ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Weimann, Joachim

Article — Published Version

Wege zur Reformfähigkeit

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Weimann, Joachim (2003) : Wege zur Reformfähigkeit, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 83, Iss. 1, pp. 15-18

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/42077

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Wie können Reformen durchgesetzt werden?

Reformblockaden werden derzeit in Deutschland in vielen Bereichen diagnostiziert. Wie können diese Blockaden überwunden werden? Können andere Länder als Vorbild dienen? Wie muss sich der politische Prozess wandeln, um mehr Reformkompetenz zu ermöglichen?

Josef Schmid

Reformen in Deutschland – ein Ding der Unmöglichkeit?

Die Debatten über die Leistungsschwäche des einstmals ob seines Erfolges gerühmten „Modells Deutschland“[1] dauern nun seit einigen Jahren an und die Liste der artikulierten Monita ist groß. Je nach Position und Couleur werden eine Reihe von verschiedenen Problemen benannt, die dann jedoch wiederum von anderen als weniger dringend relativiert werden. Was freilich noch schwerer wiegt, ist die Tatsache, dass das Land in einem anhaltenden „Reformstau“ steckt, ja Kritiker inzwischen von der „blockierten Republik“[2] reden. Vor dem Hintergrund dieser komplexen Situation stellen sich vor allem drei Fragen:

- Was muss in der Sache getan werden? Worauf müssen sich Reformvorhaben konzentrieren?
- Warum ist bislang so wenig geschehen bzw. bleiben viele politischen Reformversuche im Ansatz stecken?
- Welche Möglichkeiten und Aussichten bestehen für eine – zumindest partielle – Lösung der sachlichen und politischen Probleme?

Zentrale Reformfelder

Zu den zentralen Reformfeldern der Republik zählen die drei großen Bereiche (1) Arbeitsmarkt, (2) Sozialpolitik und (3) Bundesstaat, wobei zu bedenken ist, dass diese drei Aspekte eng miteinander zusammenhängen, was einerseits die Anfälligkeit für Reformblockaden begründet und andererseits im Bezug auf sachlich adäquate Lösungsstrategien über die Einzelaspekte hinaus die Beachtung der Interdependenzen erfordert.

Besonders augenfällig sind die Probleme am Arbeitsmarkt: Neben der Höhe der Arbeitslosigkeit spielen in Deutschland vor allem zwei Momente eine Rolle: zum einen der hohe Anteil an Langzeitarbeitslosen und zum anderen die relativ geringe Erwerbsquote, vor allem in der Gruppe der Frauen und der älteren Männer. Hier zeigt sich das Wechselspiel von Arbeitsmarkt und Sozialpolitik bzw. eine mangelnde Koordination der beiden Bereiche: So gilt ein mangelndes Angebot an sozialer Infrastruktur (vor allem Kindergärten) als wesentliche Ursache der unzureichenden Frauenerwerbstätigkeit und zwar sowohl angebots- wie nachfrageseitig.

[1] Vgl. St. Immerfall, P. Franz: Standort Deutschland in der Bewährungsprobe. Seine Stärken und Schwächen im weltweiten Strukturwandel, Opladen 1998.

[2] Vgl. etwa die Argumente bei K. Hammerstein u.a.: Die blockierte Republik, in: Der Spiegel, Nr. 39 vom 23.9.2002, S. 20 ff.; R.G. Heinze: Die Berliner Räterepublik, Viel Rat – wenig Tat?, Wiesbaden 2002; Zeitgespräch „Reformstau in Deutschland?“, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 81. Jg. (2001), H. 9, S. 495 ff., mit Beiträgen von Joachim Weimann: Deutschland mangelt es an grundlegenden Reformen!, S. 495 ff., Rolf G. Heinze: Ein Einstieg in Reformen in Deutschland hat begonnen, S. 498 ff., Claus Leggewie: Reformen jetzt, oder: Wie man einen missbrauchten Begriff retten kann, S. 502 ff.

[3] Vgl. etwa das Zeitgespräch „Wie sind die Vorschläge der Hartz-Kommission zu beurteilen?“, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 82. Jg. (2002), H. 8, S. 451 ff., mit Beiträgen von Markus Gangl, Günther Schmid: Anreizwirkungen der Arbeitslosenversicherung, S. 451 ff., Ulrich van Suntum: Nicht auf halbem Wege stehenbleiben, S. 455 ff., Norbert Berthold: Hartz – Viel Lärm um nichts?, S. 457 ff., Jens Weidmann: Vorschläge der Hartz-Kommission: Wundertüte oder Mogelpackung?, S. 460 ff.; aus international vergleichender Sicht J. Schmid: Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherung in Europa, Opladen 2002.

Der Blick in die skandinavischen Länder zeigt, dass hier durchaus erhebliche positive Verstärkungseffekte existieren und nicht nur Familien mit Kindern entlastet, sondern zugleich vermehrt Arbeitsplätze im Bereich der sozialen Dienste angeboten werden können. Dieses Beispiel weist zugleich auf den dritten Problembereich hin: den Bundesstaat. In Deutschland wird dieser selbsttragende Beschäftigungsmechanismus gebremst durch die getrennten gesetzgeberischen, finanziellen und verwaltungsmäßigen Zuständigkeiten von Bund, Ländern und Gemeinden.

Im Fall der Frühverrentung als vermeintlich sozialverträglicher „Ausstieg“ aus dem Erwerbsleben im Falle der über 50-jährigen Männer zeigen sich inzwischen erhebliche negative Effekte wie die Belastung der Rentensysteme, die falsche Allokation von Zukunftsbranchen zugunsten von Altindustrien und von beschäftigungsintensiven kleinen Betrieben zugunsten von Großbetrieben. Ein weiterer Tradeoff zwischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik wird für die Höhe und die Dauer der Unterstützung für Arbeitslose einschließlich der Sozialhilfe vermutet. Dabei zeigt der erneute Blick nach Skandinavien, dass es weniger um pauschales „Sozialdumping“ als um massive Aktivierung der Betroffenen geht[3].

[4] Vgl. etwa das Zeitgespräch „Reformstau durch Föderalismus“, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 82. Jg. (2002), H.4, S. 187 ff., mit Beiträgen von Klaus von Dohnanyi: Warum ist unsere Politik so schwach?, S. 187 ff., Gebhard Kirchgässner: Reformstau durch Zuwenig an Föderalismus, S. 191 ff., Hans Herbert von Arnim: Reformstau durch deformierten Föderalismus, S. 193 ff., Gerhard Lehmbruch: Restriktionen und Spielräume einer Reform des Bundesstaates, S. 19f ff.; mit empirischem Bezug J. Schmid, S. Blanke: Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer. Chancen und Restriktionen einer aktiven Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik im Föderalismus. Berlin 2001 sowie J. Schmid: Sozialpolitik und Wohlfahrtsstaat in Bundesstaaten, in: A. Benz, G. Lehmbruch (Hrsg.): Föderalismus, PVS-Sonderheft 32, Opladen 2001, S. 279-305.

Für den Komplex Sozialpolitik, vor allem für die Renten und Gesundheitssysteme, gilt ein ähnlich hoher Problemdruck und ebenfalls das Phänomen der Interdependenz. Neben dem demographischen Wandel – dessen Folgen für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in dem Bericht der gleichnamigen Enquete-Kommission aufgearbeitet worden ist - erweist sich die anhaltende Arbeitslosigkeit als eine wesentliche Ursache der Finanzierungsnöte der sozialen Sicherungssysteme. Wichtig ist darüber hinaus bei der Rentenreform die Asymmetrie der zeitlichen Dimension in der auf Kurzfristigkeit angelegten Politik und Öffentlichkeit und der langfristigen Dynamik der Probleme. Die „Vordringlichkeit des Befristeten“ (Luhmann) strukturiert den politischen Diskurs und die Wahrnehmung und Deutung der Probleme und stellt ein vielfach erheblich unterschätztes Element im Syndrom der Reformblockade dar.

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

Prof. Dr. Josef Schmid, 46, lehrt Politische Wirtschaftslehre und Vergleichende Politikfeldwissenschaft am Institut für Politikwissenschaft der Eberhard-Karls-Universität Tübingen.

Prof. Dr. Ulrich van Suntum, 48, ist geschäftsführender Institutsdirektor des Centrums für Angewandte Wirtschaftsforschung (CAWM) der Universität Münster.

Prof. Dr. Joachim Weimann, 46, lehrt als Inhaber des Lehrstuhls für allgemeine Volkswirtschaftslehre an der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg.

Prof. Dr. Birger P. Priddat, 52, lehrt als Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre und Philosophie an der Universität Witten/Herdecke.

Neben den materiellen Politikfeldern bedarf es ferner der institutionellen Reformen; besonders zentral ist dabei die Neugestaltung des Bundesstaats[4]. Angesichts der inzwischen eingetretenen Unitarisierung und Verflechtung sind die Chancen, die das „Laboratorium“ der 16 Länder bietet, kaum nutzbar. Im Gegenteil, dieses politische Entscheidungssystem tendiert zu Übersteuerung und politischen Blockaden. Angesichts der zunehmenden Dezentralisierung in wichtigen Feldern der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik, der wachsenden Heterogenisierung sozioökonomischer Strukturen und dem Bedarf an einer stärkeren Einbindung der Akteure vor Ort in die Implementation staatlicher Programme ist ein Ausweg aus der „Politikverflechtungsfalle“ (Scharpf) dringend nötig.

Eine stärkere Abgrenzung der Kompetenzen von Bund und Ländern, die Schaffung von Wettbewerbsmöglichkeiten unter Beachtung von Chancengerechtigkeit und Ausgleichsmechanismen – also nicht wilder Konkurrenzföderalismus – ist gefordert. Hieraus würden sich ebenfalls positive Folgen für das Parteiensystem ergeben, da auf diese Weise eine eigenständige Landespolitik für

[5] So vor allem R.H. Cox: The Social Construction of an Imperative: Why Welfare Reformed Happened in Denmark And The Netherlands, But Not in Germany, in: World Politics, Vol. 53 (2001), Nr. 3, S 463-498; sowie als Überblick J. Schmid: Wie kann man von anderen Ländern lernen? Neuere Ansätze in der vergleichenden Arbeitsmarktpolitikforschung, in: IAW-Mitteilungen, 28. Jg. (2000), H. 3, S. 3-12 (Institut für angewandte Wirtschaftsforschung, Tübingen).

Profilierungschancen durch eine erfolgreiche Sachpolitik - und nicht durch eine Blockade im Bundesrat – sorgen würde.

Ursachen für Blockaden

Der Druck der Probleme steht seit Jahren in einem umgekehrten Verhältnis zu den Bemühungen und Erfolgen ihrer politischen Bewältigung, was auf den spezifischen Konstellationen von (1) Interessen, (2) Ideen und (3) Institutionen basiert.

Stark in den Mittelpunkt der Kritik gerückt sind dabei die großen Interessenverbände, vor allem die Gewerkschaften, aber auch die Agrar- und Pharmalobby sind – pars pro toto - zu nennen. Sie gelten als Bewahrer der Besitzstände und als Blockierer des Strukturwandels. Dabei ist es derzeit weniger ihre Stärke als ihre Schwäche, die sie in diese Position manövrieren lässt, denn grundsätzlich – und die Lehren aus den Niederlanden belegen dies – können die Tarifparteien in einer Modernisierungskoalition ihren konstruktiven Beitrag leisten. Zu den wichtigen Bedingungen, die dies erlauben, zählen ein hoher Organisationsgrad, mögliche politische Tauschgeschäfte (etwa in Form von sozialpolitischen Leistungen für wachstumskonforme Tarifpolitik) und ein adäquates Bewusstsein der Lage, also der Ursachen der Probleme und der ungefähren Richtungen einer möglichen Lösung.

Dieser letzte Aspekt öffnet den Blick für die Rolle von Ideen, die neben Interessen und Institutionen den politischen Prozess strukturieren. Damit sind freilich weniger die wild zirkulierenden Vorschläge der diversen politischen Akteure mit geringer Halbwertszeit gemeint, sondern kognitive Strukturen in Sinne von politikfeldspezifischen Weltbildern und „Wissenskoalitionen“, die eine gemeinsame Einschätzung der Lage erst ermöglichen[5].

Betrachtet man z.B. die Arbeitsmarktpolitik, so sind erhebliche Differenzen in der Beurteilung von Ursachen und Lösungen zu konstatieren. Sie reichen von neoliberalen Angebotsstrategien über den Ansatz einer aktiven – inzwischen aktivierenden – Arbeitsmarktpolitik bis hin zu einer keynesianischen Nachfragesteuerung. Solche Inkompatibilitäten in den Deutungsmustern sind häufig schwerer in politische Kompromisse zu bündeln als reine Interessenkonflikte.

Schließlich kommt dieser kognitiven Malaise die Wirkungsmechanik der politischen Institutionen in Deutschland entgegen. Die Bundesrepublik gilt als „Verhandlungsdemokratie“ und Hort von „Veto-Spielern“, die dem Versuch des Regierens vielfältige Hindernisse entgegenstellt. Die aktuellen Verhältnisse im Bundesrat belegen diese Problematik, in der dem Föderalismus die Logik des Parteienwettbewerbs aufgezwungen wird. Zu den weiteren institutionellen Besonderheiten zählen aber ebenfalls zwei weitere Veto-Spieler: Die Bundesbank (und heute die EZB) und das Bundesverfassungsgericht. Beide sind im internationalen Vergleich gesehen relativ autonom, was – unabhängig von ihren sonstigen positiven Funktionen – gelegentlich zu Koordinationsproblemen mit der Regierung in der Wirtschafts- und Sozialpolitik führen kann.

So schränkt die Autonomie der Notenbank die Möglichkeit der Einbindung der Geldpolitik in die Verhandlungen über Tarif- und Wachstumspolitik ein, ebenso reduziert die hohe Tarifautonomie den Zwang zum Kompromiss mit der Regierung etwa im Bündnis für Arbeit. Beide Aspekte scheinen bei den Reformmodellen in Skandinavien und den Niederlanden eine gewisse Rolle zu spielen (bzw. haben es angesichts der inzwischen etablierten Währungsunion früher gespielt). Ebenso erzeugt die auf Eigentumsrechte und Gleichheit hin orientierte Verfassungsrechtsprechung sowie die zunehmende Politisierung des Gerichts durch die im politischen Prozess unterlegenen Gruppen zumindest Irritationen und Unsicherheit in Bezug auf politische Reformpotentiale, die inzwischen auf eine stärkere Selektivität und Kürzung von Leistungen hinauslaufen müssen.

Zudem erweist sich die Bürokratie – bei Max Weber einst noch als Ausdruck der Rationalisierung gepriesen - als verkrustet und als „Papiertiger“, der immer weniger zu steuern vermag, aber umso mehr Erlasse und Vorschriften produziert. Gerade die kleineren Nachbarländer weisen erstaunlich kleine Ministerialstrukturen auf, die wesentlich klarer zwischen Führung und Ausführung unterscheiden. Nicht mehr zu den politischen Institutionen im engeren Sinne, aber verstärkt auf diese einwirkend, agieren schließlich die Medien, wobei eine Tendenz zur Verkürzung, Vereinfachung und Unterhaltung sowie ein Druck, andauernd Neues zu produzieren, zu beobachten ist.

Denkbare Auswege

Angesichts dieser Gemengelage, die als starke Restriktionen gegen wichtige Reformen fungiert, stellt sich die Frage, ob denn überhaupt noch etwas in dieser Republik bewegt werden kann. Man kann dies in unterschiedlicher Weise be-

[6] S. Gaschke: Die Stillstands-Lüge. Warum dieses Land nicht unmittelbar vor dem Untergang steht, in: Die Zeit, Nr. 51 vom 12.12.2002, S. 6.

antworten, nämlich (1) systemimmanent und (2) systemextern.

Das Modell Deutschland als eine historisch gewachsene Konstellation aus Interessen, Ideen und Institutionen hat sich für viele Beobachter in den 70er und 80er Jahren erfolgreich auf einem mittleren Weg bewegt, eben gerade weil heftige politische Kurswechsel nicht eintreten konnten. Nun ist es – wenn man dieser Annahme folgt - durch systemimmanente Reformen auf die veränderten sozioökonomischen Rahmenbedingungen einzustellen.

Lob der kleinen Schritte

Gegen die „Stillstand-Lüge“[6] gilt das Lob der kleinen Schritte. Inkrementalismus gepaart mit Verhandlung und Mitbestimmung auf der Mikroebene der Kommunen und Betriebe belegen die Intelligenz der deutschen Demokratie. Offensichtlich sind die großen Organisationen behäbiger als der „kleine Mann“ – freilich hat der auch weniger zu verlieren als die risikoaversen politischen Unternehmer, die sich zunehmend auf „blame avoidance“ anstatt auf Problemlösung spezialisieren. Dies ist aus deren Logik heraus durchaus handlungsrational und hängt mit den skizzierten Bedingungen ihres Handelns zusammen, aus denen sich Intransparenz und Widerstand ergibt. Reformschritte müssen daher nicht nur auf die Sachprobleme, sondern auf die Art und Weise des Regierens und politischen Entscheidens bezogen sein bzw. diese verbessern.

Zunehmend sucht daher die Politik den Weg nach außen, um vorhandene Blockaden zu umgehen. Kommissionen sollen am Parlamentarismus, Parteienwettbewerb und Bundesstaat vorbei zu innovativen sachlichen Lösungen und politischen Mehrheiten führen. Dies ist in einem nicht unerheblichen Maße der von Peter Hartz geführten Kommission in der Arbeitsmarktpolitik gelungen. Als Erfolgsfaktoren gelten dabei der hohe Handlungsdruck, der durch den Skandal um die gefälschten Vermittlungszahlen der Bundesanstalt für Arbeit entstanden ist, die geschickte personelle Zusammensetzung und die Person des Vorsitzenden, dem es gelang, erfolgreich die Ergebnisse zu kommunizieren und eine Mobilisierung der Gesellschaft in die Wege zu leiten. Mehr Beschäftigung ist machbar und jedermanns Aufgabe – so lautet die neue Lösungsformel, die die traditionellen Deutungsmuster verändert und zu ersten konkreten Maßnahmen geführt hat.

Internationale Vergleiche

In einer ähnlichen Weise wirkt der internationale Vergleich und das Lernen von Nachbarn. Vor allem die Niederlande und Dänemark, aber auch – meist mit politisch etwas anderen Vorzeichen – Großbritannien, Neuseeland und die USA sind auf reges Interesse in der Politik und in den Medien gestoßen. Auf diesem Wege z.B. konnten Modelle zur Jobrotation, bei dem für den Zeitraum von Qualifizierungsmaßnahmen für Beschäftigte unbesetzte Stellen mit Arbeitslosen besetzt werden, zunächst aus Skandinavien nach Berlin und dann nach Rheinland-Pfalz gelangen. Einen ähnlichen Weg ging das Modell START-Zeitarbeit aus den Niederlanden. Dabei kommt der EU inzwischen durch Monitoring und Benchmarking eine Funktion des verstärkten Informationstransfers bzw. der Diffusionsförderung zu[7].

Der Erfolg einer Strategie des Lernens von anderen Ländern basiert vor allem auf zwei Bedingungen: Zum einen gilt es zu berücksichtigen, dass interessante Politiken und „Good Practices“ anderer Länder pfadabhängig sind, d.h., dass sie vielfach spezifische historische Entstehungsbedingungen sowie die institutionellen und ökonomischen Strukturen des jeweiligen Landes reflektieren. Dementsprechend können sie nicht einfach – im Sinne des simplen Kopierens – auf deutsche Problemzusammenhänge übertragen, sondern sie müssen sorgfältig angepasst werden.

Zum anderen muss beim Transfer einer Politik stärker unterschieden werden, um welche Art bzw. Ebene der Problemlösung es sich handelt, d.h., ob es um allgemeine Diskurse, Ideen und Weltbilder oder um einzelne konkrete Instrumente geht. Entsprechend sind die politischen oder technischen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Übernahme zu gestalten. Wenn es gelingt, durch den Blick in andere Länder das Gefühl für den Ernst der Lage zu erhöhen, sich auf grobe Problemlösungsstrategien und einige Instrumente zu einigen, dann wäre schon viel erreicht!

Angesichts der Probleme und der Restriktionen erscheinen diese kleinen Lösungen für viele als ungenügend bzw. wenig aussichtsreich, doch gilt gerade in Deutschland das Diktum Max Webers, wonach Politik das Bohren dicker Bretter sei. Der Vergleich mit dem Fußball mag den Optimismus vielleicht noch steigern: Mit Rudi Völlers Ernennung zum Trainer ist die Nationalmannschaft nicht komplett verändert und mit einer völlig neuen Taktik angetreten – und trotzdem hat sie besser gespielt!

[7] Vgl. die hierzu Beiträge in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 46-47/ 2002; J. Schmid: Wohlfahrtsstaaten, a.a.O.; A. Jung u.a.: Vorbildliche Nachbarn, in: Der Spiegel, Nr. 1 vom 30.12.2002, S. 34 ff.

Ulrich van Suntum

Mehr Bewegung durch Dezentralisierung

Deutschland ist in den vergangenen beiden Jahrzehnten beim Abbau seiner hohen Arbeitslosigkeit nicht vorangekommen. Im Jahr 2001 war die Arbeitslosenquote – standardisiert nach OECD-Verfahren – mit 7,7% sogar noch etwas höher als 1983 mit damals 6,9%. Andere Länder haben dagegen im gleichen Zeitraum erstaunliche Fortschritte gemacht. So ist die standardisierte Arbeitslosenquote in den Niederlanden zwischen 1983 und 2001 von 9,2% auf 2,5% gesunken, in Großbritannien hat sie sich von 10,8% auf 5,0% mehr als halbiert und in Portugal sank sie ebenfalls kontinuierlich von 8,2% auf 4,1%. In allen drei Ländern hat es freilich auch dramatische Reformen gegeben, und sie hatten zuvor wirtschaftspolitisch jeweils praktisch mit dem Rücken an der Wand gestanden.

So galt die britische Wirtschaft beim Antritt der Thatcher-Regierung im Jahre 1979 als „kranker Mann Europas“ und litt neben hoher Arbeitslosigkeit gleichzeitig unter erdrückenden Steuerlasten, hohen Staatsdefiziten und hohen zweistelligen Inflationsraten. Geradezu sprichwörtlich war auch die „holländische Krankheit“, die sich in mangelnder Wettbewerbsfähigkeit, hohen Staatsausgaben und niedrigen Wachstumsraten der niederländischen Wirtschaft niederschlug. Portugal schließlich, das damalige „Armenhaus am Atlantik“, war vor dem Antritt der Reformregierung unter Cavaco Silva zehn Jahre lang sozialistisches Experimentierfeld im Gefolge der sogenannten Nelkenrevolution von 1974 gewesen. Das Erbe dieser Zeit waren neben der hohen Arbeitslosigkeit ausufernde Staatsdefizite, eine zerrüttete Währung und ein extrem regulierter Arbeitsmarkt.

Mittlerweile gelten die Niederlande, Großbritannien und Portugal als Vorzeigeökonomien in Europa, und zwar nicht nur in bezug auf die inzwischen drastisch reduzierten Arbeitslosenquoten. Alle drei Länder verzeichnen heute überdurchschnittlich hohe Wachstumsraten, unterdurchschnittliche Staatsanteile am Sozialprodukt und gesunde Staatsfinanzen. In Großbritannien und den Niederlanden werden sogar wieder Haushaltsüberschüsse erwirtschaftet. Portugal hatte zwar zuletzt Probleme mit der Einhaltung der Maastricht-Kriterien, ist aber dennoch weit von den Defizitquoten früherer Jahre entfernt.

Reformen auf der Angebotsseite

Diese Erfolge wurden durch Reformen auf der Angebotsseite der Volkswirtschaft erzielt, wie sie seit vielen Jahren auch für Deutschland angemahnt werden: Liberalisierung der Güter- und Arbeitsmärkte, Reduzierung der Steuer- und Abgabenlasten, Rückführung des Staatsanteils am Sozialprodukt, Reduzierung des Wohlfahrtsstaates zugunsten von mehr privater Vorsorge und Eigenverantwortung, Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik mit teils deutlich erhöhten Anforderungen an die Arbeitslosen und Rückführung von Tariflohnsteigerungen und Inflationsraten. Hinzu kamen insbesondere in Portugal und Großbritannien Verbesserungen des Bildungs- und Ausbildungswesens mit der Folge entsprechender Produktivitätssteigerungen. Nachfragepolitik im Sinne steigender Staatsausgaben oder gar Lohnerhöhungen zur Steigerung der Massenkaufkraft haben dagegen keine Rolle gespielt.

Es wurden durchaus auch Maßnahmen ergriffen, die hier zu Lande als indiskutable Eingriffe in Arbeitnehmerrechte gelten würden. So kam es in den Niederlanden im Zuge des sogenannten Akkords von Wassenaar nicht nur zu - in Deutschland kaum durchsetzbaren – Nullrunden in der Lohnpolitik, sondern sogar zu einer nominalen Senkung der Bezüge im öffentlichen Dienst. Es gibt in den Niederlanden auch keine Tarifautonomie im deutschen Sinne, sondern die Regierung kann jederzeit in die Lohnbildung eingreifen. In Großbritannien wurde unter der Thatcher-Regierung zunächst das closed-shop-Prinzip abgeschafft und letztlich eine weitgehende Liberalisierung sowohl der Lohnbildung als auch der Kündigungsregelungen durchgesetzt.

Sozialdemokraten führten Reformen weiter

Während die Reformen in Portugal und in den Niederlanden im wesentlichen im Konsens mit den Gewerkschaften erreicht wurden, mußte Margaret Thatcher in Großbritannien erst einmal den Widerstand der dort damals übermächtigen Arbeitnehmervertretungen brechen. Dabei kam ihr anfangs die große Popularität zugute, die sie nicht zuletzt durch den siegreichen Falkland-Krieg von 1982 errungen hatte. Wichtiger für die Durchsetzung der zunehmend unpopulärer werdenden Reformen war aber zweifellos das englische Mehrheitswahlsystem,

welches der amtierenden Ein-Parteien-Regierung während ihrer Amtsperiode große Macht verleiht und in gewissen Grenzen sogar die Bestimmung des Neuwahltermins überläßt. So konnte sich die konservative Regierung zunächst unter Thatcher (bis 1990) und dann unter Major (bis 1997) insgesamt 18 Jahre an der Macht halten, bevor sie von der Labour-Partei unter Blair abgelöst wurde, welche die marktwirtschaftliche Reformpolitik jedoch nicht etwa stoppte, sondern weiterführte.

In Portugal begannen die marktwirtschaftlichen Reformen nach dem EU-Beitritt 1986. Wichtiger als dieser Schritt war jedoch der Sieg der nur dem Namen nach sozialdemokratischen, in Wirklichkeit aber liberalen Partei bei den Parlamentswahlen 1987. Mit der dabei erreichten und 1991 erneuerten absoluten Mehrheit im Rücken setzte der Wirtschaftsprofessor Cavaco Silva als Ministerpräsident des Landes liberale Reformen auf den Kapital- und Gütermärkten durch und stabilisierte die portugiesische Währung. Die Arbeitsmärkte blieben allerdings bis heute relativ stark reguliert, was wohl der Preis für die Unterstützung der Reformen auch von Arbeitnehmerseite war.

Gleichwohl kam 1995 wieder die sozialistische Partei an die Macht, die den Reformkurs fortsetzte und Portugal in die Währungsunion führte. Nachdem Portugal bereits 1995 für seine beschäftigungspolitischen Erfolge den Carl Bertelsmann Preis erhalten hatte, konnte es sich inzwischen im Internationalen Beschäftigungsranking der Bertelsmann Stiftung kontinuierlich weiter bis auf den sechsten Rang unter 21 Industrieländern vorarbeiten.

Daß man auch mit einer Koalitionsregierung marktwirtschaftliche Reformen durchsetzen und lange Zeit an der Macht bleiben kann, bewies Ruud Lubbers in den Niederlanden. Seine christdemokratisch/liberale Regierung blieb von 1982 bis 1987 im Amt, danach koalierte er bis 1994 mit den Sozialdemokraten.

Es folgte eine sozialdemokratisch geführte Koalition unter Wim Kok, die aber ähnlich wie in Großbritannien und Portugal die Reformpolitik fortführte, vor allem bezogen auf die sozialen Sicherungssysteme. Die bis dahin kollektiv organisierte soziale Sicherung wurde nach dem sogenannten „Capuccino-Modell“ teilprivatisiert, nur eine Grundsicherung blieb in staatlicher Verantwortung. Heute gelten die Niederlande als Beispiel für den gelungenen Umbau eines maroden Wohlfahrtsstaates zu einer wettbewerbsfähigen Marktwirtschaft.

Der Erfolg des niederländischen „Poldermodells“ wird vielfach auf den deicherprobten, engen Zusammenhalt der Bevölkerung zurückgeführt. Eine ganz wesentliche Bedingung für sein Funktionieren dürfte aber die Kleinheit des Landes mit seinen lediglich 16 Millionen Einwohnern sein. Die in den Spitzengesprächen zwischen Unternehmen, Gewerkschaften und Regierung zusammentreffenden Personen haben anders als in Deutschland meist auch unmittelbare Entscheidungsbefugnisse, Kompetenzen und Verantwortung sind generell einander enger zugeordnet. Es mußten in den Niederlanden im Gegensatz zur konsequent liberalen Wirtschaftspolitik etwa in Großbritannien aber auch manche Kompromisse geschlossen werden. So ist der weltweit höchste Anteil von Teilzeitstellen nicht zuletzt dem Bemühen zu verdanken, das für Vollzeitstellen nach wie vor rigide Arbeitsrecht zu umgehen.

Das Beispiel Neuseeland

Einen ungewöhnlichen Verlauf hat die Wirtschaftspolitik in Neuseeland, einem weiteren, in den 90er Jahren vielzitierten Reformland genommen. Nachdem die extrem regulierte Wirtschaft Anfang der 80er Jahre auch in „God´s own country“ nur noch dahinsiechte, war es hier zunächst die Labour-Partei gewesen, die ab 1984 einen radikalen Liberalisierungskurs einschlug. Die nach dem damaligen Finanzminister benannten „Rogernomics“ sparten allerdings die Sozialsysteme und den Arbeitsmarkt zunächst aus. Wenig überraschend stieg die Arbeitslosenquote weiter an. Erst die 1990 an die Macht gekommenen Konservativen unter James Bolger liberalisierten die Arbeitsmärkte und kürzten die Sozialleistungen. Ähnlich wie in England erleichterte ihnen das Mehrheitswahlsystem die Arbeit, welches aber gleichwohl 1993 durch ein Verhältniswahlrecht ersetzt wurde.

Die standardisierte Arbeitslosenquote halbierte sich in den zehn Jahren zwischen 1991 und 2001, aber 1999 hatten die Neuseeländer genug von den sozialen Einschnitten und wählten die Konservativen wieder ab. Die neue Labour-Regierung drehte anders als in anderen Ländern das Ruder nicht nur in ihren Wahlprogrammen, sondern auch tatsächlich wieder zurück. Unter anderem hob sie den zuvor halbierten Spitzensteuersatz wieder an und gab den nahezu komplett entmachteten Gewerkschaften neue Rechte. Im jüngsten Internationalen Beschäftigungsranking der Bertelsmann Stiftung ist Neuseeland nach langem Auf-

stieg um drei Plätze auf Rang zehn zurückgefallen.

Lehren für Deutschland

Welche Lehren für Deutschland kann man aus den beschriebenen Reformverläufen ziehen? Bei aller Unterschiedlichkeit im Detail lassen sich zunächst einige Gemeinsamkeiten erkennen:

- Ausgangspunkt der Reformpolitik war in allen Fällen eine tiefgreifende und langanhaltende Wirtschaftskrise mit entsprechendem Unmut der Bevölkerung. Die aktuelle ökonomische Lage war jeweils noch deutlich schlechter, als dies heute in Deutschland der Fall ist.
- In allen Fällen verband sich der Beginn der Reformpolitik mit dem Namen eines herausragenden Politikers bzw. einer herausragenden Politikerin, ähnlich der Rolle Ludwig Erhards im Nachkriegs-Deutschland.
- Motor der Reformen vor allem auf den Arbeitsmärkten und in den Sozialsystemen waren stets konservative und liberale Parteien, meist begünstigt durch absolute Mehrheiten. Nachdem sich die Lage auf den Arbeitsmärkten deutlich verbessert hatte, wählten die Leute dann wieder sozialdemokratisch. Dies bedeutete in der Mehrzahl der Fälle Akzentverlagerungen, nicht aber das Ende der Reformpolitik.
- Typischerweise traten Erfolge auf den Arbeitsmärkten erst nach mehr als einer Legislaturperiode ein, oft kam es anfangs sogar zu einer „Erstverschlechterung" der Arbeitslosenquoten. Eine konsequente Reformpolitik ließ sich daher nur auf der Basis sicherer Mehrheitsverhältnisse durchsetzen, wofür sich ein Mehrheitswahlsystem ohne das Erfordernis von Regierungskoalitionen als tendenziell günstig erwiesen hat.

Generell haben sich kleine Länder wie die Niederlande oder seit den 90er Jahren auch die skandinavischen Staaten wesentlich leichter mit marktwirtschaftlichen Reformen getan als große Länder wie Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien. Die großen kontinentaleuropäischen Staaten sind im Internationalen Beschäftigungsranking der Bertelsmann Stiftung in den vergangenen zehn Jahren immer weiter zurückgefallen und liegen inzwischen weit am Ende der Rangliste. Offensichtlich sind die institutionellen und politischen Beharrungskräfte um so schwerer zu überwinden, je komplexer und ausgewogener die Machtverhältnisse sind.

Speziell Deutschland vereinigt in dieser Hinsicht fast alle negativen Faktoren in sich: Ein Verhältniswahlsystem mit dem fast zwangsläufigen Erfordernis zu Mehrparteienkoalitionen, ein kooperativ statt wettbewerblich organisiertes Föderalsystem mit permanenten Landtagswahlen, ein unüberschaubares Geflecht sich gegenseitig überlappender Verantwortungsbereiche und Finanzierungssysteme zwischen Bund, Ländern und Kommunen, mächtige Interessengruppen mit starker Verankerung in den Parlamenten und in den Sozialsystemen und nicht zuletzt ein zentralistisches Lohnfindungssystem mit starken Gewerkschaften, die sich je nach Opportunität einmal als reine Interessengruppen und dann wieder als staatstragende Instanzen mit entsprechenden Mitspracherechten verstehen.

In einem solchen Dickicht gegenseitiger Neutralisierung der Kräfte stünde auch eine Margaret Thatcher wohl letztlich auf verlorenem Posten. Es ist kaum verwunderlich, das dieses System hauptsächlich den Typus des zwar wortgewandten, aber ordnungspolitisch profillosen und primär kurzfristig denkenden Berufspolitikers generiert, der heute in den deutschen Volksparteien dominiert. Mit der zunehmenden Überalterung der Gesellschaft dürften zudem die auf Besitzstandswahrung und Sicherheitsdenken ausgerichteten Kräfte in der Gesellschaft eher noch an politischem Gewicht gewinnen. Ohne grundlegende Reformen des politischen Systems in Deutschland stehen daher die Chancen auf eine Revitalisierung der marktwirtschaftlichen Kräfte, die das Land einst nach vorne gebracht haben, denkbar schlecht.

Mehr Selbstverantwortung für Länder und Kommunen

Wenn ökonomische Reformpolitik nur als Verzicht auf soziale Sicherheit und Umverteilung von unten nach oben erlebt wird, hat sie auf Dauer keine Chance. Selbst bei entsprechenden Erfolgen auf dem Arbeitsmarkt wird sie dann über kurz oder lang wieder dem wohlfahrtsstaatlichen Versorgungsdenken weichen müssen, wie die Erfahrungen etwa in Neuseeland zeigen. Die Wiederherstellung wettbewerblicher Mechanismen und der Akzeptanz des Wettbewerbsgedankens an sich müssen darum Hand in Hand gehen.

Unter diesen Voraussetzungen sollte man den Blick vielleicht weniger auf die ausgesprochenen Reformländer richten, sondern eher auf die Schweiz und die USA, wo Wettbewerb und Leistungsdenken - auch innerhalb des Staatssektors - eine lange Tradition haben und im Denken der Bevölkerung entsprechend fest verankert sind. Beides sind föderativ verfaßte Staaten, in denen im Vergleich zu Deutschland

die Bundesländer bzw. Kantone aber wesentlich selbständiger sind. Statt eines alles nivellierenden Finanzausgleichs wie in Deutschland haben sie eigene Steuerquellen bzw. Zuschlagsrechte zu Bundessteuern, aber auch wesentlich mehr Rechte bezüglich der Gestaltung etwa der sozialen Sicherung.

An dieser Stelle müßte in Deutschland zuerst angesetzt werden, um wieder Bewegung in die festgefahrenen Strukturen zu bringen. Das entscheidende Stichwort heißt Dezentralisierung: Nicht nur den Bundesländern, auch den Kommunen sollte durch weitgehende Abschaffung von Mischfinanzierungen, Zweckzuweisungen und Gemeinschaftssteuern wesentlich mehr Selbstverantwortung gegeben werden, so wie es das Grundgesetz eigentlich auch vorsieht. Dann wüßten die Bürger eher wieder, an wen sie sich bei wirtschaftlichen und sozialen Fehlentwicklungen zu halten hätten. Außerdem würde auf diese Weise ein weites Feld für miteinander konkurrierende Lösungsansätze geschaffen, nicht nur in der Wirtschaftsförderung, sondern auch in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik.

Die Hartz-Reform geht in dieser Hinsicht genau in die falsche Richtung, indem sie sämtliche arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger in die Verantwortung des Bundes überführt. Den vielfältigen, teils sehr erfolgreichen kommunalen Programmen für „Arbeit statt Sozialhilfe“ wird damit praktisch der Garaus gemacht, um an ihre Stelle ein noch nirgendwo erprobtes, zentralistisches Konzept zu setzen. Das ist ziemlich genau das Gegenteil dessen, was sinnvoll wäre. Der manövrierunfähige Tanker Deutschland sollte vielmehr durch Aufteilung in kleinere Flottenbestandteile wieder beweglicher und anpassungsfähiger werden.

Reformansätze im Konsens

Das gilt auch für die Lohnpolitik. Die jährlichen großen Tarifrituale mit praktisch bundesweitem Geltungsbereich sind archaische Veranstaltungen aus dem letzten Jahrhundert, die es in ähnlicher Form weder in den USA noch in der Schweiz gibt. Es ist dringend an der Zeit, sie auch in Deutschland zugunsten dezentraler Lohnfindungsformen zu beenden. Ist den hauptberuflichen Gewerkschaftsfunktionären erst einmal die Bühne für martialische Auftritte entzogen, kehrt erfahrungsgemäß sehr rasch tarifpolitische Vernunft ein. Jedenfalls sind in allen Reformländern mit schwindender Macht der Gewerkschaften sowohl die Lohnsteigerungsraten als auch die Streikquoten deutlich zurückgegangen. Die von Gewerkschaftsseite gern vertretene These, eine Liberalisierung der Arbeitsmärkte bringe den sozialen Frieden in Gefahr, wird durch die Empirie somit nicht bestätigt.

Die jüngsten, sehr zaghaften Reformansätze in Deutschland folgen dennoch eher dem Weg eines gesellschaftlichen Konsenses um fast jeden Preis. Ähnlich wie in den Niederlanden flüchtet man sich im Zweifel lieber in Ausweichlösungen, statt die eigentlichen Probleme an ihrer Wurzel anzugehen. So ist sind die Personal-Service-Agenturen des Hartz-Konzeptes nichts anderes als der Versuch, den Kündigungsschutz durch Leiharbeit partiell auszuhebeln, ohne ihn für Normalarbeitsverhältnisse in Frage zu stellen. Die Pauschalbesteuerung und Teilbefreiung von Sozialabgaben für die 400-Euro-Jobs kurieren ebenfalls am Symptom, statt die dahinter stehende Grundproblematik der aus dem Ruder laufenden Soziallasten und ihrer völlig überholten Finanzierungsform anzugehen.

Auch die jüngst diskutierten Steuer- und Bürokratieentlastungen für Kleinstbetriebe passen in dasselbe Bild: Erneut werden hier populäre Retuschen allein für „die Kleinen“ ins Auge gefaßt, weil der Mut und die Visionen für eine große Lösung fehlen.

Teilliberalisierungen wegweisend?

Wenn man optimistisch ist, mag man darauf hoffen, daß Teilliberalisierungen dieser Art auf Dauer eine Eigendynamik entfalten und so doch noch in größere Reformen münden werden. Das wäre freilich ein quälend langsamer Weg, den Deutschland sich angesichts der viel zu lange verschleppten Probleme eigentlich gar nicht mehr leisten kann. Hinzu kommt, daß auf diese Weise immer neue Abgrenzungsprobleme und damit auch neue Bürokratie entstehen. Bezeichnend ist, daß allein für die Verwaltung der neuen Mini-Jobs rund 1000 neue Stellen in der Bundesknappschaft vorgesehen sind.

Besser wäre es gewesen, die Sozialsysteme grundlegend zu reformieren, beispielsweise durch Privatisierung der gesetzlichen Krankenkassen und konsequente Auslagerung ihrer Umverteilungsfunktionen in das Steuer- und Transfersystem, ähnlich wie dies in der Schweiz gemacht wurde. Man darf gespannt sein, ob entsprechende Vorschläge aus der Rürup-Kommission politisch eine Chance haben werden. Denn wenn die internationalen Reformbeispiele eines sicher zeigen, dann ist es dieses: Ohne die Bereitschaft zur radikalen Infragestellung auch „bewährter“ Prinzipien ist der Weg zurück zur Vollbeschäftigung keinesfalls zu schaffen.

Joachim Weimann

Wege zur Reformfähigkeit

Dass sowohl die sozialen Sicherungssysteme als auch das Steuersystem Deutschlands mehr als überholungsbedürftig sind, daran zweifeln nur noch wenige Sozialstaatsromantiker. Reformen werden eingefordert, drastische zumal, ein Systemwechsel wird von vielen Sachkundigen als unumgänglich angesehen. Sie stoßen dabei auf wenig Gegenrede, denn zu offenkundig sind die Defekte des Sozialstaats deutscher Prägung. Aber, mag das Maß an Einsicht in die Reformnotwendigkeit auch stetig zunehmen, wenn es daran geht, den wohlgemeinten Ratschlägen zu folgen, verweigert sich die Politik ein ums andere Mal. Der Reformwille wächst, die Reformfähigkeit bleibt da, wo sie schon lange verharrt: auf niedrigem Niveau.

Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass die Bundesregierung in ihrer ersten Legislaturperiode sowohl eine Renten- als auch eine Steuerreform durchgesetzt hat – neben anderen. Bei genauerem Hinsehen erweisen sich diese Reformen nämlich als Reförmchen, als Placebo-Politik mit der Besonderheit, dass das Placebo – anders als in der Medizin – unerwünschte Nebenwirkungen zeigte. Die drastischen Steuerausfälle des vergangenen Jahres sind eine solche Nebenwirkung, ausgelöst durch einen klassischen Konstruktionsfehler bei der Körperschaftsteuerreform[1]. Mit der Riesterrente wurde zwar ein neues Element in die Alterssicherung eingeführt, aber vorsichtshalber in homöopathischer Dosis. Gelöst wurde das Rentenproblem dadurch nicht.

Offensichtlich tut sich die Politik schwer, das umzusetzen, was außerhalb des politischen Raums längst als richtig und notwendig erkannt wurde. Und ebenso offensichtlich handelt es sich dabei um kein parteispezifisches Problem, denn alle Parteien, die in den letzten 20 Jahren an der Regierung beteiligt waren (und das waren außer der PDS alle im Bundestag vertretenen), verhalten sich bei ihren Reformbemühungen nach dem gleichen Schema. Jedes Gesetzesvorhaben wird zuvorderst auf seine Verteilungswirkungen hin abgeklopft. Hat es solche und wird die jeweils eigene Klientel dabei zu wenig bedacht, werden Gerechtigkeitsargumente bemüht, um das Vorhaben zu kippen oder die Verteilungsrichtung zu verändern. Da sich alle Parteien an diesem Spiel beteiligen und mithin auch alle Gruppeninteressen mehr oder weniger zum Zuge kommen, haben nur Gesetze eine Chance, die möglichst vielen Verteilungsinteressen gerecht werden. Gesetzgebung wird so zur Suche nach dem kleinsten gemeinsamen Nenner, nach dem allumfassenden Verteilungskonsens.

Einfluss der Interessengruppen

Die Regierung Schröder hat dieses Schema perfektioniert, indem sie die Interessengruppen unmittelbar an den Prozess des Gesetzesdesigns beteiligt hat. Das Bündnis für Arbeit war der Auftakt, die Hartz-Kommission der vorläufige Höhepunkt und die Rürup-Kommission ist die Fortsetzung nach bewährtem Muster. Als Expertengremium vermarktet war die Hartz-Kommision letztlich nichts anderes als eine Konsensfindungsveranstaltung, die die Reform des Arbeitsmarktes im Sinne der alten Definition betrieb, nach der Politik die Kunst des Machbaren ist. Machbar, das heißt, zustimmungsfähig für die Interessengruppen, die am Tisch der Hartz-Runde genauso ihren Platz hatten wie sie ihn in der Rürup-Runde haben werden.

Mit zum gängigen Politikschema gehört leider auch, dass die am Beratungsprozess beteiligten unabhängigen Sachverständigen beizeiten öffentlich daran erinnert werden, dass sie sich nicht im Elfenbeinturm der Wissenschaft befinden, sondern in der harten Realität. Dies geschieht in der durchaus richtigen Annahme, dass der pauschale Hinweis darauf, dass es eben einen Unterschied zwischen Theorie und Praxis gibt, die meisten Zeitgenossen davon überzeugen wird, dass man den Rat wohlmeinender Professoren getrost ignorieren darf.

Dieses Bild vom politischen Geschehen in Deutschland ist leider nicht überzeichnet. Wer daran zweifelt, der sei daran erinnert, dass beispielsweise die Rürup-Kommission den Auftrag hat, Lösungsvorschläge zu erarbeiten, die längst auf dem Tisch liegen. Genauer gesagt liegen sie in den Schubladen der zuständigen Ministerien. Die wissenschaftlichen Beiräte des Wirtschafts- und des Finanzministeriums haben sich längst aller anstehenden Fragen angenommen und dezidierte Vorschläge und präzise Analysen

[1] Vgl. H.-W. Sinn: Des Guten zu viel, in: Ifo Standpunkte 2002.

vorgelegt. Unterstützt werden sie dabei von der wissenschaftlichen Gemeinschaft, in der seit Jahren intensiv über die notwendigen Reformen der Sicherungssysteme und der Besteuerung nachgedacht wird. Zwar spricht diese Gemeinschaft nicht immer mit einer Stimme, aber sie stimmt doch seit langer Zeit einen mehrstimmigen Chor an, der nicht müde wird, das gleiche Lied zu singen – es hört nur keiner zu. Das mag nach dem Lamento eines wehleidigen Ökonomieprofessors klingen, der sich und seine Zunft nicht angemessen gewürdigt sieht. Wer aber damit die Sache abtut, macht es sich zu leicht.

Der massive Einfluss der Interessengruppen auf die deutsche Wirtschaftspolitik ist nicht zu leugnen. Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sind zu den Chefberatern der Politik aufgestiegen. Interessengruppen haben aber nicht die Funktion, die Regierung zu beraten. Ihre Aufgabe besteht nun einmal darin, die Regierung zu manipulieren, und zwar im Interesse der jeweiligen Klientel. Das ist offensichtlich und auch den politischen Entscheidungsträgern bekannt, warum also machen sie dann systematisch den Bock zum Gärtner? Vermutlich, weil sie sich damit auf der sicheren Seite wähnen. Indem sie die widerstreitenden Interessen gewissermaßen vor den Karren spannen, übertragen sie ihnen Verantwortung für die Verteilungswirkungen, die aus den jeweiligen Vorschlägen erwachsen. Und aus der Sicht des auf Wiederwahl bedachten Politikers kommt es auf die Verteilungswirkung nun einmal an.

[2] England und die USA haben von starken Führungspersönlichkeiten fraglos profitieren können.

[3] Es sei nur an die unrühmlichen Regentschaften der Democrazia Christiana (DC) in Italien oder der Liberalen Partei in Japan erinnert.

Führungskraft gesucht

Soweit das Schema, nach dem Gesetzgebung in Deutschland abzulaufen pflegt. Bleibt die Frage, wie es gelingen kann, aus diesem Schema auszubrechen. Genau das ist notwendig, wenn man Reformen durchsetzen will, die den Arbeitsmarkt funktions- und die sozialen Sicherungssysteme überlebensfähig machen. Mit verteilungsneutralen Minimalkonsensen ist das nicht zu bewerkstelligen. Aber in der Demokratie wird Macht nur auf Zeit verliehen mit der Option auf Verlängerung. Solange die politischen Akteure davon überzeugt sind, dass sie diese Option nur einlösen können, wenn sie es sich mit den gesellschaftlich dominanten Interessengruppen nicht verderben, werden sie nur machbare Politik betreiben können. Mit anderen Worten: Der Bereich des Machbaren wird nur dann größer werden können, wenn das Junktim zwischen Konsenszwang und Wiederwahl aufgehoben oder zumindest gelockert wird. Grundsätzlich ist das vorstellbar und es kann – theoretisch – auf verschiedene Weise dazu kommen.

Der vermutlich einfachste, aber zugleich auch risikoreichste Weg ist der über eine politische Führung, die aus Überzeugung handelt und bereit ist, das eigene politische Überleben dieser Überzeugung zu opfern. Es gibt Beispiele dafür, dass dieser Weg beschritten wurde[2]. Allerdings ist es nicht ohne Gefahr, wenn der Gordische Knoten, den die Interessengruppen geknüpft haben, mit purer Führungsstärke durchschlagen wird. Niemand garantiert, dass es die richtigen Überzeugungen sind, die das Handeln der politischen Führung bestimmen, und die Gefahr, über längere Zeit von schlechten Ideen machtvoll regiert zu werden, ist auch für eine Demokratie nicht vernachlässigbar – auch für solche Phänomene gibt es Beispiele[3].

Dennoch, ohne politische Führung sind Reformen des Zuschnitts, wie sie zur Zeit anstehen, kaum vorstellbar. Können wir damit rechnen, dass das politische System, das letztlich auf der starken Präsenz der großen Parteien fokussiert ist, Persönlichkeiten an die Führungspositionen spült, die das Format und die Stärke haben, diese Führungsaufgabe zu bewältigen? Zweifel daran sind angebracht. Die Generation der Politiker, die nach dem Krieg ihre politische Karriere begannen, bestand noch überwiegend aus Überzeugungstätern. Das Berufsbild des „Berufspolitikers“ existierte damals noch gar nicht. Mit der Etablierung der Parteien, der festen Zuordnung von Parteienstandpunkt und partikularen Interessen haben sich die Rituale der Kandidatenkür den politischen Gegebenheiten angepasst. Wer hohe politische Ämter bekleiden will, muss früh lernen Koalitionen zu schmieden, Kompromisse auszuhandeln, kleinste Nenner zu finden. Er oder sie lernt dies auf der berühmten Ochsentour, die nur übersteht, wer sich als geschmeidiger Wahrer der in der Partei versammelten Interessen erweist. Das ist kein Pfad, auf dem man Führungskraft erwirbt.

Die auffällige Führungsschwäche in den politischen Chefetagen großer Parteien ist nicht allein ein deutsches Phänomen. In einigen europäischen Nachbarländern hat sie mit dazu beigetragen, dass politische Unternehmer erfolgreich waren, die mit populistischen Parolen vor allem eines verbanden: Das Versprechen einer starken Führung. Dass diese Unternehmer bisher mehr oder weniger sang- und klanglos gescheitert sind, macht deutlich, dass es mit starkem Auftritt allein eben nicht

getan ist. Politische Führung kann nur erfolgreich sein, wenn sie Mittel zum Zweck ist, und der Zweck muss die Durchsetzung rationaler Politiken zur Lösung dringender ökonomischer Probleme sein.

Chance für Quereinsteiger

Berufspolitiker haben in aller Regel nur schwache Anreize, genau dies zu tun – erst recht dann nicht, wenn die Früchte solcher Politik erst jenseits des nächsten Wahltermins geerntet werden können. Länder, in denen hohe politische Ämter regelmäßig auch an Quereinsteiger aus Wissenschaft und Wirtschaft vergeben werden, tun sich da leichter. Für Menschen, die ihre begrenzte Zeit als politische Entscheidungsträger nicht als Beruf, sondern als ehrenvolle Berufung begreifen können, verliert die Wahl den Charakter des Damoklesschwertes, wird das Junktim zwischen persönlichem Erfolg und Wiederwahl abgemildert.

In Deutschland tut man sich mit der Berufung von Quereinsteigern schwer. Einerseits ist die Vergabe von politische Ämter parteiintern ein wichtiges Anreizsystem, andererseits sind die Anreize, die die Politik Menschen, die „ordentliche Berufe“ ausüben, anzubieten hat, ausgesprochen schwach. Abgeordnetendiäten und Ministergehälter werden hierzulande argwöhnisch beobachtet und ausschließlich unter Gerechtigkeitsaspekten diskutiert. Ihre Anreizwirkung wird nicht beachtet. Gleiches gilt für die finanzielle Absicherung für die Zeit nach der Mandatsausübung. Sie ist notwendig, um den politisch handelnden Unabhängigkeit zu schenken, sie in die Lage zu versetzen, Entscheidungen zu treffen, ohne dabei an ihr persönliches Auskommen nach der nächsten Wahl denken zu müssen. Gesteht man Politikern diese Form der Unabhängigkeit nicht zu, so muss man damit leben, dass sie an ihren Ämtern um jeden Preis festhalten – indem sie sich auf das „Machbare“ zurückziehen.

Consulting-Strategie

Ein zweiter Weg, nicht populäre weil verteilungswirksame Entscheidungen durchzusetzen, ist die „Consulting-Strategie“. Sie ist der privaten Wirtschaft entliehen und hat sich dort vielfach bewährt. Was tut ein Unternehmen, das in Schwierigkeiten geraten ist, aus denen es nur dann herauskommt, wenn es für Aktionäre und Mitarbeiter schmerzhafte Maßnahmen einleitet? In aller Regel holt man sich einen Unternehmensberater ins Haus. Nicht unbedingt deshalb, weil das eigene Management ratlos ist und Hilfe benötigt. Der wahre Grund ist oft, dass man glaubwürdige Kronzeugen benötigt, die die Richtigkeit und Notwendigkeit der Entscheidungen der Unternehmensführung bezeugen. Je höher die Reputation der Beratungsfirma, um so einfacher wird es für das Management, mit Hinweis auf den Rat unabhängiger Kompetenz Entlassungen und Dividendenkürzungen durchzusetzen.

Die Hartz- und die Rürup-Kommissionen haben letztlich ähnliche Funktionen. Allerdings haben sie den Konstruktionsfehler, dass es sich bei ihnen eben nicht tatsächlich um Beratergremien handeln kann, sondern um Konsensfindungsveranstaltungen. Die Glaubwürdigkeit des Unternehmensberaters resultiert unter anderem aus der Tatsache, dass er keine eigenen Aktien im Spiel hat. Er kommt von außen, schaut nach dem Rechten und geht wieder. Das ist bei den Interessengruppen in den aktuellen Regierungskommissionen eben nicht der Fall, und deshalb sind diese Kommissionen nur eine missglückte Kopie der Consulting-Strategie.

Wissenschaftliche Politikberatung

Wer aber könnte die Beratung der Deutschland AG übernehmen? In Frage kommt nur, wer die notwendige Glaubwürdigkeit und Kompetenz mitbringt. Glaubwürdigkeit entsteht dann, wenn der Berater keine eigenen Interessen einbringt, Kompetenz kann nur ökonomische Kompetenz bedeuten. Mit dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, den wissenschaftlichen Beiräten und den Wirtschaftsforschungsinstituten stehen Institutionen zur Verfügung, die beide Voraussetzungen erfüllen.

Aber die deutsche Politik hat dafür gesorgt, dass diese Institutionen so weit diskreditiert wurden, dass sie kaum noch als Kronzeugen taugen. Der Sachverständigenrat war schon immer hinderlich bei der Durchsetzung verteilungsneutraler Reförmchen und wird deshalb seit Jahren mit erheblicher Polemik öffentlich attackiert. Den Wirtschaftsforschungsinstituten glaubt man ausgerechnet dann, wenn sie gezwungen werden, Konjunkturprognosen auf zwei Stellen genau abzugeben – um dann um so leichter auf die Unzuverlässigkeit ökonomischer Wissenschaft verweisen zu können, wenn sich die Punktschätzung wieder einmal als falsch erwiesen hat. Kein Politiker kommt dabei auf die Idee, die Problematik solcher Prognosen zu erwähnen oder gar nach einer Standardabweichung zu fragen. Und die wissenschaftlichen Beiräte wirken fast ausschließlich im Verborgenen und fallen als wissenschaftliche Kompetenz in der Öffentlichkeit nicht auf. So traurig es ist, aber für eine Umsetzung der

Consulting-Strategie stehen zur Zeit tatsächlich nur Roland Berger, McKinsey und Co. zur Verfügung. Allerdings müsste das nicht so bleiben.

Immerhin kann die Wissenschaft darauf verweisen, dass sie die Turbulenzen, in die die Deutschland AG immer stärker gerät, lange vorausgesagt hat. Sie kann ebenfalls darauf hinweisen, dass Länder, in denen die wissenschaftliche Politikberatung ernster genommen wird als hierzulande, weder von der deutschen Wachstumsschwäche befallen sind, noch so miserable Arbeitsmarktdaten vorzuweisen haben wie Deutschland. Vielleicht würde es auch helfen, wenn die ökonomische Profession etwas selbstbewusster und offensiver zu Werke ging als in der Vergangenheit. Das Ifo-Institut liefert zur Zeit ein gutes Vorbild für eine solche Vorwärtsstrategie.

Mehr Ehrlichkeit wagen

Consulting-Strategie, politische Führerschaft oder die stärkere Einbindung von Quereinsteigern sind allesamt Mittel, um das eingangs beschriebene Junktim zwischen Konsenszwang und Wiederwahl aufzuweichen. Aber vielleicht besteht dieses Junktim gar nicht in der Weise, wie es offenbar von der Politik wahrgenommen wird. Vielleicht gibt es einen ganz einfachen Weg, schwierige Reformen umzusetzen. Die vielfältigen Interessen der gesellschaftlichen Gruppierungen werden der Politik nicht unmittelbar, sondern indirekt durch professionelle Interessenvertreter übermittelt. Vielleicht ist es eine gewagte These, aber könnte es nicht sein, dass die Einsichtsfähigkeit und die Kompromissbereitschaft der Menschen in diesem Land viel größer ist, als sie von den Lobbyisten dargestellt wird? Vielleicht würde es ganz einfach helfen, wenn die Politik den Bürgern reinen Wein einschenkte und sie über den wahren Zustand des Rentensystems, die tatsächlichen Gefahren für das Gesundheitssystem und die Gründe für die hohe Arbeitslosigkeit aufklärte.

Der Glaubwürdigkeitsgewinn, der durch eine ehrliche und ungeschönte Bilanz zu erzielen ist, dürfte beträchtlich sein. Und glaubwürdige Politiker dürfen auf Wiederwahl hoffen – auch wenn sie Reformen beschließen, die Besitzstände angreifen, Privilegien abbauen und liebgewonnene soziale Errungenschaften opfern, um ein stabiles soziales Sicherungssystem zu gewinnen.

Birger P. Priddat

Institutionelle Voraussetzungen von Reformkompetenz

Reform“ scheint so notwendig zu sein wie undurchführbar in Deutschland. Die Gründe für ihre vorgebliche Undurchführbarkeit ergeben lange Listen: die Gewerkschaften und ihr Einfluß auf die jetzige Regierung (die „Engelen-Kefer-Welt“), die Tatsache, daß viele Parlamentarier Mitglieder des öffentlichen Dienstes waren, ihre dadurch bedingte Inkompetenz für Belange anderer gesellschaftlicher Bereiche, fehlender wirtschaftlicher Sachverstand, die korporatistischen Strukturen, die föderative Struktur in Deutschland, die Rücksicht auf Koalitionsinteressen, der Einfluß der Lobbies, das fehlende Mehrheitswahlrecht, die Spreizung der Landtagswahltermine über die Legislaturperiode, so daß „ständig Wahlkampf“ ist, etc.

Die Liste ist verlängerbar; es sind vorerst nur die Strukturhemmnisse aufgezählt, die unabhängig von Kompetenzzuordnungen an einzelne Parteien gelten (also für die Regierung wie für die jetzigen Oppositionen ebenso). Reform ist kein voluntaristischer Akt, sondern auf Nachhaltig angelegter „institutional change“. Es geht nicht um heldenhafte Kanzler oder Oppositionen, sondern um Änderung der Regeln, damit politische Entscheidungen reformkompetent werden können. Denn das stärkste Hemmnis für Reformen sind die mit den Reformen verbundenen Neuverteilungen der Nutzungsrechte an „public rents“.

Eine solchermaßen begründete Reformunfähigkeit setzt für „Reformen“ proto-Reformen voraus: Vorreformen als Produktivitätsvoraussetzungen für „Reformen“: neue Handlungsverfassungen.

Komplexe Politikprozesse

Wir unterscheiden Politikprozesse in zwei Abteilungen:

- Abteilung 1 ist der Wahlkampf – ein Wettbewerbsmarkt um Wählerstimmen, mit diversen Versprechungen und Programmen (= Politikprozeß propter hoc);
- Abteilung 2 ist der nachfolgende Politik- und Politikrealisationsprozeß, in dem die Wähler nicht mehr vorkommen, außer als potentielle Drohung im Diskurs der öffentlichen Meinungsbildungen oder in

Form von verfasssungsrechtlich undefinierten Interessengruppen, die lobbyistischen Einfluß über den Politikprozeß nehmen (= Politikprozeß post hoc).

Diese korporatistische Struktur arbeitet mit quasi-Parteien[1]. Die Interessenverbände und korporatistischen Strukturen bilden beliebige Untermengen von Wählern, nach völlig anderen Kriterien und Interessenspezifikationen selegiert. Über ihre Interessenvertreter nehmen diese Subgruppen der Wählergesamtheit – gleichsam in einem zweiten, illegitimen Wahlprozeß – direkten bzw. unmittelbaren Einfluß auf die Politik, der den nicht organisierten Wählern völlig verschlossen blieb.

Wir haben uns an diese Form der – verfassungmäßig undefinierten – „second-order-democracy" so gewöhnt, daß wir ihre politische und Einflußasymmetrie fast gar nicht mehr beachten. Die korporatistischen Strukturen agieren, zum größten Teil an den Parteien vorbei, in direkter Erörterung und Verhandlung mit den jeweiligen Regierungen (und Oppositionen, soweit es zur Abstimmungsbildung nötig ist). Wer Einfluß auf den Gesetzgebungs- und parlamentarischen sowie den Regierungsprozeß hat, kann unterhalb der öffentlichen Meinung Entscheidungen bewirken bzw. beeinflussen, wie es im Konzept der parlamentarischen Demokratie nicht vorgesehen ist. Bei der nächsten Wahl können die Wähler wohl die Regierungen abwählen, nicht aber die korporatistischen quasi-Parteien bzw. ihre Kader.

Die korporatistischen Strukturen sind nicht nur einflußreich, sondern selbst kartellartig operierend. Ihre Differenzen sind ihnen, einflußtaktisch, kein Hindernis, bestimmte Themen gemeinsam durchzubringen. Ihr Argument, bestimmte Wählerschichten zu vertreten, lassen sie wie illegitime Parteien auftreten, die mit Stimmenentzug drohen können. Die Regierung kommt in dieser „second-order-democracy" zudem in den Zugzwang, die nicht-organisierten Bürger – den schweigenden großen Rest – mit zu vertreten, weil sie von deren Stimmen abhängen. Dabei werden in dieser 2. Abteilung des Politikprozesses die nicht organisierten Wähler unwillkürlich zur Partei der Regierung (die mangels von Verbandsvertretungen als einzige gewährleistet, dass ihre Interessen berücksichtigt werden, ohne Partei zu sein.

Die Bürger haben eine Stimme bei den Wahlen, manche Bürger aber haben, qua Mitgliedschaft in Verbänden etc., eine zweite Stimme, die im Politikprozeß Abteilung 2 eingesetzt wird. Wir haben es mit einer – unexplizierten – Form der direkten Demokratie zu tun, allerdings als „subdomain" der formellen Demokratie. Die Verbände etc. der „second-order-democracy" agieren „wie Volksbegehren", nun allerdings als Minderheitsvotum, mit dennoch hoch effektivem Interventionspotential, wegen des Ausschlusses aller anderen. Wenn wir die direkte Demokratie, z.B. in der Form des Volksbegehrens, als Intervention der Bürger nach dem Wahlkampf in die Politikprozesse der Abteilung 2 bezeichnen, dann haben die Interventionsoperationen der korporatistischen Strukturen formell den Charakter von Volksbegehen, nur mit kleiner, d.h. clubartiger Mitgliedschaft.

Kommunikative Steuerung

Anstatt den Einfluß der korporatistischen Strukturen auf den Abteilung 2-Prozeß zu kritisieren, ist es nur konsequent, ihn auszuweiten, d.h. die korporatistischen Strukturen in Konkurrenz zu anderen Einflüssen zu bringen.

Wenn es gelingt, die Asymmetrie des Einflusses zu relativieren, indem nicht organisierte Interessen ebenso Einfluß gewinnen auf den Politikprozeß, müssen wir nicht in demokratischen Illusionen von direkter Demokratie argumentieren, sondern können eine andere moderne Ressource in Einsatz bringen: eGovernment:[2] Es geht nicht darum, Abteilung 1 auszuweiten, sondern Abteilung 2.

Die formelle Wahl bleibt unangetastet. Direkte Demokratie ersetzt die formellen Wahlprocedere oft durch irreguläre Procedere, die durch Zwischenkommunikationen erreicht werden können. Doch ist, bei genauerer Betrachtung, direkte Demokratie keine Ausweitung des Wahlkampfes, sondern eine Intervention in Abteilung 2, als Revisionsinstanz von Politikrealisationsprozessen. „Volksbegehren" ermöglichen es den Bürgern, nach den formellen Wahlkämpfen und Abstimmungen, zusätzliche Referenden abzuhalten, die nicht den Wahlkampf ersetzen, sondern in die Abteilung 2 des Politikprozes-

[1] Vgl. Birger P. Priddat: Der Stellenwert korporatistischer Wirtschaftspolitik vor geänderten Rahmenbedingungen, in: Chr. Smekal, T. Theuerl (Hrsg.): Globalisierung, Tübingen 2001, S. 185 – 206.

[2] Stephan A. Jansen, Birger P. Priddat: Electronic Government – neue Potentiale eines modernen Staates, Stuttgart 2001; vgl. Stephan A. Jansen, Birger P. Priddat: From Civil Society to eGovernment: The Virtualisation of the State, in: Gerhard Schroeder (Hrsg.): Progressive Governance for the XXI Century. Contributions to the Berlin Conference, München 2002, S. 51-62.; vgl. K. Lenk, R. Traunmüller, M.A. Wimmer: The Significance of Law and Knowledge for Electronic Government, in: A. Grönlund (Hrsg.): Electronic Government: Design, Applications and Management, Hershey u.a. 2002, S. 61–77; vgl. P. Blasche, W. Karrlein, B. Zypries: E-Public: Strategien und Potenziale des E- und Mobile Business im öffentlichen Bereich, Berlin, Heidelberg, New York et al. 2002; vgl. G. Fuchs, H. Kastenholz: E-Democracy: Erwartungen der Bürger und erste Realisierungen. Ein Werkstattbericht, in: Technikfolgenabschätzung, 11. Jg. (2002), Nr. 3/4, S. 82–91

ses intervenieren, um die Politikrealisation der Regierungen zu steuern. Das Muster korporatistischer Politik wird expandiert.

Keine Regierung hat ein Interesse, in ihren subtilen Aushandlungsprozessen durch Volksbegehren irritiert zu werden. Aber die Regierungen haben ein Interesse daran, ihre Positionen gegen die korporatistischen Strukturen durch Verweis auf den Rest der Bevölkerung, im Durchschnitt die nicht organisierte Mehrheit, zu stärken. Deshalb haben die Regierungen ein strukturelles Interesse daran, mit den Bürgern direkt zu verhandeln, um ihr eigenes Gewicht im „bargaining" aller „policy stakeholders" zu stärken. Das kann gestützt werden durch eGovernment[3].

Rückkehr der Politik in die Politik: EGovernment

Demokratisierung der Wissensgesellschaft heißt weniger: wie werden die Bürger mehr informiert, sondern umgekehrt: wie informiert sich die Politik über die Bürger – über ihre Anregungen, Bedürfnisse, Wünsche, Hoffnungen. Und wie kommuniziert sie mit ihnen?

- EGovernment bietet eine neue Kommunikationsdimension an: ein (informationstechnisches) Medium, das viele neue Formen generieren kann. Es geht dann nicht mehr um Information, sondern um wissensbasierte „new governance"[4].
- Die informatorische Dimension ist die Ebene des fortlaufenden Protokolls der Politikereignisse und –entscheidungen. Die Bürger haben einen aktualisierten Überblick über das gesamte Leistungsspektrum öffentlicher Güter und Sanktionen. Über die verschiedenen Politikportale bekommt die Gesellschaft eine neuartige Gedächtnisfunktion. Die informatorische Dimension bewirkt mehr als nur mehr Information: sie konstituiert Formen des politischen „commitments" – allerdings auf der Basis neuer Vertrauensagenden[5].
- Eine neue Kontrakt-Öffentlichkeit entsteht: der Staat kann über e-procurement seine Beschaffung optimieren, wie überhaupt alle Vertragsangebote notieren (Leistungs- bis Arbeitsvertragsangebote). Hier wird die Grauzone der informellen Netzwerke, bis in den korruptiven Bereich hinein, transparent gemacht. Auch hier öffnet der Staat den Einblick in sein Netzwerk, entfaltet neue „private/public-relationships".
- Die kommunikative Dimension reicht in die Planungsbeteiligung der Bürger hinein. Neben den Wahlprocedere können die Entscheidungen in der Abteilung 2, nach Prioritäten formuliert, von den Bürgern mitgeplant und bestätigt werden. Der politische Diskurs läuft nicht nur im Wahlkampf, sondern auch später, in der 2. Phase des Politikprozesses. Die Option, die eine Regierung durch ihre Wahl bekommen hat, wird in Form einer „second-order-democracy" finalisiert: die Regierungen fragen, welche Projekte die Bürger prioritär behandelt haben wollen, angesichts budgetärer Restriktionen. Über die Portale lassen sich Bürgerplanungsbeteiligungen arrangieren. 2nd order democracy ist nicht notwendig direkte Demokratie, sondern eine neue Form der Kooperation zwischen Bürgern und Staat.
- EGovernment gibt der Politik Struktur: „new governance". New governance bezeichnet neue Formen des strategischen Commitments und des Politikcontrollings. Die Internetportale, die der Staat entwickelt (bundOnline 2005), sind mehr als eine durch „one-stop-shops" erreichbare Bürgerorientierung. Das ist nur das halbe Potential. Die andere Hälfte lautet: Definition politischer Projekte in enger Kommunikation mit den Bürgern, vor allem mit den Projektbetroffenen, Erwägung und Festlegung finanzieller Möglichkeiten (Kosten, Nutzen, Budgets, „private finance" = „private/public-investments"), „commitments" über die Projekte, Ranking der Projekte, Terminierung der Durchführung, Durchführung ohne weitere politische Erörterung (Interventionsexklusion).
- EGovernment wird zum „issuemanagement": Politik als strategische Thematisierung. Die Politik bekommt die Aufgabe, Angebote zu machen, die die Bürger erörtern und bewählen. Im Zwei-Phasen-Prozeß der Politik ist die demokratische Wahl der Regierungen identisch mit der Wahl des Personals, dessen Projekte

[3] Vgl. Claus Leggewie, Christa Maar: Internet & Politik – Von der Zuschauer- zur Beteiligungsdemokratie, Köln 1998; auch A. Wimmer: Unterwegs zur Bürgerkommune, in: Verwaltung und Management, 1999, S. 348 – 351; vgl. K. Lenk, R. Traunmüller, M.A. Wimmer, a.a.O.; vgl. Franz-Reinhard Habbel: Die elektronische Demokratie, in: P. Blaschke, W. Karrlein, B. Zypries, a.a.O.,S. 49–58; vgl. J. Tauss, J. Kollbeck, N. Fazlic: E-Demokratie als doppelte Reformchance, S. 22 – 31, in: Technikfolgenabschätzung, 11. Jg. (2002), Nr. 3/4, S. 49– 58; vgl. G. Fuchs, H. Kastenholz, a.a.O.

[4] Vgl. Stephan A. Jansen, Birger P. Priddat: Electronic Government, a.a.O., Kap. III und IV; vgl. auch K. Lenk, R. Traunmüller, M.A. Wimmer, a.a.O.

[5] Vgl. Stephan A. Jansen, Birger P. Priddat: Electronic Government, a.a.O., Kap. III; vgl. S. A. Friedrichs, T. Hart, O. Schmidt: „Balanced E-Government": Visionen und Prozesse zwischen Bürgernähe und Verwaltungsmodernisierung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 52, Nr. 39/40 (2002), 12– 23; vgl. Herbert Kubicek, Hilmar Westholm, Martin Wind: Wahlen und Bürgerbeteiligung via Internet, in: Andreas Meier (Hrsg.): E-Government, HMD – Praxis der Wirtschaftsinformatik, Nr. 226, August 2002, S. 21–36; vgl. aber auch Claus Leggewie, Christa Maar, a.a.O.

in einem zweiten Stadium besonders begutachtet und bewährt werden. Für dieses besondere „commitment“ in der „second order democracy“ bekommt die Regierung dann Durchführungsgewährleistung.

Mehr Transparenz

Die Chance der „e-democracy“ ist die große Transparenz und das durch sie ermöglichte Monitoring, die ständige Politikbegleitung: Politik-Bürger-Controlling - Bürger verfolgen die „policy“ ihrer Kommunen im Internet und in den Zeitungen, in Zahlen, Kosten und Projekten.

Die Wissensgesellschaft spart die Politik nicht aus. Wissen der Bürger wird zur Irritationsinstanz. Der Staat tauscht Bürgerexpertise gegen Transparenz seiner „policy“. Die Administration arbeitet mit Bürgern zusammen, um Umsetzungen effektiver zu gestalten. Man kommuniziert Projekte, nicht politische Meinungen. Das Gemeinwohl wird nicht mehr den Repräsentanten der politischen Präferenzen überlassen, weil man inzwischen weiß, daß sie eigene Präferenzen ins Spiel bringen („theory of public choice“).

E-Policy entkoppelt das Gemeinwohl von der Gemeinwohlmetaphorik und handelt es konkret und (problem-)spezifisch aus – und damit jeweils unterschiedlich, nicht ubiquitär, nicht alle Lebensverhältnisse gleich stellend. Über die neue Organisation der Politik werden die Differenzen, die wir längst leben, artikuliert. Die Konsenskultur der Gemeinwohlharmonisierung tritt über in eine Phase der konfliktreicheren Aushandlungsdiversitäten, die Differenzen bestimmt, anstatt sie zu kaschieren[6].

Das sind keine Internetphantasmen. In den USA, aber auch in Europa (Niederlande, Großbritannien, Schweden, Finnland) ist die „e-policy“ („e-democracy“/„e-government“) längst weiter entwickelt. Wir stehen im Tangentenfeld zweier Entwicklungen, die wir selbst nicht mehr entscheiden können:

1. der Durchsetzung der Internetkommunikation auf allen Ebenen und
2. der Europäisierung der Politik, die die e-Government-Dimension in unser Land eintragen wird.

Doch sind dies nur sekundäre Treiber: das Hauptargument wird die durch „e-policy“ möglich werdende Rückkehr der Politik in die Politik sein: die Bürgerbeteiligung, die die Steuerungsdefizite der aktuellen Politik durch Präferenzbefragung und Planungskooperation kompensieren will.

Zweistufiges System

Demokratie wird ein zweistufiges System:

1. werden die Bürger wie bisher in den Wahlen befragt, welche Programme sie bevorzugen, und dann

2. in den Politikrealisationsprozessen noch einmal befragt, welche konkreten Projekte sie nun tatsächlich mit tragen, indem sie in deren Planung integriert werden.

3. Um die „governance“ der Politik zu stärken, wird man um das Mehrheitswahlrecht nicht umhinkommen, das der Partei, die die meisten Stimmen auf sich vereinigt, die alleinige Regierungsgewalt gibt.

Die Vermittlerfunktionen von Parteien und Korporationen werden geringer. Das, was als Gemeinwohl konkret herausspringen soll, wird konkret - spezifisch und unter Offenlegung der effektiven Restriktionen - jeweils neu verhandelt. Der Staat reduziert sich auf einen unhintergehbaren Kern, lose gekoppelt mit weiten Netzwerken bürgerschaftlicher Selbstorganisation, mit der er diverse Kooperationen eingeht, hoch elastisch, auf Zeit und kriteriengesteuert.

Indem der Staat auf Kernkompetenzen zurückgenommen wird, lagert er alle anderen Aufgaben in das Netzwerk der Gesellschaft und ihrer Wirtschaft. Nicht nur die Verschiebung von sozialen Aufgaben in das Medium des Sozialen: die Gesellschaft, ist hierbei neu, sondern vor allem auch die Temporalisierung von sozialen Projekten. Nur der Kompetenzkern des Staates bietet längerfristige Gewährleistungen; alle anderen sozialen Aufgaben werden netzwerkmodal bearbeitet, d.h. mit den Konstellationen, die sich im Netzwerk der Gesellschaft bilden, solange sie sich bilden[7].

Hier entstünde die Zivilgesellschaft[8] als Ergebnis eines „institutional change“, der als Politik-Verfahrens-Änderung beginnt, um dadurch Reformkompetenz und –akzeptanz zu gewinnen – nachdem die Demokratie ihre institutionellen Selbstblockierungen beseitigt hat. Jede Form der Politik, jedes demokratische Verfahren, das die Selbstorganisation der Gesellschaft fördert, entlastet den Staat, damit seine Budgets. Zivilgesellschaft ist – richtig gesehen – eine fiskalpolitische Struktur mit hoher Reformpriorität.

[6] Vgl. Fritz W. Scharpf: Versuch über den verhandelnden Staat, in: Roland Czada, Manfred G. Schmidt (Hrsg.): Verhandlungsdemokratie, Interessenvermitlung, Regierbarkeit, Festschrift für Gerhard Lehmbruch, Opladen 1993, S. 25 – 50.

[7] Vgl. Dirk Baecker: Ämter, Themen und Kontrakte: Zur Form der Politik im Netzwerk der Gesellschaft, in: Birger P. Priddat: Der bewegte Staat. Formen seiner ReForm. Notizen zur ‚New governance‘. Marburg 2000, S. 9–54.

[8] Gerhard Schroeder: Die zivile Bürgergesellschaft. Anregungen zu einer Neubestimmung der Aufgaben von Staat und Gesellschaft, in: Die neue Gesellschaft, Nr. 4/April 2000, S. 200–207; Jürgen Kocka et al.: Neues über Zivilgesellschaft, Arbeitsgruppe Zivilgesellschaft, WZB, P01-801, Berlin 2001.