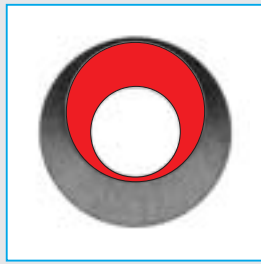


Gesprächskreis Arbeit und Soziales



Experimentierfeld Deutschland ?

Reformstrategien in der
Sozialpolitik auf dem Prüfstand



**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

80
1925
2005
80 Jahre für
Soziale Demokratie

Friedrich-Ebert-Stiftung
Gesprächskreis Arbeit und Soziales

Experimentierfeld Deutschland?

Reformstrategien in der Sozialpolitik auf dem Prüfstand

Dr. Manuela Glaab

Forschungsgruppe Deutschland
am Centrum für angewandte Politikforschung (C.A.P.)
Ludwig-Maximilians-Universität München

Prof. Dr. Werner Sesselmeier

Universität Koblenz-Landau,
Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia)
Darmstadt

Das Gutachten wird von der Abteilung Arbeit und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind von den Autoren in eigener wissenschaftlicher Verantwortung vorgenommen worden.

ISBN 3-89892-303-7

© Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeber: Friedrich-Ebert-Stiftung
Wirtschafts- und sozialpolitisches
Forschungs- und Beratungszentrum
Abteilung Arbeit und Sozialpolitik
D-53170 Bonn

Layout: Pellens Kommunikationsdesign GmbH, Bonn
Druck: Printservice von Wirth mbH, Bergheim

Printed in Germany, Juni 2005

Inhalt

Ursula Mehrländer, Ruth Brandherm

Vorbemerkung	5
Einleitung	6
1. Der Reformbedarf	8
1.1 Bisherige sozialstaatliche Tradition	8
1.2 Wandel der sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen	9
1.3 Konsequenzen: Die Notwendigkeit von Strukturreformen	11
2. Erfolgreiche Reformstrategien	15
2.1 Woraus kann man lernen?	15
2.2 Was kann man lernen?	16
3. Umsetzungsprobleme in Deutschland	19
3.1 Gesellschaftliche Akzeptanzbarrieren	19
3.2 Politikverflechtung im kooperativen Föderalismus	23
3.3 Korporatistische Arrangements in der Krise	25
4. Schlussfolgerungen für Reformfähigkeit	27
4.1 Akzeptanz und Gerechtigkeit	27
4.2 Politikvermittlung und Erwartungsmanagement	30
4.3 Systemwechsel oder „Muddling through“	33
Fazit	36
Literatur	37
Neuere Veröffentlichungen des Gesprächskreises Arbeit und Soziales (eine Auswahl)	43

Vorbemerkung

Deutschland im Umbruch!? Kann die Politik den allseits konstatierten „Reformstau“ im Bereich der Sozialpolitik auflösen? Skepsis überwiegt. Den einen gehen die Reformen zu weit, sie befürchten einen Abbau sozialer Leistungen und die Spaltung der Gesellschaft. Anderen gehen die Veränderungen nicht schnell und nicht weit genug. Reformpolitik ist aber auch ein risikoreiches Unterfangen für die Akteure; nach bisherigen Erfahrungen werden Einschnitte und Veränderungen vom Wähler eher bestraft als belohnt.

Im Gesprächskreis Arbeit und Soziales der Friedrich-Ebert-Stiftung stehen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik im Zentrum – und damit die zentralen Felder der gegenwärtigen Reformpolitik. Die vorliegende Expertise von Manuela Glaab und Werner Sesselmeier gibt einen neuen Anstoß für die Diskussion. Die Autorin und der Autor haben den Text in eigener wissenschaftlicher Verantwortung verfasst. Wir bedanken uns für die Arbeit und hoffen, dass die Expertise Anregungen für die Reformdebatte in Deutschland geben kann.

Sie bietet zunächst eine differenzierte Analyse der Gründe, weshalb es in Deutschland so schwierig ist, Reformen im Bereich der Sozialpolitik vorzunehmen. Aus ökonomischer und politikwissenschaftlicher Sicht werden aber nicht

nur Ausgangsbedingungen und Reformbedarf skizziert, sondern vor allem die besonderen Umsetzungsbedingungen in Deutschland in den Blick genommen: Gesellschaftliche Akzeptanzbarrieren, z.B. die Wahrnehmung einer ungleichen Lastenverteilung der Reformpolitik, Zukunftsängste und ein ausgeprägtes Sicherheitsbedürfnis führen dazu, dass das notwendige Vertrauen in die von der Politik eingeleiteten Maßnahmen erodiert. Der notwendige Strukturwandel in der Sozialpolitik wird aber auch durch das bestehende Institutionengefüge behindert – so eine zentrale Argumentation der Expertise.

Um die Reformfähigkeit zu erhöhen, muss die Politik Anstrengungen auf unterschiedlichen Ebenen unternehmen. Reformfähigkeit stellt sich zum einen als eine Herausforderung an die Politikvermittlung dar. Eine konsequente Reformkommunikation, die auf Überwindung der Vertrauenserosionen setzt, sollte als Lernprozess angelegt sein und realistische Reformziele aufzeigen. Ohne Veränderungen im institutionellen Gefüge, für die die Verfasserin und der Verfasser wenig Aussicht auf Erfolg sehen, bleibt derzeit nur eine Politik des „muddeling through“, bei der allerdings Teilschritte und der Prozess besser aufeinander abgestimmt werden sollten.

Dr. Ursula Mehrländer

Leiterin des Gesprächskreises
Arbeit und Soziales
der Friedrich-Ebert-Stiftung

Ruth Brandherm

Referentin für Beschäftigung,
Arbeitsmarktpolitik und Qualifizierung

Einleitung¹

Der Erfolg der westlichen Welt beruht auf den Mechanismen der Industrialisierung, zu denen auch die Möglichkeit der Reparatur gehört, wenn ein Schadensfall eingetreten ist. Eine neuere Entwicklung besteht darin, beschädigte Güter nicht mehr zu reparieren, sondern einfach auszutauschen, da die Produktion eines zusätzlichen Gutes billiger ist als die Reparatur des alten. Betrachtet man die bundesweite Aufregung um die Reform des deutschen Sozialstaats, so könnte man den Eindruck gewinnen, auch hier ginge es nicht mehr um dessen Reparatur, sondern um seine Eliminierung – und das ersatzlos. Gleichwohl ist die Aufregung zu verstehen, denn es geht um eine neue Aufteilung knapper Mittel zwischen den verschiedensten investiven und konsumtiven Verwendungszwecken innerhalb einer Volkswirtschaft. Und diese neue Aufteilung ist notwendig geworden, da sich die Rahmenbedingungen für unser wirtschaftliches Handeln nachhaltig verändert haben. Die in der westlichen Welt – in unterschiedlichem Ausmaß – vorherrschende Sichtweise, ist die, dass der Staat einen Teil seiner Legitimität durch eine die ökonomische Entwicklung kompensierende Sozialpolitik erhält. Soll diese Legitimation aufrecht erhalten werden, muss sich die Sozialpolitik an die geänderten Rahmenbedingungen anpassen. Dies geschieht wiederum nicht in einem einfachen Auswechseln der Sozialordnung, sondern durch deren Reparatur.

Die weitgehende Beschränkung der Argumentation auf sozialpolitische Felder ergibt sich aus der Einsicht, dass verschiedene Politikfelder in stark unterschiedlicher Weise nationalen Eigenheiten unterliegen und deshalb – aus Sicht der Gesellschaft – dem internationalen Wettbe-

werbsdruck in unterschiedlichem Maße ausgeliefert werden sollen. Gerade die Sozialpolitik ist sehr stark national geprägt und dient in jedem Land dazu, Verteilungskonflikte zu beheben². Konstatiert man nun einen durchgreifenden sozio-ökonomischen Wandel, wie er im ersten Kapitel kurz skizziert werden soll, dann kann – wiederum aus Sicht der Bürger – davon ausgegangen werden, dass die diversen sozialpolitischen Institutionen kaum einer Veränderung unterworfen werden sollten, da sie wie ein Anker Sicherheit für die Wirtschaftssubjekte produzieren. Gleichzeitig sind genau diese mikroökonomisch ausgerichteten Politikfelder im Gefolge der EWU einem großen Anpassungsdruck ausgesetzt. Dieser rührt daher, dass mit der EWU die Zahl nationaler Anpassungsmechanismen verringert wurde: Die Geld- und Währungspolitik wurde an die EZB delegiert und die Fiskalpolitik ist durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt restringiert. So bleiben nur noch der Arbeitsmarkt und die ihn prägenden Institutionen als Anpassungsinstrumente an strukturelle Ungleichgewichte übrig. Damit sie aber ihre Aufgabe erfüllen können, müssen sie ebenfalls den neuen Rahmenbedingungen angepasst werden, was aufgrund der nationalen Spezifika in Deutschland jedoch mit großen Schwierigkeiten verbunden ist, die es im folgenden zu thematisieren gilt.

Niemand wird bestreiten wollen, dass Reformen zur Aufrechterhaltung der ökonomischen Prosperität in Deutschland notwendig sind. Und ebenso wird niemand bestreiten, dass es hierzulande institutionelle Reformblockaden gibt. Gleichwohl darf nicht übersehen werden, dass die vorherrschende negative Einschätzung der Reformfähigkeit des politischen Systems in Deutschland

1 Die Idee zur vorliegenden Expertise basiert auf dem „Deutschland-Dialog 2004“ zum Thema „Experimentierfeld Deutschland?“, einer Kooperationstagung der Forschungsgruppe Deutschland, C.A.P. und der Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia), veranstaltet mit Unterstützung der Friedrich-Ebert-Stiftung am 11./12. November 2004 am Centrum für angewandte Politikforschung (C.A.P.) in München; eine Übersicht der Beiträge und Referenten siehe unter <http://www.cap-lmu.de/aktuell/events/2004/deutschlanddialog.php>

2 Vgl. Hemerijk/Schludi 2000

einer technokratischen und im Sinne Max Webers idealisierenden Sichtweise von Politik und Politikern entspringt, die diese als nur der Allgemeinheit verpflichtete Subjekte betrachtet. Hier nimmt die Ökonomie – ähnlich wie akteurstheoretische Ansätze in der Politikwissenschaft – eine andere Sichtweise ein und argumentiert auf der Basis des Homo oeconomicus, dass auch Politiker neben allgemeinen naturgemäß auch ihre eigenen Interessen verfolgen und das Ergebnis von Politik somit immer eine Art Kompromiss aus der Verfolgung dieser beiden Ziele ist. Die Diskussion um Reformfähigkeit und Reformblockaden in der Politik muss daher immer auch die Anreizsituation für die darin agierenden Personen berücksichtigen, in deren Nutzenfunktionen sich eben auch ganz zentral Argumente wie (Wieder)wahl oder Machtabsicherung befinden. Daraus folgt, dass Reformen immer dann möglich sind, wenn individuelle und allgemeine Interessen verbunden werden können. Dabei sollte man wiederum berücksichtigen, dass die allgemeinen Interessen einer Gesellschaft nur abstrakt existieren, Politiker jedoch von Individuen gewählt werden, die ebenfalls ihre eigenen Interessen verfolgen. Das heißt, Reformen sind immer dann möglich, wenn die individuellen Interessen der Politiker mit den individuellen Interessen der Wähler und den allgemeinen Interessen einer Gesellschaft in Übereinstimmung gebracht werden können. Dies ist nicht nur von der Vermittlungsleistung der Politiker abhängig, sondern auch von der Einsicht der Wähler in die Notwendigkeit der vorgeschlagenen Reformen.

Bezogen auf die Situation in Deutschland ergeben sich daraus folgende Fragen, denen im weiteren nachgegangen werden soll:

- (1) Was sind die Gründe für den Reformbedarf und wie sehen die Reformvorschläge aus?
- (2) Welches sind im internationalen Vergleich die spezifisch deutschen Gründe für Reformblockaden?
- (3) Wie kann Reformfähigkeit (wieder)hergestellt werden?

Gerade die zweite Frage ist aus institutionenökonomischer Sicht notwendig, wenn man als Benchmark reformfreudigere Länder heranzieht.

Bei dieser Vorgehensweise wird die zu Grunde liegende Problematik somit mit drei verschiedenen „Brillen“ betrachtet: Als erstes wird in den Kapiteln 1 und 2 aus einer „Policy-Perspektive“ argumentiert und Politik als ein eher technokratisches Optimierungskalkül von theoriegeleiteten Strategien zur Realisierung von Zielen unter Beachtung gegebener Instrumentalbedingungen verstanden. Dabei leitet Kapitel 2 bereits zu den Ebenen von „Polity“ und „Politics“ über, die im Mittelpunkt der beiden folgenden Kapitel 3 und 4 stehen. Der Polity-Blickwinkel konzentriert sich auf das institutionelle Gefüge, das die Umsetzung der in der Policy entwickelten Politikmaßnahmen gewährleisten, aber auch gegebenenfalls behindern, wenn nicht sogar verhindern kann. Politics schließlich interessiert sich für die interessen- und machtleitenden Interaktionen im politischen Willensbildungsprozess, die ebenfalls die Erkenntnisumsetzung der Policy-Perspektive beeinträchtigen können.

1. Der Reformbedarf³

1.1 Bisherige sozialstaatliche Tradition

Die gesellschaftliche Ordnung Deutschlands zeichnet sich – wie in allen anderen europäischen Wohlfahrtsstaaten auch – durch ein soziales Sicherungssystem aus, das die Ergebnisse der marktwirtschaftlichen Ordnung korrigiert. Die soziale Sicherung ist somit ein konstitutives Element unserer Gesellschaft und steht folglich im Mittelpunkt des gesellschaftlichen Interesses. Darüber hinaus verkörpert die soziale Sicherung ein Politikfeld, das relativ zu anderen Politikfeldern, wie etwa der Steuerpolitik oder der Industriepolitik, durch starke nationale Besonderheiten und Abschottungstendenzen gegenüber internationalen Märkten gekennzeichnet ist⁴. Dies ergibt sich aus der jeweils nationalen Entwicklung der sozialen Sicherungssysteme und der Relevanz für die Bürger. Die Organisation dieser Systeme hängt zum einen von ideologischen Vorstellungen und zum anderen vom Zeitpunkt ihrer Initialisierung ab. Daraus folgt aber auch, dass die Organisation der sozialen Sicherung verändert werden muss, wenn sich die Randbedingungen ändern. Findet dies nicht statt, so läuft die Gesellschaft Gefahr, dass die soziale Sicherung ihren eigentlichen Zweck nicht mehr erfüllen kann, oder anders ausgedrückt: Nicht die Konstanz, sondern die Anpassungsfähigkeit des Sozialsystems garantiert die soziale Absicherung der Bürger bei sich wandelnden Umweltbedingungen.

Der deutsche Wohlfahrtsstaat ist nun im Rahmen der weithin und trotz aller Kritik daran⁵ akzeptierten Dreiteilung nach Esping-Andersen⁶ dem konservativen oder kontinentaleuropäi-

schen Wohlfahrtsstaatsmodell zuzuordnen und ist durch die drei Begriffe Versicherung, Versorgung und Fürsorge geprägt⁷. Die soziale Sicherung ist somit im Spannungsfeld zwischen Verteilung und Versicherung angesiedelt. Zum einen sollen verteilungspolitisch nicht gewünschte Ergebnisse durch redistributive Maßnahmen zumindest abgeschwächt werden und zum anderen sollen allokativen Mängel versichert werden.

Insgesamt erscheint der deutsche Wohlfahrtsstaat aufgrund seines Schwerpunkts bei der sozialen Sicherung als ein *Sozialversicherungsstaat*. Dieses Modell basiert auf der Bismarckschen Sozialgesetzgebung aus den 1880er-Jahren, mit der die Grundlagen für eine Kranken-, Unfall- und Altersversicherung sowie die später eingeführte Arbeitslosenversicherung und die noch recht junge Pflegeversicherung geschaffen wurden. Seitdem haben sich aber nicht nur die Lebensverhältnisse in Deutschland drastisch geändert, sondern auch die Bedingungen des Wirtschaftens sind andere geworden. Wie groß der Anpassungsbedarf der Sozialversicherungen an die heutigen Bedingungen ist, zeigt ein Blick auf die Randbedingungen, unter denen das System der Sozialversicherungen ursprünglich entwickelt wurde: die vier Säulen des Wohlfahrtsstaats.

Die erste Säule war das so genannte *Normalarbeitsverhältnis*, das von einer auf Dauer und Kontinuität angelegten, abhängigen Beschäftigung in einem Vollzeitverhältnis ausgeht. Der Arbeitnehmer ist dabei in das System arbeits- und sozialrechtlicher Bestimmungen eingebunden und qualifiziert sich über die abhängige Beschäftigung zur Mitgliedschaft in den Sozialversicherungen. Der Anteil des Normalar-

³ Dieses Kapitel orientiert sich stark an Bizer/Sesselmeier (2004) und Sesselmeier (2003).

⁴ Vgl. Hemerijck/Schludi (2000).

⁵ Siehe bspw. Obinger/Wagschal (1998) bzw. Borchert (1998).

⁶ Demnach sind kontinentaleuropäische (konservative), skandinavische (sozialdemokratische) und angelsächsische (liberale) Wohlfahrtregimes zu unterscheiden; vgl. Esping-Andersen (1990).

⁷ Lampert/Althammer (2004).

beitsverhältnisses an allen Beschäftigungsformen sinkt seit 1970 kontinuierlich zu Gunsten diverser atypischer Beschäftigungsverhältnisse.

Die zweite Säule des Wohlfahrtsstaats deutscher Prägung ist die *Ein-Verdiener-Familie*: Dieses Bild beinhaltet die traditionelle Sichtweise, dass der Mann die Familie ernährt, während die Frau für Hausarbeit und Kinder zuständig ist. Dieses Rollenverständnis zeigt sich deutlich in den abgeleiteten Ansprüchen in der Gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung, bei denen der nicht erwerbstätige Ehepartner über den berufstätigen „mitversichert“ ist. Sie zeigt sich im Übrigen sogar noch im Steuerrecht, welches das zweite Gehalt mit hohen Grenzsteuersätzen belastet.

Die dritte Säule ist das Prinzip der Lebensstandardsicherung. Für die deutschen Arbeitnehmer ist die Sicherung des Lebensstandards in Phasen der Erwerbslosigkeit, wie Krankheit, Arbeitslosigkeit oder altersbedingtes Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt, von großer Bedeutung. Kommt es zu einem Lohnausfall, soll die bisherige relative Position innerhalb der Gesellschaft gesichert sein. Die *beitragsfinanzierten* Sozialversicherungen konservieren folglich die durch den Arbeitsmarkt bedingten Diskrepanzen zwischen den verschiedenen Arbeitnehmern. Der Staat übernimmt also quasi die Aufgabe, den sozialen Status der Bürger aufrechtzuerhalten.

Die vierte Säule des deutschen Wohlfahrtsstaats wird häufig vernachlässigt, ist aber für die Funktionsfähigkeit nicht weniger bedeutend: die *Vollbeschäftigung*. Die Sozialversicherungen, und hier insbesondere die Arbeitslosen- und Rentenversicherung, basieren implizit auf der Annahme der Vollbeschäftigung. Auf der Finanzierungsseite erkennt man dies nicht zuletzt am Umlageverfahren, das alle in einem Jahr eingezahlten Beiträge auch im selben Zeitraum verausgabt. Das System geht also davon aus, dass immer genügend einzahlende Erwerbstätige vorhanden sind. Folglich berücksichtigt es auch nur vorü-

bergehende konjunkturelle Arbeitslosigkeit, aber nicht kontinuierlich ansteigende Arbeitslosigkeit, wie sie Deutschland seit etwa 1970 erfährt.

Unser soziales Sicherungssystem beruht also auf Voraussetzungen, die seit geraumer Zeit nicht mehr erfüllt sind. Oder anders formuliert: Die vier Säulen, auf denen das deutsche System der Sozialversicherungen ruht, bröckeln erheblich.

1.2. Wandel der sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen

Der sich vollziehende Strukturwandel findet in unterschiedlichen Dimensionen und verschiedenen Teilsystemen der Gesellschaft statt, wenn auch nicht voneinander unabhängig. Dabei sind folgende Entwicklungen beobachtbar⁸:

- (1) Im Bereich des sozioökonomischen Strukturwandels geht es um die Aspekte der Informatisierung der Arbeit, der Globalisierung sowie des dienstleistungsorientierten Strukturwandels;
- (2) und im Bereich des soziodemografischen Wandels geht es um die Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung, den Wandel der Erwerbsbeteiligung sowie die Heterogenisierung der Lebensstile.

Traditionell teilt man die Wirtschaft in drei große Sektoren ein: den Agrarsektor mit Land- und Forstwirtschaft (primärer Sektor), den industriellen Sektor mit dem produzierenden Gewerbe (sekundärer Sektor) und den Dienstleistungssektor (tertiärer Sektor). Durch den *dienstleistungsorientierten Strukturwandel* wurde der tertiäre Sektor über die letzten 50 Jahre hinweg immer bedeutender. Sein Anteil an der Wertschöpfung erhöhte sich seit 1950 von 39,6 Prozent auf 62 Prozent im Jahr 2000 und der Anteil der Erwerbstätigen stieg von 32,5 Prozent im Jahr 1950 auf 68,4 Prozent im Jahr 2000. Man darf bei dieser Entwicklung nicht vergessen, dass der Dienstleistungssektor abhängig vom industri-

⁸ Ausführlich hierzu Bizer/Sesselmeier (2004) und Rürup/Sesselmeier (2001) sowie Althammer (2002) mit weiterführenden Literaturhinweisen.

len Sektor ist. Das Wachstum produktionsnaher Dienstleistungen trägt damit das Wachstum der Dienstleistungsbranche insgesamt. Der dienstleistungsorientierte Strukturwandel lässt sich insofern als Ausdruck einer fortschreitenden gesellschaftlichen Arbeitsteilung interpretieren.

Die *Informatisierung* der Arbeit beschreibt die Durchdringung praktisch aller Arbeitsfelder durch EDV-gestützte Techniken. Heute werden bereits mehr als 50 Prozent der Arbeitsplätze durch Informations- und Kommunikationstechniken deutlich geprägt und dieser Einfluss nimmt weiter zu. Man kann der traditionellen Einteilung der Wirtschaft in drei Sektoren noch den Informationssektor als vierten hinzufügen. Im Jahr 2010 sollen in diesem Bereich 55 Prozent aller Erwerbstätigen beschäftigt sein. Das zeigt die Bedeutung dieses Trends in den Industrieländern. Die Informatisierung der Arbeitsplätze stellt zugleich höhere Anforderungen an die Qualifikation der Arbeitnehmer. Auf lange Sicht müssen vermutlich drei Viertel der Arbeitnehmer den Umgang mit elektronischer Datenverarbeitung lernen. Das umfasst auch bisher eher gering Qualifizierte.

Der Begriff der *Globalisierung* beschreibt eine alle Länder dieser Erde erfassende ökonomische Verbindung der Wirtschaftssubjekte durch Waren- und Dienstleistungsströme sowie Kapitalverflechtungen. Globalisierung im ökonomischen Sinne bedeutet die internationale Ausrichtung von Produktion, Absatz, Beschaffung und Finanzströmen. Es lassen sich grob zusammengefasst drei Ausprägungen unterscheiden, nämlich die Globalisierung des Handels, der Investitionen und der Finanzmärkte. Die Handels- und Investitionsglobalisierung wird dabei vor allem von großen multinationalen Produktions- und Handelsunternehmen getragen und finanziell begleitet durch die internationalen Banken und Finanzierungsinstitute.

Wirtschaftliche Globalisierung wurde infolge der Verdrängung des Sozialismus durch die Marktwirtschaft und die wegfallenden Mobilitätschranken für Güter, Kapital und Technologie, sowie sinkende Kommunikations- und Transport-

kosten beschleunigt. Unternehmen können ihre Produktion weltweit ansiedeln – wo immer sie die günstigsten Standortfaktoren vorfinden. Das bedeutet nicht, dass Länder mit hoher sozialer Sicherheit und z. B. hohen Umweltstandards als Standorte nicht gut geeignet wären. Allerdings müssen Leistungen und Gegenleistungen in angemessenem Verhältnis stehen. Die zunehmende Globalisierung der Weltwirtschaft verursacht aber nicht nur eine intensivere Kapitalverflechtung und einen stärkeren Warenverkehr, sondern auch neue und in diesem Umfang bisher unbekannte Wanderungsströme. Neben der ökonomischen gibt es im Zuge der Vertiefung der EU, aber auch der Einbindung Deutschlands in diverse supranationale Institutionen, noch eine politisch induzierte Globalisierung, die zu einer Konvergenz der bestehenden nationalen Sozialsysteme beiträgt.

Ein weiterer für die Entkopplung von Erwerbsarbeit und sozialer Sicherung relevanter Aspekt der Globalisierung ist in der Europäischen Währungsunion zu sehen. Durch die Währungsunion entfällt für die Mitgliedsländer der Wechselkurspuffer und die Geldpolitik. Die Mitgliedsländer sind durch die Maastricht-Kriterien außerdem eng begrenzt in ihrer Fiskalpolitik. Dadurch kommt der Arbeitsmarkt- und Lohnflexibilität eine herausragende Rolle zu.

Der vierte wesentliche Trend ist die *Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung*. Jede demografische Entwicklung eines Landes ist durch drei Parameter bestimmt: Migration, Fertilität und Mortalität. Betrachtet man die Ergebnisse der zehnten koordinierten Bevölkerungsvorschätzung des Statistischen Bundesamts aus dem Jahr 2003, so wird die Konsequenz insbesondere von Fertilität und Mortalität sein, dass

- der Anteil der unter 20-Jährigen an der Gesamtbevölkerung von heute 21,3 Prozent innerhalb der nächsten 50 Jahre auf 16 Prozent fällt,
- sich der Anteil der über 60-Jährigen von heute gut 23 Prozent auf 37 Prozent erhöht und sich damit fast verdoppelt.

Im Zuge dieser Strukturverschiebung ist davon auszugehen, dass innerhalb der nächsten 50 Jahre die deutsche Wohnbevölkerung in Abhängigkeit von der Nettozuwanderung (200.000 Personen jährlich) von derzeit 82 Millionen auf 75 Millionen schrumpfen wird.

Dieses Muster der Bevölkerungsentwicklung ist – mit Ausnahme Irlands – in allen entwickelten Industriestaaten zu beobachten und beruht auf einer für Industrieländer typischen Entwicklung: Die Zahl der Lebendgeborenen je Frau fällt und die Lebenserwartung steigt mit dem Entwicklungsniveau, also mit dem materiellen Wohlstand eines Landes.

Als fünfter und letzter Trend haben der *Wandel der Erwerbsbeteiligung* und die *Heterogenisierung der Lebensstile* dazu geführt, dass die „Normalfamilie“ kaum noch als Norm gelten kann. Die traditionelle Familie, bei welcher der Ehemann mit seinem Einkommen die materielle Versorgung sicherstellt und die Ehefrau als Hausfrau allein für die private Sphäre der Familie zuständig ist, geriet schon seit den 60er Jahren unter Druck. Dabei spielten die Studentenbewegung oder die Verbreitung der Antibaby-Pille und der damit gewonnene Spielraum für die Lebensplanung von Frauen eine wichtige Rolle. Die Frauenerwerbsbeteiligung stieg stark an, wobei sich die Teilzeitbeschäftigung als typische Erwerbsform von Frauen mit Kindern etablierte.

Diese Entwicklungen haben die für den deutschen Wohlfahrtsstaat charakteristischen Säulen verändert und tun dies auch weiterhin. Folglich müssen die Systeme der sozialen Sicherung ebenfalls modifiziert werden, wenn sie weiterhin ihre Aufgabe des sozialen Schutzes der Bürger erfüllen können sollen.

1.3 Konsequenzen: Die Notwendigkeit von Strukturreformen

Die skizzierten Trends wirken auf die Säulen des deutschen Wohlfahrtsstaats, weil das Sozialversicherungssystem auf dem Normalarbeitsverhältnis im industriellen Sektor basiert. Dagegen

liegt die gegenwärtige und zukünftige Dynamik im Dienstleistungsbereich vor allem in so genannten atypischen Arbeitsverhältnissen: Teilzeitarbeit, geringfügige Arbeitsverhältnisse, neue Selbstständigkeit und Werkvertragsarbeitnehmer, befristete Arbeitsverhältnisse und Arbeitnehmerüberlassung werden den Arbeitsmarkt bestimmen. Zwar ist die absolute Anzahl der Normalarbeitsverhältnisse nicht gesunken, wohl aber der relative Anteil dieser Beschäftigungsform an allen Beschäftigungsverhältnissen.

Die neuen Arbeitsformen passen immer weniger in das dreiteilige Schema: Ausbildung – Erwerbsarbeit – Ruhestand. Heute ist die typische Erwerbsbiografie nicht mehr geradlinig, sondern fragmentiert. Durch die immer stärkere Zunahme der Flexibilisierung der Arbeitszeit und der Arbeitsformen unterscheidet sich auch die „weibliche“ immer weniger von der „männlichen“ Erwerbsbiografie. Das erhöht die Integrationschancen der Frauen auf dem Arbeitsmarkt. Infolge der neuen Arbeitsformen erhöht sich aber auch die Wahrscheinlichkeit, zumindest vorübergehend arbeitslos zu werden. Mit Arbeitslosigkeit ist immer ein gewisses Risiko verbunden, keinen Wiedereinstieg in das Berufsleben zu finden. Je häufiger jemand arbeitslos ist und je länger er arbeitslos bleibt, desto mehr muss er den Verlust beruflichen Know-hows befürchten. Wissen und Fähigkeiten wollen regelmäßig aktualisiert und ausgeübt sein. Mit dem Abbau von Hierarchiestufen, mit neuen Formen der Arbeitsorganisation und mit zunehmender Informatisierung verlieren bereits erlernte *hard skills* und gelegentlich auch *soft skills* schnell an Relevanz. An denselben Arbeitsplätzen können innerhalb weniger Jahre ganz verschiedene Anforderungsprofile entstehen. Besonders an die älteren Erwerbstätigen stellt dies hohe Anforderungen, aber auch den heute schon schlecht qualifizierten Arbeitskräften fällt es immer schwerer, sich das erforderliche Wissen anzueignen. Eine neue Bildungspolitik und lebenslanges Lernen müssten hier eine ständige Erweiterung und Aktualisierung des Wissens ermöglichen.

Insgesamt führt diese Heterogenisierung der Arbeitsverhältnisse dazu, dass die an einem altergebrachten Bild der Arbeitswelt orientierten sozialen Sicherungssysteme veralten. In Konsequenz erfordert dies eine Neuausrichtung der Sozial-, der Steuer- und auch der Bildungspolitik.

Die typischen Charakteristika des Sozialversicherungssystems sind der Versichertenkreis, der im internationalen Vergleich mit der Berücksichtigung nur der abhängig Beschäftigten einen sehr engen Zuschnitt hat, die nominell paritätische Beitragsfinanzierung zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber und die Lebensstandardsicherung bei den Leistungen. Diese drei Kennzeichen der deutschen Sozialversicherungen geraten durch die beschriebenen Trends unter Veränderungsdruck. Bei der Anpassung der Sozialversicherungen kann kaum eine Größe isoliert von den beiden anderen verändert werden. Allein der Wandel der Erwerbsformen bringt Änderungen bei allen drei Größen mit sich: Die Vielfalt der Erwerbsformen jenseits der abhängigen Beschäftigung erfordert eine gleichmäßige Ausweitung des Versichertenkreises auf alle Erwerbstätigen, damit die Wahl der Erwerbsform nicht durch die jeweilig damit verbundene Absicherungsform verzerrt wird, wie es zurzeit bei den geringfügig Beschäftigten mit geringer Pauschalbelastung oder bei den Selbstständigen der Fall ist. Mit der Abkehr von den abhängig Beschäftigten als einziger Versicherungsgruppe muss jedoch eine Relativierung der Lohnzentrierung der Sozialversicherungen erfolgen, weil die Selbstständigen keinen Lohn aus abhängiger Beschäftigung erzielen. Die Beschäftigungsverhältnisse dieser neuen Gruppen basieren schließlich nicht auf Arbeitsverträgen, sondern auf Werk- oder Dienstverträgen. Damit gerät die paritätische Beitragsfinanzierung ins Rutschen. Schließlich entfällt mit dem Bedeutungsverlust des Lohns aus abhängiger Beschäftigung auch die Basis für die Lebensstandardsicherung. Stattdessen müssen alle Arten der Einkommenserzielung berücksichtigt oder Pauschalbeträge erhoben werden. Werden zudem die Erwerbsverläufe perforierter als bisher, dann rückt für die Versicherten auch eher

die Frage der Mindestsicherung, welche bisher die steuerfinanzierten Sozialleistungen abdecken, in den Mittelpunkt des Interesses.

Die Frage nach dem Sicherungsniveau führt uns direkt zur Aufgabenteilung zwischen Staat und Individuum. Die Ausdehnung des Versichertenkreises erfordert aufgrund der Heterogenität dieser Versicherten eine andere Aufgabenteilung als die traditionelle. Der Versicherungszwang ist aus ökonomischer Sicht zur Vermeidung adverbser Selektion notwendig. Als adverse Selektion bezeichnet man das Phänomen, dass bei freiwilliger Versicherung nur diejenigen sich versichern lassen, die sich als „schlechtes Risiko“ einschätzen. Die Versicherungen versammeln somit alle schlechten Risiken, während die „guten Risiken“ unversichert bleiben. Das erhöht tendenziell die Versicherungsprämien, wodurch zusätzlicher Druck auf die Versicherungsentscheidung entsteht. Adverse Selektion lässt sich durch eine gesetzliche Zwangsversicherung ausschließen. Ein weiteres Problem von Versicherungen tritt auf, wenn die Gruppe der Versicherten, welche die Sozialversicherung in Anspruch nimmt, zu groß und zu heterogen ist, weil daraus Probleme moralischen Risikos entstehen: Je heterogener die Gruppe ist, desto eher entsteht der Eindruck bei Einzelnen, sie würden Beiträge leisten, von denen nur die anderen profitieren. Diese subjektive Einschätzung führt zu einer Tendenz, das Versicherungsverhältnis auszunutzen, schlimmstenfalls Versicherungsbetrug zu begehen. Diesem Problem begegnet man am besten, indem man Leistungen und Gegenleistungen enger verknüpft. Daraus folgt, dass sowohl das Versicherungsprinzip als auch das Prinzip von Leistung und Gegenleistung zu stärken wären. Die Vergrößerung des Versichertenkreises müsste mit einer Gruppenbildung eben dieses Kreises einhergehen. Dies kann die Sozialversicherung im bisherigen Zuschnitt allerdings nicht schaffen. Vielmehr sollte sie eine Grundsicherung für den gesamten Versichertenkreis darstellen, zu dem individuelle Vorsorgemaßnahmen hinzukommen. Die gesetzliche Pflichtversicherung sollte durch eine private Versicherungspflicht ergänzt werden.

Eine Lebensstandardsicherung allein auf Basis der gesetzlichen Sozialversicherungen erscheint somit ebenfalls nicht mehr möglich. Vielmehr ist die Einrichtung eines mehrsäuligen Sicherungssystems aus öffentlichen und privaten Trägern notwendig, die gemeinsam für diese Lebensstandardsicherung sorgen. Damit überträgt der Staat auch wieder ein Stück Verantwortung zurück auf den Einzelnen.

Mittelfristig muss das System der sozialen Sicherung an die radikal geänderten und sich weiterhin ändernden Umweltbedingungen in Folge des Übergangs von einer relativ homogenen Industriegesellschaft zu einer viel mehr heterogenen Dienstleistungsgesellschaft angepasst werden. Gefordert sind somit langfristig angelegte Strukturmaßnahmen.

Eine auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Sozialpolitik⁹ sollte also die Flexibilität und Anpassungsfähigkeit des Systems erhöhen, um dem Bürger einen optimalen Schutz gewähren zu können. Dies erscheint vor allem durch eine Kombination verschiedener Strategien zu einer Gesamtstrategie und weniger durch die Betonung nur jeweils einer möglich. Die Gründe hierfür sind zum einen das starke Ineinandergreifen institutioneller Regelungen und die damit verbundenen Folgewirkungen selektiver Maßnahmen und zum anderen sollte eine Gesamtstrategie die Überzeugungs- und Führungsfähigkeit der Politik stärken. Des Weiteren sollte Sozialpolitik immer die Selbstständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Bürger stärken. Solange dies vor allem durch die Möglichkeit zur Erwerbsarbeit geleistet werden kann, sollte für den arbeitsfähigen Teil der Bevölkerung die (Wieder-)Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt im Vordergrund stehen. Darüber hinaus müssen die generellen Wachstumschancen einer Volkswirtschaft zumindest aufrechterhalten, eher jedoch verbessert werden.

Die letzten Punkte deuten bereits darauf hin, dass Sozialpolitik mehr ist als soziale Absiche-

rung bei Eintritt eines Versicherungsfalls. Letzteres wird unter dem Stichwort „konsumtive Sozialpolitik“ zusammengefasst. Daneben und für die Lebenschancen der Menschen genau so wichtig ist die „investive Sozialpolitik“, deren Ziel die Realisierung der Lebenschancen ist und die auf eine bestmögliche Beteiligung der Individuen an der für Prosperität sorgenden Ökonomie abzielt. Dazu gehören die Familien- und Bildungspolitik. Beide sind die Schlüssel zur Bewältigung des skizzierten sozioökonomischen und -demographischen Strukturwandels. Entsprechend dieser Unterscheidung in konsumtive und investive Sozialpolitik lassen sich auch die Gerechtigkeitsvorstellungen differenzieren. So ist mit der konsumtiven Sozialpolitik, die in Deutschland im Vordergrund steht, die Verteilungsgerechtigkeit verbunden, womit die Frage nach einer gerechten Verteilung der Marktergebnisse thematisiert wird. Mit der investiven Sozialpolitik ist hingegen die (Start)chancengerechtigkeit verbunden. Beide Gerechtigkeitsvorstellungen müssen sich nicht ausschließen¹⁰, zu fragen ist aber nach der jeweiligen Verankerung in der Gesellschaft.

Auch in Bezug auf eine Steigerung der Beschäftigung muss – und wird auch schon – das System der sozialen Sicherung einer Modifikation unterzogen. So ist die Diskussion, welche Rolle die arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Institutionen für die Entstehung und noch viel mehr für die Persistenz von Arbeitslosigkeit spielen, fast so lang andauernd wie die Arbeitslosigkeit selbst. Allerdings kann alleine durch Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik keine Beschäftigungssteigerung erzeugt werden, denn Beschäftigungspolitik ist immer ein Kuppelprodukt aus verschiedenen makro- wie mikroökonomischen Politiken. Hierzu gehören noch die Geld- und Fiskalpolitik sowie die Lohnpolitik. Geld- und Fiskalpolitik sind allerdings ganz oder teilweise in Folge des europäischen Vertiefungsprozesses der nationalen Einflussphäre entzogen, so dass nur die Lohnpolitik sowie die Arbeitsmarkt- und

9 Vgl. Sesselmeier (2000)

10 Vgl. Becker/Hauser (2004).

Sozialpolitik verbleiben, um auf nationaler Ebene die mit dem skizzierten Strukturwandel einhergehenden Probleme zu verarbeiten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich hierbei ebenfalls um Strukturprobleme handelt, die eine mikroökonomisch ausgerichtete Politik bedingen, die makroökonomische Politik damit nur unterstüt-

zend wirken kann. Die Vorschläge hierzu sind seit einigen Jahren in Hülle und Fülle auf dem Markt und sie sind nicht so widersprüchlich, als dass dies ein Argument für die Politik sein könnte nichts zu tun.¹¹ Es besteht somit kein Erkenntnisproblem, sondern vielmehr ein Umsetzungsproblem – soweit die Policy-Perspektive.

11 Für eine aktuelle Synopse wirtschafts- und beschäftigungspolitischer Reformvorschläge unterschiedlicher Institutionen siehe Eichhorst/Walwei (2005).

2. Erfolgreiche Reformstrategien

Die Sozialpolitik sieht sich nicht allein in Deutschland mit Krisenszenarien konfrontiert. Allerdings wurden in einigen anderen europäischen Staaten, die von den gleichen oder doch ähnlichen sozio-ökonomischen Wandlungsprozessen betroffen sind, frühzeitiger sozialpolitische Reformmaßnahmen unterschiedlicher Reichweite ergriffen.¹² Insbesondere den Niederlanden, Dänemark, Schweden, aber auch Großbritannien wird in dieser Hinsicht eine Vorreiterrolle zugeschrieben.¹³ Im Zuge der kontrovers geführten Reformdebatte richtet sich der Blick daher zunehmend auf mögliche Referenzmodelle, von denen die deutsche Reformpolitik lernen könnte.

2.1 Woraus kann man lernen?

Die Vertiefung der EU brachte eine wirtschaftliche Integration durch die Vergemeinschaftung von Währungs-, Geld- und (teilweise) Wirtschaftspolitik mit sich, aber kaum eine soziale Integration. Hier gab es Änderungen mit dem Vertrag von Amsterdam, der zu einer „Konsolidierung der Europäischen Sozialgemeinschaft“ (Schulte 2004, 88) geführt hat. Mit Art. 136 Abs. 1 EGV wurde die Gemeinschaftskompetenz für die EU und die Nationalstaaten unter den Stichworten Förderung der Beschäftigung, Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, angemessener sozialer Schutz, sozialer Dialog, Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials und Bekämpfung von Ausgrenzungen und somit auch die Arbeitsteilung im Bereich der sozialen Sicherung in einem Mehrebenenpolitikraum etabliert.

Diese Entwicklung erscheint auch deswegen notwendig, weil die vollständige Verlagerung der Geld- und Währungspolitik auf die europäische

Ebene sowie die durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt in ihren Möglichkeiten restringierte Fiskalpolitik einen Ausfall an Anpassungsinstrumenten bedeutet, der durch eine entsprechend flexible Lohn-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik kompensiert werden muss. Da diese Politikfelder jedoch stark pfadabhängig sind, kann die Rolle der europäischen Ebene nicht dadurch gestärkt werden, dass Kompetenzen dorthin übertragen werden, sondern dadurch, dass sie die Nationalstaaten in deren Bemühen um eine anpassungsfähige Architektur der sozialen Sicherung unterstützt. Dies geschieht durch die Anwendung der Methode der offenen Koordinierung¹⁴. Der Europäische Rat definierte diese Politikstrategie in Lissabon 2000 folgendermaßen: „Eine neue offene Methode der Koordinierung auf allen Ebenen zur Verbreitung bewährter Praktiken und Herstellung einer größeren Konvergenz in Bezug auf die wichtigsten Ziele der Europäischen Union“. Folglich bestehen die Kernelemente der offenen Methode der Koordinierung aus

- Festlegung von Leitlinien und Zeitplan,
- Festlegung quantitativer und qualitativer Indikatoren und Benchmarks,
- Umsetzung in nationale Politik,
- regelmäßige Überwachung, Bewertung und gegenseitige Prüfung: *naming and shaming*.

Die Methode der offenen Koordinierung kann folglich mit einem Kreislauf zwischen den europäischen Institutionen Kommission, Rat, Parlament mit seinen Ausschüssen einerseits und den Nationalstaaten andererseits gleichgesetzt werden. Die Politik hat sich mit diesem Instrument Ansätze der vergleichenden Politikfeldforschung zu eigen gemacht, wie sie, wenn auch in unterschiedlichen Ausprägungen, in den Sozial- und

12 In Deutschland wurde die Thematisierung dieser Probleme mit der Wiedervereinigung unterbrochen und in den Hintergrund gedrängt, was jetzt zu einem Nachholprozess führt, der mit einem enormen Zeitdruck sowohl für die politischen Entscheidungsträger als auch für die Gesellschaft, die die Reformen verarbeiten muss, verbunden ist.

13 Siehe hierzu aus der Flut einschlägiger Literatur Bertola/Boeri/Nicoletti (2001), Buti/Franco/Pench (1999), Eichhorst/Profit/Thode (2001), Eichhorst/Thode/Winter (2004), Galli/Paugam (2000), Lessenich/Ostner (1998), Scharpf/Schmidt (2000).

14 Siehe hierzu Linsenmann/Meyer (2002), Scharpf (2000), Schmähl (2003), Giering/Metz (2004), Schmid/Kull (2004).

Wirtschaftswissenschaften mittlerweile gang und gäbe sind.¹⁵ Im Unterschied zum Stabilitäts- und Wachstumspakt handelt es sich hierbei allerdings um eine weiche Form der Koordinierung, da die europäischen Institutionen außer dem *naming and shaming* keinerlei Durchsetzungs- und Sanktionsmöglichkeiten haben.¹⁶

2.2 Was kann man lernen?

Auch wenn die Methode der offenen Koordinierung zum Herzstück der Kompetenzkooperation von EU und den Nationalstaaten geworden ist, so ist das Instrument doch auch ein umstrittenes. Grundsatzprobleme der Übertragbarkeit andernorts erfolgreicher Politikmodelle betreffen nicht nur die inhaltlich-sachpolitische Dimension (policy) sondern auch die politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen (polity) sowie die institutionellen Mechanismen zur Problemerkennung und -lösung (politics) (Schmid 2003). Wie das nachstehende Schaubild zeigt, ergeben sich daraus mannigfaltige Probleme, wenn die Bedingungen in den Ländern unterschiedlich sind und die Programme sowie die Instrumente zu spezifisch ausgerichtet werden. Nur bei einer

weitgehenden Analogie der institutionellen Gegebenheiten sowie der Problemdiagnose und -heilung ist eine einfache Vorgehensweise des „policy borrowing“ möglich. In allen anderen Fällen muss darauf geachtet werden, wie bestimmte Instrumente innerhalb eines gegebenen Sets von Rahmenbedingungen funktionieren. Nur wenn das gesamte Institutionenarrangement berücksichtigt wird – und gegebenenfalls mit übertragen wird – kann ein spezifisches Instrument in einem anderen Land erfolgreich sein. Einer derartigen Übertragung sind jedoch durch die Pfadabhängigkeit von Systemen Grenzen gesetzt.

Denn nur, wenn sowohl die Bedingungen als auch die Problemdefinitionen und Lösungsstrategien ähnlich sind, können Übertragungen von Politikmustern sinnvoll sein. Je kleinteiliger und spezifischer sowohl Probleme als auch die Lösungsansätze werden, umso problematischer ist deren Kopie, da einzelne Instrumente ihre Wirkung immer nur im Zusammenspiel mit anderen entfalten. Darüber hinaus sind auch die politisch-kulturellen Unterschiede zwischen den Gesellschaften nicht zu unterschätzen. Diese spielen eine Rolle für die Akzeptanz und damit für die Wirkmächtigkeit neuer Instrumente.

Tabelle 1: **Möglichkeiten des policy borrowing**

Inhalt der Politik	Bedingungen ähnlich	Bedingungen verschieden
Globale Problemdefinitionen und Lösungsstrategien	Weitgehende Analogie; Möglichkeit einer Übertragung ist hoch	Konsensdefizite; Möglichkeit einer Übertragung ist niedrig
Spezifische Programme und konkrete Instrumente	Effizienzdefizite; Technische Kompatibilitätsprobleme	Konsensdefizite und Struktur-differenzen; Wahrscheinlichkeit einer Übertragung ist sehr niedrig

Quelle: Schmid (2003)

¹⁵ Siehe bspw. Schmid (2002).

¹⁶ Zur Verankerung im Verfassungsvertrag vgl. Metz (2005).

Werden diese Einschränkungen, die nicht gegen die Methode, sondern gerade für eine explizite institutionen(ökonomisch)basierte Vorgehensweise sprechen, berücksichtigt, dann handelt es sich um eine durchaus praktikable und auch wirkmächtige Politikform, die alle drei Ebenen von policy, polity und politics berücksichtigt.

Aus dieser ergebnisorientierten Beobachtung der europäischen Wohlfahrtsstaaten lassen sich dann auch eine Reihe von Gemeinsamkeiten, die zum Erfolg beigetragen haben, ableiten¹⁷:

- umfassender, gesamtwirtschaftlicher Ansatz mit der Koordination verschiedener Politikfelder,
- Fiskal- und Geldpolitik schufen günstigen Rahmen,
- Produkt- und Dienstleistungsmärkte wurden liberalisiert,
- dezentralisierte und flexibilisierte Lohnfindungssysteme,
- moderate Lohnsteigerungen sowie Etablierung von Niedrigentgelten,
- niedrige Lohnnebenkosten zur Verringerung der Arbeitskosten und Förderung der Arbeitsnachfrage,
- Wiedereingliederungsdruck in den ersten Arbeitsmarkt,
- stärkere Mischung in der Finanzierung der sozialen Sicherung,
- höhere Investitionen in Bildung und Weiterbildung,
- Gleichbehandlung unterschiedlicher Formen von Erwerbsarbeit,
- leichtere Vereinbarkeit von Familie und Beruf,
- Reorganisation der sozialen Sicherungssysteme zu ihrer nachhaltigen Erhaltung und Stärkung.

Ausgehend von diesen Punkten kann man sehr leicht feststellen, dass von einem derart umfassenden Politikansatz in Deutschland kaum die Rede sein kann. Die makroökonomischen Politikfelder stehen aufgrund des Kompetenztrans-

fers an die europäische Ebene gar nicht oder nur sehr eingeschränkt zur Verfügung. Im Bereich der sozialen Sicherung gab es einzelne Reformen unterschiedlicher Reichweite wie die Hartz-Gesetze in der Arbeitsmarktpolitik oder in der Alterssicherung, während andererseits das Gesundheitssystem noch reformbedürftig ist, da hier nur die Einnahmenseite auf Grund diverser Zuzahlungsregelungen verbessert wurden, Strukturformen jedoch weitgehend ausblieben oder noch keine aussagekräftigen Ergebnisse produzieren. Ebenso ist zwar zum einen die Lohnentwicklung gegenwärtig moderat, wohingegen die Verringerung des Abgabenkeils und damit der Lohnnebenkosten nicht voran kommt. Ebenso findet kaum eine Liberalisierung der Produkt- und Dienstleistungsmärkte statt. Die Diskussion um die europäische Dienstleistungsrichtlinie weist sogar in die entgegengesetzte Richtung. Schließlich hat der Diskussionsprozess hinsichtlich notwendiger Reformen in der Bildungs- und Familienpolitik gerade erst begonnen. Erschwert wird er dadurch, dass es sich bei diesen beiden Politikfeldern um klassische Querschnittsaufgaben handelt, die zudem noch von der – noch zu problematisierenden – deutschen Mehrebenenproblematik erfasst sind.¹⁸

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass der Schritt von der policy- oder Erkenntnisebene hin zur Umsetzungsebene mit ihren polity- und politics-Problemen kein einfacher ist. Denn institutionelle Gefüge können nicht ohne Reibungsverluste umgestellt werden. Vielmehr stellt sich ausgehend von der Pfadabhängigkeit der Systeme immer ein Transformationsproblem. Dies gilt für alle Systeme allein schon deswegen, weil den jeweiligen Mitgliedern auch eine Rechtssicherheit zugebilligt werden muss. Und es gilt umso mehr, je spezifischer ein System ausgerichtet ist. An dieser Stelle kommen wir zu den deutschen Besonderheiten. Das System der sozialen Sicherung in Deutschland, so wie es zu Beginn skizziert wurde, ist zuvorderst ein Sozialversiche-

17 Vgl. bspw. Bizer/Sesselmeier (2004), Döring (2004), Eichhorst/Profit/Thode (2001), Eichhorst/Thode/Winter (2004), Gerlach (1998), Walwei (1998), Werner (1998).

18 Vgl. Zohnhöfer (2003).

runssystem mit einem relativ engen Zuschnitt, was den Versichertenkreis betrifft. Die Beitragsfinanzierung und noch vielmehr die Rechtssprechung haben den zu erwartenden Versicherungsleistungen einen Eigentumscharakter zugewiesen, der einem umlagefinanzierten System in diesem Ausmaß normalerweise nicht innewohnt. Schließlich sind die Leistungen aus den Sozialversicherungssystem immer noch recht generös, so dass in der Summe eine hohe Akzeptanz in der Bevölkerung vorhanden ist, was eine Reform erschwert. Hinzu kommt, dass soziale Sicherung in Deutschland vor allem als konsumtive Sozialpolitik diskutiert wird, verbunden mit einem entsprechend spezifischen Gerechtigkeitsbegriff. Zudem wird die bildungs- und familienpolitische Diskussion durch eine Verknüpfung mit der intergenerativen Gerechtigkeit beschwert, ohne dass Klarheit darüber besteht, was unter diesem Begriff zu verstehen ist und wie er gesellschaftspoli-

tisch zu handhaben ist.¹⁹ Diese Engführung der Sozialpolitik und der dahinterstehenden Normen wird noch dadurch gefördert, dass zumindest bis vor kurzem deutsche Entscheidungsträger in wesentlich engeren Alternativbahnen dachten als beispielsweise ihre niederländischen Kollegen, deren System bzw. Anpassungsvermögen trotz aller Schwächen uns als Vorbild dient.²⁰ Inhaltlich zeigte sich dies in der Einführung der umlagebasierten, lohnzentrierten und beitragsfinanzierten Pflegeversicherung 1995, zu einem Zeitpunkt also, wo die Probleme dieser Art von Organisation der Sozialversicherungen schon breit diskutiert wurden. Es lässt sich somit schlussfolgern, dass die wichtigste Aufgabe des Benchmarking und der Methode der offenen Koordination weniger in der Betrachtung der policy-Ebene liegt, sondern vielmehr in der Beeinflussung der polity- und politics-Ebenen.

19 Vgl. hierzu Sesselmeier (2004).

20 Vgl. Pioch (2000).

3. Umsetzungsprobleme in Deutschland

Wo liegen also die spezifischen Ursachen des Reformdefizits in Deutschland? Weshalb ist die Umsetzung als richtig erkannter Reformschritte so schwierig? Die neo-institutionalistische Forschung geht davon aus, dass ein Zusammenhang zwischen den Strukturmerkmalen und der Performanz eines Regierungssystems besteht.²¹ Politikwechsel sind demnach in unitarischen Mehrheitsdemokratien am leichtesten zu bewerkstelligen, in föderal organisierten Konsensdemokratien hingegen am schwierigsten.²² Das deutsche Regierungssystem mit seiner föderalen Struktur und verhandlungsdemokratischen Zügen ist demzufolge systemimmanent auf Stabilität ausgerichtet. Statt radikaler Politikwechsel sind Stückwerksreformen programmiert.²³ Gleichwohl lassen sich Politikergebnisse nicht unmittelbar anhand institutioneller Voraussetzungen erklären, werden sie doch maßgeblich durch sozio-kulturelle, ökonomische und internationale Kontextfaktoren (Politikumwelt) wie auch durch die Handlungssituation (Akteurskonstellation, Handlungsorientierungen, Interaktionsformen) bestimmt.²⁴ Aus dem hieraus ableitbaren komplexen Faktorensatz sollen im folgenden lediglich diejenigen Reformhindernisse diskutiert werden, die im Mittelpunkt der kontrovers geführten Reformdebatte stehen:

- Zum einen wird das Reformklima in Deutschland problematisiert, da politische Akteure als „Stimmenmaximierer“ die Reformbereitschaft der Wähler berücksichtigen müssen – weshalb sie bei der Abwägung von Handlungsalternativen eher kurzfristigen als langfristigen Erfolgskriterien folgen.

- Zum anderen sollen die aus dem kooperativen Föderalismus resultierenden institutionellen Reformbarrieren erörtert werden, die den Handlungskorridor im politischen Entscheidungsprozess grundlegend einschränken.
- Schließlich gilt es zu veranschaulichen, dass Verhandlungszwänge durch korporatistische Arrangements eher verstärkt denn überwunden werden.

3.1 Gesellschaftliche Akzeptanzbarrieren: Wie weit reicht die Reformbereitschaft der Deutschen?

Die anhaltende Reformdebatte ist nicht wirkungslos geblieben. Seit dem Jahr 2000 hat sich bei der großen Mehrheit der Deutschen der Eindruck verfestigt, „dass gesellschaftliche Reformen bei uns nicht schnell genug vorankommen“. Im April 2004 vertraten 84 Prozent der Befragten diese Ansicht. Ebenso hat sich die Einsicht in die Notwendigkeit von Reformen weithin durchgesetzt. Im Herbst letzten Jahres stuften 89 Prozent der Deutschen die bisherigen Reformmaßnahmen in den Bereichen Gesundheit, Rente, Arbeitsmarkt und Steuern als nicht ausreichend zur Bewältigung der vorhandenen Probleme ein. Nur 8 Prozent hielten die getroffenen Reformmaßnahmen für ausreichend.²⁵ Der Handlungsdruck auf die Politik ist weiterhin hoch, zumal wesentliche Belastungsfaktoren im wirtschaftlichen Standortwettbewerb als „hausgemacht“ und somit auch veränderbar betrachtet werden.²⁶ Gleichwohl ist die konkrete Reformbereitschaft als eher begrenzt einzustufen. Die Skepsis betrifft

21 Vgl. Lijphart (1984), (1999).

22 Croissant (2001), S. 151; vgl. auch Czada (2002).

23 Czada/Schmidt (1993); als zentrale Indikatoren zur Bestimmung einer Mehrheits- bzw. Konsensdemokratie sind die Konzentration der Exekutivmacht, die Dominanz der Exekutive, die Struktur des Parteiensystems, die Disproportionalität des Wahlsystems, der Pluralismusgrad des Verbändesystems, der Zentralisierungsgrad des Staatsaufbaus, der Parlamentstyp, die Rigidität der Verfassung, die Parlamentssouveränität und die Zentralbankautonomie heranzuziehen; vgl. Croissant (2001).

24 Scharpf (2000).

25 Repräsentativerhebung von ipos im Auftrag des Bundesverbands der deutschen Banken, zit. nach interesse, (2004) 8, S. 3.

26 Vgl. Repräsentativerhebung des Instituts für Demoskopie (IfD) Allensbach, in: FAZ, Nr. 39 v. 16.02.2005, S. 5.

sowohl die eingeschlagene Richtung der Reformen, als auch die persönliche Opferbereitschaft. Sichtbar werden ambivalente Grunddispositionen zur Reformfrage, die es im folgenden näher zu beleuchten gilt.

Zukunftsängste und Sicherheitsbedürfnis

Zukunftsängste bestimmen das gesellschaftliche Klima in Deutschland. So ist beispielsweise der Anteil derjenigen, die allgemein „härtere Zeiten“ erwarten, auf mittlerweile 73 Prozent angestiegen. Der Glaube an die bewährten Mechanismen der Sozialen Marktwirtschaft hat seit Mitte der neunziger Jahre merklich nachgelassen. Nur noch 22 Prozent betrachten „unseren Wohlstand“ als nicht gefährdet.²⁷ Ein Grundpfeiler des Selbstverständnisses der Deutschen erweist sich damit als brüchig.²⁸ Der Reformdruck in den Bereichen Arbeitsmarkt und Wohlfahrtsstaat ist kein Sonderfall in Europa, wird aber aufgrund des Verlusts des „angestammten“ Spitzenplatzes Deutschlands als besonders dramatisch empfunden. Im vorliegenden Zusammenhang sind vor allem die in weiten Teilen der Bevölkerung objektiv vorhandenen oder subjektiv empfundenen Existenzsorgen relevant, die sich in pessimistischen Einschätzungen der wirtschaftlichen Entwicklung und der konkreten Angst vor Arbeitslosigkeit und sozialem Abstieg widerspiegeln. Ablesbar ist eine tiefgreifende Verunsicherung, die in auffallendem Gegensatz zur ausgeprägten Sicherheitsorientierung der Deutschen steht. Anpassungsschwierigkeiten in Richtung mehr Eigenverantwortung betreffen insofern auch die Risikoscheu, die in den Einstellungsmustern der Deutschen nachweisbar ist.²⁹ Hinzufügen ließen sich Mentalitätsaspekte wie etwa ein mangelnder Optimismus und die Tendenz, „eher in Katego-

rien der Schadensbegrenzung zu denken“³⁰, als die Reformanstrengungen als Chance zu begreifen.

Staat oder Markt

Ambivalent sind auch die Grunddispositionen hinsichtlich der Rolle des Staates. So wird einerseits staatliche Regulierung beklagt und die Privatisierung staatlicher Aufgaben mehrheitlich befürwortet. Mehr als jeder Zweite vertritt denn auch die Auffassung, es sei für die „wirtschaftliche Entwicklung eines Landes“ am besten, „wenn der Staat möglichst wenig in die Wirtschaft eingreift“.³¹ Andererseits scheint der Trend zu „mehr Freiheit, weniger Staat“ nur unter Vorbehalt gültig. In einer Repräsentativerhebung vom März 2004 meinten nämlich 57 Prozent der Befragten: „Es darf nicht zu sozialen Ungerechtigkeiten kommen, und deshalb muss der Staat auch regulierend in die Wirtschaft eingreifen“; demgegenüber entschieden sich lediglich 28 Prozent für die Grundsatzposition: „ohne staatliche Eingriffe läuft die Wirtschaft besser“.³²

Dem entspricht der Befund, wonach in Deutschland nach wie vor von einem sozialstaatlichen Konsens auszugehen ist, der sich in der grundsätzlichen Befürwortung der Verantwortung des Staates für die soziale Sicherheit seiner Bürger ausdrückt.³³ Seit Mitte der neunziger Jahre sind zwar Anzeichen für eine Anspruchsreduktion festzustellen, jedoch hält die große Mehrheit am institutionellen Kern des Sozialstaats fest. So vertraten im Jahr 2000 85 Prozent der Westdeutschen (1991: 90 Prozent) und sogar 93 Prozent der Ostdeutschen (1991: 99 Prozent) die Auffassung: „Der Staat muss dafür sorgen, dass man auch bei Krankheit, Not, Arbeitslosigkeit und Alter ein gutes Einkommen hat“.³⁴

27 Repräsentativerhebung von ipos im Auftrag des Bundesverbands der deutschen Banken, zit. nach *interesse*, (2004) 8, S. 4.

28 Grundlegend hierzu vgl. Weidenfeld/Korte (1991).

29 Umfassender hierzu vgl. Korte/Weidenfeld (2001).

30 Renate Köcher, „Die Schwächen einer verzagten Nation“, in: *FAZ*, Nr. 39 v. 16.02.2005, S. 5.

31 Dem stimmten in einer Befragung vom April 2004 25 Prozent „voll“ und weitere 32 Prozent „eher“ zu; Repräsentativerhebung von ipos im Auftrag des Bundesverbands der deutschen Banken, zit. nach *interesse*, (2004) 8, S. 4.

32 Repräsentativerhebung des IfD Allensbach im Auftrag der Körber-Stiftung, März 2004, zit. nach *Die Zeit*, Nr. 16 v. 07.04.2005, S. 24.

33 Deutliche Unterschiede sind allerdings hinsichtlich des präferierten Wohlfahrtsstaatsmodells zwischen Ost- und Westdeutschen festzustellen; vgl. Roller (2002).

34 Statistisches Bundesamt (Hrsg.), *Datenreport 2004. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 2004, S. 654.

Auch in der Frage des Leistungsumfangs sind Einstellungsveränderungen in Richtung reduzierter Ansprüche nachweisbar. Allerdings unterscheiden sich die Erwartungen an die Höhe der Sozialleistungen in beiden Landesteilen erheblich. Im Westen überwiegt die Status-quo-Orientierung (48 Prozent: Beibehaltung), doch hat sich der Anteil derjenigen, die sich für eine Kürzung der Sozialleistungen aussprechen, zwischen 1994 und 2000 verdoppelt von 12 Prozent auf 24 Prozent. Viel geringer ist die Akzeptanz von Kürzungen der Sozialleistungen in Ostdeutschland (8 Prozent), wo sich weiterhin eine relative Mehrheit von 46 Prozent für eine Ausweitung der Sozialleistungen ausspricht. Gleichwohl ist nicht zu übersehen, dass sich hier das Anspruchsniveau drastisch reduziert hat, befürworteten doch 1994 noch 71 Prozent eine Ausweitung derselben.³⁵ Zumindest in begrenztem Umfang sind also Anpassungen an die Finanzierungsprobleme des Sozialstaats und den eingeschlagenen Kurs einer restriktiveren Sozialpolitik ablesbar.

Soziale Gerechtigkeit

Insgesamt deuten die vorliegenden Daten darauf hin, dass die Gerechtigkeitsvorstellungen der Deutschen ihre Haltung zur Reformpolitik beeinflussen. Ablesbar ist ein Spannungsverhältnis zwischen Verteilungs- und Leistungsgerechtigkeit, die beide hoch geschätzt werden. Dabei geht es nicht allein um die materielle Verteilung, sondern auch um die Chance auf soziale Teilhabe.³⁶ Umfragen zufolge haben 73 Prozent ganz allgemein den Eindruck, die soziale Gerechtigkeit in Deutschland habe in den letzten Jahren abgenommen.³⁷

Die Wahrnehmung einer „Gerechtigkeitslücke“ bezieht sich zunächst auf die Besitz- und

Einkommensverhältnisse. Lediglich 21 Prozent sind der Meinung, „die wirtschaftlichen Verhältnisse, insbesondere in dem, was die Menschen besitzen oder verdienen“, seien hierzulande gerecht. Beinahe zwei Drittel (63 Prozent) schätzen dies gegenteilig ein. Hier mögen zwar durchaus egalitäre Orientierungen zum Ausdruck kommen, vor allem aber der Wunsch nach einer nachvollziehbaren Relation zwischen Leistung und Entlohnung. Auch bei der Gewährung von Sozialleistungen – etwa im Hinblick auf den Einkommensabstand zwischen Erwerbstätigen und Leistungsbeziehern – wird dies zunehmend geltend gemacht. 63 Prozent sind grundsätzlich der Auffassung, Sozialhilfe sollte sich auf die wirklich Bedürftigen beschränken.³⁸

Unter legitimatorischen Gesichtspunkten bedeutsam ist der Befund, wonach die sich verschärfende soziale Differenzierung in Deutschland³⁹ von der Bevölkerung durchaus als bedrohlich empfunden⁴⁰ und dem Staat angelastet wird. 82 Prozent der Deutschen haben den Eindruck, dass die Politik soziale Ungleichheit noch befördert. Vorherrschend ist zudem die Wahrnehmung einer ungleichen Lastenverteilung der Reformpolitik. Vor allem die ältere Generation (71 Prozent), sozial Schwache (70 Prozent) und Familien mit Kindern (57 Prozent) werden als Reformopfer betrachtet, wohingegen die wohlhabenden Schichten (59 Prozent) als Hauptnutznießer gelten. Nur 18 Prozent sind denn auch der Ansicht, dass „sich die Regierung bei ihren Reformen um soziale Gerechtigkeit (bemüht)“. Die große Mehrheit (73 Prozent) glaubt hingegen, dies sei nicht der Fall.⁴¹

Die ambivalenten Grunddispositionen spiegeln sich auch in den Einstellungen zu konkreten Reformbereichen wider, die vielfältig von der Meinungsforschung abgefragt wurden, hier aber nur exemplarisch skizziert seien:

35 Ebd., S. 655.

36 Umfassender vgl. Vester (2001) sowie Bulmahn (2002).

37 Repräsentativerhebung des IfD Allensbach, zit. nach FAZ, Nr. 137 v. 16.06.2004, S. 5.

38 Ebd. sowie Repräsentativerhebung des IfD Allensbach vom Juli 2004; <http://www.ifd-allensbach.de/main.php3?selection=73&rubrik=0>.

39 Detailliert hierzu vgl. den am 02.03.2005 vorgelegten zweiten „Armuts- und Reichtumsbericht“ der Bundesregierung; <http://www.bmgs.bund.de/deu/gra/themen/sicherheit/armutsbericht/index.cfm>.

40 Zu den damit einhergehenden Abwehrmechanismen und Ausgrenzungspänomenen vgl. Heitmeyer (2004).

41 Repräsentativerhebung des IfD Allensbach, zit. nach FAZ, Nr. 137 v. 16.06.2004, S. 5.

Demographischer Wandel und Rentenreform

Im Mittelpunkt der Reformdebatte steht die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme. Die Unausweichlichkeit von Einschnitten wird zunehmend anerkannt. Eigene Beiträge zu deren Stabilisierung stoßen indes weithin auf Skepsis in der Bevölkerung. Maßnahmen wie sie zur Bewältigung der Folgeprobleme des – generell eher unterschätzten – demographischen Wandels diskutiert werden, finden nur verhaltene Zustimmung. Vielmehr lehnt die klare Mehrheit eine schrittweise Erhöhung des Rentenalters auf 67 Jahre (80 Prozent), Rentenkürzungen (80 Prozent), höhere Sozialversicherungsbeiträge (68 Prozent) oder eine deutliche Einschränkung der Leistungen der Krankenkassen (69 Prozent) ab. Auch wäre jeder zweite nicht bereit, später als bisher üblich in Rente zu gehen, um Rentenkürzungen zu vermeiden.⁴²

Das Vertrauen in die gesetzliche Rentenversicherung hat indessen spürbar abgenommen – insbesondere in der jüngeren Generation, die Auszahlungen in der Höhe der eigenen Einzahlungen nicht mehr erwarten kann.⁴³ Mit der Sorge um die Rentensicherheit ist in den letzten Jahren auch die Einsicht gewachsen, dass mehr Eigenverantwortung in der Altersvorsorge gefordert ist. Waren 1997 noch 28 Prozent der Auffassung, der Staat sollte in erster Linie für die Altersversorgung zuständig sein, so meinten dies 2004 nur noch 11 Prozent. Gleichzeitig stieg der Anteil derjenigen, die hier die Verantwortung des Einzelnen betonten, von 9 auf 17 Prozent. Die eindeutige Mehrheit der Befragten hält jedoch an der gemeinsamen Zuständigkeit des Staates wie auch des Einzelnen für die Altersversorgung fest. Diese Auffassung ist von 61 Prozent im Jahr 1997 auf nunmehr 71 Prozent (2004) noch deutlich gestiegen.⁴⁴

Arbeitsmarkt

Im Bereich der Arbeitsmarktpolitik ist allgemein die Einsicht vorhanden, dass die Bedingungen für Unternehmen in Deutschland verbessert werden müssen. Zwei Drittel der Deutschen sind sich des Problems von Standortverlagerungen ins Ausland bewusst.⁴⁵ Umfragen zufolge sind die Arbeitnehmer entgegen gewerkschaftlicher Grundsatzzpositionen zu Zugeständnissen bei der Arbeitszeit (ohne Lohnausgleich) bereit. Massive Vorbehalte bestehen aber gegen arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die mit finanziellen Einbußen für den einzelnen verbunden wären. Nicht einmal jeder Zehnte wäre beispielsweise bereit, zugunsten neuer Arbeitsplätze einen höheren Arbeitnehmeranteil an den Sozialversicherungen zu leisten (9 Prozent) oder Lohnkürzungen zu akzeptieren (7 Prozent). Dabei ist allerdings in Rechnung zu stellen, dass der Glaube an ein „Jobwunder“ fehlt, der solche spürbaren Einbußen begründen könnte. Zusammen nur 27 Prozent (21 Prozent „etwas weniger“, 6 Prozent „deutlich weniger“) der Deutschen rechnen überhaupt mit einer Senkung der Arbeitslosenzahl bis in zehn Jahren. Zwar betrachten 56 Prozent eine „Kürzung des Arbeitslosengeldes, wenn sich jemand weigert, eine Arbeit anzunehmen“ als wirksame Maßnahme zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit. Die Tatsache jedoch, dass sich im Jahr 2001 noch 62 Prozent für diesen Schritt ausgesprochen hatten, scheint darauf hinzudeuten, dass die Angst um den Arbeitsplatz inzwischen breitere Bevölkerungsteile erreicht hat.⁴⁶ Die Gewissheit, „wenn jemand genügend leistet, braucht er sich keine Sorgen um seinen Arbeitsplatz zu machen“, hat seit Anfang der neunziger Jahre erheblich nachgelassen. Im Jahr 2000 lehnten 56 Prozent diese Behauptung ab (+15 Prozentpunkte gegenüber 1991).⁴⁷ Die Proteste gegen „Hartz IV“ und

42 Repräsentativerhebung von ipos im Auftrag des Bundesverbands der deutschen Banken, zit. nach interesse, (2004) 11, S. 2 und 7.

43 Vgl. Dallinger (2005).

44 Repräsentativerhebung von ipos im Auftrag des Bundesverbands der deutschen Banken, zit. nach interesse, (2004) 11, S. 7.

45 Repräsentativerhebung des IfD Allensbach, zit. nach FAZ, Nr. 39 v. 16.02.2005, S. 5; vgl. hierzu umfassender: „Abwanderung von Unternehmen. Wahrnehmung und Problembewusstsein der Öffentlichkeit. Ergebnisse repräsentativer Bevölkerungsumfragen in Deutschland, Großbritannien und Frankreich“, abrufbar unter <http://www.ifd-allensbach.de>.

46 Repräsentativerhebung des IfD Allensbach im Auftrag der Körber-Stiftung, März 2004, zit. nach Die Zeit, Nr. 16 v. 07.04.2005, S.24.

47 Vester (2001), S. 165.

die Einführung des Arbeitslosengeld II können als weiteres Indiz für derartige Verunsicherungen gewertet werden.

In der Gesamtschau der Datenlage ist festzuhalten: Es fehlt in Deutschland keineswegs der Reformwillen der Bevölkerung, der größer ist als vielfach angenommen wird. Konsensdefizite betreffen weniger die Problemdefinition als vielmehr die in Angriff genommenen Lösungsstrategien und sozialpolitischen Instrumente, insbesondere wenn hiermit persönliche Einbußen verbunden sind. Generell dürfte die Reformfreudigkeit der Bevölkerung mit steigendem Durchschnittsalter allerdings schwinden.⁴⁸ Hinzu kommt: Die Einsicht in die Notwendigkeit weitergehender Reformen ist zwar gewachsen, aber es mangelt an Reformvertrauen. Erwartungsgemäß ist das Vertrauen in die Problemlösungsfähigkeit der Politik in der Anhängerschaft der Opposition besonders gering, doch erweist sich über die politischen Lager hinweg die große Mehrheit der Deutschen in dieser Frage als skeptisch. So vertraten im Frühjahr 2004 drei Viertel die Auffassung, die Politik sei nicht in der Lage, die wirtschaftlichen Probleme des Landes zu lösen.⁴⁹ Nicht nur die Leistungsbilanz der Bundesregierung fällt aus Sicht der Bevölkerung negativ aus, auch die Reformkraft der Opposition wird bezweifelt. Diese Vertrauenserosion betrifft jedoch keineswegs allein die – seit längerem negativ beurteilten – Parteien als Handlungsträger.⁵⁰ Vielmehr erstreckt sich diese mittlerweile auf das Institutionensystem wie auch auf Wirtschaftsunternehmen und deren Management.⁵¹ Als problematisch erweist sich in diesem Zusammenhang der Eindruck von Stückwerksreformen, bei denen immer wieder nachgebessert werden muss und

deren Ende nicht absehbar ist. Neben dem Spannungsverhältnis zwischen normativen Zielvorstellungen einerseits und ökonomischen Sachzwängen andererseits ist hier eine der zentralen Akzeptanzbarrieren der Reformpolitik zu vermuten.

3.2 Politikverflechtung im kooperativen Föderalismus

Das vielfach beklagte Reformdefizit in Deutschland wird maßgeblich auf institutionelle Reformhindernisse zurückgeführt. Die Bundesrepublik ist demnach als „semi-souveräner Staat“⁵² mit hohem Blockadepotential diverser konstitutioneller, parteipolitischer und sonstiger Vetospieler⁵³ zu charakterisieren. Dabei erweist sich der Handlungskorridor des Gesetzgebers auf dem Gebiet der Sozialpolitik bereits durch die normativen Vorgaben des Grundgesetzes und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als begrenzt. In der Verfassungswirklichkeit wird der Gesetzgebungsprozess zudem maßgeblich von der Politikverflechtung im kooperativen Föderalismus⁵⁴ bestimmt, welche die Handlungsfähigkeit von Bund und Ländern, die Zuordenbarkeit politischer Verantwortung und die Effizienz der Aufgabenerfüllung zunehmend beeinträchtigt.

Als „Ersatzgesetzgeber“ wirkt das Bundesverfassungsgericht, wenn es in seinen Urteilen über den konkret zu prüfenden Sachverhalt hinaus ausgreift oder zu treffende verfassungskonforme Regelungen selbst skizziert (vgl. z.B. das Kinderfreibetragsurteil). Nicht unerwähnt bleiben sollte in diesem Kontext allerdings, dass die Tendenz der *Justizialisierung der Politik* von jener selbst – v.a. seitens der Opposition, die Re-

48 Vgl. Peter Ehrlich, Die Bürger wollen Reformen – aber die Richtung passt ihnen nicht, in: Financial Times Deutschland vom 28.03.2003, S. 9.

49 Repräsentativerhebung von ipos im Auftrag des Bundesverbands der deutschen Banken, zit. nach interesse, (2004) 8, S. 4.

50 Vgl. Glaab (2003).

51 Zudem weisen Umfragen die Vertrauenserosion nicht nur in der breiten Bevölkerung, sondern auch in den Eliten nach; vgl. Carl Graf Hohenthal „Abgehobene Eliten“, in: Die Welt v. 22.11.2004 sowie Klaus Max Smolka, „Topverdiener misstrauen Politik und Wirtschaft“, in: FTD v. 21.01.2005.

52 Katzenstein (1987).

53 Tsebelis (1995), (2002).

54 Vgl. Münch (1997) sowie grundlegend zum föderalen System vgl. Scharpf (1976) und (1994), Andersen (1996), Laufer/Münch (1998), Benz/Lehmbruch (2002), Sturm (2003).

gierungsentscheidungen durch den Gang nach Karlsruhe rückgängig zu machen versucht – befördert wird. Von herausragender Bedeutung ist im vorliegenden Zusammenhang die bis 1994 gültige Verfassungsnorm der *Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse* (Art. 72 Abs. 2 GG), die praktisch zu einem Verbot der Andersartigkeit erhoben wurde, sowie die hierauf bezogenen Urteile zur Wirtschafts- und Sozialordnung. Nicht zuletzt beim Ausbau des Wohlfahrtsstaates begründete diese „Bedürfnisklausel“ ein extensives Tätigwerden des Bundes auf dem Gebiet der konkurrierenden und der Rahmengesetzgebung, sofern „die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit, insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus sie erfordert“. Die Feststellung des „Regelungsbedürfnis“ oblag nach Rechtsauffassung des Bundesverfassungsgerichts dem „pflichtgemäßen Ermessen“ des Bundes. Erst in der jüngeren Rechtsprechung (BVerfG-Urteile zum Altenpflegegesetz 2004, zur Juniorprofessur 2004 und zu Studiengebühren 2005) hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt, dass die Erforderlichkeit von Bundesgesetzen gemäß dem neu gefassten Artikel 72 Absatz 2 GG sorgfältig begründet werden muss. Diese „Erforderlichkeitsklausel“ („wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“) schränkt die Ermessensspielräume des Bundes somit künftig deutlich ein.⁵⁵

Über Jahrzehnte hat die Bundesebene allerdings immer weitere Gesetzgebungsmaterien an sich gezogen. Die Kompetenzverlagerung auf den Bund führte zu einer Unitarisierung staatlicher Aufgaben, verbunden mit einer Stärkung der im Bundesrat vertretenen Landesregierungen – ganz

im Gegensatz zu den Landesparlamenten – und einer nachhaltigen Verengung des Handlungskorridors der Bundesregierung.⁵⁶ Im Blick auf die Reformfähigkeit ergibt sich aus der Politikverflechtung im kooperativen Föderalismus ein ganzes Bündel von Problemen. Die Aufgabenverflechtung zwischen Bund, Ländern und Kommunen schränkt nicht nur den Entscheidungsspielraum aller beteiligter Ebenen ein, sondern beschneidet auch die Wettbewerbsmöglichkeiten untereinander. Entscheidungsspielräume der Länder gegenüber dem Bund existieren infolge des Kompetenztransfers nur in wenigen sachpolitischen Feldern, während sie gleichzeitig für den Gesetzesvollzug und dessen Finanzierung zuständig sind. Andererseits hat der Bund in immer weniger Bereichen die Möglichkeit, seinerseits ohne die Länder zu entscheiden. Ähnlich ergeht es den Kommunen gegenüber Bund und Ländern. Durch derartige Verflechtungen wird nicht nur der Wettbewerb um die beste Problemlösung verhindert. Sie führen auch zu „Trittbrettfahrer“-Problemen, wie das Beispiel der vom Bund beschlossenen, aber von den Kommunen zu finanzierenden Kindergartenplatzgarantie zeigt.

Noch schwerer wiegt die Blockadeanfälligkeit des Gesetzgebungsprozesses. Im Zentrum der öffentlichen Kritik steht denn auch v.a. der Bundesrat, dem in der Bundesgesetzgebung weitreichende Mitwirkungsrechte zustehen. So ist der Anteil zustimmungspflichtiger Gesetze seit der Verfassungsreform von 1969 kontinuierlich angestiegen und macht bis zu 60 Prozent der Bundesgesetze aus. Ursächlich hierfür sind v.a. die Mischfinanzierung der Gemeinschaftsaufgaben, die Rahmengesetzgebung des Bundes, die extensive konkurrierende Gesetzgebung durch den Bund und die Bedürfnis-/Erforderlichkeitsklausel nach Art. 72 GG.⁵⁷ Divergieren die parteipolitischen Kräfteverhältnisse in Bund und Län-

55 Zu den Implikationen der jüngsten Rechtsprechung für die Föderalismusreform vgl. Fischer (2005); relevant ist in vorliegendem Zusammenhang außerdem, dass das BVerfG mit dem Urteil zum Lebenspartnerschaftsgesetz vom Juli 2002 von der „Einheitstheorie“ abwich, derzufolge Bundesgesetze, die Einzelheiten der Errichtung von Behörden und des Verwaltungsvorgangs festlegen, insgesamt zustimmungspflichtig sind. Die vom Bund praktizierte Praxis der Aufspaltung in ein nicht-zustimmungspflichtiges materielles Gesetz und ein zustimmungspflichtiges Verfahrensgesetz ist demnach zulässig.

56 Sturm (1999).

57 Aus der umfangreichen Literatur seien hier nur angeführt König (1999) sowie Lotta (2003).

dern, dann besteht die Gefahr, dass die oppositionelle Bundesratsmehrheit die von der Regierungsmehrheit im Bundestag beschlossenen Gesetze blockiert (zustimmungspflichtige Gesetze) oder den Gang der Gesetzgebung per Einspruch zumindest verzögert (einfache Gesetze). Schon bei der Erarbeitung von Gesetzesvorlagen – insbesondere gilt dies für die zustimmungspflichtigen Teile – setzt daher die Suche nach kompromiss-, d.h. in beiden Kammern mehrheitsfähigen Problemlösungen ein. Nicht zuletzt besteht im Vermittlungsausschuss die Tendenz, eine Einigung mithilfe des „kleinsten gemeinsamen Nenners“ herbeizuführen, was weiterreichende Reformschritte oftmals verhindert.

Dabei zählt es zu den Spezifika des Parteienwettbewerbs in Deutschland, dass die bundesweit agierenden, aber föderal organisierten Parteien die Bewältigung von Bund-Länder-Konflikten erleichtern und zur Kontrolle bundesstaatlicher Verhandlungssysteme beitragen. Aufgrund der Regionalisierungstendenzen im deutschen Parteiensystem und der zunehmenden Volatilität des Wahlverhaltens verschärft sich jedoch die Parteienkonkurrenz mit der Folge abnehmender sachpolitischer Verhandlungsspielräume – auch im Bundesrat.⁵⁸ Zudem hat sich das Spektrum der Koalitionskonstellationen auf Länderebene derart erweitert, dass Mehrheiten im Bundesrat schwieriger zu organisieren sind. Schließlich verschärfen sich mit dem sozio-ökonomischen Gefälle zwischen den Ländern auch die Interessenkonflikte zwischen denselben. Dem Bund eröffnet dies zwar die Möglichkeit, bei Abstimmungen im Bundesrat „Do-ut-des“-Vereinbarungen („Kuhhandel“) mit einzelnen Ländern auszuhandeln. Da dies jedoch nur im konkreten Einzelfall zu erzielen und in aller Regel mit finanziellen Zugeständnissen verbunden ist, erwächst hieraus lediglich eine – in Zeiten knapper Kassen zudem nur begrenzt zur Verfügung stehende – taktische Machtressource.

3.3 Korporatistische Arrangements in der Krise

Durch die dauerhafte und regelmäßige Einbindung größerer, steuerungsrelevanter Verbände in die staatliche Entscheidungsfindung und -implementation versucht der Staat zusätzliche Steuerungspotentiale zu erschließen. Auf diese Weise sollen der Koordinierungsaufwand gering gehalten, Konflikte minimiert und die Durchsetzbarkeit staatlicher Politik in der Gesellschaft gefördert werden. Aushandlung und Konzertierung, verbunden mit einer Gemeinwohlorientierung, charakterisieren das Beziehungsgeflecht.⁵⁹

In der Bundesrepublik Deutschland sind Interessenverbände in vielen Bereichen unmittelbar in den politischen Entscheidungsprozess eingebunden und entlasten den Staat durch ihre Beteiligung an öffentlichen Aufgaben (so z.B. die großen Wohlfahrtsverbände). Den „korporatistischen Kern“ bildet der Organisationsbereich der Arbeitsbeziehungen mit den auch untereinander oft kooperierenden Tarifpartnern. Korporatistische Politikmuster verlaufen hierzulande über die Parteien als Transmissionsriemen und werden verstärkt durch die föderale Politikverflechtung.⁶⁰ Ein Blick auf die Entwicklung des deutschen Korporatismus von der „Konzertierten Aktion“ der Jahre 1967 bis 1977 bis zum „Bündnis für Arbeit“ der 14. Legislaturperiode macht deutlich, dass das Zusammenwirken von Staat, Verbänden und Gewerkschaften eine beachtliche, aber gleichwohl gemischte Erfolgsbilanz vorzuweisen hat.⁶¹ Korporatistische Arrangements werden – entgegen der ursprünglich hiermit verbundenen Intention – mitverantwortlich gemacht für Politikblockaden. Vom Niedergang des „*deutschen Modells*“, ja von der „*deutschen Krankheit*“ ist daher die Rede.⁶²

Die Randbedingungen für erfolgreiche korporative Interessenvermittlung haben sich in der Tat grundlegend verändert. Von zentraler Bedeu-

58 Benz (2003).

59 Zu Verlauf und Kontroversen der hier nicht näher behandelten Theoriedebatte zum (Neo-)Korporatismus vgl. Czada (1994) sowie Schmitter/Grote (1997).

60 Für einen Überblick vgl. Wessels (2000); zum Forschungsstand vgl. Wessels (1999).

61 Schroeder/Esler (1999).

62 Exemplarisch hierzu vgl. Theisen (1998).

tung sind in diesem Zusammenhang zwei Trendbeobachtungen: An erster Stelle ist hier abermals die Einschränkung (national-)staatlicher Handlungsspielräume im Zuge der europäischen Integration sowie der Globalisierung der Wirtschaft zu nennen.⁶³ Der externe Anpassungsdruck gefährdet eine wesentliche Voraussetzung korporativer Interessenvermittlung, nämlich die Relevanz und Wirksamkeit staatlicher Steuerung im nationalen Rahmen. Zum zweiten ist die Krise des korporativen Akteursgeflechts nicht zu übersehen, ablesbar vor allem am Mitgliederschwund und der damit einhergehenden organisatorischen Auszehrung traditioneller Großorganisationen. Neben den Parteien und Kirchen sind in erster Linie die Gewerkschaften hiervon betroffen, partiell auch klassische Verbände. Die hieraus resultierende abnehmende Verpflichtungsfähigkeit stellt ein weiteres Grundprinzip des korporativen Aushandlungsprozesses in Frage.

Diese Punkte zeigten sich beim Scheitern des Bündnisses für Arbeit in geradezu exemplarischer Weise.⁶⁴ Sollen derartige korporatistische Arrangements gelingen, so benötigen sie ein gewisses persönliches Vertrauen der Akteure untereinander. Um dieses aufzubauen, sind eine mittel- bis langfristige Kooperation sowie eine nicht-öffentliche Gesprächsatmosphäre notwendig⁶⁵. Die Bundesregierung zielte jedoch auf kurzfristige und medienwirksame Erfolge ab, so dass eine für eine Kooperation notwendige Vertrauensbasis gar nicht entstehen konnte. Darüber hinaus war aus den oben genannten Gründen allen Teilnehmern die Hände gebunden. Und dort, wo der Bundesregierung nicht die Hände gebunden waren, hat sie ihre Trümpfe freiwillig aus der Hand gegeben. So wurden die Reformen der Vorgängerregierung in den Bereichen des Kündigungsschutzes, der Lohnfortzahlung und der Renten-

versicherung schon vor dem Start des Bündnisses für Arbeit zurückgenommen. Dies schwächte die Durchsetzungsmöglichkeiten der Bundesregierung eklatant, denn schließlich „dokumentieren (soziale Pakte) die Versuche staatlicher Akteure, politikübergreifende Reformen in prinzipiell autonomen Politikfeldern auf zentraler Ebene über die Redefinition verbandlicher Interessen zu ermöglichen“⁶⁶. Die Bundesregierung versucht also die Einbindung der Verbände zur Erreichung ihrer Ziele, wofür sie den Verbänden auch etwas bieten muss. Der Erfolg des vielgepriesenen niederländischen Vorbilds hing auch daran, dass die niederländische Regierung mit Lohnleitlinien drohen kann, was im deutschen Fall aufgrund der grundgesetzlich geschützten Tarifautonomie nicht möglich ist. Da die Bundesregierung also keinen Druck ausüben konnte, musste sie den beiden anderen Parteien etwas zum Tausch anbieten (können). Zum einen hätte dies die Rücknahme verschiedener von der Vorgängerregierung erlassener Gesetze sein können, was aber schon geschehen war, und zum anderen ging es neben einer ganzen Reihe anderer Aufgaben um die dauerhafte Senkung der Lohnnebenkosten und eine Strukturreform der Sozialversicherungen. Dies gelang trotz Einführung der Ökosteuer nicht. Als Ursache für das Scheitern des Bündnisses für Arbeit kann die mangelnde Strategie der Bundesregierung für den Umgang mit diesem Bündnis identifiziert werden.⁶⁷ Dies wäre aber umso notwendiger gewesen, als es für das Gelingen sozialer Pakte eine gewisse inhaltliche Übereinstimmung, eine gemeinsame Problemdefinition unter den Akteuren braucht, was wiederum nicht der Fall war. So konnten die Sozialpartner sich auf ihre jeweiligen Positionen zurückziehen und mussten nicht auf die Regierung zugehen.

63 Scharpf (1992).

64 Vgl. hierzu Eichhorst (2002), Schroeder (2003), Siegel (2003).

65 Streeck (1998).

66 Hassel (1999).

67 Eichhorst (2002) sowie allgemein zum Strategiedefizit in der deutschen Politik Hassel (2004).

4. Schlussfolgerungen zur Reformfähigkeit

Das voranstehende Kapitel machte deutlich, dass die policy-Analyse zwar eine notwendige Bedingung auf dem Weg zu Reformen ist, die Reformfähigkeit selbst aber von den Lösungskompetenzen und Umsetzungskapazitäten im Entscheidungssystem (polity- und politics-Ebene) abhängt. Hinreichende Bedingung für Reformfähigkeit ist somit die Diskussion, Beeinflussung und Veränderung der impliziten und expliziten Institutionen eines Landes, wenn die unter policy-Aspekten formulierten Reformmaßnahmen Erfolg haben sollen. Reformen müssen akzeptiert werden können, wozu sie auch entsprechend vermittelt werden müssen, nämlich unter Berücksichtigung vorhandener und im Sinne politischer Führung gegebenenfalls zu beeinflussender gesellschaftlicher Normen. Daneben muss die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung (wieder)hergestellt werden. Erfolgreiche Reformpolitik braucht somit auch eine Reform der institutionellen Arrangements.

4.1 Akzeptanz und Gerechtigkeit

Die Diskussion des sozialpolitischen Veränderungsbedarfs auf der policy-Ebene vernachlässigt wegen ihrer technokratischen Fokussierung auf die Verbesserung der Allokationsbedingungen die für das Gelingen sozialpolitischer Reformen notwendige Frage nach den damit verbundenen Gerechtigkeitskonzepten. Die Berücksichtigung dieser Gerechtigkeitsvorstellungen entscheidet jedoch über den Erfolg jener Reformen, denn „Allokation und Distribution sind – über die Anreize – interdependent“⁶⁸, schließlich werden in der

Alltagswahrnehmung Fragen der Effizienz meist als Gerechtigkeitsprobleme wahrgenommen und diskutiert.⁶⁹ Die Kopplung beider Begriffe ist dabei nicht nur für die Ausgabenseite von Bedeutung, sondern auch für die Einnahmenseite, denn „in einer Gesellschaft mit Gerechtigkeitsüberzeugungen sind – bei einer damit konformen Politik – die Steuerwiderstände schwächer und die allokativen Zusatzlasten der Besteuerung geringer“⁷⁰. Entsprechend haben die weiter vorne aufgezeigten Akzeptanzbarrieren Gerechtigkeitsaspekte zum Inhalt und zu fragen ist, inwieweit diese mit den Anforderungen an eine Reform des Wohlfahrtsstaates konform gehen.

Die Verwendung des Begriffs „Gerechtigkeit“ zeichnet sich durch einen interessanten Gegensatz aus: Gerade weil dieser Begriff nicht eindeutig definiert werden kann, wird er unter verschiedensten Gesichtspunkten und im Zusammenhang unterschiedlichster Argumentationen verwendet. Folgt man Koller⁷¹, so enthält die in den westlichen Gesellschaften dominierende Konzeption sozialer Gerechtigkeit fünf distributive Forderungen, nämlich die nach rechtlicher Gleichheit, bürgerlicher Freiheit, demokratischer Beteiligung, sozialer Chancengleichheit und wirtschaftlicher Verteilungsgerechtigkeit. Diese fünf Forderungen sind von Land zu Land unterschiedlich ausgeprägt, so zeigte sich in den weiter vorne thematisierten Umfragen für Deutschland eine starke Betonung insbesondere der letzten Verteilungsforderung.

Diese Forderungen finden sich wieder in den drei Dimensionen der Sozialstaatlichkeit im Rahmen der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft:

68 Homann (1989, S. 54)

69 Üblicherweise bilden Effizienz und Gerechtigkeit in der Literatur ein konfliktäres Zielpaar, bei dem ein Ziel nur auf Kosten des anderen erreicht werden kann; siehe hierzu auch Nutzinger (2002) und Weise (2002). Allerdings stellt sich auch und gerade im Bereich der sozialen Sicherung die Frage, inwieweit diese eine Voraussetzung für ökonomisches Risiko und damit effizientes Verhalten ist (Ott 2004, S. 508).

70 Hackmann (1996, S. 95)

71 Koller (1994, S. 130f) vgl. auch Kirchgässner (1995, S. 173f) sowie Koller (1995 und 2002)

- Ordnungspolitik als Sozialpolitik,
- soziale Sicherheit und sozialer Ausgleich in Ergänzung zum Markt
- und die Ermöglichung von Startchancengerechtigkeit.⁷²

Gerade unter der ersten dieser drei Dimensionen ist mehr als eine funktionierende Wirtschaftsordnung zu verstehen. Unter diesem Punkt ist vielmehr auch das Spannungsfeld zwischen individueller Freiheit und deren Beschränkung durch die soziale Sicherung zu diskutieren, wobei trotz der normativen Offenheit des Sozialstaatsprinzips die individuelle Freiheit aufgrund der verfassungsmäßig geforderten Wahrung der Menschenwürde als vorrangig betrachtet wird.⁷³ Darüber hinaus geht es aber auch um eine systemkonforme Organisation der sozialen Sicherung nicht nur im Sinne der Marktkonformität, worunter meist nur Anreizkompatibilität verstanden wird, sondern auch und gerade um Aspekte wie Transparenz oder Systemkonsistenz, denn

„Gerechtigkeit bezieht sich nicht in erster Linie auf individuelles Handeln, auf den ‚guten‘ Menschen, sondern auf eine ‚gute‘ Ordnung menschlicher Beziehungen“⁷⁴.

Es geht folglich um die Aufgabenteilung zwischen Staat und Individuum im Bereich der sozialen Sicherung, die nicht einfach mit „mehr Eigenverantwortung“ zu beantworten ist, sondern aus der Kombination von Risikoverursachung und Risikobewältigung erschlossen werden kann. Dieses Tableau (Tabelle 2) muss dann in die Gesellschaft kommuniziert und mit ihr diskutiert werden.⁷⁵

Nur für den Fall, in dem das Individuum durch seine eigene Entscheidung ein bestimmtes Risiko herbeigeführt hat und dieses Risiko auch individuell oder kollektivvertraglich abgesichert werden kann (I), liegt das Risikomanagement in der Hand der einzelnen Personen. Dies kann eine Arbeitslosenversicherung sein, aber auch implizite Abkommen wie bspw. die Senioritätsentloh-

Tabelle 2: **Typen des Risikomanagements**

		Verantwortliche Akteure des Risikomanagements	
		Individuen	Gesellschaft
Risiko-ursachen	Wahl (eigene Entscheidung)	(I) Individuelle Verantwortung	(II) Chancengleichheit durch Bürgerrechte
	(äußere) Umstände	(III) Aktivierende Maßnahmen	(IV) Solidarische Umverteilung und Verantwortung

Quelle: Schmid (2004, S. 396)

⁷² Kleinhenz (1997, S. 398f)

⁷³ Benda (1996)

⁷⁴ Rothschild (1992, S. 83)

⁷⁵ Vgl. hierzu und zum folgendem Schmid (2004, S. 396-398)

nung oder Rationalisierungsschutzabkommen. In Fall (II) geht es um die Unterstützung durch die Gesellschaft ohne der Frage nachzugehen, ob das Individuum den Eintritt des Risikofalls selbst herbeigeführt hat oder nicht. Der Fall (III) umfasst die derzeitige Diskussion um die Mitwirkung des Einzelnen, auch wenn er selbst nichts für den Eintritt des Risikos kann. Die Mitwirkung besteht dann in Anstrengungen zur Überwindung der Situation. Dies ist gerade in Zeiten des sozioökonomischen Wandels der Fall, wo viele von Arbeitslosigkeit bedroht bzw. betroffen sind, und diese Situation durch eigene Anstrengungen wie etwa Bildungsmaßnahmen oder regionale bzw. berufliche Mobilität überwinden können. Der Staat kann die Rahmen so setzen, dass die individuellen Maßnahmen auch greifen. Programme des „Förderns und Forderns“ gehören hier sicherlich auch dazu. Fall (IV) tritt schließlich ein, wenn die Ursachen extern bestimmt sind und das Risiko ohne die Gesellschaft nicht aufgefangen werden kann. Dies ist typischerweise im Falle der Arbeitslosigkeit so, die sich über eine Volkswirtschaft hinweg fortpflanzen kann und auf Grund von Informationsasymmetrien und Kapitalmarktrestriktionen auch nicht privat absicherbar ist.⁷⁶

Würde man das System der sozialen Sicherung derart systematisch umstellen, müsste auch der Charakter kommunizierender Röhren zwischen dem System der sozialen Sicherung und den impliziten Gerechtigkeitsvorstellungen berücksichtigt werden: Während die sozialpolitischen Institutionen und Arrangements als geronnene Gerechtigkeitsvorstellungen interpretiert werden können, prägen erstere umgekehrt letztere auch wieder selbst. Aufgrund dieser Interdependenz sind Gerechtigkeitsvorstellungen immer historisch und gesellschaftlich determiniert, auch wenn keine homogenen Vorstellungen (mehr) in einer zunehmend individualisierten Gesellschaft bestehen. Es ergeben sich also

gewisse Trägheitsmomente. Nationale und international vergleichende Untersuchungen ebenso wie die aktuellen Umfragedaten zeigen denn auch für Deutschland eine hohe Übereinstimmung der Gerechtigkeitsvorstellungen in der Bevölkerung mit den durch die jeweilige Sozialpolitik transportierten Gerechtigkeitsmodellen, aber auch Tendenzen, die eine Modifikation der herrschenden Sozialpolitik ratsam erscheinen lassen.⁷⁷

Aus der Anlage des deutschen Wohlfahrtsstaats als Sozialversicherungsstaat folgt insbesondere, dass die Sozialpolitik ein Abbild der Situation auf dem Arbeitsmarkt ist. Die Arbeitnehmer mit guten Positionen sind auch sozialpolitisch gut abgesichert, weil sie die sozialversicherungstechnisch notwendigen Voraussetzungen erfüllen. Diejenigen Arbeitnehmer hingegen, die sich aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu benachteiligten Arbeitsmarktsegmenten keine stetige Erwerbsbiographie aufbauen können, werden auch mit einer schlechteren sozialen Absicherung konfrontiert, da sie die Bedingungen der Sozialversicherungen nur unzureichend erfüllen können. Zudem entwickeln sich bestimmte Gerechtigkeitsnormen, die dann wiederum ihren Ausfluss in spezifischen Lohn- und Lohnstrukturformen finden, ebenfalls im sogenannten primären Arbeitsmarkt⁷⁸ und werden gesamtgesellschaftlich wirksam. Diese Verlängerung der Arbeitsmarktsituation in die Sozialpolitik hinein und die gleichzeitige Betonung des Versicherungsprinzips führen somit zu der herausragenden Stellung des Prinzips der Leistungsgerechtigkeit gegenüber dem Bedarfsprinzip.

Schließlich muss auch noch auf den Punkt der Chancengleichheit hingewiesen werden⁷⁹, der ja sowohl unter Gerechtigkeitsaspekten als auch als konstitutives Element der Sozialen Marktwirtschaft eine wichtige Rolle spielt. Vor dem Hintergrund der Dominanz von Erwerbsarbeit für die soziale und ökonomische Stellung inner-

76 Für eine Zusammenfassung der Argumente für eine öffentliche Arbeitslosenversicherung siehe Schneider et al. (2004).

77 Vgl. hierzu Liebig/Lengfeld/Mau (2004) sowie die Umfrageergebnisse in Abschnitt 3.1.

78 de Gijssel (1984, S. 31)

79 Vgl. Hierzu Becker/Hauser (2004) und Ott (2003) sowie Berger/Schmidt (2004) hinsichtlich der unterschiedlichen Implikationen für die soziale Sicherung in Folge der verschiedenen Gerechtigkeitsvorstellungen.

halb der Gesellschaft zum einen und der herrschenden Arbeitslosigkeit zum anderen wird Gerechtigkeit im Sinne von Teilhabechancen am zentralen gesellschaftlichen Allokations- und Verteilungsmechanismus Erwerbsarbeit interpretiert. Im Sinne einer derartigen Teilhabeberechtigung ist zunächst zu fragen, über welche Kanäle Gleichheit oder Ungleichheit wahrgenommen wird: Wird Ungleichheit über den Bezug von Einkommen oder über die Möglichkeit der Teilnahme am Erwerbsleben als Voraussetzung für den Bezug von Einkommen betrachtet? Unterstellt man, dass der zweite Zusammenhang der entscheidende ist, was sich aus der Forschung zu den psychosozialen Folgen von Arbeitslosigkeit ableiten ließe⁸⁰, so erschließen sich Wirkungsmöglichkeiten einer investiven Sozialpolitik, wie sie auch im Zuge des sozioökonomischen Strukturwandels immer wichtiger wird.

In Anbetracht des hohen Stellenwerts der Arbeit im Wertesystem der Deutschen geht es zum einen um die Akzeptanz neuer Erwerbssituationen entlang der immer noch so genannten atypischen Beschäftigungsformen. Zum anderen und vor allem aber geht es um die Inklusion der Nicht-Erwerbstätigen über Erwerbsarbeit und nicht wie bisher über materielle Absicherung. In Zeiten eines rasanten sozioökonomischen Strukturwandels kann sich die Gesellschaft nicht mehr darauf verlassen, dass das Individuum seinen Weg zurück in den Arbeitsmarkt alleine findet. Hier müssen schnell greifende Instrumente der Weiterbildung etabliert werden, die zu einer höheren Wiedereinstellungsbefähigung („employability“) führen. Darüber hinaus muss auch über eine geeignete Kombination von Erwerbsarbeit und ehrenamtlicher Tätigkeit nachgedacht werden. Letztere wird zur Bewältigung der demographischen Entwicklung immer wichtiger, kann aber nicht den Arbeitslosen aufgebürdet werden, da dieser Gruppe durch die Erfahrung der damit verbundenen gesellschaftlichen Exklusion die Motivation auch und gerade diese Tätigkeiten zu

übernehmen, verloren geht.⁸¹ Eine Reformoption bestünde insofern darin, die Aufteilung von Erwerbstätigkeit und Ehrenamt nicht zwischen den Personen, sondern jeweils innerhalb einer Person, d.h. im Verlauf ihrer Erwerbsbiographie zu organisieren.⁸² „Zukünftige Generationen werden unsere Lebensläufe einmal als irrational bezeichnen. Wir komprimieren unser Arbeitsleben in die Zeit, in der wir Kinder bekommen und großziehen könnten. Wenn wir knapp sechzig Jahre alt sind, gehen wir in Rente und genießen Jahrzehnte, die zumeist aus den Sozialabgaben jüngerer Eltern, die gleichzeitig für ihre eigenen Kinder aufkommen müssen, finanziert werden. Wir verschieben die Freizeit unseres Lebens auf jene Jahre, in denen wir keine Kinder mehr zeugen können und die eigenen Kinder unsere Zeit und Kraft kaum noch benötigen.“⁸³ Um dem entgegenzuwirken, wäre zugleich eine Reorganisation des Arbeitsmarktes notwendig. Damit könnten nicht nur die älteren Arbeitnehmer mit ihrem für die Unternehmen doch sehr wichtigen Humankapital im Arbeitsmarkt gehalten werden, sondern auch die Jüngeren, deren Arbeitslosigkeit in Deutschland bisher statistisch unterschätzt war, besser in den Arbeitsmarkt integriert werden.

Insgesamt erfordern die Strukturwandelprozesse somit auch eine Dynamik in den gesellschaftlichen Gerechtigkeitsvorstellungen, an deren Ende die Chancen- und Teilhabegerechtigkeit eine relevantere Rolle als die Verteilungsgerechtigkeit spielen sollte.

4.2 Politikvermittlung und Erwartungsmanagement

Wie gezeigt wurde, besteht grundsätzliche Reformbereitschaft der Bevölkerung in Deutschland. Die Einsicht in die Notwendigkeit von Anpassungen ist nach der Datenlage erheblich gewachsen. Allerdings erweisen sich die Reformorientierungen bei näherem Hinsehen als ambivalent und

80 vgl. beispielsweise Kieselbach (1994) und Layard (2005)

81 Siehe dazu bereits in den 1930er Jahren die bahnbrechende Studie von Jahoda/Lazarsfeld/Zeisel (1960)

82 Siehe hierzu auch die Konzeption der Übergangsarbeitsmärkte, bspw. Schmid (2002)

83 Vaupel (2004) zitiert nach Prantl (2005, S. 84-85)

im Verlauf der Reformdebatte war ein fortschreitender Vertrauensverlust zu verzeichnen. Eine derartige Widersprüchlichkeit beruht sicher auch darauf, dass Leistungsänderungen als individuelle Kürzungen („Sozialabbau“) wahrgenommen werden, während der damit verbundene gesamtwirtschaftliche Nutzen für den Einzelnen („Umbau des Sozialsystems“) diffus bleibt. „Jedes Bemühen, die soziale Sicherung von Grund auf zu reformieren, stößt damit auf den Widerstand einer weitgefassten, aber diffusen Solidargemeinschaft. Infolge der Überlappung unterschiedlicher Zielsetzungen und verschiedener Instrumente, der daraus folgenden Intransparenz hinsichtlich ihrer Gesamtwirkung sowie der aufgrund einer kaum äquivalenzorientierten Finanzierung entstehenden Illusion über die tatsächliche Traglast vermutet jeder, dass eine Reform auch ihn schlechter stellen wird. Aus dem natürlichen Verlangen, nicht schlechter gestellt zu werden und Besitzstände zu wahren, resultiert der Widerstand folgerichtig“.⁸⁴

Insgesamt dominieren somit die Beharrungstendenzen in Politik und Gesellschaft, da die Bürger den Nutzen der verschiedenen, mehr oder weniger isoliert nebeneinander stehenden Maßnahmen nicht wahrnehmen, sondern primär die damit verbundenen Kosten sehen. Von Zuversicht, dass Reformen einen Wandel zum Besseren bringen, ist wenig zu spüren. Vielmehr scheint es darum zu gehen, Schlimmeres zu verhindern. Reformpolitik wird nach den bisherigen Erfahrungen vom Wähler denn auch eher bestraft als belohnt.⁸⁵ Schon aus Gründen des Machterhalts bzw. des Machterwerbs kommt die Politik daher nicht umhin, um Akzeptanz für den Reformkurs zu werben. Darüber hinaus bedarf es der Vertrauensbildung, weil ein wesentlicher Bestandteil erfolgreicher Wirtschafts- und Sozialpolitik darin

besteht, die Bürger zu ökonomisch aktivem Verhalten zu motivieren und damit Wachstum und Dynamik zu erzeugen. Reformfähigkeit, so die hier vertretene These, stellt sich daher auch als eine Herausforderung an die Politikvermittlung.

Daher lohnt ein kurzer Blick auf die bisherige Reformdebatte, deren Verlaufsmuster trefflich beschrieben wurde wie folgt: „Erst wird lange gestritten, dann hektisch verhandelt, vorschnell ein Konzept präsentiert, mit allen Mitteln verteidigt und schließlich Stück für Stück demonstriert.“⁸⁶ Ohne die Reformkommunikation hier präzise analysieren zu wollen – etwa um operative Kommunikationsstrategien daraus zu entwickeln⁸⁷ – lassen sich doch markante Defizite aufzeigen. Im Kern handelt es sich dabei um drei miteinander verwobene Problembündel, nämlich handwerkliche Mängel, Merkmale des mediatisierten Politikstils sowie Schwächen der Politikformulierung. Im folgenden seien nur die wichtigsten Aspekte knapp skizziert:

- Zu den *handwerklichen Mängeln der Politikvermittlung* zählt die mangelnde Verlässlichkeit der Informationen über Reformmaßnahmen, die nur lückenhaft, sukzessive, widersprüchlich oder sogar fehlerhaft kommuniziert werden. Der hierdurch vermittelte Eindruck mangelnder Kohärenz ist auch auf Defizite in der horizontalen Koordinierung der Reformpolitik zurückzuführen. Probleme regierungsinterner Abstimmung finden so ihren Niederschlag in der Außendarstellung.⁸⁸ Zudem ist die eher reaktive Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung dem medialen Agenda-Setting strukturell unterlegen.⁸⁹
- Eng damit zusammen hängen Probleme der *Mediatisierung von Politik*.⁹⁰ Die Eigengesetzlichkeiten des Leitmediums Fernsehen brin-

84 Hüther/Premier (1997, S. 119.)

85 Vgl. Franke (2003).

86 Lars Rademacher, „Wie sag ich’s dem Bürger?“, in: Politik & Kommunikation, (2004) 4, S. 28-30, hier S. 28; siehe auch Müller (2003).

87 Empfehlungen der Kommunikationsprofis sind vielfältig nachzulesen; vgl. z.B. Kretschmer (2003) oder Rademacher (2004).

88 Hirscher/Korte (2003).

89 Den fehlenden Einfluss des BPA auf „die öffentlichen Deutungskämpfe“ kritisierte etwa Toralf Staud, „Schönreden für Schröder“, in: Die Zeit, Nr. 34 v. 12.08.2004, S. 5f.

90 Vgl. Meyer (2001a).

gen es mit sich, dass tagtäglich neue Meldungen über die Reformpolitik in knappen 30 bis 90-Sekunden-Statements verbreitet werden. Kommentarlage, demoskopische Stimmungsbarmeter, Wirtschaftsprognosen scheinen den Takt der Politik vorzugeben. Kennzeichnend ist zudem die Personalisierung politischer Sachverhalte, wohingegen die Komplexität und Prozesshaftigkeit von Reformpolitik – zumal in der Verhandlungsdemokratie mit ihren vielfältigen Verflechtungen – kaum verständlich abgebildet wird.

- Einen dritten Problemkomplex bildet die *Politikformulierung*, d.h. die inhaltlich-sprachliche Dimension der Reformpolitik. Zu beobachten ist über weite Strecken, dass der Sinnzusammenhang von Reformentscheidungen nicht hinreichend erklärt wird. Anstelle einer stringenten Reformkonzeption werden permanent Warenhauskataloge voller Einzelmaßnahmen präsentiert und diskutiert.⁹¹ Schließlich ist die mangelnde semantische Sensibilität der Reformrhetorik für Außenstehende geradezu verblüffend, siehe die – inzwischen viel kritisierten – Negativbeispiele „Hartz IV“ oder „Kopfpauschale“.

Im Ergebnis erscheint Politik weniger als „Steuermann“ denn als „Getriebene der Medienagenda“. Es dominiert der Eindruck einer tagesfixierten Ad-hoc-Politik – jedenfalls dann, wenn Einzelpolitiken punktuell, ohne Verknüpfung mit den langfristigen Zielen vermittelt werden. All dies trägt zur fehlenden Überzeugungskraft der Reformkommunikation und damit einer mangelnden Orientierungsleistung der Politik bei.

Dass eine konsequente Reformkommunikation notwendig ist, um Akzeptanzbarrieren zu überwinden, findet zwischenzeitlich stärkere Beachtung. Die Politikstrategen reagieren hierauf

mit formelhaften Bekenntnissen, man müsse „die Menschen mitnehmen“, sowie mit vermehrten Anstrengungen auf dem Gebiet des Politikmarketings, z.B. in Form groß angelegter Kampagnen.⁹² Dabei geht es um viel mehr: Eine Reformdebatte, die auf die Überwindung der Vertrauenserosion abzielt, müsste als Lernprozess angelegt sein. Von zentraler Bedeutung erscheint dabei ein gezieltes Erwartungsmanagement, das vorhandene Verhandlungs- und Konsenszwänge berücksichtigt. Zu recht wurde darauf hingewiesen, dass in der Reformdebatte vielfach realitätsferne Maßstäbe angelegt werden.⁹³ Die vorhandenen Vetostrukturen erfordern langwierige Aushandlungsprozesse und Kompromissuche, wie sie auch der konsensorientierten politischen Kultur in Deutschland näher kommen. Angesichts des Problemdrucks wird hingegen eine kraftvolle, ebenso zügige wie innovative Reformpolitik nach dem Vorbild zentralstaatlicher Wettbewerbsdemokratien eingefordert. Dies entspricht auch durchaus dem in der Bevölkerung vorhandenen Wunsch nach einer starken politischen Führung.⁹⁴ Solange aber ein grundlegender institutioneller Umbau, etwa des föderalen Systems mit dem Bundesrat als Vetospieler in weiten Teilen der Bundesgesetzgebung, nicht ernsthaft verfolgt wird, sind derartige Forderungen jedoch eher kontraproduktiv. Ähnliches gilt für den medial inszenierten „Chefsachen-Mythos“ (Karl-Rudolf Korte), der sich langfristig als Machtressource verbraucht, da auch der Bundeskanzler im politischen Alltagsgeschäft in die institutionellen Arrangements der Verhandlungsdemokratie eingebunden ist.⁹⁵

Hinzu kommt, dass die „Medienfixierung der Macht“⁹⁶, die einseitige Konzentration auf professionelles Medienmanagement, oftmals einhergeht mit einer Vernachlässigung der par-

91 Diese Einschätzung der SPD von Joachim Raschke – Joachim Raschke, Der kurze Atem der Politik, in: Berliner Republik 3/03, S. 33-41 – lässt sich auch auf das Erscheinungsbild der gegenwärtigen Opposition übertragen; als aktuelles Beispiel für diese Tendenz kann der sogenannte Jobgipfel vom 17.03.2005 dienen.

92 So z.B. die im März 2003 gestartete Informationskampagne zur Agenda 2010, die zum Jahreswechsel 2004/05 mit einer Medienbeilage unter der Überschrift „Agenda 2010 – Deutschland bewegt sich“ (Kosten: 522.810,- Euro) abgeschlossen wurde; vgl. Pressemitteilung der Bundesregierung vom 29.12.2004.

93 So pointiert Franz Walter; vgl. Walter (2004).

94 Vgl. Glaab/Kiebling (2001).

95 Vgl. Glaab (2001).

96 Michael Hanfeld, „Die Medienfixierung der Macht“, in: FAZ, Nr. 57 v. 08.03.2004, S. 37.

te internen politischen Willensbildung. Jenseits der alt bekannten Probleme innerparteilicher Demokratie zeigen neuere Studien, dass sich die Distanz zwischen Führungsebene und Parteibasis mit der Professionalisierung der Politikvermittlung noch vergrößert. Die Parteitagsregie konzentriert sich auf die mediale Inszenierung, bietet aber kaum ein Forum für notwendige Diskussionen.⁹⁷ Ähnliche Tendenzen sind für die Abstimmungsprozeduren im Machtdreieck zwischen Partei, Fraktion und Regierung anzunehmen. Problematisch erscheint dies im vorliegenden Zusammenhang, weil die Herstellung des parteiinternen Konsenses und die kraftvolle Vermittlung programmatischer Positionen nach außen zwei Seiten einer Medaille bilden. Fehlende parteipolitische Geschlossenheit – die im öffentlichen Erscheinungsbild von Regierung wie auch der Opposition negativ zu Buche schlagende „Kakophonie“⁹⁸ – resultiert somit auch aus Versäumnissen der innerparteilichen Reformdebatte. Denn aller Erfahrung nach lassen sich nicht ausgetragene programmatische Konflikte durch eine noch so professionelle Reformrhetorik nicht überdecken.⁹⁹

Die „zwei Realitätsebenen des Politischen“ (Edgar Grande) – der Entscheidungspolitik und ihrer medialen Darstellung – müssten insofern stärker in Einklang gebracht werden. In Anbetracht der Tatsache, dass die Reformpolitik die in der Bevölkerung vorhandenen, konfligierenden Interessen und Bedürfnisse nicht vollends befriedigen können, geht es nicht zuletzt darum, realistische Reformziele aufzuzeigen. Stimmungsschwankungen angesichts ausbleibender schneller Erfolge von Reformschritten sind auch ein Indiz für überzogene – und nicht selten von der Politik selbst geweckte – Erwartungen. In Zeiten fluktuierender Wählermärkte

mag diese „Verkaufsstrategie“ kurzfristig rentabel sein, mittel- bis langfristig sind die Kosten des Vertrauensschwundes in die Politik als Ganzes jedoch zu hoch.

4.3 Systemwechsel oder „Muddling through“

Ein Strukturwandel in der Sozialpolitik erfordert weitreichende Reformen, die im bestehenden Institutionengefüge – so die vorliegende Argumentation – behindert werden. Zu berücksichtigen ist gleichwohl, dass der durch den institutionellen Kontext mit definierte Handlungskorridor von den politischen Entscheidungsträgern selbst auch verändert werden kann.¹⁰⁰ Reformen werden hierdurch keineswegs zum „Selbstläufer“, aber es bestehen Optimierungsmöglichkeiten im Bereich der Entscheidungswege und -mechanismen. Der politische Wille zu Reformentscheidungen wäre insofern notwendig für den institutionellen Wandel – für die Reform vor der Reform – wie auch für den Strukturwandel in der Sozialpolitik selbst.

Im Zentrum institutioneller Reformüberlegungen, die auf eine Stärkung der staatlichen Handlungsfähigkeit abzielen, steht die *Föderalismusreform*.¹⁰¹ Neben zahlreichen wissenschaftlichen Expertisen und Politikempfehlungen, die auch verstärkt das Leitbild des „Wettbewerbsföderalismus“ sowie der Europafähigkeit thematisieren¹⁰², liegen konkrete Reformvorschläge aus der „Föderalismuskommission von Bundestag und Bundesrat“ auf dem Tisch. Diese erklärte allerdings trotz beachtlicher Verhandlungsfortschritte am 17. Dezember 2004 ihr Scheitern.¹⁰³ Grundsätzlich einig hatten sich Bund und Länder in der Zielsetzung gezeigt, effizientere und transparentere Entscheidungsstrukturen durch eine

97 Vgl. Meyer (2001b) sowie Nullmeier/Saretzky (2002).

98 Siehe Politbarometer v. Oktober 2004: „Streit um Kopfpauschale schadet dem Ansehen der Union. CDU/CSU kommen auf schlechtesten Wert seit zwei Jahren“, FAZ v. 16./17.10.2004.

99 Weiterführend vgl. Fischer, S. (2005).

100 Scharpf (2000); Kaiser (2002).

101 Zur Reformdiskussion vgl. z.B. Fischer/Große Hüttmann (2001), Münch (2001), Margedant (2003).

102 Vgl. beispielsweise Bizer/Sesselmeier (2004), S. 135-157; Fischer et al. (2004); zum europabezogenen Reformbedarf des deutschen Föderalismus siehe aktuell Große Hüttmann (2005).

103 Günter Bannas, „Widerstand aus den eigenen Reihen“, in: FAZ, Nr. 297 v. 20.12.2004, S. 4.

Entflechtung der im Grundgesetz verankerten Mischzuständigkeiten zu erreichen. Bundeskompetenzen in der Rahmen- und der konkurrierenden Gesetzgebung wären demnach zugunsten der Länder abzubauen (Aufgabenentflechtung), die im Gegenzug eine deutliche Einschränkung der Zustimmungspflichtigkeit von Bundesgesetzen (Bundesratsmitwirkung) hinnehmen müssten.

Ohne Vorschläge und Verhandlungsstrategien der Föderalismuskommission hier detaillierter zu analysieren, lässt sich dennoch ein Interessenkonflikt zwischen Bund und Ländern konstatieren.¹⁰⁴ Neben den Regelungen zur Abschaffung der Rahmengesetzgebung (Art 75, Abs. 1 GG), die in die ausschließliche Landes- oder aber in die (konkurrierende) Bundeszuständigkeit überführt werden sollte, war insbesondere die Frage eigenständiger Zugriffsrechte der Länder umstritten. Veranschaulichen lässt sich diese Konfliktlinie anhand von zwei zentralen Reformvorschlägen zur Änderung der Zuständigkeitsystematik: den „*Öffnungsklauseln*“ einerseits und der „*Positivliste*“ andererseits: Der Bund favorisierte – abgesehen von der Rückübertragung von Einzelmaterien an die Länder – einfachgesetzliche Öffnungsklauseln, die den Ländern in Einzelfällen ein begrenztes Modifikationsrecht von Bundesgesetzen einräumen sollen. Die generelle Zustimmungspflichtigkeit bei Ländermaterien würde damit entfallen. Die Ministerpräsidenten hatten zwar ihre Bereitschaft signalisiert, auf Mitwirkungsrechte zu verzichten. Statt dessen sollte den Ländern aber in bestimmten Bereichen der konkurrierenden Gesetzgebung – gemäß einer sogenannten *Positivliste* – ein eigenständiges, bereichsspezifisch im Grundgesetz verankertes Zugriffsrecht gewährt werden. Demzufolge könnten sie von Bundesgesetzen abweichende Gesetze beschließen („Landesrecht vor

Bundesrecht“). Dies hätte auch einen ersten Schritt in Richtung eines asymmetrischen Föderalismus bedeutet, in dem einzelne Länder gemäß ihrer (finanziellen) Leistungsfähigkeit bestimmte Gesetzgebungszuständigkeiten wahrnehmen könnten.

Die vordergründig an der Frage der Zuständigkeiten in der Bildungspolitik gescheiterten Verhandlungen der Reformkommission zielten nicht nur von Anfang an auf Paketlösungen ab, sondern wurden stets auch am „achteckigen Tisch“ (Franz Müntefering) geführt, d.h. sie umspannten mehrere, einander überlagernde Konfliktlinien.¹⁰⁵ Zu dem erwähnten Gegensatz zwischen Bund und Ländern traten Divergenzen zwischen Koalitions- und Oppositionsparteien („solidarischer Föderalismus“ versus „Wettbewerbsföderalismus“) sowie zwischen Ländern im Osten einerseits und im Westen andererseits. Vor allem aber stellten die fundamentalen Interessengegensätze zwischen den starken („groß und reich“) und schwachen („klein und arm“) Ländern eine schwer zu durchbrechende Konfliktlinie dar. Denn mehr Wettbewerbsföderalismus impliziert letztlich auch eine Abkehr vom Prinzip der „Einheitlichkeit“ bzw. „Gleichwertigkeit“ der Lebensverhältnisse. Eine Reform des Finanzausgleichs wurde deshalb vorläufig ebenso ausgeklammert wie eine umfassende Neuregelung der Steuerhoheit.¹⁰⁶ Gleiches gilt für die Neugliederung der Bundesländer. Fest steht, dass eine Föderalismusreform einer Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat bedarf. Aufgrund der Interessenkonstellation, aber auch der Pfadabhängigkeit der Föderalismusedwicklung ist daher gegenwärtig nicht davon auszugehen, dass es zu einer kompletten Umgestaltung des föderativen Systems – weg vom Beteiligungsföderalismus hin zum Wettbewerbsföderalismus – kommen wird.

104 Zu den Diskussionssträngen und Positionsverlagerungen vgl. detaillierter Fischer (2005) sowie Schultze (2005).

105 Günter Bannas, „Am Freitag wird die Uhr angehalten. Am ‚achteckigen Tisch‘ der Föderalismuskommission wird bis zuletzt gehobelt“, in: FAZ, Nr. 292 v. 14.12.2004, S. 3.

106 Zum aktuellen Stand der Debatte vgl. Färber/Otter (2005).

Ein zweiter Diskussionsstrang zum institutionellen Umbau des Entscheidungssystems soll hier nicht unerwähnt bleiben: Infolge der eher kurzen Legislaturperioden und vor allem der dazwischen liegenden Landtagswahlen sowie der tatsächlichen oder vermeintlichen Wechselbezüge zwischen Bundes- und Landtagswahlen befindet sich die Politik nahezu permanent im Wahlkampf und ist folglich hauptsächlich an kurzfristigen Lösungen interessiert, die bis zum nächsten Wahltermin Erfolge zeitigen. Zeitfenster, in denen sich parteiübergreifend Reformkoalitionen schmieden lassen, sind mithin äußerst knapp bemessen. Daher werden immer wieder Überlegungen zu einer Wahlrechtsreform in Deutschland aktualisiert, deren Realisierungschancen allerdings – dies sei gleich vorweggeschickt – als eher gering einzuschätzen sind. Die Vorschläge reichen von kleineren Korrekturen (Verlängerung der Legislaturperioden in Bund und Ländern, Zusammenlegung von Wahlterminen bzw. Landtagswahlen als „midterm elections“) bis hin zur generellen Revision, d.h. die Abschaffung der personalisierten Verhältniswahl durch ein Mehrheitswahlrecht auf Bundesebene.¹⁰⁷ Hervorzuheben ist, dass sich das Gesicht der Parteiendemokratie damit nachhaltig verändern würde. Denn ein Mehrheitswahlrecht begünstigt Regierungswechsel sowie die Herausbildung von Zwei-Parteiensystemen und schafft in der Regel klare Mehrheiten. Es beseitigt damit den Koalitionszwang und erweitert so den Handlungskorridor der Regierung – was zugleich die Zuordenbarkeit politischer Verantwortung erleichtert. Richtig ist aber auch, dass in Zeiten fluktuierender Wählermärkte bei Wahlen nach Verhältniswahlrecht die Wahrscheinlichkeit von Regierungswechseln ebenfalls steigt. Selbst absolute Mehrheiten liegen im Bereich des Möglichen. Schließlich waren es in der Geschichte der Bundesrepublik gerade die kleinen Parteien, die nicht nur eine wichtige Korrektivfunktion erfüll-

ten, sondern auch Innovationskraft aufbrachten – im Mehrheitswahlrecht wären sie chancenlos. Nicht zuletzt aus diesem Grund war eine derartige grundgesetzkonforme Gesetzesänderung, die von der Wählerschaft auch als ungerecht empfunden werden dürfte, denn auch bislang nicht durchsetzbar.

Wenn also der institutionelle Umbau des – unter anderen Kontextbedingungen durchaus bewährten – Entscheidungssystems nicht vorankommt, so verstellt dies die Reformperspektive nicht grundsätzlich. In einem hoch verflochtenen politischen System mit Verhandlungszwängen und Kompromissorientierung bleibt das kräfteverschleißende „muddling-through“ als einzig gangbare Reformstrategie. Informelle Arrangements und die Fähigkeit zur Moderation und Aushandlung von Kompromisslinien gewinnen damit an Bedeutung. Die Fähigkeit zur Problemerkennung und -lösung müsste folglich gestärkt werden, z.B. durch externe Beratung/Expertenkommissionen, die nicht nur zur Entwicklung kohärenter Politikkonzeptionen beitragen können, sondern mittels ihrer Öffentlichkeitsfunktion auch politischen Druck erzeugen.¹⁰⁸ Demgegenüber scheint eine Wiederbelebung tripartistischer Runden derzeit wenig erfolgsversprechend, denn weder sind die jeweiligen innerverbandlichen Probleme gelöst noch gibt es Andeutungen einer wirtschafts- und sozialpolitischen Strategie der Bundesregierung für den Umgang mit einer solchen Runde, die die spezifische Tauschproblematik politischer Güter zum Inhalt hat. Schließlich erscheinen kleine Reformschritte auch als der einzig gangbare Weg, um die von der gegenwärtigen Organisation der sozialen Sicherung geschützten Insider „mitzunehmen“, ihnen also die Angst zu nehmen, dass sie zu Verlierern des Umbaus werden.¹⁰⁹ Die Fokussierung auf diese Gruppe ist allein schon aus wahlstrategischen Überlegungen notwendig, da ohne die Insider keine Wahlen zu gewinnen sind.

107 Jesse (2003)

108 Vgl. hierzu bspw. Eichhorst/Wintermann (2003) und Funk (2000), auch hier lässt sich von Erfahrungen anderer Länder lernen, um Defizite der vorherrschenden dezisionistischen Politikberatung zu überwinden und das politikgestaltende Potenzial besser zu nutzen; vgl. Zinterer (2004).

109 Vgl. Eichhorst/Thode (2004)

5. Fazit

Ausgehend von den Ursachendiagnosen für das deutsche Problem der Inkompatibilität von sozialstaatlicher Organisation und Reaktionsfähigkeit auf Probleme des sozioökonomischen Wandels ist auf der policy-Ebene durchaus ein breit gefasster Erkenntnis-Mainstream zu konstatieren, der zudem durch die Erfahrungen anderer Wohlfahrtsstaaten gestützt wird. Die Ursachen für die Umsetzungsverzögerungen sind denn auch eher auf den institutionellen und politökonomischen Ebenen zu suchen. Hier wären Reformen vor den Sozialreformen auf der Ebene der expliziten und impliziten Institutionen notwendig. Da dies aber einen gewissen Vorlauf bedingt, muss bis dahin der Weg des muddling-through beschritten werden verbunden mit der Hoffnung, dass dieses piecemeal engineering in die gleiche Richtung weist wie ein eventueller großer Wurf.

Wenn man den Politikwandel als Lernprozess begreift, lassen sich neue Reformkorridore nur durch die Herausbildung neuer Werteprioritäten in der Sozialpolitik erschließen. Durch veränderte Kausalannahmen, z.B. hinsichtlich der strukturellen Voraussetzungen und der Ressourcen der Sozialpolitik, wandelt sich langfristig auch die Denkweise über Ziele und Methoden zur Problemlösung im relevanten Politikfeld.¹¹⁰ Dies gilt für die politischen Akteure selbst, aber auch die politische Gemeinschaft insgesamt. Letztlich geht es um die Orientierungsleistung der Politik, die Ziele und Methoden der Reformpolitik nicht nur technokratisch (Alternativlosigkeit), sondern auch normativ (beste gangbare Alternative) begründen muss. Voraussetzung dafür ist auch eine ernsthafte Grundwertedebatte der Parteien – und durch sie vermittelt der Gesellschaft – inklusive der Programmsemantik.

110 Vgl. Sabatier/Jenkins-Smith (1993); Schmid (2003).

Literatur

- Althammer, J. (2002): Erwerbsarbeit in der Krise? Zur Entwicklung und Struktur der Beschäftigung im Kontext von Arbeitsmarkt, gesellschaftlicher Partizipation und technischem Fortschritt, Berlin
- Andersen, U. (1996): Föderalismus in Deutschland, Schwalbach/Ts.
- Becker, I./Hauser, R. (2004): Soziale Gerechtigkeit – eine Standortbestimmung. Zieldimensionen und empirische Befunde, Berlin
- Benda, E. (1996): Der Sozialstaat aus Verfassungssicht, in: Dierkes, M./Zimmermann, K. (Hrsg.): Sozialstaat in der Krise. Hat die soziale Marktwirtschaft noch eine Chance?, Frankfurt a.M., 37-52
- Berger, P./Schmidt, V. (Hrsg.) (2004): Welche Gleichheit, welche Ungleichheit? Grundlagen der Ungleichheitsforschung, Wiesbaden
- Bertola, G./Boeri, T./Nicoletti, G. (eds.) (2001): Welfare and Employment in a United Europe, Cambridge/Mass
- Benz, A./Lehmbruch, G. (Hrsg.) (2002): Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive (PVS, Sonderheft 32), Opladen
- Benz, A. (2003): Reformpromotoren oder Reformblockierer? Die Rolle der Parteien im Bundesstaat, in: APuZ, B 29-30, 32-38
- Bizer, K./Sesselmeier, W. (2004): Reformprojekt D. Wie wir die Zukunft gestalten können, Darmstadt
- Borchert, J. (1998): Ausgetretene Pfade? Zur Statik und Dynamik wohlfahrtsstaatlicher Regime, in: Lessenich, S./Ostner, I. (Hrsg.): Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive, Frankfurt a.M./New York, 137-176.
- Bulmahn, T. (2002): Lebenswerte Gesellschaft. Freiheit, Sicherheit und Gerechtigkeit im Urteil der Bürger, Wiesbaden
- Buti, M./Franco, D./Pench, L. (eds.) (1999): The Welfare State in Europe, Cheltenham
- Croissant, A. (2002): Regierungssysteme und Demokratietypen, in: Lauth, H.-J. (Hrsg.): Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung, Wiesbaden, 131-165
- Czada, R. (1994): Konjunkturen des Korporatismus: Zur Geschichte eines Paradigmenwechsels in der Verbändeforschung, in: Streeck, W. (Hrsg.): Verbände und Staat (Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 25), Opladen, 37-64
- Czada, R. (2002): Demokratietypen, institutionelle Dynamik und Interessenvermittlung: Das Konzept der Verhandlungsdemokratie, in: Lauth, H.-J. (Hrsg.): Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung, Wiesbaden, 292-318
- Czada, R./Schmidt, M. G. (Hrsg.) (1993): Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit, Opladen
- Dallinger, U. (2005): Generationengerechtigkeit – die Wahrnehmung in der Bevölkerung, in: APuZ, B 8, 29-37
- De Gijssel, P. (1984): Individuum und Gerechtigkeit in ökonomischen Verteilungstheorien, in: Ökonomie und Gesellschaft, Jahrbuch 2: Wohlfahrt und Gerechtigkeit, Frankfurt a.M./New York, 14-66
- Döring, D. (2004): Sozialstaat, Frankfurt a.M.
- Eichhorst, W. (2002): Bündnis für Arbeit – Chancen vergeben?, in: Sozialer Fortschritt 51, 274-278

- Eichhorst, W./Wintermann, O. (2003): Reformstau: Beratungsresistenz oder Versagen der Politikberatung? Wirtschafts- und sozialpolitische Beratung im internationalen Vergleich, in: Sozialer Fortschritt 52, 163-170
- Eichhorst, W./Thode, E./Winter, F. (2004): Benchmarking Deutschland 2004: Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Berlin
- Eichhorst, W./Profit, S./Thode, E. (2001): Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Berlin
- Eichhorst, W./Thode, E. (2004): Arbeitsmarktreflexionen im Spannungsfeld zwischen Insidern und Outsidern, in: Wirtschaftsdienst 2003/2, 100-107
- Eichhorst, W./Walwei, U. (2005): Der deutsche Arbeitsmarkt im internationalen Vergleich – Problemlagen und Reformoptionen, in: Sozialer Fortschritt 54, 1-12
- Esping-Andersen, G. (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton
- Färber, G./Otter, N. (2005): Reform der Finanzverfassung – eine vertane Chance?, in: APuZ, B 13-14, 33-38
- Fischer, S. (2005): Gerhard Schröder und die SPD. Das Management des programmatischen Wandels als Machtfaktor (Schriftenreihe der Forschungsgruppe Deutschland, Bd. 17), München
- Fischer, T. (2005): Die Kompetenzdebatte in der deutschen Föderalismuskommission, in: Bußjäger, P./Hrbek, R. (Hrsg.), Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich (Schriftenreihe des Instituts für Föderalismus, Bd. 96), Wien (im Erscheinen)
- Fischer, T./Große Hüttmann, M. (2001): Aktuelle Diskussionsbeiträge zur Reform des deutschen Föderalismus – Modelle, Leitbilder und die Chancen der Übertragbarkeit, in: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2001, Baden-Baden, 128-142
- Fischer, T. et al. (2004): Föderalismusreform in Deutschland. Ein Leitfaden zur aktuellen Diskussion und zur Arbeit der Bundesstaatskommission (Forum Föderalismus 2004), Gütersloh
- Franke, S. F. (2003): Wählerwille und Wirtschaftsreform, in: APuZ, B 18-19, 24-31
- Frech, S./Schmid, J. (Hrsg.) (2004): Sozialstaat. Reform, Umbau, Abbau?, Schwalbach/Ts.
- Funk, L. (200#): Wissenschaftliche Beratung der Wirtschaftspolitik: Ist Politikerberatung wirklich obsolet?, in: Albertshäuser, U./Knödler, H. (Hrsg.): Ökonomie und Politikberatung im Spannungsfeld von Theorie und Praxis, Berlin 2000, S. 75-1008
- Gallie, D./Paugam, S. (eds.) (2000): Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe, Oxford
- Gerlach, K. (1998): Wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Schlussfolgerungen für Deutschland – ein Resümee der Diskussionsbeiträge, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 31, 348-350
- Giering, C./Metz, A. (2004): Versuchslabor der Integration. Chancen und Risiken der „offenen Methode der Koordinierung“; abrufbar unter http://www.cap-lmu.de/publikationen/2004/spotlight_versuchslabor_integrati.on.php
- Glaab, M. (2001): Mediatisierung als Machtquelle von Regierungschefs, in: Korte, K.-R./Hirscher, G. (Hrsg.): Darstellungspolitik oder Entscheidungspolitik? Über den Wandel von Politikstilen in westlichen Demokratien, München, 106-121
- Glaab, M./Kießling, A. (2001): Legitimation und Partizipation, in: Korte/Weidenfeld (Hrsg.), 570-611
- Glaab, M. (Hrsg.) (2003): Impulse für eine neue Parteiendemokratie. Analysen zu Krise und Reform (Schriftenreihe der Forschungsgruppe Deutschland, Bd. 15), München
- Große Hüttmann, M. (2005), Wie europafähig ist der deutsche Föderalismus, in: APuZ, B 13-14, 27-33

- Hackmann, J. (1996): Verteilungsgerechtigkeit aus volkswirtschaftlicher Sicht: Vorüberlegungen zu einer Steuerverteilungslehre, in: Nutzinger, H. (Hrsg.): Wirtschaftsethische Perspektiven III: Unternehmensethik, Verteilungsprobleme, methodische Ansätze, Berlin, 95-136
- Hassel, A. (1999): Bündnisse für Arbeit: Nationale Handlungsfähigkeit im europäischen Regimewettbewerb, MPIfG Discussion Paper 99/5 Köln
- Hassel, A. (2004): Kann Politik strategisch sein?, in: Berliner Republik 5/2004, 20-26
- Held, M./Kubon-Gilke, G./Sturn, R. (Hrsg.) (2002): Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik, Jahrbuch 1: Gerechtigkeit als Voraussetzung für effizientes Wirtschaften, Marburg
- Heitmeyer, Wilhelm (2004): Deutsche Zustände, Folge 3, Frankfurt a.M.
- Hemerijck, A./Schludi, M. (2000): Sequences of Policy Failures and Effective Policy Responses, in: Scharpf, F./Schmidt, V. (eds.): Welfare and Work in the Open Economy, vol. I: From Vulnerability to Competitiveness, Oxford, 125-228
- Hirscher, G./Korte, K.-R. (Hrsg.) (2003): Information und Entscheidung. Kommunikationsmanagement der Politischen Führung, Wiesbaden
- Homann, K. (1989): Vertragstheorie und Property-Rights-Ansatz – Stand der Diskussion und Möglichkeiten der Weiterentwicklung, in: Biervert, B./Held, M.(Hrsg.): Ethische Grundlagen der ökonomischen Theorie. Eigentum, Verträge, Institutionen, Frankfurt a.M./New York, 37-69
- Hüther, M./Premer, M. (1997): Zwischen individueller und solidarischer Absicherung, in: Wirtschaftsdienst 1997/II, 117-124
- Jahoda, M./Lazarsfeld, P./Zeisel, H. (1960): Die Arbeitslosen von Marienthal, Allensbach und Bonn
- Jesse, E. (2003), Reformvorschläge zur Änderung des Wahlrechts, in: APuZ, B 52, 3-11
- Jochem, S./Siegel, N. (Hrsg.) (2003): Konzertierung, Verhandlungsdemokratie und Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat. Das Modell Deutschland im Vergleich, Opladen
- Kaelble, H./Schmid, G. (Hrsg.) (2004): Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat, Berlin
- Kaiser, A. (2002): Mehrheitsdemokratie und Institutionenreform. Verfassungspolitischer Wandel in Australien, Großbritannien, Kanada und Neuseeland im Vergleich, Frankfurt a.M./New York
- Katzenstein, P. J. (1987): Policy and Politics in West-Germany: The Growth of a Semisovereign State, Philadelphia
- Kieselbach, T. (1994): Arbeitslosigkeit als psychologisches Problem – auf individueller und gesellschaftlicher Ebene, in: Montada, L. (Hrsg.): Arbeitslosigkeit und soziale Gerechtigkeit, Frankfurt a.M./New York, 233-263
- Kirchgässner, G. (1995): Soziale Gerechtigkeit: Produktivkraft, Illusion oder regulative Idee? Einige anmerkungen, in: Brandenburg, A. (Hrsg.): Standpunkte zwischen Theorie und Praxis, Bern, 173-192
- Kleinhenz, G. (1997): Sozialstaatlichkeit in der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 216/4+5, 392-412
- König, T. (1999): Von der Politikverflechtung in die Parteienblockade? Probleme und Perspektiven der deutschen Zweikammergesetzgebung, in: Kaase, M./Schmid, G. (Hrsg.): Eine lernende Demokratie. 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland (WZB-Jahrbuch 1999, Sonderdruck), Berlin, 63-85
- Koller, P. (1994): Gesellschaftsauffassung und soziale Gerechtigkeit, in: Frankenberg, G. (Hrsg.): auf der suche nach der gerechten Gesellschaft, Frankfurt a.M., 129-150
- Koller, P. (1995): Soziale Gleichheit und Gerechtigkeit, in: Müller, H.P./Wegener, B. (Hrsg.): Soziale Ungleichheit und soziale Gerechtigkeit, Neuwied u.a., 53-80
- Koller, P. (2002): Zur Dialektik von Freiheit und Gleichheit, in: Held/Kubon-Gilke/Sturn, 71-96
- Korte, K.-R./Fröhlich, M. (2004): Politik und Regieren in Deutschland, Opladen

- Korte, K.-R./Hirscher, G. (2000): Darstellungspolitik oder Entscheidungspolitik? Über den Wandel von Politikstilen in westlichen Demokratien, München
- Korte, K.-R./Weidenfeld, W. (Hrsg.) (2001): DeutschlandTrendbuch. Fakten und Orientierungen, Opladen
- Kretschmer, H. (2003): Krisenkommunikation: Kann Krise politisch sein?, in: Althaus, M./Cecere, V. (Hrsg.): Kampagne!2, Bd. 3, London, Hamburg, 118-130
- Lampert, H./Althammer, J. (2004): Lehrbuch der Sozialpolitik, Berlin u.a.
- Laufer, H./Münch, U. (1998): Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen
- Layard, R. (2005): Die glückliche Gesellschaft. Kurswechsel für Politik und Wirtschaft, Frankfurt/New York
- Lessenich, S./Ostner, I. (Hrsg.) (1998): Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive, Frankfurt a.M./New York
- Liebig, S./Lengfeld, H./Mau, S. (Hrsg.) (2004): Verteilungsproblem und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften, Frankfurt a.M./New York
- Lijphart, A. (1984): Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries, New Haven
- Lijphart, A. (1999): Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, New Haven/London
- Linsenmann, I./Meyer, Ch. (2002): Dritter Weg, Übergang oder Teststrecke? Theoretische Konzeption und Praxis der offenen Politikkoordination, in: Integration 25, 285-296
- Lotta, R. (2003), Zwischen Kontrolle und Mitregierung. Der Bundesrat als Oppositionskammer, in: APuZ, B 43, 16-22
- Margedant, U. (2003), Die Föderalismusdiskussion in Deutschland, in: APuZ, B 29-30, 6-13
- Metz, A. (2005): Die Offene Methode der Koordinierung im Verfassungsprozess, in: Weidenfeld, W. (Hrsg.): Die Europäische Verfassung in der Analyse, Gütersloh, 136-148.
- Meyer, T. (2001a): Mediokratie. Die Kolonisierung der Politik durch das Mediensystem, Frankfurt a.M.
- Meyer, T. (2001b): Kommunikationsspitzen und Aktivmitglieder. Medien verändern die Struktur des Politischen, in: Machnig, M./Bartels, H.-P. (Hrsg.): Der rasende Tanker. Analysen und Konzepte zur Modernisierung der sozialdemokratischen Organisation, Göttingen, 55-71
- Müller, A. (2003): Das Elend der Reformdebatte. Über die unreflektierte Modernisierungs- und Reformdiskussion in Deutschland, in: APuZ, B 51, 3-9
- Münch, U. (1997): Sozialpolitik und Föderalismus. Zur Dynamik der Aufgabenverteilung im sozialen Bundesstaat, Opladen
- Münch, U. (2001): Konkurrenzföderalismus für die Bundesrepublik: Eine Reformdebatte zwischen Wunschdenken und politischer Machbarkeit, in: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2001, Baden-Baden, 115-127
- Nullmeier, F./Saretzki, T. (Hrsg.) (2002): Jenseits des Regierungsalldays. Strategiefähigkeit politischer Parteien, New York, Frankfurt a.M.
- Nutzinger, H. (2002): Freiheit-Gerechtigkeit-Effizienz: Gesellschaftliche Leitvorstellungen oder Konfliktfelder?, in: Held/Kubon-Gilke/Sturn, 97-132
- Obinger, H./Wagschal, U. (1998): Drei Welten des Wohlfahrtsstaates? Das Stratifizierungskonzept in der clusteranalytischen Überprüfung, in: Lessenich, S./Ostner, I. (Hrsg.): Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive, Frankfurt a.M./New York, 109-136;
- Ott, N. (2003): Sozialpolitik, in: Bender, D. et al. (Hrsg.): Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, München, 487-543

- Pioch, R. (2000): Soziale Gerechtigkeit in der Politik. Orientierungen von Politikern in Deutschland und den Niederlanden, Frankfurt a.M./New York
- Prantl, H. (2005): Kein schöner Land. Die Zerstörung der sozialen Gerechtigkeit, München
- Roller, E. (2002): Erosion des sozialstaatlichen Konsenses und die Entstehung einer neuen Konfliktlinie in Deutschland?, in: APuZ, B 29-30, 13-19
- Rothschild, K. (1992): Ethik und Wirtschaftstheorie, Tübingen
- Rürup, B./Sesselmeier, W. (2001): Wirtschafts- und Arbeitswelt, in: Korte, K.-R./Weidenfeld, W. (Hg.): Deutschland-Trendbuch. Fakten und Orientierungen, Bundeszentrale für politische Bildung Schriftenreihe Band 375, Bonn, 247-288
- Sabatier, P. A./Jenkins-Smith, H. C. (Hrsg.) (1993), Policy-Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach, Boulder
- Scharpf, F. W. et al. (1976): Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts.
- Scharpf, F. W. (1992): Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des 20. Jahrhunderts, in: Kohler-Koch, B. (Hrsg.), Staat und Demokratie in Europa, Opladen, 93-115
- Scharpf, F. W. (1994): Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa, Frankfurt a.M./New York
- Scharpf, F. W. (1998): Die Problemlösungsfähigkeit der Mehrebenenpolitik in Europa, in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.): Regieren in entgrenzten Räumen, Opladen/Wiesbaden, 121-144
- Scharpf, F. W. (2000), Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen
- Scharpf, F. W. (2001): Notes Toward a Theory of Multilevel Governing in Europe, in: Scandinavian Political Studies
- Scharpf, F. W./Schmidt, V. (eds.) (2000): Welfare and Work in the Open Economy, Vol. I: From Vulnerability to Competitiveness, vol.II: Diverse Responses to Common Challenges, Oxford
- Schmähl, W. (2003): Erste Erfahrungen mit der "Offenen Methode der Koordinierung": Offene Fragen zur „fiskalischen Nachhaltigkeit“ und „Angemessenheit“ von Renten in einer erweiterten Europäischen Union, ZeS-Arbeitspapier Nr. 11/03, Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen
- Schmid, G. (2002): Wege in eine neue Vollbeschäftigung. Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt/New York
- Schmid, G. (2004): Risikomanagement im europäischen Sozialmodell. Arbeitsmarktpolitische und normative Aspekte eines Paradigmenwechsels, in: Kaelble/Schmid, 375-421
- Schmid, G./Kull, S. (2004): Die Europäische Beschäftigungsstrategie. Perspektive der Offenen Methode der Koordinierung, in: Kaelble, H./Schmid, G. (Hrsg.): Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat, Berlin, 317-343
- Schmid, J. (2002): Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherung in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme, Opladen
- Schmid, J. (2003): Referenzstaaten, Politikdiffusion und das Auflösen von Reformblockaden, in: Der Bürger im Staat, 53, 203-208
- Schmitter, P. C./Grote, J. R. (1997): Der korporatistische Sisyphus: Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft, in: PVS, 38, 530-544
- Schneider, H. et al. (2004): Reform der Arbeitslosenversicherung, Gütersloh
- Schroeder, W. (2003): Modell Deutschland und das Bündnis für Arbeit, in: Jochem/Siegel, 107-147
- Schroeder, W./Esser, J. (1999): Modell Deutschland: Von der Konzertierte Aktion zum Bündnis für Arbeit, in: APuZ, B 37, 3-12.

- Schulte, B. (2004): Die Entwicklung der Sozialpolitik der Europäischen Union und ihr Beitrag zur Konstituierung des europäischen Sozialmodells, in: Kaelble, H./Schmid, G. (Hrsg.): Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat, Berlin, 75-103
- Schultze, R.-O. (2005): Die Föderalismusreform zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: APuZ, B 13-14, 13-19
- Sesselmeier, W. (2000): Nachhaltigkeit in der Sozialpolitik, in: Sozialer Fortschritt 49, 138-143
- Sesselmeier, W. (2003): Reform des Sozialstaats. Mögliche Entwicklungstrends und Konsequenzen für die soziale Sicherung, in: Der Bürger im Staat 4/2003: Der Sozialstaat in der Diskussion, 218-223
- Sesselmeier, W. (2004): Was bedeutet Generationengerechtigkeit in der Sozialpolitik?, in: Die Krankenversicherung 56, 247-250
- Siegel, N. (2003): Die politische Ökonomie der Konzertierung in Deutschland: Das Beispiel Bündnis für Arbeit, in: Jochem/Siegel, 148-193
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2004): Datenreport 2004. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, Bonn
- Streeck, W. (1998): Bündnis für Arbeit: Bedingungen und Ziele, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 8/1998, 533-540
- Sturm, R. (1999): Der Föderalismus im Wandel. Kontinuitätslinien und Reformbedarf, in: Jesse, E./Löw, K. (Hrsg.): 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Berlin
- Sturm, R. (2003): Föderalismus in Deutschland, München
- Sturm, R./Pehle, H. (2001): Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen
- Theisen, H. (1998): Korporatismus und Konfliktkultur als Ursachen der „Deutschen Krankheit“, in: APuZ, B 29-30, 9-15
- Tsebelis, G. (1995): Decision-Making in Political Systems: Veto-Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multi-Cameralism and Multi-Partyism, in: BJPS, 25, 289-325
- Tsebelis, G. (2002): Veto Players. How Political Institutions Work, Princeton.
- Vester, M. (2001): Milieus und soziale Gerechtigkeit, in: Korte/Weidenfeld (Hrsg.), 136-183
- Walter, F. (2004): Zielloses Missvergnügen. Über das Elend der deutschen Politik, in: Internationale Politik, 5, 11-24
- Walwei, U. (1998): Beschäftigungspolitisch erfolgreiche Länder – Konsequenzen für Deutschland, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 31, 334-347
- Weidenfeld, W./Korte, K.-R. (1991): Die Deutschen: Profil einer Nation, Stuttgart
- Weidenfeld, W./Korte, K.-R. (Hrsg.) (1999): Handbuch zur deutschen Einheit. 1949 – 1989 – 1999, Frankfurt a.M./New York
- Weise, P. (2002): Effizienz versus Gerechtigkeit: Tragweite und Folgen der Annahme eines Trade-offs, in: Held/Kubon-Gilke/Sturn, 51-70
- Werner, H. (1998): Beschäftigungspolitisch erfolgreiche Länder – Was steckt dahinter?, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 31, 324-333
- Wessels, B. (1999): Die deutsche Variante des Korporatismus, in: Kaase, M./Schmid, G. (Hrsg.): Eine lernende Demokratie. 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland (WZB Jahrbuch 1999), 2. Aufl., 87-113
- Wessels, B. (2000): Die Entwicklung des deutschen Korporatismus, in: APuZ, B 26-27, 16-21
- Zinterer, T. (2004): Politikwandel durch Politikberatung? Die kanadische Royal Commission on Aboriginal Peoples und die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ im Vergleich, Wiesbaden
- Zohlnhöfer, R. (2003): Institutionelle Hemmnisse für eine kohärente Wirtschaftspolitik, in: APuZ, B 18-19, 9-15

Neuere Veröffentlichungen des Gesprächskreises Arbeit und Soziales zur Sozialpolitik Eine Auswahl

Prof. Dr. Gerhard Bosch, Klaus Brandner, MdB, Karl Hermann Haack, MdB, Peter König, Nicolette Kressl, MdB, Dr. Ursula Mehrländer, Dr. Wolfgang Schroeder, Dr. Bernd Schulte: *Das Europäische Sozialmodell im 21. Jahrhundert*, Diskussionspapier, Mai 2005

Dr. Bernd Schulte: *Rechtsfragen einer solidarischen Bürgerversicherung*, Expertise, April 2005

Prof. Dr. Ursula Boos-Nünning, Prof. Dr. Dr. Karl W. Lauterbach, PD Dr. Karsten Rudolph, MdL, Prof. Gert Weisskirchen, MdB: *Mut zur Veränderung – Innovation und Chancengleichheit durch eine integrierte Bildung-, Gesundheits- und Familienpolitik*, Diskussionspapier, 2004 (vergriffen)

Prof. Dr. Diether Döring: *Überlegungen zur deutschen Alterssicherungsreform vor dem europäischen Hintergrund*, 2004

Dr. Klaus Jakobs, Dr. Bernhard Langer, Prof. Anita B. Pfaff, Prof. Dr. Martin Pfaff: *Bürgerversicherung versus Kopfpauschale. Alternative Finanzierungsgrundlagen für die Gesetzliche Krankenversicherung*, November 2003 (Druckfassung vergriffen)

„Alle mit ins Boot nehmen“ – *Berufliche Qualifizierung für Jugendliche mit besonderem Förderbedarf*, Tagungsdokumentation, 2003 (vergriffen)

Finanzierung der Beruflichen Weiterbildung, Nr. 103, Tagungsdokumentation, 2005

Sozialpolitische Flankierung einer verlängerten Erwerbsphase, Nr. 102, Tagungsdokumentation, 2004

Gering Qualifizierte – Verlierer am Arbeitsmarkt?! Konzepte und Erfahrungen aus der Praxis, Nr. 101, Tagungsdokumentation, 2003 (vergriffen)

Informationen zur Abteilung Arbeit und Sozialpolitik und zum Gesprächskreis Arbeit und Soziales finden Sie im Internet:

www.fes.de/aspol

ISBN 3-89892-303-7