

Ländervarianzen bei der Gestaltung der Digitalisierung von Arbeit – Überlegungen zu Handlungsspielräumen von Landesregierungen

Alex Berzel, Universität Kassel

Abstract für die 13. Jahrestagung des Forum Junge Staats-, Verwaltungs- und Policy-Forschung (FoJuS), „Zukunft der Verwaltung, Verwaltung der Zukunft“, 27. und 28. Februar 2020, Helmut-Schmidt-Universität Hamburg

Landespolitik wird im deutschen Föderalismus häufig mit verloren gegangener oder gar nicht erst vorhandener Relevanz in Verbindung gebracht. Eingezwängt im verflochtenen Mehrebenensystem zwischen Europäischer Union sowie Bund auf der einen und den Kommunen auf der anderen Seite seien die Länder in dieser Mittlerposition „politisch und institutionell in der Defensive“ (Sturm 2006, S. 47), ihre Handlungsautonomie sei durch die zunehmende Politikverflechtung eingeschränkt (ebd.). Dieses allgemeine Bild verstärkt sich noch weiter, wenn der Blick in Richtung von Politikfeldern geworfen wird, in denen die Länder keine genuinen Kompetenzen, wie in der Bildungspolitik, haben, sondern in einer aus ihrer Sicht mehrfach fragmentierten Politikarena agieren müssen.

Der vorliegende Beitrag widmet sich einer solchen Politikarena. Am Beispiel der Gestaltung der Digitalisierung der Arbeitswelt sollen die Policy-Making-Aktivitäten in den beiden konfliktbehafteten Politikfeldern Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik genauer unter die Lupe genommen werden. Aus Sicht der Länder kann in diesen eine Situation mehrfach fragmentierter Staatstätigkeit mit fraglichen Handlungsspielräumen konstatiert werden. Schließlich hat die Länderebene in beiden Politikfeldern auf den ersten Blick wenige Kompetenzen inne. Auch das Akteursumfeld mit zentralen Politikfeldakteuren, wie der Bundesagentur für Arbeit und ihren Regionalvertretungen, den Sozialpartnern, aber auch Einzelunternehmen, spielt in diese Situation mangelnder Autonomie mit hinein.

Im Sinne der Frage nach der Kapazität von Verwaltung, Zukunftsherausforderungen zu adressieren, erhält das gewählte Untersuchungsobjekt zusätzliche Spannung durch ein doppeltes Argument der politikfeldübergreifenden Bearbeitung der komplexen Problemstruktur. Erstens löst die Digitalisierung allgemein in sämtlichen Landesregierungen Anpassungen im institutionellen Setting (Digitalbeauftragte, Digitalkabinette etc.) und damit Fragen nach den Folgen für das Policy-Making aus. Zweitens wird die Idee der Komplementarität von Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik im Rahmen der Digitalisierung von Arbeit (wieder) virulent.

Dem Beitrag stellt sich also ein zweifaches Rätsel: Wenn die Länder, allen voran die Landesregierungen, die Idee der Digitalisierung von Arbeit als politikfeldübergreifendes Phänomen

anerkennen, was folgt daraus für das Policy-Making? Und noch grundlegender: Warum bearbeiten die Länder die Digitalisierung von Arbeit trotz augenscheinlich nur geringer Handlungsspielräume mit zahlreichen Aktivitäten überhaupt so intensiv?

Diesem Rätsel möchte das Paper nachgehen und sich in mehreren Schritten an einer Lösung versuchen. Die Schlüsselfigur dazu wird in dem Begriff des Handlungsspielraums und dessen interpretativer Auslegung gesehen. Aus diesem Grund wird dieser genau in den Blick genommen und aus der Perspektive von Landesregierungen durchdekliniert. Mit Hilfe der Begriffstrias *Handlungsbedarf*, *Handlungspotenzial* und *Gestaltungswillen* soll der Möglichkeitsraum von Landesregierungen gefasst und dessen Kontingenz aufgezeigt werden. Die Konzeptualisierung des Handlungsspielraums von Landesregierungen soll so eine erste Annäherung bieten, um nicht offensichtliche Spielräume einerseits und Spielraum erweiternde Wirkungen institutioneller Innovationen andererseits analysieren zu können. Anschließend wird das Analysekonstrukt anhand eines Fallbeispiels diskutiert.