

Zwischen Reformbedarf und Reformfähigkeit

VON MARIO HIRSCH*

Es gibt zahlreiche internationale Rankings von Ländern. Die Bertelsmann Stiftung hat das Angebot mit einer umfassenden Studie über „gutes Regieren“ ergänzt. Am 27. Februar wurden die Ergebnisse der „Sustainable Governance Indicators (SGI)“ in Berlin vorgestellt. Sie berücksichtigt alle 30 OECD-Länder. Mehr als hundert Experten (drei pro Land) sowie das renommierte „Centrum für angewandte Politikforschung“ (CAP) der Universität München waren beteiligt. Die Analyse für Luxemburg lag in den Händen von Fernand Fehlen und Philippe Poirier (Uni Luxemburg) sowie Mario Hirsch und Kai-Uwe Schnapp (Universität Hamburg) als Koordinator.

Zukunftsherausforderungen wie Globalisierung, demographischer Wandel, Klimawandel und neue Sicherheitsrisiken erfordern grenzüberschreitendes Denken und Handeln. Gleichzeitig sind die Staaten jedoch mit spezifischen Problemen konfrontiert, für deren Lösung sie alleine zuständig sind. Wirkungsvolle Erfolgsrezepte sind gefragter denn je. Welche Ziele soll nationales Regieren verfolgen? Welche Wege empfehlen sich? Weiter kommt man, wenn man die Frage stellt, ob eine Regierung über die erforderlichen strukturellen Voraussetzungen verfügt, um Veränderungsbedarf rechtzeitig zu erkennen und wirkungsvolle Maßnahmen in die Wege zu leiten.

Mit den SGI wird nicht nur Reformbedarf erfasst, die Studie bietet auch klare Beurteilungskriterien für die Fähigkeit der Regierungen, darauf angemessen zu reagieren. Ein Status Index und ein Management Index werden benutzt. Ersterer analysiert die Demokratiequalität und das wirtschaftliche Leistungsniveau. Der Management Index beurteilt die Strategie- und Reaktionsfähigkeit einer Regierung.

Beide Indizes basieren auf einer Vielzahl von Detailinformationen, die zwischen 2005 und 2007 (also noch vor Ausbruch der Krise) erhoben und bewertet wurden. Die

Ergebnisse sind auf der Website www.sgi-network.org abrufbar. Laut Projektleiter Leonard Novy zeigen die SGI, dass die OECD-Länder deutliche Unterschiede hinsichtlich ihres Status' und ihrer Reformfähigkeit aufweisen. Außerdem wird ein starker Zusammenhang zwischen dem Leistungsniveau eines Landes und seiner Fähigkeit, Reformen durchzusetzen, erkennbar. Skandinavien und Neuseeland führen die SGI-Hitparade an. Für nachhaltiges Regieren sind Faktoren wie Selbstbeobachtung, Autokritik und institutionelle Lernfähigkeit ausschlaggebend, genau wie der Grad und die Organisation der Teilhabe von politischen und gesellschaftlichen Akteuren außerhalb der Exekutive.

Luxemburg im Mittelfeld

Luxemburg belegt Platz 16 bei der Leistungsfähigkeit, hinter den USA und vor Belgien. In Sachen Reformfähigkeit landet die Luxemburger Regierung auf Platz 14, hinter der schweizerischen und vor der deutschen. Diese Einstufungen stehen nicht unbedingt in Einklang mit der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Landes. Zur Lage der Demokratie wird die ungleiche Behandlung der Parteien in den Medien und der Ausschluss eines Großteils der residierenden Bevölkerung von den Wahlen beanstandet. Es wird auch bemängelt, dass Bürger oft mit juristisch ungenauen Gesetztexten und Richtlinien zu kämpfen haben und die institutionelle Kontrolle durchaus ausbaufähig ist. Zur Wirtschaft bereitet vor allem die Arbeitsmarktpolitik Sorgen, die nur dürftige Lösungen für die Eingliederung von wenig qualifizierten Jugendlichen sowie älteren Jobsuchenden bietet. Die Autoren reiben sich zudem an der hohen Arbeitslosenentschädigung für Luxemburger, die für sie neben dem starken Druck von Arbeitnehmern aus der Großregion ein Grund für die relativ hohen Arbeitslosenquoten trotz einer ho-

hen Jobschaffungsrate ist. Auf der Bewertungsskala 1 bis 10 landet die Qualität der Demokratie bei nur 4 Punkten, die Arbeitsmarktpolitik bei 5, wahrlich keine Vorzeigewerte.

In Sachen Sozialpolitik gilt die Warnung, Gesundheits- und Rentensysteme genau im Auge zu behalten. „Die Entscheidungsträger wissen, dass das Gleichgewicht der Sozialen Sicherheit durch wirtschaftliche und demographische Entwicklungen ins Wanken zu geraten droht. Es gibt noch keine Pläne, mit den Risiken umzugehen“, heißt es lapidar. Noch viel zu tun gibt es auch in der Familienpolitik. Beanstandet wird dabei unter anderem die ungenügende Verfügbarkeit von Betreuungsstrukturen, die die Berufstätigkeit von beiden Elternteilen einschränkt. Die Familienpolitik wird mit 5,8 benotet.

Das Kapitel „Nachhaltigkeit“ behandelt Umwelt- und Klimaschutz, Forschung und Innovation sowie die Bildungspolitik, die insgesamt bei der Benotung mit nur 3,3 am schlechtesten wegkommt. Umweltpolitik wird mit 5,8 als knapp genügend bewertet.

„Monitoring“ der Politiken quasi inexistent

Auf die „Steuerkapazität“ der politischen Führung geht die Studie mit dem „Management Index“ ein. Es fehle an kompetenter unabhängiger politischer Beratung. Was die Autoren unter anderem damit erklären, dass Sozialwissenschaftler in Luxemburg relativ unterentwickelt sind und an der Universität keine Priorität genießen.

Gute Noten gibt es für die interministerielle Zusammenarbeit und die politische Kommunikation der Regierung, bedauert wird allerdings das weitgehende Fehlen eines Impaktabschätzungssystems für Regulierungen und das unterentwickelte „Monitoring“ ihrer Umsetzung. Diese Mängel bringen erwartungsgemäß die Note von nur 1 ein. Auch die Verwaltungsreform schneidet mit nur 4 Punkten

sehr schlecht ab.

Dringende Schritte sind die Integration von ausländischen Einwohnern und Arbeitnehmern, die Reform des Bildungssystems als Integrationsinstrument und zur Förderung von einheimischen Talenten, die Diversifizierung der Wirtschaft sowie die Verbesserung des „Monitoring“ der Politiken.

Als Ausblick gibt es einen Wertmispel: Bislang habe man in verschiedenen Politikbereichen nicht zuletzt kraft des Wohlstands zu oft auf „schnelle“ Lösungen zurückgegriffen um Probleme zu lösen, statt grundlegende Strukturformen vorzubereiten. Wie lange das noch gut gehen kann?

Politik unter Zugzwang

Von großer Bedeutung ist die politische Gestaltung von vier Zukunftsthemen: Globalisierung und ihre ökonomischen und sozialen Folgen; Reaktion auf den demographischen Wandel; Bewältigung neuer Sicherheitsrisiken und Bedrohungen; Antworten auf Ressourcenknappheit und Umweltprobleme.

Dies ist im nationalen Alleingang nicht zu bewältigen. Trotz Globalisierung und gegenseitigen Verflechtungen auf vielen Ebenen, leiden viele Nationen an spezifischen, hausgemachten Problemen

im sozio-ökonomischen Bereich. Dazu gehören vor allem Verteilungs- und Gerechtigkeitsfragen, Defizite im Bildungswesen, Integrationsschwächen. Die Bewältigung dieser Hausaufgaben, entscheidend für die Gestaltung und Steuerung des notwendigen Wandels, fällt je nach Land mehr oder weniger überzeugend aus. Sie bestimmt das „Ranking“.

Die Bertelsmann-Studie widerlegt das gängige Vorurteil, die Globalisierung habe einen gleichmacherischen Effekt und schränke den Handlungsspielraum der Re-

gierungen ein. Das Gegenteil ist der Fall, so Martin Brusis, Mitarbeiter des CAP: „Auch in Zeiten globaler Vernetzung ist nationales Regieren keineswegs irrelevant. Vielmehr geht es darum, Richtung und Reichweite, Tempo und Tiefe ihrer individuellen Reformorientierung dem sich verändernden Umfeld anzupassen“. Staatsminister a.D. Jacques Santer hatte in dem Eröffnungsreferat bei der Vorstellung der Studie in Berlin sehr überzeugend dargestellt, dass nationales Regieren durchaus relevant bleibt. Selbst in einer zusehends interdependenten Welt. Er belegte dies mit zahlreichen Beispielen aus seinem reichhaltigen nationalen und europäischen Erfahrungsschatz.

Rückkehr der Politik

Globalisierung muss nationale Regierungen ihrer Gestaltungsfreiheit nicht berauben. Nationales Regieren macht einen Unterschied, dies ein Hauptergebnis der Bertelsmann-Studie. Anders als Reformdebatten derzeit suggerieren, geht es bei der Fortentwicklung marktwirtschaftlicher Demokratien nicht nur um die Frage, wie sich moderne Wohlfahrtsstaaten finanzieren. Es geht um die Substanz dessen, was Wohlfahrt in einer globalisierten Welt bedeutet.

Die Fähigkeit eines Staates, effektiv Reformen umzusetzen, hängt stark von den strukturellen Bedingungen ab, unter denen seine Regierung operiert: Vorausgesetzt, sie passt ihr Handeln kontinuierlich den sich verändernden Rahmenbedingungen an, sichert sie die Bereitstellung öffentlicher Leistungen sowie den Erhalt rechtsstaatlicher Demokratie und sozial verantwortlicher Marktwirtschaft.

Lassen sich „Good Practices“ und „Success Stories“ identifizieren? Gibt es Erfolgsrezepte, die es

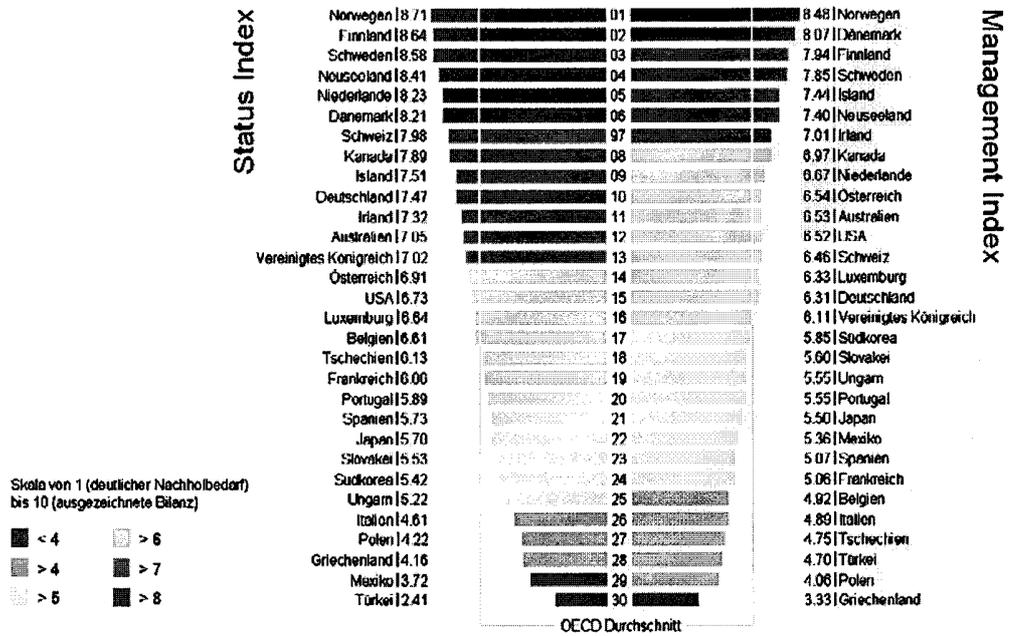
erlauben, voneinander zu lernen? Als Ermutigung an reformwillige Regierungen gilt auf jeden Fall eines der Hauptkenntnisse der Studie: „Die Fähigkeit eines Staates, Reformbedarf zu erkennen und darauf zu reagieren, hängt von strukturellen Voraussetzungen ab, die durch die Politik beeinflussbar sind.“

Die Frage nach dem richtigen Weg bleibt umstritten. In der Summe der angehäuften Defizite lässt sich der Reformbedarf relativ präzise feststellen. Ob Reformen Erfolg versprechen, ist nicht einfach festzustellen, denn es zählen nicht allein die guten Absichten: Externe Einflüsse können alle Bemühungen konterkarieren oder zunichte machen. Jede Bewertung bleibt diffus, da eine Vielzahl von Akteuren mit unterschiedlichem Einfluss daran beteiligt ist. Der Erfolg hängt letztlich vom Verhalten aller Beteiligten ab. Selbst die luxemburgische Tripartite, eigentlich ein „modèle du genre“, ähnelt doch wohl eher einer „foire aux empoignes“!

Das relativ enttäuschende Abschneiden Luxemburgs ist auf eindeutige Defizite zurückzuführen. Die drei Experten stimmen bei der Identifizierung der Mankos mehr oder weniger überein, auch wenn es Unterschiede in der Bewertung gibt. Was eindeutig zu kurz kommt, ist die Fähigkeit zur vorausschauenden Planung und zur Evaluierung von Politikabläufen. Die „Exekutivkapazität“ ist unterentwickelt.

* Der Autor ist Politologe und Direktor des Institut Pierre Werner. Er war einer der drei Experten, die Luxemburg im Rahmen der SGI-Studie der Bertelsmann Stiftung analysierten und bewerteten.

„Nicht primär Wirtschaftswachstum, sondern gutes Regieren innerhalb einer guten demokratischen Ordnung fördert die soziale Gerechtigkeit in der OECD-Welt.“



Ergebnisse im Überblick