

Experimentierfeld Deutschland?

Reformstrategien auf dem Prüfstand beim Deutschland-Dialog der neuen Generation - Tagung in München, 11./12. November 2004

Lars C. Colschen, München

Wo steht die Reformdebatte in Deutschland? Geht es bei den Reformen nur noch darum, das Schlimmste zu verhindern und nicht mehr um die Verbesserung der Lebensverhältnisse?

Rund dreißig Teilnehmer aus Wirtschaft, Wissenschaft und Politik kamen im Münchener Centrum für angewandte Politikforschung (C.A.P) für zwei Tage intensiven Austauschs über die Reformfähigkeit Deutschlands zusammen. Im Mittelpunkt dieser von der Forschungsgruppe Deutschland des C.A.P und der Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia) gemeinsam organisierten und von der Friedrich-Ebert-Stiftung unterstützten Tagung standen der Umbau der

sozialen Sicherungssysteme, des Arbeitsmarktes, der politischen Parteien und des Föderalismus sowie die Bedeutung und Rolle von Politikberatung in diesen Reformprozessen.

Werner Sesselmeier (sofia, Darmstadt) blickte mit einer ökonomischen Perspektive auf diese Fragen. Der bisherige Reformverlauf in Deutschland zeige, dass es insbesondere an einem umfassenden gesellschaftlichen Ansatz fehle. Es sei kein konzeptioneller Überbau vorhanden. Ein ausgebauter Wohlfahrtsstaat funktioniere nur bei Vollbeschäftigung und der Finanzierbarkeit der Ausgaben. Der Abschied vom Modell Deutschland bedeute den Abschied von der

homogenen, statischen und sicheren Gesellschaft. Problematisch sei es, dass in Deutschland der Absicherung von Nichterwerbstätigen Priorität gegenüber der Reintegration von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt durch eine aktive Arbeitsmarktpolitik eingeräumt würde. Das herkömmliche Modell Deutschland, welches auf Lebensstandardsicherung bei Arbeitslosigkeit abziele, sei angesichts des sozioökonomischen Strukturwandels nicht mehr haltbar. Ressortdenken verhindere eine umfassende Problembetrachtung. Reformen seien dann möglich, wenn sich die Konjunktur im Aufschwung befinde und die Reformen von einer strukturellen Mehrheit mitgetragen würden.

Jürgen Turek (C.A.P) hingegen leuchtete die politisch-kulturelle Dimension der Reformdebatte aus. Es gehe dabei im Kern um eine neue Balance zwischen Staat und Markt, zwischen Gesellschaft und Familien sowie zwischen kollektiver Sicherheit und Eigenversorgung. Der umfassend fürsorgliche Sozialstaat werde durch den aktivierenden Staat ersetzt. Jedes Reformvorhaben müsse - nach Ralf Dahrendorf - drei normative Zielvorgaben erfüllen: persönliche Freiheit, gesellschaftlicher Zusammenhalt sowie wirtschaftliche Dynamik in der sozialen Marktwirtschaft. Eine zentrale Voraussetzung für Reformen seien eine kulturell positive Haltung für Innovation und eine aktive Bürgerkultur. Allerdings sei kein klares Bild erkennbar, wohin die Reformreise gehe. Ein Defizit der Innovationskultur in Deutschland sei die Angst vor Fehlern.

Ein Reformhindernis sei, so *Andreas Meusch* (Techniker Krankenkasse, Hamburg), auch die Rhetorik der Entschuldigung bei den politischen Trägern der Reformen, die nicht hinter ihren Reformvorschlägen stünden.

Andreas Kießling (C.A.P) betonte, dass Reformmaßnahmen in einem gesamten Begründungszusammenhang stehen müssten, da sie sonst angreifbar wären. Reformen würden zudem durch eine gesellschaftliche Versäulung gehemmt, in der keine Durchlässigkeit zwischen den Subsystemen herrsche.

Zum Thema der Vermittlung von Reformpolitik stellte *Manuela Glaab* (C.A.P) die These auf, dass im Prozess der politischen Steuerung kommunikative Defizite zu Reformblockaden beitragen. Reformpoli-

tik sei daher auch ein Problem der Politikvermittlung. Da zudem handwerkliche Mängel bei Reformvorhaben auftreten, würde das ohnehin bereits fehlende Reformvertrauen in der Bevölkerung noch verstärkt. Ein Manko der unzureichenden Reformkommunikation sei, dass der Sinnzusammenhang von Reformen nicht kohärent und schlüssig erläutert werde. Hinzu komme trotz eines zunehmend professionalisierten Medienmanagements eine mangelnde semantische Sensibilität, wie die Beispiele von Hartz IV und Kopfpauschale deutlich zeigten.

Sonja Volkmann-Schluck (SWR, Mainz) richtete den Fokus auf die Perspektive der Medien, die sich in einem permanenten Erklärungsprozess von Reformvorhaben befänden, was eigentlich die Aufgabe der Bundesregierung sei. Mangelnde Information und Aufklärung seitens der Politik seien der beste Nährboden für die Medien, die sich diese Defizite zunutze machten. Hier wirkten handwerkliche Fehler bei Reformen sowie emotional besetzte Reformthemen wie Hartz IV quotensteigernd. Auf diese Weise trügen die Medien als Teil des Systems mit ihrer Darstellung von gefühlter Realität selbst zur Reformverdrossenheit und Verunsicherung in der Bevölkerung bei.

Der Ablauf von politischen Entscheidungsprozessen ließe sich, so *Manuela Glaab*, unter den Bedingungen des Medienalltags nicht mehr abbilden. Dies führe dazu, so *Martin Florack* (Universität Essen-Duisburg), dass die Bevölkerung durch die Reduktion von Komplexität von solchen Prozessen abgekoppelt werde. *Melanie Piepenschneider* (Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin) gab zu bedenken, dass der Kampf um die Headline zwischen den Medien enorm zugenommen habe. Als Konsequenz würden vertrauliche Hintergrundgespräche von Politikern mit Medienvertretern seltener werden, weil die Journalisten diese Informationen sofort in Schlagzeilen umsetzen.

Stefan Schirm (Ruhr-Universität Bochum) fragte, ob die Globalisierung neue Handlungsspielräume für das Regierungshandeln schaffe. Globalisierung als Produkt der Politik sei keine diffuse Bedrohung, sondern ein empirisch messbares Phänomen. Sie führe zu erhöhtem Wettbewerb und verändere die Kosten-Anreiz-Relation für wirtschaftspolitische Strategien. Die Handlungsspielräume der Politik gegenüber der

Wirtschaft wären im Zeitalter der Globalisierung zwar nicht kleiner geworden, aber es bestehe eine zunehmende Konvergenz wirtschaftspolitischer Entscheidungen. Auch die Race-to-the-Bottom These als Folge der Globalisierung sei nicht haltbar. Neue Handlungsspielräume des Staates bestünden in der Möglichkeit zur Profilierung als Norm-Entrepreneur. Der Staat könne in Phasen der Unsicherheit und des Strukturwandels kodifizierte Werte fördern.

Uwe Wagschal (Geschwister-Scholl-Institut, München) begründete den Reformbedarf des Bundesrates mit der Blockadefunktion gegenläufiger Mehrheiten bei einem Auseinanderfallen von Regierungs- und Gesetzgebungsmehrheiten. Um die Veto-Optionen des Bundesrates zu minimieren, präsentierte er mit dem modifizierten Senatsmodell einen eigenen Reformvorschlag. Eine derartige Reform des Föderalismus würde bedeuten, dass jedes Bundesland nur noch eine Stimme erhält, eine relative Mehrheit genügt und bei Gleichstand der Senatspräsident entscheidet.

Eine weitere Erhöhung der Handlungsfähigkeit von Politik ließe sich nach *Jürgen Gros* (Vereinigung der Bayrischen Wirtschaft) durch eine konsequente Durchführung des Subsidiaritäts- und des Konnexitätsprinzips fördern. Es ginge daher nicht um die Entwicklung neuer Reformstrategien, sondern zunächst um die kohärente Umsetzung bestehender Konzepte. Auf diese Weise ließe sich unter Beibehaltung des Föderalismusprinzips auch dem Phänomen des Kommissionsföderalismus wirksam entgegen treten.

Da wissenschaftliche Beratung von Politikern und Ministerialbürokratien häufig ihr Ziel verfehle, so *Kilian Bizer* (Universität Göttingen), sei ein Bedarf zur Entwicklung von Instrumenten und Strategien zur Optimierung von Politikberatung unabweisbar. Zur Steigerung der Qualität von Politikberatung müsse die Wissenschaft ihre Verhaltensannahmen offen legen. Zudem würde eine Stärkung der direkten Demokratie den Begründungsdruck der Wissenschaft erhöhen und den Wissenstransfer in die Politik verbessern.

Ein Schnittpunkt zwischen Politikberatung und Reformen thematisiert *Andreas Kießling*. Einerseits gehöre zur Reformfähigkeit des Landes die Vitalität der Parteiendemokratie. Diese leide jedoch unter Auszehrungserscheinungen, wie der Schwund

und die Überalterung der Mitglieder zeigen. Andererseits genügten strukturelle Reformen nicht, um die bestehende Partizipationslücke zwischen Beteiligungsbereitschaft und tatsächlichem Engagement zu schließen. Vielmehr habe sich die Organisationswirklichkeit nicht verändert. Deshalb seien Strategien des Change Management von der Politikberatung für die Parteien nutzbar zu machen, um eine Veränderung der Organisationskultur zu erreichen.

Nach *Martin Brusis* (C.A.P) wird Politikberatung zunehmend eine signifikante Rolle spielen, weil nicht-hierarchische Kontexte politischer Steuerung eine immer wichtigere Bedeutung gewinnen, wie etwa das Konzept der offenen Koordinierung auf EU-Ebene. Zentral für eine Verbesserung der Politikberatung seien, so *Jürgen Turek*, auch eine transparente Evaluierung und die Offenlegungspflicht von Beratungshonoraren. *Stefan Schirm* gab zu bedenken, dass auch die unterschiedlichen Konstellationen von Beratern und Beratenden zu beachten wären. So sei die Beratung von Ministerialbürokratien primär durch hohe Sachkompetenz gekennzeichnet, während bei Politikern auch deren Denken in Machtkategorien, so *Andreas Kießling*, zu berücksichtigen wäre. Bei der von *Ruth Brandherm* (Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn) aufgeworfenen Frage nach den zentralen Stellen, an denen Politikberatungsbedarf in Reformprozessen besonders gegeben sei, zeigte sich, dass diese nicht mehr nur in der Frühphase politischer Entscheidungsprozesse stattfinde, sondern heutzutage des schlüsselfertige Produkt gefragt sei.

Insgesamt hat die Diskussion der vielfältigen Reformbereiche offen gelegt, dass die den Blockadezustand ablösende Reformhektik nicht nur Vermittlungsdefizite aufweist, sondern auch das veränderte sozio-ökonomische Fundament der Gesellschaft außer Acht lässt. Die Politik muss Ihre Reformbemühungen kulturell einbetten, wenn sie gesellschaftliche Akzeptanz erhalten will. Wenn auch die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nicht leichtfertig über Bord zu werfen ist, so ist doch eine für gesellschaftliche Integration und Kohäsion zentrale Debatte über Normen und Werte zu führen. Diese Reformfacette, die die Politik maßgeblich befördern könnte und sollte, hat aber bislang nicht die erforderliche Aufmerksamkeit gefunden.