze zwischen Staat und Gesellschaft durch sozialstaatliche Eingriffe in den Bereich staatlich garantierter Freiheit wurde aus konservativer Sicht als Gefährdung der bereits erreichten Freiheits- und Teilnahmerechte interpretiert (Beller mann 1977: 354; Blanke 1990: 141).⁶ Die von Forsthoff und anderen vertretene konservative Position

5 „Der Rechtsstaatsbegriff“, so Böckenförde (1991: 148) weiter, „hat eine freiheitliche, aber nicht unbedingt demokratische Tendenz.“

6 Für die Gefährdungsthese siehe Hayek (2003, 2005), zur These der Gefährdung der Demokratie durch Ausdehnung des Zwangs und Einschränkung bürgerlicher Freiheiten, allen voran des Eigentums, bei Ausdehnung staatlicher Sozialpolitik; siehe auch C. Schmitts (1968) Ausführungen zur Eigentumsgefährdung in „Nehmen/Teilen/Weiden“ und ähnlich Böckenfördes (1991) Ausführungen zur Notwendigkeit der Aufrechterhaltung einer Trennung von Staat und Gesellschaft zwecks Sicherung negativer

lässt sich in einer abgeschwächten Variante in der Formel ausdrücken: „Staat muß – Sozialstaat kann sein“ (Greven 1980: 97).

Der Denkweise des *Laissez-faire* war es systematisch unzugänglich, die Widersprüchlichkeit der Existenz des Sozialstaates zu fassen, wie sie von Offe formelhaft verdeutlicht wurde: „The contradiction is that while capitalism cannot coexist with, neither can it exist without, the welfare state“ (Offe 1984: 153).⁷ Aus „progressiver“ Sicht werden sozialstaatliche Eingriffe nicht als Gefährdung, sondern ganz im Gegenteil als notwendige Ergänzung und zum Teil als Voraussetzung für die Realisierung der politischen wie zivilen Staatsbürgerrechte gesehen. Soziale Rechte fördern die Realisierung von Teilhabe- wie auch Teilnahmerechten und wurden daher als notwendige Ergänzung der liberalen Prämissen des Rechtsstaats eingefordert. Der Begriff des „sozialen Rechtsstaats“ ist im Wesentlichen mit Hermann Heller verknüpft. Sein Staatsdenken wurde in der Phase des Planungsoptimismus indirekt wirksam (Abendroth 1985: 60 ff.). Wie jede andere Organisation, so Heller (1983 [1934]: 270), ist der Staat zunächst eine „vielheitlich bewirkte, aber doch einheitlich wirkende Macht“. Die *differentia specifica* gegenüber anderen Organisationen bestehe in der „souveränen Gebietsherrschaft“ (ebd.: 268). Als „organisierte Entscheidungs- und Willenseinheit“ sei der Staat ein zentral steuerndes „Aktzentrum“ innerhalb der „Vielheit wirklicher und selbständiger, sei es einzelmenschlicher oder kollektiver Aktzentren“ (ebd.: 260). Seine Funktion der kollektiven Entscheidungsfindung und Einheitsbildung setze jedoch eine relative soziale Homogenität der Staatsbürger voraus (Heller 1992a [1928]: 429). Diese relative soziale Homogenität zu erzeugen und zu bewahren sei Aufgabe des sozialen Rechtsstaats, den Heller zugleich vom liberalen Rechtsstaat wie auch von der faschistischen Diktatur abgrenzt (Heller 1992b [1929]). In diesem Sinne reicht Hellers Konzept des sozialen Rechtsstaats über

Freiheit. Zur Gegenüberstellung der konservativen „Gefährdungsthese“ versus der progressiven „Synergiethese“, der zu Folge sich jede Reform wunderbar komplementär zu vorangegangenen Reformen füge, siehe Hirschman (1995: 158).

- 7 Jessop (2002: 275 f.) bietet eine „Lösung“ dieses vom ihm „Offe's Paradox“ genannten Widerspruchs: Er argumentiert mit der historischen Wandlungsfähigkeit staatlicher Regulationsweisen, die jeweils Versuche endlicher Wirksamkeit und Dauer darstellten, diesen Widerspruch einzuhegen. Derzeit, so Jessop, werde der bisherige Versuch des so genannten „Keynesian Welfare National State“ (KWNS) durch einen neuen Versuch, das „Schumpeterian Workfare Postnational Regime“ (SWPR), ersetzt.

die „Formalethik der Demokratie“⁸ (Heller 1992a: 430) hinaus. Der zentrale Aspekt der Sozialstaatlichkeit besteht nach Abendroth nunmehr darin,

„daß der Glaube an die immanente Gerechtigkeit der bestehenden Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung aufgehoben ist, und daß deshalb die Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung der Gestaltung durch diejenigen Staatsorgane unterworfen wird, in denen sich die demokratische Selbstbestimmung des Volkes repräsentiert“ (Abendroth 1968 [1954]: 119).

Neben der Ausdehnung des staatlichen Wirkungsbereichs auf die „gesellschaftliche Situation“ (Forsthoff) unterscheidet sich der Sozialstaat in zwei weiteren Aspekten von seinem historischen Vorläufer. Kaufmann (1994: 27) konstatiert eine doppelte Verschiebung: hinsichtlich der *Legitimation* staatlicher Eingriffe vom Ordnungsinteresse zum *Erfolg* und hinsichtlich der *Begründung* einer an den Staat gerichteten Forderung von der formalen Zuständigkeit, wie z.B. bei Rechtsverletzungen, zur *Leistungs- und Lösungsfähigkeit* des Staates hinsichtlich politisch festgestellter Probleme. Der sozialstaatliche Diskurs wird inzwischen, so Kaufmann, tendenziell von einem „steuerungsstaatlichen Diskurs“ abgelöst. Die Grundlagen dieses neuen Diskurses liegen in der Feststellung, dass Rechtssicherheit herzustellen einerseits und auf Individuen oder spezielle Gruppen bezogene Eingriffe andererseits nicht mehr ausreichen, um Wohlfahrt zu erreichen. In dieser vierten Phase der Diskurse über Staatsaufgaben dominieren systemische Problemlagen, so dass dem Staat „die Verantwortung für die *Gewährleistung des unschädlichen Zusammenspiels der Eigendynamik verschiedener sozialer Systeme*“ (Kaufmann 1994: 32) obliegt.

Der Zeitraum, in dem der Wandel der sozialstaatlichen Regulation der Handlungsoptionen der Einzelnen hinsichtlich der Notwendigkeit, des Umfangs und der Art und Weise des Verkaufs der eigenen Arbeitskraft zwecks Existenzsicherung analysiert werden soll, umfasst den voll ausgebildeten sozialstaatlichen Diskurs und den aufkommenden Übergang zum neuen, möglicherweise „steuerungsstaatlich“ zu nennenden Diskurs. Im diesem Zeitraum findet eine zeitgenössische, explizite Zuschreibung und Schöpfung neuer Leitbilder und eine intensive Debatte um veränderte Staatsaufgaben statt: Unter der Großen Koalition, insbesondere aber der sozialliberalen Koalition Ende der 1960er, Anfang der 1970er ist es die Diskussion um den „aktiven Staat“, unter der Kanzlerschaft

8 „Die radikalste formale Gleichheit wird ohne soziale Homogenität“, so Heller (1992a: 430), „zur radikalsten Ungleichheit und die Formaldemokratie zur Diktatur der herrschenden Klasse.“

Helmut Kohls die des „schlanken Staates“ und unter Schröder die des „aktivierenden Staates“.⁹ In den folgenden Abschnitten stehen dementsprechend die jeweils herrschenden Leitbilder der Entwicklung vom aktiven über den schlanken zum aktivierenden Staat und von der *welfare*-Orientierung zur *workfare*-Orientierung im Mittelpunkt.¹⁰

5 VOM AKTIVEN ZUM SCHLANKEN STAAT

Im Leitbild des aktiven Staates verbindet sich der Wille zur politischen Gestaltung der Gesellschaft mit der Vorstellung, dass mittels Planung der Gestaltungswille umgesetzt werden kann. Die Sozialpolitik des aktiven Staates fügte sich insofern in den Planungs- und Steuerungsoptimismus ein, als dass es für möglich gehalten wurde, den Einzelnen im Wirtschaftsprozess in allen „Wechselfällen des Lebens“ (Rohde 1972) soziale Sicherheit zu ermöglichen. Seine Bezeichnung erhielt das Leitbild „schlanker Staat“ mit der 13. Legislaturperiode in der Koalitionsvereinbarung von CDU und FDP. Mitte der 1990er Jahre hatte die Bundesregierung den Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ unter dem Vorsitz von Rupert Scholz berufen (Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ o.J.). Die Diskussionen, die später im Leitbild des „schlanken Staates“ zusammen liefen, begannen bereits Ende der 1970er Jahre (Jann/Wewer 1998). Anhand von zwei Schwerpunkten, die den schlanken vom aktiven Staat unterscheiden, wird im Folgenden das Leitbild dargestellt: Im Gegensatz zum aktiven Staat galt als grundlegendes Problem der Politik die Politik selbst: an die Stelle des Marktversagens trat das Staatsversagen als Fundamentalproblem, an die Stelle des Steuerungsoptimismus trat der Steuerungspessimismus als Grundhaltung gegenüber den Problemlösungskapazitäten des Staates. Für den Bereich der Sozialpolitik folgte daraus, dass der Sozialstaat nicht mehr allein als Teil der Lösung, sondern als Teil des Problems gesehen wurde. Deutlich wurde die diagnostische Kehrtwende insbesondere in der Diskussion der so genannten „Neuen Sozialen Frage“.

9 In der Verwaltungswissenschaft wird den Phasen aktiver – schlanker – aktivierender Staat das für die unmittelbare Nachkriegszeit bis 1965 wirkende Leitbild „demokratischer Rechtsstaats“ vorangestellt; vgl. Jann (2006); Walkenhaus/Voigt (2006).

10 Zur Geschichte der Sozialpolitik dieser Zeit siehe Alber (1989), Zacher (1989), Schmidt (2005) sowie die Beiträge in Leibfried/Wagschal (2000).

Aktiver Staat

Planung als Kennzeichen des Aktiven

„Planung ist der große Zug unserer Zeit“, so Kaiser (1965a: 7) im Vorwort des ersten Bandes einer von ihm herausgegebenen mehrbändigen Aufsatzsammlung mit dem Titel „Planung“¹¹. Auf dem Weg zu diesem hervorgehobenen politischen Stellenwert unterlag der Planungs-Begriff seit der Gründung der Bundesrepublik einer mehrmaligen Bedeutungsverschiebung. Ruck (2000: 364) unterscheidet fünf Phasen, die der Planungsbegriff zwischen den frühen 1960ern und frühen 1970ern durchlaufen hat: „Tabuisierung (bis 1962), Inkubation (1963-1966), Implementation (1966-1969), Euphorie (1969-1971) Regression (seit 1972)“. So war „Planung“ anfangs rein negativ konnotiert, da der Begriff mit einem Gesellschaftskonzept verknüpft war, das mit DDR und sozialistischer Planwirtschaft gleichgesetzt und abgewertet wurde. Mit Beginn der Großen Koalition 1966 setzte sich eine positive Deutung durch (Lenk 1966; Ronge/Schmiege 1971; Altmann 2003: 297 ff.). Einen entscheidenden Anstoß erhielt die Diskussion 1962 von außen durch ein Memorandum¹² der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG). Darin forderte die Kommission eine stärkere Koordination und Planung der Wirtschaftspolitik. Nicht zuletzt ob einer Interpretation als „Planung ohne Planwirtschaft“ (Plitzko 1964)¹³ ist er zum „Schlüsselbegriff“ (Kaiser 1965a: 7) politischen Gestaltungswillens einer Zeit geworden, die als „Jahrzehnt von Planbarkeit und Machbarkeit“ (Metzler 2003) gilt.

Scharpf wertet den zu der damaligen Zeit feststellbaren „Umschlag von marktwirtschaftlicher Planungsphobie in Planungsbegeisterung“ (Scharpf 1973: 38) als einen Hinweis sowohl auf steigende Erfordernisse als auch ansteigende

11 Weiter heißt es dort (Kaiser 1965a: 7): „Planung ist ein gegenwärtig ins allgemeine Bewusstsein aufsteigender *Schlüsselbegriff* unserer Zukunft. Systematisierung, Rationalität, Wissenschaft gelten schon seit längerem als zeittypische Postulate der modernen Welt; sie haben in Gesellschaft, Wirtschaft und Staat die Ausformung vieler der Planung zunehmend bedürftiger Strukturen gefördert und gleichzeitig *Planungsmittel* und *-methoden* entwickelt, die sich ständig verfeinern. [...] Planung ist der systematische Entwurf einer rationalen Ordnung auf der Grundlage alles verfügbaren einschlägigen Wissens.“

12 „Memorandum über das Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe“; vgl. Ruck 2000: 371. Das Memorandum ist in Auszügen dokumentiert in Plitzko (1964).

13 So der Titel der von Alfred Plitzko (1964) herausgegebenen Dokumentation des Frankfurter Gesprächs der List Gesellschaft vom 07-09. Juni 1963.

Forderungen aus der Gesellschaft an die Politik bzw. den Staat. Eine geänderte Problemlage bzw. Problemwahrnehmung galt als Ausgangspunkt für eine neue Rollenzuschreibung: Die Dynamik gesellschaftlicher Entwicklung brachte nicht allein Fortschritt, sondern ebenso neue Probleme hervor. Strukturelle, potentiell ökologische und verkehrspolitische Folgeprobleme des Wachstums einerseits sowie sozialpsychologische und pädagogische Herausforderungen (Drogen, Rebellion, Anomie) andererseits wurden als Belege für die Unzulänglichkeit eines lediglich passiven oder reaktiven Staates herangezogen. Statt zu kurieren soll die Politik, das hieß in erster Linie der Staat, „die Fähigkeit zur vorausschauenden, aktiven Regelung und Steuerung jener gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Prozesse, deren ungesteuerte Dynamik die für das Gesamtsystem relevanten Probleme und Krisen hervorbringt“ (Mayntz/Scharpf 1973: 116) entwickeln. Obwohl Planung mit einem wachsenden Vertrauen in und Zugreifen auf Wissenschaft verbunden war und zudem als eine Reaktion der Politik auf technische Entwicklungen gesehen wurde, führte sie nicht zu einer Entpolitisierung im Sinne der Technokratie-These¹⁴ Schelskys (1961). Im Gegenteil, Planung galt als „eine moderne Antwort auf die Herausforderung der Sachzwang-These“ (Metzler 2003: 788). Planung setzt auf Gestaltung der Gesellschaft durch Politik, im Rahmen von Technokratie hingegen ist Politik nicht mehr als die Exekution systemischer Erfordernisse.¹⁵

14 Schelsky beschreibt in seinem Essay „Der Mensch in der wissenschaftlichen Zivilisation“ die Entwicklungstendenz des Staates in Richtung eines „universale[n] technische[n] Körper[s]“ (1961: 24). Das bisher indirekte, weil über Normen und Gesetze vermitteltes Herrschaftsverhältnis der Demokratie sieht er in grundlegender Veränderung. Dessen Funktionsweise wird „durch die Konstruktion der wissenschaftlich-technischen Zivilisation“ verdrängt und durch „Sachgesetzlichkeiten“ ersetzt. Demokratie verliere damit „sozusagen ihre klassische Substanz: an die Stelle eines politischen Volkswillens tritt die Sachgesetzlichkeit, die der Mensch als Wissenschaft und Arbeit selbst produziert“ (ebd.: 22). Im „technischen Staat“ sind zwar Volksvertreter nach wie vor gewählt; sie treffen ihre Entscheidungen jedoch in Abhängigkeit von „planenden Fachleuten“, welche wiederum allein der „Apparaturgesetzlichkeit“ folgen. Das Ergebnis lautet: Transformation der Demokratie zur „Technokratie“: „Der technische Staat entzieht, ohne antidemokratisch zu sein, der Demokratie ihre Substanz. Technisch-wissenschaftliche Entscheidungen können keiner demokratischen Willensbildung unterliegen, sie werden auf diese Weise nur uneffektiv.“ (ebd.: 29) Dem Parlament verbleibt die Kontrolle der Richtigkeit der Abläufe.

15 Vgl. zur Diskussion der Technokratiethese die Ausführungen Offe (1972: 107 ff. und 123 ff.) sowie Vobruba (1983: 164 ff.).

Wesentliche Bedingungen für den aktiven, planenden und steuerungswilligen wie steuerungsgeforderten Staat war die im Übergang vom rechtsstaatlichen zum sozialstaatlichen Diskurs gewachsene Auffassung, dass zivile und politische Staatsbürgerrechte um soziale Rechte erweitert werden müssen. Dass diese Fähigkeit des Staates, weit in den gesellschaftlichen Bereich hinein zu wirken und den Status quo zu verändern, tatsächlich gegeben war, wurde nicht nur vorausgesetzt, sondern zudem „zum zentralen Kriterium der Leistungsfähigkeit des politischen Systems“ (Scharpf 1973: 39). Planungseuphorie und Steuerungsoptimismus gingen miteinander einher. Beides beruhte auf der Annahme, dass wirtschaftliche Krisen nicht bevorstehen und sofern dies doch der Fall sein sollte, sie ebenso rasch bearbeitet und überwunden werden können wie die „kleine Krise“¹⁶ 1966/67. Der aktive Staat, der das Allgemeininteresse gegen Übergriffe von Partialinteressen behaupten sollte, war ein wesentlicher Bestandteil der fordistischen Fortschrittskonzeption. Dieses Verständnis von Fortschritt war ein Dreiklang aus Fortschritt des Staates, technischem Fortschritt im Sinne des Wandels der Produktion und sozialem Fortschritt qua Vollbeschäftigung und Kaufkraftzuwachs bei der gesamten Bevölkerung (Lipietz 1991: 680 f.).

Sozialpolitik des „aktiven Staates“

Planen statt Reagieren galt als Motto im Allgemeinen für staatliche Politik wie im Besonderen für staatliche Sozialpolitik. Sozialpolitik wurde als Teil von Gesellschaftspolitik (Achinger 1958) betrachtet, in der ihr nicht mehr nur eine von anderen Politikbereichen abgeleitete, sondern eine definitorische Funktion zugewiesen wurde. Sozialpolitik müsse, so 1972 der Parlamentarische Staatssekretär im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Helmut Rohde, fähig sein, „der wirtschaftlichen und technologischen Entwicklung soziale Ziele zu setzen“ (Rohde 1972: 11). Zu den Leitlinien einer Sozialplanung zählte Rohde erstens die universalisierende Erweiterung des Adressatenkreises der Sozialpolitik, den er als „Übergang von der gruppenspezifisch bezogenen zur umfassenden sozialen Sicherung“ (ebd. 25) bezeichnet hat. Sozialpolitik in diesem Sinne sei weiter zu fassen als eine Sicherung im Schadensfalle, in den so genannten „Wechselfällen des Lebens“. Sozialpolitik interveniere lebensbegleitend und lebenslaufstrukturierend: „Insofern wechseln eigentlich nicht allein die Fälle des Lebens, sondern vielmehr die Arten der sozialen Leistungen, die der einzelne im Laufe seines Lebens in Anspruch nimmt“ (ebd.: 26). Als zweite Leitlinie nennt

16 Zur regulationstheoretischen Begriffsverwendung „kleine Krise“ bzw. einer Krise *innerhalb* der Regulationsweise und ihre Abgrenzung von einer „großen Krise“ bzw. einer Krise *der* Regulationsweise siehe Lipietz (1985).

Rohde die Dynamisierung der Sozialleistungen, welche zweierlei bedeute: zum einen Teilhabe, als „Integration in die wachsende Wirtschaftskraft und in den steigenden Lebensstandard“ (ebd.) und zum anderen die Notwendigkeit, Sozialplanung als wesentlichen Teil von Finanzplanung zu verstehen. Die dritte Leitlinie bezeichnet er die Erweiterung der nachsorgenden, Fehler korrigierenden durch eine vorsorgende Sozialpolitik (ebd.: 27). Eine bisher palliative und kompensierende Sozialpolitik gegenüber jenen, die von den Folgen des sozialen Wandels betroffen waren, sollte durch eine präventive, prospektive Politik ersetzt werden, die im besten Fall dafür sorgt, Betroffenheit gar nicht erst entstehen zu lassen (Widmaier 1970: 12).

Dieser Neubestimmung der Aufgaben von Sozialpolitik war ein Wandel des Sozialstaatsverständnisses vorausgegangen. In den 1960er Jahren setzte sich eine Auffassung durch, die auf verschiedenen Urteilen des Bundesverfassungsgerichts beruhend die Gegensätzlichkeit von Sozial- und Rechtsstaatlichkeit relativierte. So konnte die 1964 von der Bundesregierung eingesetzte Sozialenquete-Kommission (o.J.: 54) als herrschende Meinung darstellen, dass die „Spannung“ zwischen den „rechtsstaatlichen Maximen“ und dem „Sicherheit verbürgenden Sozialstaatsprinzip“ aufgehoben werde, wenn soziale Sicherheit „in den Dienst der freiheitlichen Entfaltung der Persönlichkeit“ gestellt werde. „Ein Handeln in Freiheit, d.h. in Unabhängigkeit und Eigenverantwortung, setzt nach den Grundgedanken der Verfassung auch soziale Sicherheit voraus“ (ebd.). Insofern war die Auffassung durchaus üblich, in der „Sozialstaatsklausel einen generellen Gestaltungsauftrag oder einen Auftrag zur permanenten Reform“ (Lompe 1971: 88) zu sehen und dazu die Notwendigkeit „umfassender politischer Planung“ (ebd.: 81) festzustellen. Eine Krisen vermeidende und insofern stabilisierende wie auch eine Reform orientierte Politik galt als verfassungsmäßig geboten: „Die Vermeidung ökonomischer Krisen und Wachstumsstörungen, die stabilisierende Lenkung als Instrument der Gefahrenvorsorge erfüllt sowohl rechtsstaatliche wie sozialstaatliche Erfordernisse“ (Lompe 1971: 183). Um die planerischen Grundlagen für eine vorausschauende Sozialpolitik zu schaffen, beschloss die damalige Große Koalition von CDU und SPD die Erstellung eines Sozialbudgets, das neben der mittelfristigen Wirtschafts- und Finanzplanung zur „rationalen Gesellschaftspolitik“ (BMAS 1969: Einleitung) beitragen sollte. Als „Informationsquelle“ sollten die Berichte „zeitliche Transparenz auf mittlerer Sicht“ schaffen und zudem dazu beitragen, „daß das notwendige Gespräch zwischen den sozialen Gruppen sachlicher geführt werden kann“ (BMAS 1969: Einleitung). Als „Orientierungs- und Entscheidungshilfe“ dient der Bericht der Prävention insofern, als dass er „rechtzeitig eine Vorstellung über eventuelle Spannungen oder Fehlentwicklungen“ vermittele, „ein planvolles Korrigieren“ erlaube, „die Auf-

stellung eines Zeitplanes“ ermögliche und letztendlich helfe, „improvisierte Interventionen zu vermeiden“ (ebd.). Diese Aufgabenbestimmung fügte sich demnach nahtlos in das Gefüge des nach Information, Koordination und später auch Partizipation strebenden aktiven Staates (Funke 1978).

Im ersten Sozialbudget von 1968 bemühte sich die Bundesregierung zu erläutern, warum die damals noch so genannte Soziallastquote eigentlich Sozialleistungsquote, wie sie dann auch in den nachfolgenden Sozialberichten genannt wurde, heißen müsste: „Die soziale Sicherung darf nicht als ‚Kostgänger‘ der Wirtschaft gesehen und gewertet werden. Sie ist vielmehr in der Lage, gestaltend und fördernd auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum hinzuwirken“ (BMAS 1969: Tz 19). Hinsichtlich wachstumspolitischer Ziele müsse, so die Begründung im Sozialbudget, die Struktur der „Soziallastquote“ betrachtet werden, um nicht nur die konsumtiven, sondern ebenso die produktiven Anteile zu sehen, die „unmittelbar die Qualität und die Quantität des Produktionsfaktors Arbeit positiv zu beeinflussen vermögen“ (BMAS 1969: Tz 19). Letztendlich sei die „Soziallastquote“ weniger ein Indikator für die Belastung der Wirtschaft, sondern sie sei „Ausdruck einer mangelnden Übereinstimmung der ökonomischen mit den übergeordneten gesellschaftspolitischen Zielsetzungen“ (BMAS 1969: Tz 20). Als „unmittelbar wachstumsfördernd“ führt die damalige Bundesregierung Maßnahmen auf, die geeignet sind:

„die Qualität eines gegebenen Arbeitskräftepotentials zu verbessern (wie z.B. Bildungsmaßnahmen),
eine bessere Allokation eines gegebenen Arbeitskräftepotentials herbeizuführen (wie z.B. Maßnahmen zur Förderung der Mobilität),
ein gegebenes Reservoir an Arbeitskräften besser auszunutzen (z.B. Maßnahmen einer aktiven und vorbeugenden Arbeitsmarktpolitik). Analog hierzu sind die Produktivitätseffekte, die durch eine bessere Auslastung von Sachkapazitäten erzielt werden.
Ausfälle von Arbeitskräften durch Krankheit oder Unfall zu verhindern (z.B. Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit),
das in der Vergangenheit und verstärkt für die Zukunft wachstumslimitierende Angebot an Arbeitskräften generell zu erweitern (z.B. Maßnahmen zur Wiedereingliederung in das Erwerbsleben)“ (BMAS 1969: Tz 57).

Wachstumsfördernde Ausgaben sah die Bundesregierung in einer Vielzahl von Bereichen (von der Alterssicherung bis zu Sozialhilfe, siehe BMAS 1969: Tz. 60, Tabelle). Insbesondere der Gesetzentwurf zum AFG galt als „Ausdruck dieser Neuorientierung“, mit der eine „produktiv orientierte Sozialpolitik“ (BMAS 1969: Tz. 61) angestrebt wurde.

Wenn bestimmte Aussagen der damaligen Zeit zur Sozialpolitik ohne Kenntnis ihres historischen Kontextes betrachtet würden, dann könnte der Eindruck entstehen, sie gehörten zu den Kernaussagen der drei Jahrzehnte später stattfindenden Debatte um den „Dritten Weg“ (siehe Kapitel 6). Die Nähe zur heutigen Dritt-Wegs-Rhetorik verwirrt auf den ersten Blick, da in der gegenwärtigen Debatte um eine Neuausrichtung des Sozialstaats gerade die damals sich selbst als sozialinvestiv verstehende Sozialpolitik heute als „traditionell“ bezeichnet wird und durch einen „*social investment state*“ (Giddens 1999a) überwunden werden soll. Gefordert wurde (und wird heute wieder) eine neue Zielbestimmung für staatliche Sozialpolitik, die „tendenziell eine Gewichtsverlagerung von der Sozialleistungs- zur *Sozialinvestitionspolitik* [bedeutet], ohne dass erstere völlig verschwindet“ (Widmaier 1970: 9). Investitionen in Humankapital, insbesondere im Bildungssystem und im Gesundheitswesen (ebd.: 33), sowie eine „vorausschauende, zukunftsorientierte und aktive Sozialpolitik“ sollen die „Sozialpolitik traditioneller Prägung – nämlich Sozialpolitik als reaktives Maßnahmenbündel, Sozialpolitik als Korrekturfaktor“ (ebd.: 9) schrittweise ergänzen, ohne kompensatorische Sozialleistungen gänzlich ersetzen zu können. An diesen Vorstellungen wurde bereits zeitgenössisch kritisiert, dass bei Sozialleistungen konsumptive nicht ohne weiteres von investiven Ausgaben abgegrenzt werden können – so zum Beispiel im Falle von Transferleistungen im Rahmen des Familienlastenausgleichs. Marx betont daher, dass aktive Sozialpolitik sich weder darin erschöpfe, „das Lebenseinkommen unter Nutzung des Versicherungsprinzips bedarfsgerecht über das ganze Leben umzuschichten, noch nur der ‚Verbandsplatz‘ derer ist, die von den Institutionen nach dem Konstruktionsprinzip Versicherung nicht erfaßt werden“ (Marx 1970: 48). Ebenso müsse Sozialpolitik der Verbesserung „individueller Entfaltungsmöglichkeiten“ dienen (ebd.).

Die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik des „aktiven Staates“ war eine *Politik unter den Bedingungen von Vollbeschäftigung*. Obwohl die Entstehungszeit des AFG teilweise in eine von den zeitgenössischen Akteuren als dramatisch empfundene Rezession (mit knapp einer halben Mio. Arbeitslose und entsprechender Arbeitslosenquote von 2,1 Prozent in 1967) fiel, war das AFG ein Produkt der Vollbeschäftigung (Altmann 2004: 45 ff.; Schmuhl 2003: 450 ff.). Die Arbeitslosenzahlen lagen von 1955 bis 1974 unterhalb der Millionengrenze, zwischen 1959 und 1973 unterhalb einer halben Million. Die Arbeitslosenquoten lagen von 1959 bis einschließlich 1974 unterhalb der im Beveridge-Bericht „Full Employment in a Free Society“ (Beveridge 1944) als Vollbeschäftigungsgrenze an-

gesehenen Drei-Prozent-Marke¹⁷. Selbst wenn die vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Jahresgutachten 1967/68 angelegte Vollbeschäftigungs-Zielmarke von 0,8 Prozent Arbeitslosigkeit zugrunde gelegt würde (SVRW 1967: Zf. 248)¹⁸, wären die Jahre 1962, 1964 bis einschließlich 1966 und 1969 bis einschließlich 1971 Zeiten der Vollbeschäftigung gewesen. In diese Zeit fiel auch die „Arbeitskräfteeinfuhr“, also die Anwerbung ausländischer Arbeiter, mit welcher die Potentiallücke, also der Mangel an verfügbarer Arbeitskraft, verringert werden sollte. Trotz einer Arbeitslosenquote von 7,1 Prozent, die einer Arbeitslosenzahl von über einer Million entsprach, wurde bereits 1954 über eine Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte diskutiert, weil aufgrund günstiger Wirtschaftsprognosen mit einem baldigen Arbeitskräftemangel gerechnet wurde. Diese quantitative Angebotslücke hätte durch eine verstärkte Erschießung der stillen Reserve, also insbesondere von Ehefrauen und Müttern, teilweise geschlossen werden können. Obwohl die absehbare quantitative Angebotsreduzierung männlicher Arbeitskraft durch die anstehende Wiederbewaffnung der Bundesrepublik für diese Lösung gesprochen hätte, wurde sie zunächst aus familienpolitischen, das heißt vor allem geschlechterrollenspezifischen Gründen zurückgestellt (Mattes 2005: 207

17 Nach Beveridge müssen zwei Kriterien erfüllt sein, um von Vollbeschäftigung sprechen zu können: Erstens darf die Arbeitslosenquote 3 Prozent nicht überschreiten (Beveridge 1944: 21), und zweitens muss die Zahl der offenen Stellen die Zahl der Arbeitslosen übersteigen: „It means having always more vacant jobs than unemployed men, not slightly fewer jobs.“ (Ebd.: 18) Vollbeschäftigung bedeutet bei Beveridge, dass Arbeitslosigkeit friktional bedingt und nicht durch einen Mangel an Stellen verursacht ist. Den quantitativen Kriterien fügt Beveridge qualitative Kriterien hinzu, denen die Nachfrageseite entsprechen muss, um als zumutbar zu gelten: „It means that the jobs are at fair wages, of such a kind, and so located that the unemployed men can reasonably be expected to take them [...]“ (Ebd.; vgl. Maneval 1988: 277) Zur Karriere des Begriffs „Vollbeschäftigung“ siehe auch Vobruba (2000: 43 ff.) und Lantzsch (2003).

18 Die Definition des Sachverständigenrates (SVRW 1967: Zf. 248) lautete: „Unter Vollbeschäftigung – oder hohem Beschäftigungsstand – wird in der Zielprojektion eine Arbeitslosenquote von 0,8 Prozent, gemessen als Anteil der Arbeitslosen an den abhängigen Erwerbspersonen, verstanden.“ Diese Zielmarke wurde auch von der Bundesregierung im Rahmen ihrer Wirtschaftsprojektionen herangezogen: „1. Vollbeschäftigung entspricht einer Arbeitslosenquote (Anteil der Zahl der Arbeitslosen an der Zahl der Abhängigen Erwerbspersonen) von 0,8 Prozent (bei normalen Winterwetter)“ (zitiert nach BMAS 1969: Tz 97).

ff.; siehe Kapitel 8). Dass dann tatsächlich ausländische Arbeitskräfte angeworben wurde, hatte einen weiteren Grund: Wie schon Ende des 19. Jahrhunderts, nach 1918 und vor 1939 konnte mit dem Zugriff auf ausländische Arbeitskräfte ein knappheitsbedingter Lohnanstieg in der Landwirtschaft vermieden werden. Mit der Anwerbung ausländischer Arbeiter sollte das quantitative Angebot an Arbeitskräften erhöht und damit die Preise reguliert, also ein Lohndruck nach oben vermieden werden (Herbert 1986: 193). Das erste Anwerbeabkommen¹⁹ wurde im Dezember 1955 mit Italien geschlossen.²⁰

Die Arbeitsmarkt- und insgesamt die Sozialpolitik war eine *Politik unter den Bedingungen von Vollbeschäftigung*, aber auch eine *Politik für Vollbeschäftigung*, genau genommen eine Politik für einen „hohen Beschäftigungsstand“²¹.

19 Es folgten weitere mit Spanien und Griechenland (1960), der Türkei (1961), Tunesien (1963), Portugal (1964) und Marokko (1965) sowie Jugoslawien (1968) folgten (Matthes 2005: 26 ff.; Schmuhl 2003: 436 ff.). Im November 1973 erließ das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung einen generellen Anwerbestopp für Arbeiter und Arbeiterinnen aus Nicht-EG-Staaten, das in seiner Wirkung durch das so genannte „Inländerprimat“ (13.11.1974), also der vorrangigen Einstellung von Deutschen bzw. der nachrangigen Erteilung einer Arbeitserlaubnis nach AFG an Ausländer, ergänzt wurde. Damit sollte, so die Erläuterungen im Sozialbericht 1976, der „massive Zustrom von zusätzlichen ausländischen Arbeitnehmer unterbunden und ein notwendiger Beitrag zur Arbeitsplatzsicherung für die inländischen Arbeitnehmer – Deutsche wie Ausländer – geleistet“ werden (BT-Drs. 07/4953: Tz 42).

20 Die so genannte „Arbeitseinfuhr“ wurde, so Schmuhl (2003: 438 f.), zeitgenössisch als „Wiederaufnahme einer Kontinuitätslinie“ bewertet, in der der Zwangsarbeitseinsatz von Ausländern während des Nationalsozialismus als „Sonderfall“ abgehakt wurde. Die für die ausländischen Arbeitskräfte vorgesehene Abweichung von dem für Deutsche normalen sozial- und arbeitsrechtlichen Status wurde als ebenso selbstverständlich betrachtet wie ein „unbefangene[r] Weitergebrauch der Bezeichnung ‚Fremdarbeiter‘“ und ein Anknüpfen „an das nationalsozialistische Ausländerrecht der Vorkriegszeit“ (ebd.).

21 Der hohe Beschäftigungsstand ist eine der in § 1 StabG (BGBl. I 1967, 582) genannten Zielgrößen, die zusammen das so genannte „Magische Viereck“ bilden: „Bund und Länder haben bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten. Die Maßnahmen sind so zu treffen, daß sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen.“

Das zugrunde liegende Problem war nicht der Arbeitskräfteüberschuss, sondern der Arbeitskräftemangel (Schmid 1984: 116). Seit 1967/69 basierte die Vollbeschäftigungspolitik der Bundesregierung auf zwei komplementären Stützen: angebotsseitig auf der aktiven Arbeitsmarktpolitik des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) vom 13. Mai 1969 und nachfrageseitig auf dem im „Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“ (Stabilitätsgesetz – StabG) vom 8. Juni 1967 verankerten konjunkturpolitischen Instrument der Globalsteuerung (Altmann 2003; Lampert 1989; Schmid/Oschmiansky 2006). Am Beispiel des AFG lässt sich verdeutlichen, dass Leitbilder stets einer historischen Kontextualisierung bedürfen, um überhaupt verstanden werden zu können. Das AFG entspricht in seiner Konzeption ganz dem staatlichen Anspruch seiner Zeit, arbeitsmarktpolitisch nicht palliativ, sondern präventiv zu wirken. Es zielt im Wesentlichen auf die Angebotsseite des Arbeitsmarktes, insbesondere auf die Fähigkeit der Arbeitnehmer, sich den im Zuge des wirtschaftlichen Strukturwandels veränderten Anforderungen des Arbeitsmarktes anzupassen. Aktive Arbeitsmarktpolitik bedeutete im Kern, die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitskräfte aufrecht zu erhalten oder wieder herzustellen. In der Begründung zum Gesetzentwurf des AFG aus dem Jahr 1967 wird dieses Ziel expressis verbis benannt:

„Der Arbeitnehmer muß für den veränderten Ablauf des Arbeitslebens krisensicher werden. Hierzu dient in erster Linie eine Stärkung seiner beruflichen Mobilität. Daher erhalten besonders Umschulung, berufliche Aufstiegs- und Leistungsförderung großes Gewicht“ (BT-Drs. V/2291: 53).

Nicht so sehr Überlegungen, wie Arbeitnehmer wieder in den Arbeitsmarkt gebracht werden können, sondern Überlegungen, wie sie dort zum einen möglichst gehalten und zum anderen besser eingesetzt werden können, liegen dem AFG zugrunde. Und sofern dennoch Arbeitslosigkeit eintreten sollte, dann sollten während des als temporär gedachten *exit* möglichst das Humankapital der Arbeitskraft und die Kaufkraft des Trägers der Arbeitskraft erhalten bleiben. Anders gesagt, bei der Anpassung der Arbeitskräfte an eine sich wandelnde Nachfrage herrscht nicht so sehr eine preispolitische *re-entry*- oder rein kompensatorische *exit*-, sondern eine *entry*- und *stay*-Orientierung in Verbindung mit komfortablen *exit*-Bedingungen vor, die mit Instrumenten umgesetzt wird, welche bevorzugt an der *Qualität* (Humankapital: Förderung beruflicher Bildung, Umschulung) als am *Preis* (Lohnkosten) ansetzen. Die damalige Problemstellung könnte wie folgt formuliert werden: Wie kann das knappe, vorhandene Angebot an Arbeitskräften der neue Qualifikationen verlangenden Nachfrageseite

angepasst werden?²² Die Antwort lautete: fortschreitende Verallgemeinerung bei gleichzeitiger Verbesserung des Lohnarbeitsverhältnisses (Funke 1978: 246).

Die in Abgrenzung zum Vorläufer, dem Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) von 1927, aktive statt reaktive Arbeitsmarktpolitik will Arbeitslosigkeit vermeiden und darüber hinaus auch „unterwertige Beschäftigung“ (§ 2 Nr. 1 AFG i.d.F. vom 25.06.1969²³) ausschließen. Mit dem AFG wurde „der Übergang von bloßer Arbeitsmarktpolitik zu umfassender Beschäftigungspolitik mit weitgesteckten wirtschafts-, berufs- und gesellschaftspolitischen Zielen vollzogen“ (Kühl 1982: 260). Die aktive Arbeitsmarktpolitik des AFG vom 13. Mai 1969 bildete zusammen mit dem Berufsbildungsgesetz vom 14. August 1969 und dem Bundesausbildungsförderungsgesetz vom 26. August 1971 jenes Maßnahmen- und Instrumentenbündel, das sowohl die Vorstellung eines „Rechts auf Bildung“ realisieren helfen als auch zum krisensicheren stetigen Wachstum beitragen sollte (Lampert 1989: 175; Offe 1975b: 51 ff.).

Nachfrageseitig angelegt und insofern komplementär zur humankapitalorientierten aktiven Arbeitsmarktpolitik fungierte die Politik der Globalsteuerung auf der Grundlage des Stabilitätsgesetzes. Diese „umfassende Kodifizierung des Keynesianismus“ (Altwater et al. 1979: 311), die mit dem Stabilitätsgesetz vorgenommen wurde, überließ die Mikroebene weitestgehend dem Marktmechanismus, zielte aber auf eine planvolle Beeinflussung der Makroebene durch staatliche antizyklische Nachfragepolitik (ebd.: 314). Das Stabilitätsgesetz enthielt Möglichkeiten einer indirekten Beeinflussung der Nachfrage über Steuern (Einkommens- und Körperschaftssteuern) und einer direkten Beeinflussung mittels Konjunkturausgleichsrücklagen, Investitionsprogrammen im Rahmen einer mittelfristigen Finanzplanung (Fünf-Jahres-Pläne) und erweiterten Verschuldungsmöglichkeiten. Zudem sieht das Stabilitätsgesetz einen „Konjunkturrat“ vor, der die Kreditaufnahmen und die Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden koordinieren hilft oder die Koordinierung gegebenenfalls auch erzwingen kann.²⁴

Die so genannte „Konzertierte Aktion“ war neben der antizyklischen staatlichen Nachfragepolitik die zweite Neuerung, die mit dem Stabilitätsgesetz in Kraft gesetzt wurde. Der Vorschlag zu einer „Konzertierten Aktion“ geht auf

22 Heute hingegen lautet die Frage: Wie kann das im Überfluss vorhandene Angebot an Arbeitskraft preislich soweit angepasst werden, dass eine Nachfrage überhaupt erst entstehen könnte?

23 BGBl. I 1969, S. 582: Arbeitsförderungsgesetz (AGF), vom 25. Juni 1969.

24 Vgl. Altwater et al. (1979: 312) und zu den rechtlichen Normen das Stabilitätsgesetz in BGBl. I 1967, S. 582.

den Sachverständigenrat Wirtschaft zurück, der in seinem zweiten Jahresgutachten (1965/66) eine Überwindung der Politik einzelner Eingriffe in die Wirtschaft forderte. Doch erst unter dem Wirtschaftsminister Schiller wurde die Konzertierte Aktion zu einem eigenständigen wirtschaftspolitischen Instrument ausgebaut, das zudem über eine vom Sachverständigenrat anvisierte reine Inflationsbekämpfung hinausging, als dass es auf den gesamten Zielbereich des Stabilitätsgesetzes bezogen wurde (Bonß 1980: 137). Sofern eines der in § 1 des Stabilitätsgesetzes genannten Ziele, also entweder die Preisstabilität, der hohe Beschäftigungsstand, das außenwirtschaftliche Gleichgewicht oder das angemessene Wirtschaftswachstum, gefährdet wäre, „stellt die Bundesregierung Orientierungsdaten für ein gleichzeitiges aufeinander abgestimmtes Verhalten (konzertierte Aktion) der Gebietskörperschaften, Gewerkschaften und Unternehmensverbände zur Erreichung der Ziele des § 1 zur Verfügung“ (§ 3 StabG, BGBl. I 1967, 582). Die Konzertierte Aktion stellte den „Einstieg in den ‚Makrokorporatismus‘“ (Weßels 1999: 91), also einem korporatistischem Verhandlungsarrangement auf nationaler Ebene, dar. Die korporatistische Zusammenarbeit der Verbände und die föderativen Abstimmungsprozesse sollten einander hinsichtlich einer „systemorientierten Steuerung“ (Lehmbruch 1999: 50) ergänzen. Die Eigenständigkeit der Konzertierten Aktion ging jedoch nicht so weit, dass sie eine institutionelle Eigendynamik entfalten konnte. Weder stärkte sie die beteiligten Verbände, noch übernahmen die Verbände tatsächliche Entscheidungskompetenzen. Die Autonomie der Verbände musste zwar angenommen werden, sonst hätte es nichts zu konzertieren gegeben, aber mit den so genannten Orientierungsdaten gab der Staat seine „Situationsdeutungen“ vor (Lehmbruch 1996: 738). Daher war die Konzertierte Aktion vielmehr ein „administratives Instrument“ zwecks „Stärkung der Hausmacht des Wirtschaftsministers“ (Bonß 1980: 138). Sie entsprach damit weniger konservativen Befürchtungen eines voranschreitenden Machtverlustes des Staates ob einer nun gesetzlich geregelten „parakonstitutionelle[n] Realität“ (Forsthoff 1971: 124), in der „nichts verordnet und befohlen“, sondern nur eine „Grundlage für eine Diskussion geschaffen“ (ebd.) wird, sondern – wie sich an den nachfolgenden Streiks zeigen sollte (Müller-Jentsch 1974) – aus damaliger Sicht vielmehr einer Verschiebung des Kräfteverhältnisses zu Gunsten der Kapitaleseite (Altwater et al. 1979: 320 f.) durch die Einbindung der Gewerkschaften in einen „keynesianischen Klassenkompromiß“ gerade in einer krisenbedingten Zeit der Schwäche der Gewerkschaften (Schmidt 1997: 172 ff.).

Der „Traum immerwährender Prosperität“ (Lutz 1989) endete mit den exogenen Schocks im Zuge der Ölpreiskrise 1973/74 und des Zusammenbruchs des Bretton-Woods-Systems. Jetzt zeigte sich, dass die Arbeitsmarkt- und Sozial-

politik auf minimale Anpassungsleistungen zur Aufrechterhaltung von Vollbeschäftigung ausgerichtet war, jedoch Massenarbeitslosigkeit nicht bewältigen konnte.

Schlanker Staat

Staatsversagen und Steuerungspessimismus

Die rationalistische Staatsauffassung, die der Großen Koalition und nachfolgend auch der sozial-liberalen Koalition zu Grunde lag, wurde aus unterschiedlichen politischen Richtungen und mit unterschiedlichen theoretischen Ansätzen in Frage gestellt. Zentraler Kritikpunkt aller politisch wie theoretisch noch so unterschiedlichen Ansätze ist die Feststellung, dass der Staat keineswegs als einheitlich wirkendes „zentrales Aktzentrum“, wie Heller es formulierte, gegenüber den gesellschaftlichen Aktzentren behauptet werden kann. Nun war es Heller keineswegs entgangen, dass staatliches Handeln durch eine Vielfalt an Interessen bedingt ist. Der marxistischen Staatsauffassung hielt er zu Gute, dass sie sich gegen die konservative Fiktion, die „den Staatswillen als solidarisches Gesamtinteresse und einheitlichen Volkswillen behauptet“ (Heller 1983 [1934]: 191), richtete und eine spezifische „Klassenspaltung“ bzw. sozio-ökonomische Heterogenität der Gesellschaft hervorhob. Im Gegensatz zum instrumentellen und ökonomistischen Staatsverständnis einiger marxistischer Theoretiker seiner Zeit betont Heller jedoch die „politische Eigengesetzlichkeit“ (ebd.: 191) und „relative Autonomie der staatlichen Funktionen“ (ebd.: 242) gegenüber der Wirtschaft.

Die marxistische Kritik an der so genannten „revisionistischen Staatsauffassung“ richtet sich in erster Linie gegen die „Sozialstaatsillusion“²⁵ (Müller/Neusüß 1971) und der damit verbundenen Strategie gesellschaftlicher Veränderung über politische Macht im und Reformen durch den Staatsapparat. Aus Sicht dieser Kritikposition trauten die „Revisionisten“ dem Staat zuviel Eigenständigkeit gegenüber der kapitalistischen Ökonomie zu, indem sie fälschlich davon ausgegangen seien, in einer von der Produktionssphäre unabhängigen Sphäre der Distribution frei walten zu können (siehe auch Kirchheimer 1981 [1930]: 42 f.). Die Machbarkeitsvorstellung sei demzufolge nichts weiter als ein „Politizismus“ (ebd.: 13), der in der nächsten Krise an seine Grenzen stoßen musste. Versagt staatliche Politik in der Zeit der fiskalischen Krise auf der Ebene der ihm zugeschriebenen „Akkumulationsfunktion“, so verliert er darüber auch

25 Der Aufsatz von Müller/Neusüß wird als Eröffnungsbeitrag der so genannten „Staatsableitungsdebatte“ gesehen. Siehe hierzu Hirsch (1983); Rudel (1981); Vobruba (1983: 17 ff.).

auf der Ebene der „Legitimationsfunktion“ an Wirksamkeit. Oder anders gesagt: Wird die staatlich organisierte und teilfinanzierte Sozialpolitik zu teuer, versagt ihre Harmonisierungsfunktion sowohl hinsichtlich systemischer Belange (Konsum) als auch legitimatorischer Belange (O'Connor 1974; Habermas 1973). In dieser Situation stellt Sozialpolitik hinsichtlich weit reichender systemischer Probleme zum einen eine vergebliche Reformmühe und zum anderen unter den Bedingungen der fiskalischen Krise des Staates eine Gefährdung der Akkumulation dar.

Was für die einen die falsche Therapie, ist für die anderen des Übels Ursache: Während die marxistische Kritik den Sozialstaat als illusionäre Lösung betrachtet, hebt die konservative Kritik den Sozialstaat als Problem hervor. Während aus staatsableitender Perspektive die systemischen Erfordernisse die Grenzen staatlichen Handelns im Rahmen einer kapitalistischen Wirtschaft bilden, betonen konservative Kritiker eher die durch die Politik selbst induzierten Anspruchsüberlastungen, also die an den Staat gerichteten Forderungen. Doch während aus neomarxistischer Sicht eine systemimmanent begründete Gefährdung des Kapitalismus vorherrsche, diagnostizieren konservative und neoliberale Kritiker wahlweise eine Gefährdung der Demokratie, eine Einschränkung der Freiheit des Einzelnen als Wirtschaftsbürger oder eine Erosion der Familie als Folge bestimmter sozialstaatlicher Interventionen.

Am Begriff der „Intervention“ kann mit Hayek die neoliberale Kritik am Sozialstaat bestimmt werden: „Der Ausdruck ‚Eingriff‘ (oder ‚Intervention‘) wird richtigerweise nur für solche spezifischen Anordnungen gebraucht, die im Unterschied zu den Regeln gerechten Verhaltens nicht lediglich der Bildung einer spontanen Ordnung dienen, sondern auf spezifische Ergebnisse zielen“ (Hayek 2003: 279). Hayek knüpft²⁶ an die in aristotelischer Tradition stehende Unterscheidung einer *ausgleichenden* von einer *austeilenden* Gerechtigkeit an (Kersting 2000: 42 ff.). Während die *ausgleichende* Gerechtigkeit jene ist, die der spontanen Ordnung des Marktes vorausgehen muss, weil sie den Einzelnen vor Willkür anderer Marktteilnehmer aber auch vor Willkür des Staates schütze, störe die *austeilende* oder distributive Gerechtigkeit wesentliche Wirkungen des Marktes. Das Ergebnis des Marktprozesses sei einerseits nicht mehr als Folge von Tüchtigkeit und Glück, „Mischung aus Können und glücklichem Zufall“ (Hayek 2003: 266) anzusehen und dadurch andererseits kein Signal mehr, an dem künftiges Handeln ausgerichtet werden könne. Sozialstaatliche Interventionen stören fundamental die vom Markt geschaffene spontane Ordnung, die Hayek als „Katallaxie“ bezeichnet. „Eine Katallaxie ist also eine besondere Art

26 Wie auch der zuvor zitierte Kirchheimer (1981 [1930]).

spontaner Ordnung, die vom Markt erzeugt wird, wenn sich die Leute an die Regeln des Eigentums-, Haftungs- und Vertragsrechts halten“ (Hayek 2003: 260). Eingriffe in die Ergebnisse dieser Ordnung führten seines Erachtens allein dazu, dass die Ergebnisse zum einen nicht mehr als Signale für die Ausrichtung künftigen Handelns nützlich seien und zum anderen dazu, dass die durch Eingriffe geschützten Ergebnisse eines Marktteilnehmers potenziell die Erfolgchancen eines anderen Marktteilnehmers blockierten. Sozialstaatliche Interventionen seien daher zum einen gefährlich, weil an die Stelle des eigene Ziele setzenden und eigenes Wissen nutzenden, im Prozess der Adaption klüger werdenden Individuums die staatliche Verwaltung trete, die über die andauernde Hinwendung zur sozialen Gerechtigkeit totalitär, weil zentral planend werde. Sozialstaatliche Interventionen, die zentral im Namen einer sozialen Gerechtigkeit erfolgten, zeitigten darüber hinaus perverse Effekte, weil sie über statussichernde Politik neue „Privilegien“ und „Mobilitätsbehinderungen“ schufen, die „mehr Ungerechtigkeit geschaffen [haben], als sie zur Erleichterung des Loses der Armen beizutragen vermochten“ (ebd. 291). Auf einen Satz gebracht lauten Hayeks Schlussfolgerungen zur ausgleichenden versus austeilenden Gerechtigkeit: „Wir wollen zwar nicht dass jemand schummelt, aber wir können nicht verhindern, daß jemand scheitert“ (ebd.: 278). Die Hayeksche Logik, dass sozialstaatliche Interventionen statt auszugleichen mehr Ungleichheiten schafften, wird von den Vertretern der „Neuen sozialen Frage“ aufgegriffen (s.u.).

In Verbindung mit neuen Problemen, wie des potentiellen Atomtodes der Gattung Mensch, einer sich auflösenden territorialen Bindung politischer Entscheidung durch sich nicht an Staatsgrenzen haltende Auswirkungen ökologischer Gefährdungen, Werte- und Sinnverlust aufgrund der Verdrängung des Transzendentalen, vor allem Religiösen, durch den Rationalismus und Formalismus, „können selbst kleineres Versagen, enttäuschte Erwartungen [...] eine ‚Krisenlage‘ produzieren“ (Hennis 1977: 17). Die zunehmende Ausdehnung staatlicher Zuständigkeit bei gleichzeitig wachsenden Implementationsschwierigkeiten und abnehmender Eigenverantwortung der Bürger (Crozier 1975) führe zu Unregierbarkeit (Beyme 1984; Crozier et al. 1975; Hennis et al. 1977; Offe 1979). Eine erneute „Allzuständigkeit“ entlässt den Staat zwar nicht aus rechtlichen Vorgaben und Kontrollen, sondern führt, so Luhmann (2002: 215), ob einer „Universalisierung von Politik“ zu einer systematischen und systemischen Überforderung. „Alles in allem“, so Luhmann (ebd.) weiter, „gleicht der Wohlfahrtsstaat dem Versuch, Kühe aufzublasen, um mehr Milch zu bekommen.“

Steuerungstheoretisch und eher technisch formuliert gerät die staatliche Steuerungsfähigkeit dort an ihre Grenzen, wo Probleme bei der *Implementation* als Schwierigkeit der Vollzugsinstanzen, der *Motivation* aufgrund schwieriger,

weil widerspenstiger Adressaten, des mangelnden *Wissens* des Gesetzgebers über den zu bearbeitenden Zusammenhang und letztendlich der *Steuerbarkeit* im Sinne der Unmöglichkeit, mit den zur Verfügung stehenden Steuerungsinstrumenten überhaupt eingreifen zu können (Mayntz 1987: 89 f.).

Der politische Wille zur Planung zielte auf das Einbetten des Marktgeschehens und zugleich der Lebensweisen der Einzelnen in die Gesellschaft. Dabei wurde vom „vermeintlich unschuldigen Medium der Macht“ (Habermas 1985: 7) reichlich Gebrauch gemacht. Systemischer wie auch lebensweltlicher Eigensinn stand im aktiven Staat unter staatlichen Zähmungsbemühungen. Damit war der Interventionsbereich des Staates zu weit und zu eng gleichzeitig und daher unangebracht. Der Eigensinn der Lebenswelt erfuhr durch zwei mitwider verbundene Mechanismen eine erhebliche Einschränkung: zum einen durch den Kommodifizierungssog des Marktes und zum anderen durch einen Bürokratisierungs- und Verrechtlichungsschub des Sozialstaates, der zu einer eingegengten, jedenfalls kontingenzreduzierten Lebensführung des Arbeitsbürgers und Konsumenten führte (Ferber 1967; Vobruba 1992). Die Sozialpolitik im „Dienst der freiheitlichen Entfaltung der Persönlichkeit“, wie sie Mitte der 1960er Jahre von der Sozialenquete-Kommission (o.J.: 54) als Aufhebung der Gegenüberstellung von Rechts- und Sozialstaat anvisiert wurde, hatte letztendlich ob ihres Willens zur Verallgemeinerung der Lohnarbeit im Gefüge eines Normalarbeitsverhältnisses eine begrenzte und begrenzende Vorstellung von möglichen Persönlichkeiten. Aus Sicht der Kritik am allzu aktiven Sozialstaat, wie sie aus den Reihen der neuen sozialen Bewegungen geäußert worden war, galt es zwar weiterhin den Markt zu zähmen – aber ebenso den Staat und seine eigendynamische Verwaltung. Die hierzu notwendige Kombination von „Macht und intelligenter Selbstbeschränkung“ wollte zum Beispiel Habermas (1985: 11) staatlicher Planungskapazität jedoch nicht anvertrauen und setzte stattdessen auf das Entwicklungspotential dissidenter Politik der neuen sozialen Bewegungen, denen er die Fortsetzung des Sozialstaatsprojekts auf „höherer Reflexionsstufe“ (ebd.: 12), also den Abschied vom Arbeitsbürger als genormten Adressaten sozialstaatlicher Betätigung und mithin von der Zentralität der Lohnarbeit insgesamt, zutraute und anriet.

Im Diskurs des schlanken Staates gilt nicht mehr allein *Marktversagen*, sondern zunehmend *Staatsversagen*²⁷ als zentrales, politisch zu bearbeitendes Problem (Jann/Wewer 1998: 229). Die von Habermas noch thematisierte Einengung

27 Das hier analysierte Diskussion des „Staatsversagen“ ist nicht zu verwechseln mit der Diskussion um „*state failure*“ im Sinne eines Zusammenbruchs grundlegender Funktionen von Staaten; für einen Überblick siehe Spanger (2007).

der Einzelnen sowohl durch den Marktmechanismus als auch durch den Staat erfuhr im Diskurs um den schlanken Staat eine Verlagerung auf Probleme des Staates, insbesondere des Staatshaushalts, und der Problemerzeugung durch den Staat, insbesondere in Form der Bürokratisierung. Staatsversagen ist nicht einfach das Spiegelbild des Marktversagens (Jänicke 1987 und 1993; Deregulierungskommission 1991: Tz. 5-15; Le Grand 1991). Mit dem Verweis auf Marktversagen – also im Falle von Monopolbildung, externen negativen (Umweltverschmutzung) wie positiven (Impfungen) Effekten, Kollektivgütern als Extremfall der positiven Externalitäten und Unvollständigkeit von Informationen bzw. Informationsasymmetrien – wird gezeigt, was der Marktmechanismus *ob seiner Funktionslogik nicht* bewältigt bzw. bewältigen kann. Sodann werden Interventionen des Staates erforderlich, gefordert und gerechtfertigt. Im Falle des Staatsversagens wird hervorgehoben, was der Staat zwar durchaus mit seinen Mitteln bearbeiten kann, dies jedoch *suboptimal*, also *nicht gut genug oder zu viel des Guten* erledigt und damit unintendiert im Prozess des Problemlösens zum einen alte Problemlagen perpetuiert und zum anderen zuweilen neue kreiert. In diesem Sinne seien die staatlichen Interventionen ineffizient, ungerecht oder unangebracht. Daher sollten diese Aufgaben möglicherweise dem Markt (rück)übertragen oder, wie es in der Diskussion um eine „Neue Subsidiarität“ (Heinze 1986) in den 1980ern hieß und heute mit Konzepten von Bürgergesellschaft betont wird, der Gemeinschaftsförmigkeit respektive dem „Dritten Sektor“ anvertraut werden.

Staatsversagen im engeren Sinne skizziert Le Grand (1991), indem er *inefficiency* und *inequity* entlang von drei möglichen Interventionsformen staatlichen Handelns, also der Bereitstellung (*provision*) von Gütern und Diensten, der Besteuerung oder Subventionen (*taxation or subsidy*) von Gütern und Dienstleistungen mit Auswirkungen auf die jeweiligen Preise und der Regulierung (*regulation*) durch Einflussnahme auf die Marktstruktur und die Quantität, Qualität und den Preis der Ware, diskutiert. Staatsversagen im Sinne von Ineffizienz könne so zum Beispiel bei staatlich monopolisiertem Angebot, aufgrund subventions- oder beststeuerungsbedingter Informationsverzerrung von Preisen oder als regulativer „*capture*“ auftreten. Die staatliche Formung der Handlungsoptionen der Einzelnen hinsichtlich der Notwendigkeit, der Möglichkeit, des Umfangs und der Art und Weise des Verkaufs der eigenen Arbeitskraft (siehe Kapitel 1) diskutiert Le Grand unter *inequity*, die zum Beispiel als „perverse“ Folge bedürftigkeitsgeprüfter Transferleistungen, regulativer Eingriffe in Form von Mindestlöhnen oder anderer Formen von „*legal welfare*“ (Le Grand 1995) eintreten kann. Als ein wesentlicher Aspekt in der Diskussion um Staatsversagen erweist

sich hier der Diskurs um *dependency* im Sinne von Wohlfahrtsstaatsabhängigkeit (siehe Kapitel 3).

Staatsversagen im weiteren Sinne kann letztendlich mit Mayntz (1987: 89 f.) in drei Dimensionen dargestellt werden²⁸: als *Unregierbarkeit* verweist es auf eine schwindende *Ordnungsfunktion* des Staates mit den Symptomen des Konformitätsmangels, des Wandels des Parteiensystems inklusive politischer Radikalisierung und Entstehen der neuen sozialen Bewegungen; als *Krise des Wohlfahrtsstaates* umfasst es eine geminderte *Wohlfahrtssicherungsfunktion* mit den Merkmalen der Krise des Steuerstaates, des Infragestellens der Finanzierbarkeit sozialer Sicherung, der Bürokratie- und Effizienzkritik und des Legitimationsverlustes; und als *Steuerungsversagen* bedeutet es eine zunehmende Skepsis im Bereich der *Gestaltungsfunktion* aufgrund inhärenter Grenzen bisheriger Interventionsformen.

Einen weiterreichenden, systemtheoretischen Steuerungspessimismus brachte Luhmann (1993: 645) mit dem Diktum „Fürs Überleben genügt Evolution“ am deutlichsten zum Ausdruck.²⁹ Leicht sarkastisch fasst hingegen der steuerungstheoretisch wie -praktisch nach wie vor optimistischere Scharpf die Aussagen systemtheoretischen Denkens zum Verhältnis von Staat und Gesellschaft zusammen: „Gott ist tot, der Staat entzaubert, und die Gesellschaft kann sich auch nicht am Schopfe der Politik selbst aus dem Strom der Evolution ziehen“ (Scharpf 1988: 65). Die Ursachen für diese Skepsis gegenüber der Handlungsfähigkeit des Staates lassen sich in drei Kategorien zusammenfassen. Konstitutionell selbstverschuldet sind, *erstens*, die materiellen Restriktionen im Zuge der „Materialisierung der Staatsaufgaben“ (Grimm 1991: 62). Lebensweltliche Restriktionen weisen hingegen auf die Ineffizienz staatlicher Steuerungsmittel hin (z.B. Drogenpolitik). *Zweitens*: Politikverflechtung und eine „paralysierende Binnenkomplexität hochentwickelter Staatsapparate“ (Offe 1987: 312) führt zur „Diffusion der Staatsgewalt“ (Grimm 1991: 64). *Drittens*: Die Dispositionsfähigkeit des Staates wird zum einen durch faktische Zwänge aus der Vergangen-

28 Vgl. die Begriffverwendung bei Jänicke (1993: 64), der Staatsversagen „strukturelle Steuerungsdefizite des Staates und solche im Staate“ kennzeichnet und es als „drei als Syndrom zusammenwirkende Momente: *politische Interventionsschwäche* [...]; *funktionelle Ineffektivität* [...]; *ökonomische Ineffizienz* [...]“ versteht.

29 Luhmanns Position könnte auch in Hirschmans Terminologie als Vergeblichkeitsthese pur gedeutet werden. Die Vergeblichkeit besteht nicht allein darin, dass Politik im konkreten Fall einfach nur nichts bewirkt, sondern in der radikaleren Feststellung, dass Politik ob systemischer (Kommunikations-)Barrieren grundsätzlich nichts bewegen kann.

heit und zum anderen durch supranationale Verpflichtungen eingeschränkt (Offe 1987: 312 f.).

Sozialpolitik im „schlanken Staat“

Jenseits der Versuche, theoretisch die Grenzen sozialstaatlicher Interventionsmöglichkeiten aufzuzeigen – „Sozialstaatsillusion“ ob der Kapitallogik, Unregierbarkeit ob konformitätsresistenter Lebenswelten, Kontextsteuerung ob der „egoistischen“ Eigenlogik der Teilsysteme –, stehen insbesondere zwei Konzepte für eine Sozialpolitik des „schlanken Staates“: die „Neue Soziale Frage“ und „Neue Subsidiarität“. Die erstmals in Kreisen der CDU 1975 und 1976 politisch („Mannheimer Erklärung“ von 1975) wie wissenschaftlich aufgeworfene „Neue Soziale Frage“ (Dettling 1976; Geißler 1976; Widmaier 1978) war ein Versuch, die bisherigen Koordinaten staatlicher Sozialpolitik zu verschieben. So betont die sozialpolitische Diagnostik im Namen der „Neuen Sozialen Frage“ eher die Meso- und Mikroebene der Politik und hebt eher *interne* und *endogene* als *externe* bzw. *exogene* Problemursachen hervor. Während für die alte soziale Frage sowohl die Akteurskonstellation (Arbeitnehmer-Arbeitgeber) als auch die Konfliktlinie (Arbeit-Kapital) einfach festzulegen war, wird beides im Konzept der Neuen Sozialen Frage heterogener gezeichnet: „Die Linie, die Mächtigen und Ohnmächtigen trennt, verläuft heute nicht mehr zwischen Kapital und Arbeit, sondern zwischen den mächtigen Organisationen auf der einen und dem Rest der Gesellschaft auf der anderen Seite“ (Dettling 1982: 13). Dementsprechend stehen im Konzept der Neuen Sozialen Frage andere Adressaten im Mittelpunkt. Es findet eine Art *re-labeling* statt (Grevén 1980: 132 ff.):

„Es sind die Nichtorganisierten, kinderreiche Familien, alleinstehende Mütter mit Kindern, alte Menschen, die nicht mehr Arbeitsfähigen, Behinderte, zu deren Lasten Vorteile errungen werden können. Sie sind den organisierten Verbänden in der Regel unterlegen“ (Geißler 1976: 15).

Aus den institutionalisierten Antworten auf die alten Probleme entwickeln sich unter veränderten Bedingungen neue Probleme. „Das System sozialer Sicherheit wird selbst zur Quelle von Unsicherheit“, so Dettling (1982: 6). In den Mittelpunkt der Kritik rücken die Vertreter der „Neue Soziale Frage“ das institutionelle Arrangement des Sozialstaats. Die Probleme des Sozialstaats werden ursächlich auf der Mesebene verortet und als Herrschaft der Verbände dargestellt. Unter Rückgriff auf Mancur Olsons (1998) Analysen der „Logik kollektiven Handelns“ (Ausbeutung der Mehrheit durch die Minderheit) und Claus Offes (1975a) Analysen in „Politische Herrschaft und Klassenstrukturen“ (Durchset-

zungsfähigkeit als Frage der Organisations- und Konfliktfähigkeit)³⁰, dabei jedoch eher in Richtung Hayeks (2005: 366 ff.) Auffassung zu Gewerkschaften als Zwangs- und Ausgrenzungsorganisationen tendierend, wendet Dettling (1976: 46 ff.; 1982: 10 ff.), einer der zentralen Vordenker des Konzepts, die konservative Korporatismuskritik auf die Sozialpolitik an und kommt unter anderem zu dem Ergebnis, „daß eine organisierte Minderheit die nichtorganisierte Mehrheit hinter sich läßt“ (Dettling 1976: 47).

Zunächst beruht das Konzept auf der Annahme, dass die alte Soziale Frage als Interessenkonflikt von Arbeit und Kapital durch den Sozialstaat zwar nicht endgültig gelöst, aber doch hinreichend problembearbeitend institutionalisiert sei (Geißler 1976: 14). Für den Adressaten „Industriearbeiter“ bietet individuelles wie kollektives Arbeitsrecht inklusive Tarifautonomie ausreichend gesicherte *stay*-Bedingungen, während mit dem Sozialversicherungssystem die *exit*-Bedingungen hinreichend institutionalisiert seien. Aus diesem System institutionalisierter Problembearbeitung fallen jene heraus, die nicht in das Schema Industriearbeiter passen: die Adressaten im Konzept der Neuen Sozialen Frage sind weiblich, arbeitslos und ausländisch und haben das Merkmal gemein, dass ihre Arbeitskraft entweder noch nicht oder nicht mehr auf dem Arbeitsmarkt nachgefragt wird. Ein Grund für die mangelnde Nachfrage liegt nicht bei *exogenen* Faktoren, wie sie für die Ölpreiskrise behauptet werden konnten, sondern bei *internen* Faktoren, also in der spezifischen Art und Weise, wie der Konflikt von Arbeit und Kapital, die alte soziale Frage, institutionalisiert beantwortet worden ist. Das individuelle und insbesondere das kollektive Arbeitsrecht und die damit gestaltete Lohnpolitik der Gewerkschaften errichte für Arbeitslose „geschlossene Marktzutrittsschranken“ (Deregulierungskommission 1991: Tz. 568), das heißt, dass die *re-entry*-Optionen der Arbeitsmarkt-*Outsider* zugunsten der *Insider* beschränkt würden.

Im Konzept der Neuen Sozialen Frage wird diese „qualitative Verschiebung der Gruppenkonflikte“ von „Kapital contra Arbeit“ hin zu „Erwerbstätige contra Nichterwerbstätige“ ergänzt durch die Annahme einer „Verdrängung von Gruppenkonflikten durch Rollenkonflikte“ (Dettling 1976: 86), kurz gesagt: Arbeit-

30 Die Gemeinsamkeiten der Kritikansätze blieben weder den konservativen, z.B. Dettling (1976) und Geißler (1976: 32), noch den spätkapitalismustheoretischen Kritikern wie Offe (1979: 294 f.) und ebenso wenig den Vertretern der kritisierten sozialdemokratischen Politik (Ehrenberg/Fuchs 1980: 50) verborgen.

nehmer erfahren das Prinzip der Kostenüberwälzung, erfahren ihre Lohnerfolge als steigende Verbraucherpreise oder inflationäre Entwertung ihres Ersparnen.³¹

Die Diagnostik sozialpolitischer Probleme erweitert Dettling um endogene Faktoren, indem er auf die Konstruktion einer Rationalitätsfalle verweist.

„Den Sozialstaat auszubeuten erscheint als rationales Verhalten eines Bürgers, der – ohne daß er etwas dagegen tun kann – vom Staat ausgebeutet wird durch Steuern, Beiträge, Abgaben. Daß die Systeme sozialer Sicherung aus den Fugen geraten, ist die unbeabsichtigte, aber ‚logische‘ Konsequenz individuell-rationalen Verhaltens – unter den gegebenen Verhältnissen. Obwohl keiner es will, trägt jeder zur kollektiven Selbstschädigung aller bei. Das vielbeklagte Anspruchsdenken vermag moralisch verwerflich sein – für den einzelnen ist es ökonomisch gleichwohl vernünftig“ (Dettling 1982: 24).

Das Hervorheben *interner* und insbesondere *endogener* Ursachen sozialpolitischen Problemendrucks markiert einen deutlichen Unterschied zur Sozialpolitik unter dem Leitbild des aktiven Staates. Auch die Sozialpolitik des aktiven Staates beruhte nicht mehr auf einer Kapital-Arbeit-Gegenüberstellung mit exklusiver Orientierung an den Problemlagen der Industriearbeiterschaft (Sozialbericht 1971, BT-Drs. VI/2155: Tz 1). Schließlich ging es um eine Ausdehnung der sozialen Sicherung auf die gesamte Bevölkerung.

Während bei der Sozialpolitik des aktiven Staates die Strukturen des Systems sozialer Sicherung als ausbaubedürftig und -fähig betrachtet wurden, sind den Ausführungen des Konzepts der Neuen Sozialen Frage diese Strukturen das Problem. Und während im Konzept des aktiven Staates die Verantwortung des Staates für die Gesellschaft und den Einzelnen betont wurde, verweisen die Protagonisten des Konzepts Neue Soziale Frage auf ein Prinzip, das sie als „Neue Subsidiarität“ bezeichneten (Dettling 1982: 27; Heinze 1986). Mit dem Rekurs auf Subsidiarität als Ordnungsprinzip der Sozialpolitik wird die Kritik an der Verbändemacht ergänzt und differenziert. Das Konzept der Neuen Sozialen Frage zielt dementsprechend nicht auf Zurückdrängen von Verbänden bei Wohlfahrtsproduktion, sondern kritisierte in erster Linie die verbandliche Akteurskonstellation der alten sozialen Frage. Verbände jenseits der alten Konfliktlinie von Kapital und Arbeit bzw. jenseits der Gewerkschaften und vor allem Selbsthilfeinitia-

31 Zum Verlust der Eindeutigkeit der an den Arbeitnehmerstatus gebundenen Interessenslage siehe die Diskussion um Arbeit als soziologische Schlüsselkategorie bei Offe (1983) und weitergehend die Diskussion um den Arbeitskraftunternehmer, der die Interessen von Arbeit und Kapital mit sich selbst austrägt bzw. austragen muss, siehe Pongratz/Voß (2003).

tiven galten als gesellschaftliche oder gemeinschaftliche Alternative zur staatlich dominierten Wohlfahrtsproduktion.³² Als Konsequenz fordern Dettling (1976: 22) und Geißler (1976: 38) eine Umstrukturierung der Sozialpolitik, mit der die Zielgenauigkeit durch Fokussierung auf „wirklich Bedürftige“ sowie die Effizienz und Effektivität der Instrumente erhöht wird. Die neuen sozialpolitischen Fragen sollen nicht durch Mittelerhöhung erreicht werden: „Eine an der ‚Neuen Sozialen Frage‘ orientierte Sozialpolitik erhöht weder die Summe der Ansprüche aller an den Staat noch die Summe der staatlichen Aufwendungen für soziale Leistungen“ (Dettling 1982: 22). An die Stelle des Ausbaus tritt ein gezielter Abbau von Leistungen, so dass durch Verschlinkung eine größere Handlungsfähigkeit erreicht wird: „Nicht ‚Sparen um des Sparen willens‘, sondern ‚Sparen um andere Ziele besser zu erreichen‘ ist Inhalt dieser Politik“ (Geißler 1976: 42).

Inwiefern die unterschiedlichen Annahmen des Konzepts (insbesondere Insider-Outsider in Politik und Ökonomie, Neue Armut) der Neuen Sozialen Frage zutreffen und inwiefern es „ein Oppositionskonzept und *nur* ein Oppositionskonzept“ (Vobruba 1987: 104) der CDU geblieben ist, ist für die Frage nach der Leitbilddiskussion zunächst zweitrangig.³³ Deutlich bleibt jedoch, dass mit diesem Konzept eine Neuorientierung in der Problemwahrnehmung von Sozialpolitik verbunden war, die auf einer interne und endogene Ursachen betonenden Diagnostik beruhte. In ihrem ersten Sozialbericht 1983 verweist die christlich-liberalen Koalition dementsprechend deutlich auf „systemimmanente Fehlsteuerungen und Fehlorientierungen in der sozialen Sicherung“ (BT-Drs. 10/842: Einleitung) und betont zudem, dass „Wachstumsschwäche und hohe Arbeitslosigkeit [...] aber auch auf ‚hausgemachten‘ Problemen und Versäumnissen [beruhen]“ (ebd.: Tz 1). In den folgenden vier Sozialberichten 1986 (BT-Drs. 10/5810), 1990 (BT-Drs. 11/7527), 1993 (BT-Drs. 12/7130), 1997 (BT-Drs. 13/10142) begründete die Bundesregierung unter Kohl jeweils mit unterschiedliche Facetten der Abhängigkeitsdebatte ihre Politik: mal ist es die „immer weniger durchschaubare Sozialbürokratie“, die abweichendes Verhalten in Form einer „zunehmenden Anspruchsmentalität“ induziere (BT-Drs. 10/5810: Einleitung); mal mache der Sozialstaat den Sozialstaatsbürger „zum Objekt vollständiger Be-

32 Vgl. zur späteren Diskussion um eine „plurale“ Wohlfahrtsproduktion Evers/Olk (1996).

33 Zur sozialdemokratischen Kritik der „Neuen Sozialen Frage“ siehe die Verteidigungsschrift zur sozialdemokratischen Sozialpolitik, die der damalige Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung Herbert Ehrenberg zusammen mit der Staatssekretärin im BMAS, Anke Fuchs, unter dem Titel „Sozialstaat und Freiheit. Von der Zukunft des Sozialstaats“ veröffentlicht hat (Ehrenberg/Fuchs 1980: Kapitel 2).

treuung“ und laufe daher Gefahr, „sich zu einem Bevormundungs- und Entmündigungsstaat zu entwickeln“ (BT-Drs. 11/7527: Einleitung) und mal wird das Täter-Opfer-Verhältnis umgekehrt, indem der Sozialstaatsbürger als Subjekt des Missbrauchs angeklagt wird (BT-Drs. 12/7130: Tz 33-34).

6 AKTIVIERENDER STAAT

Im Leitbild des aktivierenden Staates weicht der Steuerungspessimismus einem gedämpften Steuerungsoptimismus, der sowohl im Gegensatz zum aktiven als auch im Gegensatz zum schlanken Staat rhetorisch nicht mehr ein Entweder-oder von Staat und Markt formuliert, sondern ein Sowohl-als-auch. In der Sozialpolitik des aktivierenden Staates spielt die neue Logik des Sowohl-als-auch insbesondere in der Diskussion um den so genannten „Dritten Weg“ und um die Europäische Beschäftigungspolitik (EBS) eine dominante Rolle.

Gedämpfter Steuerungsoptimismus

Gesellschaftstherapie durch Supervision

Sowohl die Kritik am steuerungsoptimistischen Leitbild des aktiven Staates als auch der Übergang von einem auf Zweifeln an der Steuerungsfähigkeit und Regierbarkeit beruhenden „schlanken Staat“ zu einem gedämpft steuerungsoptimistischen „aktivierenden Staat“ kann mit Hilfe der staats-theoretischen Arbeiten Helmut Willkes illustriert werden. Seine Trilogie des Staates kennzeichnet einen Teil der wissenschaftlichen Diskussion über den Staat bereits über die Buchtitel: Von der „Entzauberung des Staates“ (1983) zur „Ironie des Staates“ (1992) bis schlussendlich zur „Supervision des Staates“ (1997). Zentral für die Leitbildentwicklung ist zum einen die politisch-ideologische „Entzauberung“ des Staates zu einem Teilsystem neben anderen Teilsystemen und zum anderen seine spätere Re-Inthronisierung als Supervisor respektive aktivierender Staat.

Nach systemtheoretischer Lesart lassen sich Subsysteme in hochdifferenzierten Gesellschaften nicht unmittelbar und direkt beeinflussen. Jede Intervention von außen trifft auf eine eigengesetzliche interne Kausalstruktur und ist somit von dem internen Operationsmodus des jeweiligen Teilsystems abhängig. Aus der Komplexität, Intransparenz (black boxes) und Selbstreferentialität der Teilsysteme folgt, dass sowohl eine expansiv-direkte als auch eine restriktiv-kausale Steuerung scheitern muss (Willke 1992: 302 f.). „Wie im Falle des minimalen Staates (in der Version Nozicks) scheitert die Idee des aktiven Staates (in der Version sozialstaatlicher Planungs- und Reformpolitik) daran, daß sie die Kom-

plexität und Dynamik der Gesellschaft unterschätzt, mit der sie zu tun hat“ (ebd.: 109).

Aber Evolution allein, so Willke, genüge auch nicht. Deshalb bedarf es als dritten Weg zwischen hierarchischer Planung und evolutionärer Anpassung einer dezentralen Kontextsteuerung. Die Kontextsteuerung ist das wesentliche Merkmal politischer Supervision und Grundform der Selbststeuerung komplexer Systeme (ebd.: 341). Somit ist die Partizipation der Teilsysteme Voraussetzung für eine Selbststeuerung nach den Prämissen der Kontextsteuerung. Der Staat ist als Verhandlungspartner und Supervisor am Verhandlungsprozess beteiligt und agiert als Beobachter zweiter Ordnung. Supervision wird mit dem Wirkungsanspruch verknüpft, dass in einem Reflexionsprozess die spezifischen blinden Flecken und Kurzsichtigkeiten der Supervisanden, welche potentielle Gefahren für die Gesellschaft darstellen, aufgezeigt werden.

Der Staat als Supervisor bietet allenfalls Alternativen zum Handeln oder Anregungen zur Selbststeuerung an; er kann nicht verändernd in die Kommunikationsprozesse der Subsysteme eingreifen. Veränderung ist lediglich durch die Objekte der Veränderung selbst möglich: „Veränderung muß in erster Linie das gesteuerte System wollen“ (Willke 1992: 202), und legitime Supervision setzt voraus, „daß das zu supervidierende System von sich aus einen Wunsch nach Supervision formuliert“ (Willke 1997: 70). Somit beinhaltet die Idee vom Supervisionsstaat, „daß an die Stelle direkter, hierarchischer und autoritativer politischer Intervention ein diskursives Verfahren tritt, in dem nach Konferenz-Regeln die Möglichkeiten der Etablierung gemeinsamer Kontextbedingungen geprüft wird“ (Willke 1992: 350). Von einer Beschreibung des Staates als Spitze oder als Zentrum einer hierarchisch geordneten Gesellschaft kann also nicht ausgegangen werden.

Hier tritt ein wohl nicht nur semantischer Unterschied zwischen „supervidierendem“ und „aktivierendem“ Staat hervor, der, wenn schon nicht systematisch ausgeführt, zumindest angemerkt sei: Die therapeutische oder prozessorientierte Supervision ernst nehmend würde der Staat tatsächlich nicht viel mehr als ein Licht auf ein letztendlich von den Supervisanden wie auch immer selbst zu lösendes Problem. Dem aktivierenden Staat hingegen ist stets ein gewisser Grad an Paternalismus eigen. So gesehen ist der aktivierende Staat eine Anerkennung tatsächlicher Verhältnisse: Dass eine vollkommene Entzauberung des Staates stattgefunden habe, wie sie in der radikalen Form der systemtheoretischen Autopoiesis-Konzeption behauptet wird, lässt sich bezweifeln. Gegen die Hypothese der vollkommenen Entthronung des Staates sprechen drei Gründe: *Erstens* wird auch in der Systemtheorie dem politischen Teilsystem exklusiv die Definitionsmacht für das öffentliche Interesse zugewiesen. Allein die Politik ist gesellschaftlich

legitimiert, in andere Subsysteme der Gesellschaft steuernd einzugreifen. Während die anderen Funktionssysteme mehr auf sich selbst beschränkt sind, ist es gerade die Funktion der Politik, für die Reproduktion des Ganzen, also der Gesellschaft zu sorgen. Aufgrund dieser besonderen Zuständigkeit fällt es schwer, das politische System als ein Gleiches unter Gleichen im Gesamtsystem Gesellschaft zu betrachten (Ulrich 1994: 151 f.). Das Autopoiesis-Konzept lässt ausschließlich die strukturdeterminierte Selbststeuerung der autonomen Subsysteme zu. Im Begriff der „Autonomie“ liegt – *zweitens* – die Achillesferse der Theorie autopoietischer Systeme. Autonome Systeme können zwar operativ geschlossen und somit unabhängig sein, aber sie sind ressourcentechnisch auf ihre Umwelt angewiesen. Und die Politik bestimmt im hohen Maße derartige Ressourcen. So verweist Scharpf auf die prinzipielle Möglichkeit der Politik gegenüber der Wirtschaft, mit rechtlich regulativen Mitteln oder durch finanzielle positive wie negative Anreize Interventionen so zu setzen, „daß sie dort als Preissignale innerhalb des funktionsspezifischen Codes aufgenommen und verarbeitet werden müssen“ (Scharpf 1988: 67). Insbesondere eine Intervention mit dem Medium Recht muss sich nicht zwangsläufig im Rahmen einer dezentralen kontextualen Steuerung bewegen, um wirksam zu sein. Denn: „Wer die Restriktionen definiert, mag die Wahl der Zielfunktionen ruhig anderen überlassen“ (Herbert Simon zitiert nach Scharpf 1988: 67). Scharpf verortet das Problem demzufolge nicht in erster Linie bei der Steuerbarkeit der autonomen Subsysteme, sondern vielmehr die Steuerungsfähigkeit der über die Ressourcen verfügenden Politik (ebd.).

Die ersten beiden Gründe treffen allgemein auf das Autopoiesis-Konzept in der Theorie sozialer Systeme zu, während der *dritte* auf Willkes Theorie des supervidierenden, dezentral kontextsteuernden Staates begrenzt ist. In seiner Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft wachsen auf der einen Seite die Staatsaufgaben mit dem Problem der Ignoranz; andererseits sinkt die Steuerungsfähigkeit mit steigender funktionaler Differenzierung. Indem Willke den steuerungsverpflichteten Staat als Verhandlungspartner *und* Supervisor an den Runden Tisch der gesellschaftlichen Teilsysteme setzt, widersteht er der „anarchistischen Idee ausschließlicher Selbststeuerung“ (Beyme 1991: 143) und inthronisiert den zuvor Entzauberten zum Gesellschaftstherapeuten. Beyme kommentiert Willkes Brückenschlag von Theorie zu Empirie, den letzterer in den Verhandlungssystemen sieht, dementsprechend: „Wir werden mit dem Paradoxon entlassen, daß die List der Gesellschaft zwar zur Entzauberung des Staates geführt habe. Der Staat aber entwickelte Gegenlisten in Form von Verhandlungssystemen“ (Beyme 1991: 143).

Als Supervisor hat der Staat eine voraussetzungsvolle Aufgabe: In der therapeutischen Supervision können die Supervisanden den Supervisor ablehnen, ohne gleich die Supervision zu verwerfen. Diese Möglichkeit, also die Verfügbarkeit einer *exit*-Option, scheint in Willkes Staatstheorie nicht gegeben zu sein. Denn nur das politische System hat die legitime Definitionsgewalt über das öffentliche Interesse und die Funktion, kollektiv verbindliche Entscheidungen zu treffen. Durch den Supervisorenstatus erhält der Staat erneut eine herausragende Stellung gegenüber den anderen Teilsystemen. Wenn es Aufgabe der Supervision ist, die spezifischen blinden Flecken der Subsysteme aufzuzeigen, um den Systemen Hilfe zur Selbsthilfe zu leisten, dann hat der Staat als Supervisor zugleich die Kompetenz zu entscheiden, welche blinden Flecken und welche Alternativen den Systemen zur Modifikation ihrer Optionenpolitik vorgegeben werden. Der Staat bildet deshalb zwar kein Zentrum und keine Spitze einer hierarchisch gegliederten Gesellschaft, aber die Entzauberung reicht nicht aus, um mit Willke den Staat als Gleichen unter Gleichen zu bewerten.

Das Leitbild des aktivierenden Staates greift die staatstheoretische Feststellung auf, dass die gegenwärtige Entwicklung des Staates als Rückzug fehlinterpretiert wäre und vielmehr ein „Formwandel“ vorliegt, in dessen Verlauf sich eine „neue Architektur von Staatlichkeit“ (Mayntz 1995: 158) herausgebildet hat. Mit Jessop (1997b, 1999, 2002: 193 ff.) lässt sich insbesondere die steigende Komplexität und abnehmende Dispositionsfähigkeit, also die „Verlustseite“ des Staates in zwei strukturelle und einem strategischen Trend darstellen. Zu den strukturellen Trends zählt Jessop die Entnationalisierung von Staatlichkeit (*denationalization of statehood*), die als „hollowing out“ auf Kosten der nationalstaatlichen Ebene eine Machtabgabe nach oben, nach unten und nach außen umfasse, wobei mit „oben“ die supraregionale oder internationale Ebene, mit „unten“ die regionale oder lokale Staatlichkeit und mit „außen“ nationenübergreifende Bündnisse zwischen Metropolen oder regionalen Staaten mit komplementären Interessen gemeint sind (Jessop 1999: 354). Der zweite strukturelle Trend umfasst die Entstaatlichung der Politik (*destatization of the political system*) im Sinne eines Wandels vom *Government* zu *Governance*, in dem der Staat bestenfalls die Rolle des *primus inter pares* einnimmt. Den dritten Trend bezeichnet Jessop als strategisch, weil mit der Internationalisierung des Nationalstaats (*internationalization of policy regimes*) eine Neuorientierung staatlicher Politik einhergeht, die weniger binnenzentriert als auf internationale Wettbewerbsfähigkeit fokussiert ist. Dieser „Verlustseite“ stellt Jessop (2002: 201) zwar keine Gewinnseite und auch keine „Gegenlist“ gegenüber, aber er präsentiert drei *Gegentrends*, die potentielle neue Aktionsbereiche des Staates ausmachen: Dem mit dem Trend zur Entnationalisierung von Staatlichkeit einherge-

henden formalen Souveränitätsverlust wirke teilweise die neue „key role in interscalar articulation“ (ebd. 202) entgegen. Diese neue Koordinationsfunktion muss nicht auf verschiedene Ebenen beschränkt bleiben, sondern kann ebenfalls auf *governance*-Prozesse angewendet werden. Der Staat erhält eine neue Rolle in „*metagovernance*“, das heißt im Organisieren der Selbst-Organisation von „partnerships, network and governance regimes“ (ebd.) liegt der Gegentrend zur Entstaatlichung. Auch der dritte Gegentrend entspricht dem Muster, dass der Nationalstaat sowohl Veränderung unterworfen ist als auch diese Veränderungen selbst produziert und somit zugleich Objekt wie zentraler Akteur der Entwicklung ist. In Bezug auf die Internationalisierung sowohl der strategischen Ausrichtung als auch von *policy regimes* hebt Jessop hervor, dass auch dieser Trend keinen automatischen Bedeutungs- und Funktionsverlust für Staaten nach sich ziehe, sondern ebenso einen potenziellen Einflussbereich darstelle (ebd.: 203; vgl. Genschel/Leibfried 2008; Schuppert 2008).

Im Rahmen der aktuellen politik- und verwaltungswissenschaftlichen Politikberatung wird der Wandel der Staatsaufgaben zum einen analytisch unter Stichworten wie „schleichende Privatisierung“³⁴ aber auch konzeptionell unter dem Leitbild „aktivierender Staat“ diskutiert (Bandemer et al. 1995, Mezger/West 2000). Im Leitbild des „aktivierenden Staates“³⁵ ist diese bisher dargestellte Entwicklung aufgehoben, allerdings gewendet zu einem gedämpften Steuerungsoptimismus.

Aktivierender Staat als politisches Konzept

In ihrer ersten Koalitionsvereinbarung vom 20.10.1998 hatte die rot-grüne Bundesregierung sich den „aktivierenden Staat“ als Leitbild ihres Regierungshandelns gegeben:

„Wir wollen einen effizienten und bürgerfreundlichen Staat. Deshalb werden wir Bürokratie abbauen und den Staat zum Partner der Bürgerinnen und Bürger machen. Leitbild ist der aktivierende Staat.“

34 Bandemer et al. (1995) sprechen von „Schleichender Privatisierung“ „wenn es nicht zu einer rechtlich-vertraglichen oder sonst wie staatlich gesteuerten Übertragung staatlicher Aufgaben auf Private kommt, sondern diese in Form einer eher ungeregelten, ungeplanten Übernahme erfolgt“.

35 Zu diesem Leitbild gibt es inzwischen eine Fülle von Literatur, siehe z.B.: Behrens et al. (1997); Behrens et al (2005); Damkowski/Rösener (2003); Mezger/West (2000). Einen Überblick über die „Konturen einer endlosen Debatte“ zur „Modernisierung des Staates“ gibt Kropp (2004).

Wo Bürgerinnen und Bürger gesellschaftliche Aufgaben in Eigeninitiative und gesellschaftlichem Engagement lösen, soll der Staat sich nicht an ihre Stelle setzen, sondern sie unterstützen“ (SPD und Bündnis 90/Die Grünen 1998: Kap. XI, Nr. 11).

In der Präsentation des Programms „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ konkretisierte die Bundesregierung (1999, 2002) den Ausdruck „aktivierender Staat“, indem sie ihn von anderen Staatsverständnissen absetzt: Anders als der „schlanke Staat“ enthalte der „aktivierende Staat“ mehr als eine negative Zielbestimmung, da jener inhaltlich auf eine bloße Reduktion der Kosten ausgerichtet gewesen sei. Anders als der Wohlfahrtsstaat vermeidet der aktivierende Staat jedoch, sich zum einen mit einem stetig expandierenden Aufgabenfeld selbst in die Handlungsunfähigkeit zu treiben und damit zum anderen das gesellschaftliche und individuelle Engagement zu hemmen. Am ehesten entspreche der aktivierende Staat dem Bild eines „Gewährleistungsstaates“, dessen Ausrichtung an dem New Public Management für eine Verwaltungsmodernisierung übernommen wird.³⁶ Allerdings arbeite der aktivierende Staat mit einem breiteren politischen Ansatz. Das neue Staatsverständnis umfasse zugleich ein neues Gesellschaftsverständnis, also ein neues Verhältnis von Staat und Gesellschaft. „Gemeinsam mit einer aktiven Gesellschaft kann auf dieser Weise der Weg zwischen bloßer Verschlinkung einerseits und zuviel staatlicher Intervention andererseits erfolgreich beschritten werden“ (Bundesregierung 1999: 7).

Vier Prinzipien bestimmen den aktivierenden Staat. Eine neue, gestufte Verantwortungsteilung als erstes Prinzip umfasst eine bleibende alleinige Verpflichtung des Staates zum Schutz der Freiheit und Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger und zugleich Ausbalancierung zwischen staatlichen Pflichten und gesellschaftlicher Eigeninitiative: „Der Staat ist dann weniger Entscheider und Produzent, als vielmehr Moderator und Aktivator der gesellschaftlichen Entwicklungen, die er nicht allein bestimmen kann und soll“ (Bundesregierung 1999: 8).

Selbstregulierungspotenziale der Gesellschaft sollen ebenso gefördert werden wie die Zusammenarbeit staatlicher, halbstaatlicher und privater Akteure. Mehr Bürgerorientierung als zweites Prinzip erfordere, sich auf den Übergang von einer industriellen Produktions- zur wissensbasierten Dienstleistungsgesellschaft umzustellen, in der der Staat mit Hilfe der IT-Medien mehr Transparenz und Beteiligung garantiere. Staat und Bürger seien in diesem Prozess Partner zur Herstellung des Gemeinwohls. Das dritte Prinzip, staatliche Vielfalt, zielt auf eine gestärkte Eigenverantwortung, auf ein gestärktes Subsidiaritätsprinzip so-

36 Zur Verbindung von Neuem Steuerungsmodell und Bürgerschaftlichen Engagement vgl. Damkowski/Rösener (2003).

wie auf eine gestärkte föderale Vielfalt durch den Abbau bundesrechtlicher Vorgaben. Insgesamt müsse sich staatliches Handeln laut viertem Prinzip mehr als bisher an den Erfordernissen von Effizienz und Effektivität messen lassen, was z.B. durch leistungsorientierte Bestandteile in der Besoldung von Beamten und im Laufbahnrecht erreicht werden könne.

Eine Genealogie des Leitbildes „Aktivierender Staat“ entwirft die von der „Abteilung Sozialpolitik und Public Policy“ der Universität Hannover für den Arbeitskreis „Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat der Friedrich-Ebert-Stiftung“ (FES) erstellte Studie „Der Aktivierende Staat“ (Lamping et al. 2002; vgl. Blanke/Plaß 2005). Die Autoren der FES-Studie wollen mit dem Konzept des aktivierenden Staates zum einen eine neue Übersichtlichkeit in den Debat-tenschungel um den Begriff „Aktivierung“ bringen und zum anderen aus prag-matischer prozessorientierter Perspektive ein Konzept des „Aktivierenden Staa-tes“ vorstellen, das an verschiedene Stränge der (Sozial-)Staats und Verwal-tungsreformdebatte anknüpft. Dabei formulieren sie ihre konzeptionelle Ent-wicklung eines Aktivierenden Staates explizit als Leitbild, an dessen Grundposi-tionen sich „kollektive Lernprozesse und die an der Modernisierung beteiligten Akteure orientieren können“ (Lamping et al. 2002: 35). Von den vier idealtypisch ausgemachten unterschiedlichen Positionen „aktiver Staat“, „schlanker Staat“, „Kommunitarismus“, „Wohlfahrtsmix“ grenzen die Protagonisten des aktivierenden Staates ihr eigenes Konzept ab:

„Die Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung wird anders als beim Kommunitaris-mus vom Staat eingefordert und seine Rolle wird nicht, wie beim Subsidiaritätsprinzip, von gesellschaftlichen Aktivitäten begrenzt, sondern er löst diese aus und unterstützt ihre Selbststeuerungsfähigkeit“ (Bandemer/Hilbert 2001: 22).

Zugleich extrahieren diese Vertreter des Aktivierungs-Ansatzes ihres Erachtens wesentliche Aspekte für das Leitbild. Der Staat ist weder rein residual noch rein interventionistisch, die Bürger sind weder rein individualistisch noch rein asso-ziativ gedacht. Ob gegenüber Sozialpolitik, Schulpolitik, Selbsthilfe oder Indivi-duen – der Staat nehme „jeweils eine aktiv fördernde und fordernde Rolle ein, die durch eine gemeinsame Definition der Ziele und Instrumente bestimmt und durch eine entsprechende Qualitätssicherung gewährleistet wird“ (Bandemer/ Hilbert 2001: 22). Trotz partieller Gemeinsamkeiten gehe keine der oben ge-nannten vier Positionen „so explizit wie der Aktivierende Staat von der Mög-lichkeit kooperativer Gemeinwohlkonkretisierung und -produktion aus und legt dies als basale (verantwortungsethische) Annahme und optimistischen Grundzug dem eigenen Modell zu Grunde“ (Bandemer/Hilbert 2001: 31).

Den Begriff „Aktivierung“ wollen sie dabei weder auf eine Verwaltungsreform noch auf einen Rückzug des Staates aus der Verantwortung für gesellschaftliche Wohlfahrt reduzieren. Dabei verstehen sie unter „Aktivierung“ immer auch Selbstaktivierung:

„Der Aktivierende Staat fragt danach, wie sich das komplexe System von Institutionen, Organisationen und Akteuren jeweils selbst verändern müsste, um der Idee einer Aktivierung gerecht zu werden – ohne dabei die öffentliche (staatliche) Verantwortung für gesellschaftliche Wohlfahrt aufzugeben“ (Lamping et al. 2002: 6).

Statt lediglich „eine entmündigende Alimentierungen der Leistungsempfänger“ bereitzustellen, zielt der aktivierende Staat stets darauf, ihre auf Eigenverantwortung zu stärken. Grundlegendes Prinzip ist das von Leistung und Gegenleistung, das auf „Fördern und Fordern“ verstanden und als „welfare to work“ umgesetzt werden könne (Bandemer/Hilbert 2001: 23). Mit der Formel „*Verantwortungsteilung statt Staatsentlastung*“ charakterisieren Lamping et al. (2002: 29) den Kern des Konzeptes „Aktivierender Staat“, der in einer neuen Mischung aus staatlicher Gesamtverantwortung und bürgerschaftlicher Selbsttätigkeit im Sinne einer Verbesserung der öffentlichen Aufgabenerledigung und einer Neubestimmung der Aufgabenverteilung zwischen Staat, Wirtschaft, Drittem Sektor und Bürgern besteht. Zudem bedürfe es einer Verantwortungsteilung (*shared responsibility*), bei der „weniger nach der Verantwortung *des* Sozialstaates als nach der Verantwortung *für den* Sozialstaat gefragt [wird], die gemeinsam von Staat, Verbänden und Bürgern zu tragen ist“ (Lamping et al. 2002: 29; vgl. Bandemer/Hilbert 2001: 23).

Ziel des Konzeptes sei es, die Handlungsfähigkeit des Staates jenseits einer bloßen Verwaltung eines permanenten Geldmangels aufrecht zu erhalten (Lamping et al. 2002: 28). Konzeptionell wird die Verantwortungsteilung als eine Verantwortungsstufung konkretisiert, wobei die Intensität staatlicher Verantwortung mit Beiträgen anderer fortwährend abzustimmen ist. Der Staat nimmt in diesem gestuften Gefüge eine halb „entzauberte“, halb re-inthronisierte Stellung ein. Einerseits sind die verschiedenen Verantwortungen (Gewährleistung, Finanzierung, Vollzug) nicht mehr ausschließlich vom Staat zu erfüllen, andererseits hat der Staat nach wie vor die politische Führungsverantwortung wie auch die Regelsetzung in seinen Händen. Der Staat solle „nicht nur Richtschnurgeber, Moderator und Aktivator bleiben, sondern muss zuweilen auch Schiedsrichter sein, der ein ‚Spiel‘ unterbricht, manchmal auch ganz abpfeift und neu ansetzt“ (Lamping et al. 2002: 30).

Das Konzept des aktivierenden Sozialstaats ist Teil eines internationalen Diskurses um Aktivierung im Rahmen eines Re-Designs des institutionellen Arrangements der Sozialpolitik.

Sozialstaatlichkeit im Zeichen der Aktivierung

Auf dem Dritten Weg zum aktivierenden Sozialstaat

Aktivierende Sozialpolitik wird schlicht als Gegensatz zu einer Sozialpolitik bestimmt, die überwiegend auf „passiven“ Leistungen beruht. Als typisch „passive“ Programme gelten z.B. die Sozialtransfers Arbeitslosengeld und -hilfe sowie Frühverrentung. Sie bieten jeweils eine Lohnersatzleistung, die in erster Linie nicht an eine Teilnahme an Weiterbildungs- oder Beschäftigungsprogrammen geknüpft ist. „Aktive“ Programme hingegen setzen in erster Linie an einer Reintegration in den Arbeitsmarkt an, sind weniger Lohnersatz- als Lohnergänzungsleistung und können sich sowohl an die Angebots- als auch Nachfrageseite des Arbeitsmarktes richten (Auer et al. 2005: 9). Aus einer Aktivierungsperspektive müsse jedoch die Dichotomie von passiven, auf Geldleistungen beruhenden und aktiven, auf Partizipation zielenden Anätzen in Frage gestellt werden (Berkel/Møller 2002: 49; Hvinden 1999: 28). Denn die verengende Bewertung monetärer Transferleistungen als „passiv“ stellt grundsätzlich bisher akzeptierte *exit*-Optionen qua Dekommodifizierungsleistung apodiktisch in Frage. In diesem Sinne fokussiert aktivierende Politik auf (re-)entry-Optionen, wobei die Reintegrationsmaßnahme nicht auf die Sozialfigur des verberuflichten Arbeitnehmers hinauslaufen muss, sondern auf „flexiworker“³⁷ (Standing 1990: 677), „Arbeitskraftunternehmer“ (Voß/Pongratz 1998; Pongratz/Voß 2003), „enterprising self“ (Bröckling 2004; Pühl 2003) oder den Menschen als „Unternehmer seiner Arbeitskraft und Daseinsvorsorge“ (Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen 1997). Aktivierung in einem engen Sinne ist demnach nicht mehr als eine Verengung auf Inklusion in einen flexiblen Arbeitsmarkt. Aktivierung in einem weiteren Sinne umfasst neben der ökonomischen auch eine politische und soziale Inklusion.

Dieser breite Ansatz von Aktivierung ist insbesondere in der Debatte um einen „Dritten Weg“ diskutiert worden, welcher diskursiv als Erneuerungspfad für die Sozialdemokratie angelegt war (Dörre et al. 1999; Flassbeck et al. 2000;

37 „[They] are in and out of work, some of them combining several different work statuses or activities, some half way between wage- and self-employment and enjoying neither a steady income nor adequate entitlement to occupational (firmspecific) welfare security“ (Standing 1990: 677).

Giddens 2001) und in Deutschland prominent anhand des so genannten Schröder-Blair-Papiers „Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten“ (Schröder/Blair 1999) diskutiert wurde. Als „Dritten Weg“ bezeichnet Anthony Giddens, führender Ideengeber dieses Ansatzes, eine Politik der politischen Mitte, die zwischen traditioneller Sozialdemokratie und Neoliberalismus angelegt ist (Giddens 1999a, 1999b, 2000). Dabei assoziiert Giddens die traditionelle Sozialdemokratie mit einem staatszentrierten, dekommodifizierenden, umfassend Risiken abnehmenden sozialpolitischen Ansatz und grenzt diesen von seinem Gegenteil ab: dem marktzentrierten, wohlfahrtsstaatlich residual agierenden Neoliberalismus. Weder markt- noch staatszentriert, aber ebenso wenig die Leistungsfähigkeit der so genannten Zivilgesellschaft überschätzend wirke der Sozialstaat des Dritten Weges als „*social investment state*“. Als Ausgangsfrage des Sozialinvestitionsstaates steht nicht das *Ob* von staatlichen Interventionen in den Markt, sondern das *Wie*. Deutlich heben die Protagonisten des Dritten Weges hervor, dass eine angebotsseitig ansetzende Arbeitsmarktpolitik vor allem die Qualität der Arbeitskraft im Blick behalten und insofern in Humankapital investieren müsse (Giddens 1999b: 117). Statt passiver Sozialtransfers, die ex-post Einkommensverluste ausgleichen bzw. die *exit*-Optionen der Arbeitnehmer stärken, müsse Sozialpolitik vor allem „als die A-priori-Verhinderung von gesellschaftlicher Marginalisierung, Armut und sozialer Exklusion konzipiert“ werden (Merkel 2000: 101), um zum einen Armutsfallen zu verhindern: „Some forms of welfare provision, for example, designed in some part to reduce poverty, have had the effect of creating or perpetuating it“ (Giddens 2000: 53). Neben den Effekten im Sinne der „Perversitäts-These“ (Hirschman 1995; siehe Kapitel 3.2) sollen zum anderen Möglichkeiten maximiert werden: „Third way politics looks instead to maximize equality of opportunity“ (Giddens 2000: 53). *Diversity* ist das Ziel einer auf Inklusion, auf Teilnahme setzenden Politik; Kontrakte sind die Form, in der diese Ziele erreicht werden sollen. Im Sinne des Dritten Weges wird neben dem Verhältnis von Staat, Markt und Gemeinschaft bzw. Zivilgesellschaft ebenso das zwischen Bürger und Staat neu bestimmt. In Anlehnung an die Formulierung Marshalls, dass moderne soziale Rechte ein Eindringen des Status in den Vertrag darstellten (Marshall 1992: 82), liegt hier der umgekehrte Fall vor. Unter dem Stichwort „neuer Kontraktualismus“ dringen Vertragselemente in Statusrechte ein (siehe Kapitel 15). Mit der neuen Prioritätensetzung auf *entry*-Optionen hinsichtlich des Arbeitsmarktes werden Möglichkeiten von *exit* und *voice* eingeschränkt.

Der Dritte Weg in der Interpretation der neuen Sozialdemokratie ist ein Paternalismus mit Marktzufuhreffekt. Durch Autonomiebeschränkung soll größere Autonomie erreicht und Gerechtigkeit hergestellt werden. Begrifflich ist hierfür

die Abspaltung der Selbstbestimmung und somit die Reduzierung des Autonomiebegriffs auf Selbstverantwortung notwendig (Heidbrink 2007; Peck 2001). Auf der Ebene der Instrumente werden „Pflichten zur Arbeitsaufnahme“ verschärft, passive Elemente der „Ex-post-Kompensation“ zurückgedrängt und „aktivierende Komponenten gestärkt“ (Merkel 2001: 141, 142). Die sozialstaatliche Regulation der Handlungsoptionen der Einzelnen hinsichtlich der Notwendigkeit, der Möglichkeit, des Umfangs und der Art und Weise des Verkaufs der Arbeitskraft zu Zwecken der Existenzsicherung wechselt mit den Prämissen des Dritten Weges die Ausrichtung: Gesellschaftliche Teilhabe fokussiert auf die Optimierung der *entry*-Optionen und wird somit eine Frage der Arbeitsmarktteilnahme, die der *workfare*-Logik entsprechend als Voraussetzung für Selbstbestimmung und Unabhängigkeit gesetzt wird. Die Konditionen der verbleibenden *exit*-Optionen werden entsprechend reformuliert: „no rights without responsibilities“ (Giddens 2000: 52) ist ein Grundsatz des Dritten Weges.³⁸

Das Konzept der Staatsbürgerschaft wird entsprechend angepasst: Als „supply side citizenship“ (Plant 1998) bietet Staatsbürgerschaft kein „bundle of goods which are due to a citizen as a right outside the market“ (Plant 1998: 8). Vielmehr ist sie eine Errungenschaft (*achievement*), die immer wieder über den Arbeitsmarkt reproduziert werden muss:

„Rather, supply side citizenship stresses that citizenship is an achievement, not a status, it is available through participation in the labour market and reaping the rewards that accrue from that, and investment in skills is part of equal opportunity as a right of citizenship in this new economic context“ (Plant 1998: 6).

Solidarität zwischen den Bürgern eines Staates wird ebenso wie die Staatsbürgerrechte der einzelnen Bürger der Teilnahme insbesondere am Arbeitsmarkt subsumiert in der Hoffnung, dass mit breiter Teilnahme am Wettbewerb des Arbeitsmarktes eine bessere Position für den globalen Wettbewerb erreicht werde. Von einem redistributiv angelegten Ausgleich der Folgen nicht erreichter Vollbeschäftigung wechselt die neue Politik auf eine Maximierung der Beschäf-

38 Giddens (2000: 50 ff.) nennt sechs solcher „fundamentals“, zu denen neben dem „social investment state“ einer umfassenden angebotsorientierten Wirtschaftspolitik und dem neuen Gesellschaftsvertrag „based on the theorem ‚no rights without responsibilities‘“ zusätzlich das Akzeptieren der Logik von „1989 and after“, das Austarieren von Staat, Markt und Zivilgesellschaft, das Unterstützen einer diversifizierten Gesellschaft nach dem Motto „maximize equality of opportunity“ sowie das Ernstnehmen von Globalisierung zählt.

tigungsfähigkeit. „Note the new political key-word, ‚employability‘, which defines the responsibility of public policy, not in terms of *de-commodification* of individuals, but to the contrary of creation of *equal opportunities for commodification*” (Streeck 2000: 253). Es geht nicht allein um Qualifizierung, die von der Erziehung zur Pünktlichkeit bis zur Weiterbildungsmaßnahme reichen kann, sondern ebenso um ein Beseitigen der Preis-Barrieren für Niedrigqualifizierte mittels staatlicher Subventionen an Arbeitgeber oder Arbeitnehmer. Beschäftigungsfähigkeit wird zum vorrangigen Ziel sozialstaatlicher Maßnahmen, die vormalige Orientierung an *full employment* weicht einer Neuorientierung an *full employability* (Blancke et al. 2000; Finn 2000; Peck/Theodore 2000). Dieser „supply-side egalitarianism“ ist in eine neue Form der Solidarität, der „competitive solidarity“, eingebettet (Streeck 2000). Auf der Ebene der staatlichen Sozial- und Arbeitsmarktpolitik findet dementsprechend eine Neuorientierung statt: Im Mittelpunkt steht anstelle des relativen, weil individuell leistungsbilanzierenden und zugleich teilhabeorientierten³⁹ Ergebnisausgleichs nunmehr eine leistungsmöglichende, individuelle Potentialoptimierung.

Der Wandel wird sowohl auf der Ebene von Leitbildern als auch von konkreten Instrumenten, sowohl symbolisch als auch regulativ vollzogen. Der stets schon vorhandene Mix aus Kommodifizierung und Dekommodifizierung wird unter Beibehaltung der Komponenten neu angesetzt: Die Komponenten der *in-work benefits* werden deutlich höher dosiert als jene der *out-of work benefits*. *Aktive* Leistungen drängen die *passiven* Leistungen in den Hintergrund – in dem erstere ausgebaut oder letztere abgebaut werden oder indem beides gleichzeitig geschieht. Arbeitsmarktpolitisch bedeutet dies für die einzelnen Arbeitskräfte eine besondere Betonung einer *entry*-Politik bei gleichzeitigem Abbau von *exit*-, aber auch *voice*-Optionen. In Marshall’schen Begriffen von Staatsbürgerschaft gesprochen bedeutet dies, dass einerseits soziale Rechte geschwächt werden und andererseits statt von einem Eindringen des Status in den Vertrag von einem Eindringen des Vertrages in den Status gesprochen werden kann. Der neue Kontraktualismus (Lødemel/Trickey 2001b; Handler 2004) beschreibt einen neuen Handlungsrahmen für den Arbeitsmarkt, aber vor allem auch ein neues Verhältnis der Bürger zum Staat wie auch der Handlungsmodi staatlicher Agenturen untereinander wie sie im Rahmen der Verwaltungsreform unter dem Stichwort

39 In der gesetzlichen Rentenversicherung ist diese zweistrangige Orientierung mit der so genannten Teilhabeäquivalenz enthalten: die Leistungsorientierung erfolgt über das Äquivalenzprinzip, die Teilhabe über das Moment der Dynamisierung sowie ausgleichender Faktoren für z.B. Kindererziehung.

new public management oder „Neues Steuerungsmodell“ diskutiert und implementiert werden.

Aktivierung – Typologie

Was für die *workfare*-Debatte umstritten bleibt, scheint für die Debatte um Aktivierung unproblematisch: „Activation is commonplace“ (Walker/Wiseman 2003: 21). „Aktivierung“ ist nahezu unabhängig von politischen Traditionen positiv konnotiert (Berkel/Møller 2002: 62). Sie wird aus der Sicht der vergleichenden Sozial- und Arbeitsmarktpolitikforschung als Ideologie oder Denkweise einerseits als Moment von Konvergenz gedeutet, das andererseits jedoch in unterschiedlichen Ländern „pfadspezifisch“ operationalisiert werde (Barbier 2004a, 2004b; Serrano Pascual 2004). „Aktivierung“ wird sowohl auf Fürsorge-, Arbeitsmarkt- und Alterssicherungspolitik bezogen (Barbier/Ludwig-Mayerhofer 2004: 426; Hanesch et al. 2001; OECD 1993: 39 ff.) als auch auf den Bereich öffentlicher Verwaltung (Bandemer/Hilbert 2001; Kropp 2004) angewendet. Sie reicht zudem über konkrete Politikfelder hinaus, indem sie als Kennzeichnung eines neuen Leitbildes von Staatlichkeit insgesamt herangezogen wird (Lamping et al. 2002; Damkowski/Rösener 2003; Blanke/Plaß 2005).

Insofern scheint der Begriff der Aktivierung zum einen vielseitiger und zum anderen weitreichender zu sein als der Begriff „*workfare*“. Die größere Vielseitigkeit geht keineswegs mit größerer Klarheit einher: weder bezüglich der Probleme, für die „Aktivierung“ als Lösung angeboten wird, noch hinsichtlich der Instrumente, die aktivierend wirken sollen (Serrano Pascual 2004). Cox hingegen konstatiert eine Gemeinsamkeit aller unterschiedlichen Aktivierungssätze, die den unterschiedlichen Diskurstypen um Abhängigkeit gleicht: „All visions of activism share a complaint that moral relativism and its operationalization in passive cash assistance, damage individuals and society“ (Cox 1998: 411). Wenn Cox richtig läge, würde dies bedeuten, dass jenseits einer konkreten Ausgestaltung des Leitbildes „Aktivierung“ grundsätzlich Konsens über das Problem bestünde, das es zu bearbeiten gälte. Die erste Gemeinsamkeit besteht tatsächlich darin, dass das derzeitige institutionelle Design der Sozialstaaten als Antwort auf Fragen gilt, die heute so nicht mehr bestünden oder anders gestellt würden. Zudem wird bereits nach Lösungen für das Problem so genannter neuer soziale Risiken gesucht. Dass die Lösungsvorschläge einer gemeinsamen ideologischen, normativen Grundlage folgen, die den Kern der neuen sozialen Frage als Arbeitsmarktzugangsproblem definieren und insofern eine Orientierung an *ex-ante*- anstatt an *ex-post*- bzw. *entry*-Maßnahmen jenen der *exit*-Chancen vorziehen, ist die zweite Gemeinsamkeit (Barbier/Ludwig-Mayerhofer 2004: 425 f.; Serrano Pascual 2004). Angebotsorientierte Arbeitsmarktpolitik statt Nachfrage

stimulierende oder gar generierende Beschäftigungspolitik steht im Zentrum von Aktivierungskonzepten. Dennoch muss die konkrete Problemanalyse nicht in den Bahnen verlaufen, die Cox als allgemein darstellt. In diese Richtung argumentieren van Berkel und Møller (2002). „Aktivierung“ erhalte aus ganz unterschiedlichen wohlfahrtsstaatlichen Traditionen und nahezu dem gesamten politischen Spektrum Unterstützung (Berke/Møller 2002: 62; Geldof 1999: 17 ff.). Sie charakterisieren vier unterschiedliche Aktivierungsansätze entlang a) des hauptsächlichlichen Bezugssystems für Inklusion und des Konzepts von „*full citizenship*“, b) des Emanzipationsmechanismus und c) der Rolle passiver Programme.

1) *Welfare independence optimists* sehen den Markt und die Familie an erster Stelle, wenn es um Inklusion und um Emanzipation geht, während passive Leistungen als Fehlanreize wahrgenommen und deshalb beseitigt werden sollten.

2) *Paternalism optimists* stellen den Arbeitsmarkt sowohl als Inklusions- als auch Emanzipationsinstanz in den Mittelpunkt ihres Denkens, wobei sie jene unterstützen wollen, die den aufgestellten Regeln folgen und jene nötigen, die unwillig erscheinen. Der Bezug monetärer Transferleistungen ist deshalb stets mit Bedingungen verknüpft.

3) Für *autonomy optimists* hingegen sind passive Leistungen das Mittel, um Autonomie zu garantieren. Da Autonomie erst nach der Befriedigung von Grundbedürfnissen zu erreichen ist, ist ein unbedingtes Grundeinkommen der zentrale Emanzipationsmechanismus.

4) Statt die Einzelnen mit den Transferleistungen allein zu lassen, ergänzen *activation optimists* die Hilfeleistung um Dienstleistungen im Sinne von z.B. klientenzentrierten Beratungsangeboten.

Diese vier Aktivierungsansätze heben grundsätzliche politische Ansätze hervor, die unabhängig von einem spezifischen institutionellem Arrangement oder eines konkreten historischen Pfades als „welfare paradigms“ (Berke/Møller 2002: 49) bezeichnet werden können.

Bei der Bewertung von Aktivierungspolitik spielt nicht allein der historische Typologie-Pfad eine Rolle. Weit gefasst wird diese Debatte in einen Rahmen europäischer Selbstreflexion, die sich auf die Suche nach einer Beschreibung ihrer Selbst begibt, indem Gemeinsamkeiten der Vergangenheit unter großzügiger Toleranz gegenüber deutlichen Unterschieden zu Analyserastern gegenwärtiger Politikberatung und Leitbildgestaltung für die Zukunft amalgamiert werden. Das so identifizierte Europäische Sozialmodell kontinentaleuropäischer Prägung wird deutlich von einem angelsächsischen Modell abgehoben. Barbier unterscheidet diesbezüglich zwischen einem liberalen (angloamerikanischen) und einem universalistischen (skandinavischen) Aktivierungstypus (Barbier

2004a und 2000b; vgl. Morel 2004). Entwicklungen innerhalb der so zugeordneten Länder oder des so identifizierten Europäischen Sozialmodells geraten aus dem Blickfeld (Aust et al. 2000, 2002). Aktivierungsstrategien können z.B. danach unterschieden werden, ob sie bisherige passive Leistungen ergänzen oder ersetzen, ob bereits das Kürzen bzw. Beseitigen von passiven Transferleistungen als Aktivierung betrachtet wird oder ob ein neues Programm aufgelegt wird. Als Beispiel fügen van Berkel und Møller die Entwicklung in den Niederlanden und in Frankreich an. In beiden Ländern setze eine Aktivierungspolitik ein. Während jedoch in Frankreich mit dem *Revenu Minimum d'Insertion* (RMI) 1988 eine Leistung mit passiven und aktiven Elementen unter Ausschluss der unter 25jährigen erst geschaffen wurde, wurde in den Niederlanden der bisherige Anspruch von Jüngeren auf passive Leistungen durch das Recht auf Teilnahme an temporären, subventionierten Jobs ersetzt. Des Weiteren, so lässt sich insbesondere gegen den von Esping-Andersen (1999: 80) als typisch hervorgehobenen Unterschied zwischen US-amerikanischer *workfare*- und nordeuropäischer Aktivierungspolitik⁴⁰ argumentieren, ist Aktivierung auch nicht mehr das, was sie einst war. *Erstens* folgt die nordeuropäische Aktivierungspolitik inzwischen einer veränderten Ausrichtung (Handler 2004: 209; Halvorsen/Jensen 2004: 470 f.). Statt sozialer Rechte werden Pflichten in den Programmen sozialer Sicherung stärker als zuvor betont. Diese Entwicklung „from a more activation optimists' approach towards a more paternalistic activation approach“ habe letztendlich dazu geführt, dass der Unterschied zwischen einem „Nordic productivism“ und einem „American workfare“ zu verschwimmen begönne (Berkel/Møller 2002: 58). Und *zweitens*, so Jessop (2002: 154 f.), spiele die allgemeine wirtschaftspolitische Orientierung eine entscheidende Rolle, da Aktivierung im Rahmen einer *keynesianischen* Orientierung grundsätzlich etwas anderes bedeute als im Rahmen einer *schumpeterianischen* Orientierung (Jessop 2002: 155).

Obschon eine aktivierende, genauer: aktive Politik in der skandinavischen Arbeitsmarktpolitik verwurzelt ist (Auer et al. 2005: 7 f.; Esping-Andersen/Korpi 1987: 57 ff.), ist das heutige Verständnis von Aktivierung von Überlegungen geprägt, die eher an die Diskurse um „Abhängigkeit“ anschließen. Aktivierung kann als Reaktion auf Fallen stellende Fehlanreize wie auf das Aufkommen einer *underclass* oder Phänomene von Exklusion ebenso verstanden werden wie

40 „Workfare in America implies that social benefits are conditional on accepting work whereas Nordic ‚productivism‘ implies that the welfare *state* must guarantee that all people have the necessary resources and motivation to work (and that work is available)“ (Esping-Andersen 1999: 80).

als Politik der Realisierung sozialer Rechte in Form eines neuen Kontraktualismus (Geldof 1999: 17 ff.).

Zwischen Europäischer Beschäftigungsstrategie und rot-grüner Agenda

Dritter Weg und Europäische Beschäftigungsstrategie

Die einzelnen Elemente des Aktivierungs-Diskurses laufen in der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) zusammen (Aust 2000; Aust et al. 2002; Büchs 2007; Gray 2004: 54 ff.). Um die Wettbewerbsfähigkeit Europas halten und ausbauen zu können, zielte die EBS insbesondere auf die Mobilisierung des Arbeitskraftpotenzials, quantifiziert in bis zum Jahr 2010 zu erreichende Erwerbsquoten: eine allgemeine Quote von 70 Prozent, eine Quote für Frauen von 60 Prozent und eine für Ältere von 50 Prozent. Vermittelt über die Offene Methode der Koordinierung (OMK) nahm die EBS Einfluss auf nationale Sozial- und Arbeitsmarktpolitik (Büchs 2007; Ostheim/Zohlnhöfer 2004; Zeitlin 2005). Dennoch können Bezüge zwischen den Leitlinien und dem Leitbild des aktivierenden Staates hergestellt werden, insbesondere was die angebotsorientierte Ausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Politiken und die herangezogenen Begrifflichkeiten anbelangt. *Employability* oder Beschäftigungsfähigkeit steht sowohl in den Leitlinien als auch bei den aktuell diskutierten und teilweise bereits implementierten Reformen des Arbeits- und Sozialrechts in Deutschland (so genannte Hartz-Reformen) im Zentrum der Bemühungen. In beiden Fällen handelt es sich um einen Humankapitalansatz, in beiden Fällen wird Arbeitslosigkeit aus mikroökonomischer Perspektive als Mismatch-Phänomen erklärt (Aust 2000: 275). Ob und in welchem Ausmaß die EBS über die Offene Methode der Koordination Einfluss auf nationale Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik nimmt, ist bis heute umstritten. Wally und Blümel heben hervor, dass die Texte der Nationalen beschäftigungspolitischen Aktionspläne (NAP) länderübergreifende inhaltliche Ähnlichkeiten aufweisen, jedoch bei genauerer Betrachtung unterschiedliche Praxen, die zudem – wie Wally und Blümel (2000) am Beispiel eines Vergleichs des Vereinigten Königreichs mit Deutschland zeigen – nicht auf die Leitlinien zurückgeführt werden könnten: „Alle gravierenden Reformen, die in den Nationalen Aktionsplänen angeführt sind, entspringen politischen Prozessen, in denen die Europäische Beschäftigungspolitik keine wichtige Rolle spielt“ (Wally/Blümel 2000: 313). Für Deutschland war diese Aussage bereits zum damaligen Zeitpunkt zu pauschal und ungenau. Selbst wenn relativ strenge Kriterien im Sinne eines Policy-Transfers angelegt werden und ein Einfluss der Leitlinien nur dann behauptet wird, „wenn die Policies mit den Leitlinien übereinstimmen, bei

der Begründung der Policies auf die Leitlinien verwiesen wird und sich keine anderen Einflüsse auf die Policies nachweisen lassen“ (Ostheim/Zohnhöfer 2002: 9), müssen die Ergebnisse von Wally und Blümel relativiert werden. In den Thesen der Benchmarking-Arbeitsgruppe des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit zur „Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik“ wurden die Leitlinien zur Grundlage einer Reform des Arbeitsmarktes bestimmt (Fels et al. 2001). Darin selbst kann noch kein Policy-Transfer erblickt werden, jedoch besteht in der politikberatenden Reformdiskussion zumindest eine deutliche, affirmative Bezugnahme auf die europäischen Beschäftigungsleitlinien. Zudem bezogen sich die Regierungsfractionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen in ihrem Gesetzentwurf zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente (Job-AQTIV-Gesetz)⁴¹, mit dem die Arbeitsmarkt- und speziell die Arbeitsvermittlungspolitik modernisiert werden sollte, direkt auf die Leitlinien (BT-Drs. 14/6944: 24)

Mit dem Job-AQTIV-Gesetz wurde die Zielsetzung des SGB III dahingehend geändert, dass nunmehr insbesondere die Beschäftigungsfähigkeit, aber auch das Gender-Mainstreaming hervorgehoben wird (BT-Drs. 14/6944: 27 f.). Diese Art von Bezugnahme auf die EES hat sowohl die Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz-Kommission) als auch die rot-grüne Bundesregierung in der 15. Wahlperiode bei der Begründung ihrer Arbeitsmarktreform fortgesetzt. Die durch das damalige VW-Vorstandsmitglied Peter Hartz geleitete und nach ihm benannte Kommission erwähnt explizit, dass sie sich bei der Neufestlegung der strategischen Ausrichtung im Sinne eines Leitbildwechsels „von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik“ im „Einklang mit den Leitlinien der Europäischen Union“ (Kommission MDA 2002: 56) befinde. Im Entwurf des „Zweiten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ hoben die Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen im Zusammenhang mit der Begründung des „Prinzips von Fördern und Fordern“ die Bedeutung der EES hervor: „Alle neue Regelungen sind in die beschäftigungspolitischen Leitlinien der Europäischen Union eingepasst“ (BT-Drs. 15/26: 18).

Diese Fundstellen bereits zu einer Europäisierung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik zu hypostasieren, wäre sicherlich übertrieben. Welcher Art und Intensität dieser Einfluss ist, ist umstritten; die OMK verfügt nicht über die gleichen, harten Sanktionsinstrumente zur Durchsetzung wie das bei der Wirtschafts- und Währungsunion der Fall ist. Bei einer dichotomischen Gegenüberstellung von „freiwillig“ versus „erzwungen“ als Adjektive für die EES und

41 BGBl. I 2001, S. 3443: Gesetz zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente vom 10.12.2001, Artikel 1, Nr. 2.

OMK liegt deshalb die Entscheidung nahe, den Politiktransfer als freiwillig – „voluntary policy transfer“ (Daguerre/Taylor-Gooby 2004: 26) – zu bezeichnen. Jedoch unterschlägt diese Zuordnung den aktiven, formenden Part, den die Mitgliedstaaten der EU an der EBS und OMK nicht nur in der Umsetzung, sondern ebenso in der Formulierung haben (Büchs 2008). Aufgrund dieser selbst geschaffenen Verbindlichkeit beeinflusst die EBS und OMK die nationalen Politiken eher im Sinne eines „obligated and, to an extent, negotiated transfer“ (Dolowitz/Marsh 2000: 15) und weist zudem eher einen Verstärker- als einen Lenkungseffekt auf (Ostheimer/Zohlhörer 2004: 398).⁴²

Aktivierende Sozialpolitik der rot-grünen Bundesregierung

Die allgemeinen Grundsätze eines veränderten Verhältnisses von Bürgerinnen und Bürgern zum Staat bezog die rot-grüne Bundesregierung insbesondere auch auf die staatliche Regulation der Handlungsoptionen der Einzelnen im Bereich der sozialen Sicherung. In ihrer Regierungszeit legte die rot-grüne Bundesregierung zwei Sozialberichte – 2001 (BT-Drs. 14/8700) und 2005 (BT-Drs. 15/5955) – sowie den Ersten und Zweiten Reichtums- und Armutsbericht 2001 (BT-Drs. 14/5990) und 2005 (BT-Drs. 15/5015) vor. Jeder der Berichte enthält eine explizite Bezugnahme auf den „aktivierenden Sozialstaat“. Während die Berichte aus der ersten rot-grünen Legislaturperiode nicht wesentlich über ein Bekenntnis zum Leitbild hinausgehen, reflektieren die Berichte aus der verkürzten zweiten Legislaturperiode die Grundsätze des „Aktivierenden Sozialstaats“. Im Sozialbericht 2001 betont die Bundesregierung unter der Überschrift „Leitbilder sozialpolitischer Verantwortung“ den ökonomischen – „Ohne Sozialpolitik wäre die marktwirtschaftliche Ordnung nicht denkbar“ (BT-Drs. 14/8700: 7) – wie auch sozialen, kulturellen und letztendlich politischen Wert staatlicher Sozialpolitik in Zeiten des Strukturwandels:

„Die Absicherung gegen Lebensrisiken erweitert den Handlungsspielraum der Menschen und fördert so die Bildungs-, Mobilitäts-, Anpassungs- und Wagnisbereitschaft. Erst die sozialverträgliche Gestaltung des Strukturwandels schafft in einer demokratischen Gesellschaft die hierfür notwendige Akzeptanz“ (BT-Drs. 14/8700: 7).

42 Auf die Rolle der OECD als „first mover“ und ihren Einfluss auf die Politikformulierung der EU verweist Dostal anhand der OECD Job Study von 1994: „In summary, all the substantial demands of the Jobs Study with regard to labour market flexibility have been included in the four pillars of the EES“ (Dostal 2004: 452).

Der *workfare*-Logik entsprechend argumentiert die Bundesregierung in den Berichten aus dem Jahr 2001 nur am Rande, indem sie im Sozialbericht 2001 am Beispiel des Job-AQTIV-Gesetzes die aktivierende von einer auf so genannten passiven Transferleistungen beruhenden Arbeitsmarktpolitik abgrenzt (BT-Drs. 14/8700: 8). Im Ersten Armut- und Reichtumsbericht formuliert sie Selbstbestimmung als Gegensatz zu Sozialhilfebezug:

„Die Aktivierung der Selbsthilfekräfte für erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger hat für die Bundesregierung einen hohen Stellenwert. Der Einsatz der Arbeitskraft ist das wichtigste Mittel, um von Sozialhilfe unabhängig zu werden und damit ein selbstbestimmtes Leben führen zu können“ (BT-Drs. 14/5990: 16)

Drei wesentliche Aspekte des aktivierenden Sozialstaats waren damit genannt: Der erste umfasst Aussagen zum rechtlichen Status, der den Empfängern von Transferleistungen zugesprochen soll. Der Transferleistungsbezug wird nicht als eigenständige Variante einer Selbstbestimmung eröffnenden Status gesetzt, sondern als eingeschränkter Vorläufer und insofern als Mittel, um die Sphäre der Selbstbestimmung erreichen zu können. Mit dem zweiten Aspekt zielt sie auf die Ausgestaltung der Position außerhalb der Selbstbestimmung – also während des Bezugs von Transferleistungen – durch ökonomische Interventionen. Wesentlich ist hier die Unterscheidung zwischen passiven und aktiven Leistungen. Der dritte Aspekt benennt eine neue Normalität auf dem Arbeitsmarkt und die Funktion der Sozialpolitik, über die Beeinflussung der Anpassungsfähigkeit der Einzelnen Akzeptanz für den Strukturwandel herzustellen. In den Berichten der zweiten rot-grünen Legislaturperiode werden die drei Aspekte ausführlicher reflektiert. Als zentrale Referenz verwies die Bundesregierung im Zweiten Armuts- und Reichtumsbericht explizit auf den *capability approach* Aramartya Sens.⁴³ Mit Rekurs auf Sen scheint die rot-grüne Bundesregierung

43 Sen ist nicht der einzige, den die Bundesregierung im Zweiten Armuts- und Reichtumsbericht namentlich anführt. Sie nennt ebenso John Rawls, Anthony Giddens, Richard Hauser und Irene Becker, Jürgen Kocka, Wolfgang Huber und Gøsta Esping-Andersen. Im Zentrum der Aneignung gerechtigkeits-theoretischer Erwägungen steht offenbar Sen, da zum einen im Bericht explizit auf seinen *capability approach* Bezug genommen wird und zum anderen eine Machbarkeitsstudie für den *capability approach* im Auftrag der Bundesregierung erstellt worden ist (Arndt et al. 2006; Volkert 2005). Die gerechtigkeits-theoretische Kritik des Konzepts kann hier nicht ausgeführt werden; siehe zum *capability approach* Sen (2000) sowie zur Diskussion Nussbaum (2003); zur Einordnung in die Egalitarismusdebatte siehe Pierik/Robeyns (2007).

sich im gerechtigkeits-theoretischen Disput um egalitaristische Ansätze zum einen eindeutig auf die Seite einer ex ante anstatt einer ex post wirkenden Sozialpolitik zu stellen und zum anderen im Rahmen dieser ex ante wirkenden Sozialpolitik die Position einer Ermöglichung von Verwirklichungschancen gegenüber der Position der Ausstattung mit Ressourcen zu bevorzugen.⁴⁴ In diesem Sinne sei Armut ein Mangel an Verwirklichungschancen, und der Bezug von Sozialhilfe drücke „fehlende unabhängig von dieser Unterstützung verfügbare Verwirklichungschancen“ (BT-Drs. 15/5015: 11) aus. Die Mindestsicherung durch die Sozialhilfe wird als ein Indikator gewertet, der einen Mangel anzeigt, und keinesfalls als ein Mittel, mit dem die Einzelnen bereits über Verwirklichungschancen verfügen. Der Status, der den Einzelnen sozialstaatlich gesichert werden soll, eröffnet einen Anspruch Teilhabe. Teilhabe wiederum expliziert die rot-grüne Bundesregierung als Teilhabe an Chancen:

„Teilhabe lässt sich an den Chancen und Handlungsspielräumen messen, eine individuell gewünschte und gesellschaftlich übliche Lebensweise zu realisieren. [...] Der Staat kann Chancen eröffnen. Darunter fallen z.B. politische Beteiligung und Mitbestimmung, Arbeitsmarktzugang, Zugang zu Bildung und Gesundheitswesen, Wohnen, Infrastruktur für Kinderbetreuung, soziale Sicherheit. Aber jeder und jede Einzelne entscheidet darüber, ob er oder sie die Chancen nutzt“ (BT-Drs. 15/5015: 12).

Interventionen mit ökonomischen Mitteln sind demzufolge drauf gerichtet, *entry*-Optionen für den Verkauf der Arbeitskraft im Modus des „Forderns und Förderns“ (ebd.: 14) zu eröffnen. Unter „Fordern und Fördern“ verstanden Grüne und Sozialdemokraten eine „Verbindung von Solidarität und Eigenverantwortung“ und eine „Verbindung zwischen sozial gerechter Risikoabsicherung und Förderung auf der einen und wachsender Bereitschaft zu Mitwirkung und Leistung auf der anderen Seite“ (ebd.). Staatliche Sozialpolitik in diesem Sinne ermöglicht den Zugang zur Sphäre der Selbstbestimmung in Form einer Chance zur Arbeitsmarktteilnahme. Aktivierende Sozialstaatlichkeit in diesem Sinne bewirkt, dass diese Chancen wahrzunehmen dem Einzelnen als Pflicht und nicht als Möglichkeit gegenüber tritt. Im Sozialbericht 2005 betont die rot-grüne Bundesregierung:

„Soziale Gerechtigkeit bedeutet aber auch, dass die Menschen verpflichtet sind, sich entsprechend ihrer Möglichkeiten aktiv und produktiv am gesellschaftlichen Leben zu betei-

44 Zur Egalitarismusdebatte siehe den Überblick bei Arneson (1994) und die Beiträge in Krebs (2000).

ligen. Die Verantwortung des Einzelnen besteht darin, seine Chancen zu nutzen und seine Fähigkeiten bestmöglich einzubringen“ (BT-Drs. 15/5955: 19).

Sozialpolitik nach dem Leitbild des aktivierenden Sozialstaats ziele dementsprechend auf die „Förderung und Befähigung des Einzelnen zur Übernahme von Eigenverantwortung“ (ebd.: 18). Staatliche Sozialpolitik nach dem Leitbild des aktivierenden Sozialstaats fördert und fordert die Adaptionsfähigkeit des Einzelnen. Anpassungsleistungen seien insbesondere im Bereich des Arbeitsmarktes zu erbringen, da „neben dem herkömmlichen Normalarbeitsverhältnis eine Vielzahl von anderen, flexiblen Erwerbsformen aufkommen“ (ebd.: 17). Für die Sozialpolitik erwachse daraus die Notwendigkeit, einen Paradigmenwechsel zu vollziehen: „Im Vordergrund steht nicht mehr vor allem der Statuserhalt, sondern die Vermeidung von sozialer Ausgrenzung und die Förderung sozialer Eingliederung. Dies ist Gegenstand eines Prozesses, der wesentlich auf die Aktivierung des oder der Einzelnen abstellt“ (ebd.: 18). Die Relativierung des Statuserhalts als Ziel staatlicher Sozialpolitik geht einher mit einer neuen Normalität auf dem Arbeitsmarkt (Kapitel 7-9). Das sozialpolitische Pendant der Relativierung der Statussicherung ist der Ausbau und Umbau der Mindestsicherung (Kapitel 10-14).

