

Was kann der Staat? Eine Analyse der rot-grünen Reformen in der Sozialpolitik

Meyer, Hendrik

Veröffentlichungsversion / Published Version

Dissertation / phd thesis

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
transcript Verlag

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Meyer, H. (2013). *Was kann der Staat? Eine Analyse der rot-grünen Reformen in der Sozialpolitik*. (Edition Politik, 13). Bielefeld: transcript Verlag. <https://doi.org/10.14361/transcript.9783839423127>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Hendrik Meyer

Was kann der Staat?

Eine Analyse der rot-grünen Reformen
in der Sozialpolitik

Hendrik Meyer
Was kann der Staat?

Hendrik Meyer (Dr. phil.) ist Politikwissenschaftler und war wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Deutsche Politik und Politikfeldanalyse am Institut für Politikwissenschaft sowie am Exzellenzcluster Religion und Politik der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. Er ist in der Gesundheitsforschung tätig.

HENDRIK MEYER

Was kann der Staat?

Eine Analyse der rot-grünen Reformen in der Sozialpolitik

[transcript]



Dieses Werk ist lizenziert unter der Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 4.0 Lizenz (BY-NC-ND). Diese Lizenz erlaubt die private Nutzung, gestattet aber keine Bearbeitung und keine kommerzielle Nutzung. Weitere Informationen finden Sie unter

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de/>.

Um Genehmigungen für Adaptionen, Übersetzungen, Derivate oder Wiederverwendung zu kommerziellen Zwecken einzuholen, wenden Sie sich bitte an rights@transcript-verlag.de

© 2013 transcript Verlag, Bielefeld

Die Verwertung der Texte und Bilder ist ohne Zustimmung des Verlages urheberrechtswidrig und strafbar. Das gilt auch für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und für die Verarbeitung mit elektronischen Systemen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Umschlagkonzept: Kordula Röckenhaus, Bielefeld

Satz: Justine Haida, Bielefeld

Druck: Majuskel Medienproduktion GmbH, Wetzlar

Print-ISBN 978-3-8376-2312-3

PDF-ISBN 978-3-8394-2312-7

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier mit chlorfrei gebleichtem Zellstoff.

Besuchen Sie uns im Internet: <http://www.transcript-verlag.de>

Bitte fordern Sie unser Gesamtverzeichnis und andere Broschüren an unter: info@transcript-verlag.de

Inhalt

Abkürzungen | 7

1. Einleitung | 9

- 1.1 Staatliche Handlungsfähigkeit in der deutschen Sozialpolitik | 10
- 1.2 Forschungsfrage und Thesen | 17
- 1.3 Forschungsstand und Forschungsdesign | 19

2. Definition staatlicher Handlungsfähigkeit | 25

- 2.1 Der Begriff des politischen Handelns | 26
- 2.2 Der Staatsbegriff | 26
- 2.3 Das Konzept der Kernexekutive | 32
- 2.4 Das politische Entscheidungszentrum | 34

3. Schranken staatlicher Handlungsfähigkeit | 41

- 3.1 Entwicklung der Debatte um staatliche Handlungsunfähigkeit | 42
 - 3.1.1 Unregierbarkeit | 42
 - 3.1.2 Politische Steuerung | 44
 - 3.1.3 Governance | 48
- 3.2 Institutionelle Blockaden im deutschen Sozialstaat | 53
 - 3.2.1 Verbände als institutionelle Blockade | 56
 - 3.2.2 Föderalismus als institutionelle Blockade | 59
 - 3.2.3 Parteien als institutionelle Blockade | 61

4. Operationalisierung | 65

- 4.1 Der Policy Cycle | 65
 - 4.1.1 Problemdefinition | 68
 - 4.1.2 Agenda-Setting | 69

- 4.1.3 Politikformulierung | 71
- 4.1.4 Entscheidung | 71
- 4.2 Basale Praktiken politischen Handelns | 74
- 4.3 Analyseraster | 77

5. Sozialpolitische Reformprozesse | 79

- 5.1 Anspruch der sozialdemokratischen Reformpolitik | 79
- 5.2 Riester-Reform | 87
 - 5.2.1 Problemdefinition | 89
 - 5.2.2 Agenda-Setting | 100
 - 5.2.3 Politikformulierung | 112
 - 5.2.4 Entscheidung | 127
- 5.3 Hartz-Reformen | 133
 - 5.3.1 Problemdefinition | 135
 - 5.3.2 Agenda-Setting | 146
 - 5.3.3 Politikformulierung | 158
 - 5.3.4 Entscheidung | 168
- 5.4 Zusammenfassung: Politische Praktiken
in den Reformprozessen | 188

6. Bedingungen staatlicher Handlungsfähigkeit | 195

- 6.1 Überwindung institutioneller Blockaden | 197
 - 6.1.1 Aufhebung korporatistischer Strukturen | 197
 - 6.1.2 Zur Bedeutung konstruktiver Vetospieler | 200
 - 6.1.3 Von der Partei zur politischen Führung | 202
- 6.2 Strategische Flexibilität | 210
 - 6.2.1 Inhaltliche Flexibilität | 210
 - 6.2.2 Strategischer Umgang mit dem Faktor Zeit | 212

7. Schlussbetrachtung | 217

8. Literatur | 237

9. Abbildungen und Tabellen | 277

10. Danksagung | 279

Abkürzungen

ALG	Arbeitslosengeld
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
AVmEG	Altersvermögensergänzungsgesetz
AVmG	Altersvermögensgesetz
AWO	Arbeiterwohlfahrt
BA	Bundesagentur für Arbeit
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e.V.
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.
BfA	Bundesversicherungsanstalt für Angestellte
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BT-Drucksache	Deutscher Bundestag Drucksache
BT-Plenarprotokolle	Deutscher Bundestag Plenarprotokolle
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
CDU	Christlich-Demokratische Union
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
dpa	Deutsche Presse-Agentur
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
FAS	Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
FR	Frankfurter Rundschau
FTD	Financial Times Deutschland
GKV	gesetzliche Krankenversicherung
GRV	gesetzliche Rentenversicherung
IG BAU	Industriegewerkschaft Bauen – Agrar – Umwelt
IG BCE	Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie

IG Metall	Industriegewerkschaft Metall
INSM	Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft
IWF	Internationaler Währungsfonds
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
ÖTV	Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr
PDS	Partei des demokratischen Sozialismus
PKV	private Krankenversicherung
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschland
SZ	Süddeutsche Zeitung
taz	die tageszeitung
VdK	Sozialverband VdK Deutschland (urspr. als Verband der Kriegsbeschädigten, Kriegshinterbliebenen und Sozialrentner Deutschlands gegründet)
VDR	Verband Deutscher Rentenversicherungsträger
ver.di	Vereinigte Dienstleistungsgesellschaft
WASG	Arbeit und soziale Gerechtigkeit – Die Wahlalternative

1. Einleitung

Fragen zur Handlungsfähigkeit des Staates sind zentraler Bestandteil gesellschaftlicher und politikwissenschaftlicher Debatten. Gleichzeitig sind diese Fragen zur Entscheidungs- und Reformfähigkeit demokratischer politischer Systeme in der Politikwissenschaft umstritten. Sie können »geradezu als die ›Achillesferse‹ komplexer liberal-demokratischer Gemeinwesen erscheinen« (Helms 2011: 315). Seit Beginn der andauernden weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahre 2007 stehen diese Fragen weit oben auf der politischen Agenda und damit im Fokus politikwissenschaftlicher Arbeiten. Galt der Staat vor dieser Krise vielfach als handlungsunfähiges Subjekt in einer globalisierten Weltwirtschaft, so wird angesichts der politischen Reaktion auf die Finanz- und Wirtschaftskrise von einer Renaissance bzw. einer Rückkehr des Staates gesprochen (vgl. u.a. Flassbeck 2008; Huffs Schmid 2008; Leibfried 2008b; Brandt/Schulten/Ziegler 2009; Bieling 2009; Mayntz 2009; Heinze 2009; Wieland 2011). Die Finanzkrise wird als Epochen- (Bofinger 2008a: 2) und Zeitenwende (Steinmeier 2009: 235) bzw. als erneuter Wendepunkt in der Definition staatlicher Aufgabenbereiche (Bieling 2009: 239; Heinze 2009: 33) beschrieben. Durch sie wurde ein Zeitfenster geöffnet, »das es erlaubt, grundlegend neu über die Rolle des Staates nachzudenken« (Brandt/Schulten/Ziegler 2009: 234). Diese Entwicklung zeigt, dass Handlungsblockaden ad hoc unter dem Eindruck einer akuten Krise überwunden werden können (Obinger/Gindulis/Leibfried 2009: 48).

Dieser Befund wirft allerdings die Frage auf, ob staatliche Handlungsblockaden auch jenseits der Finanzpolitik und ohne den Eindruck einer akuten Finanzkrise überwunden werden können. Und wenn dies gelingt, stellt sich insbesondere aus politikwissenschaftlicher Sicht die Frage, *wie* Reformblockaden überwunden werden können. Zur Beantwortung dieser Fragen bietet sich – wie im Folgenden

gezeigt wird – die Untersuchung sozialpolitischer Reform- und Entscheidungsprozesse der rot-grünen Regierung besonders an.

1.1 STAATLICHE HANDLUNGSFÄHIGKEIT IN DER DEUTSCHEN SOZIALPOLITIK

Die Untersuchungen zur staatlichen Handlungsfähigkeit in Deutschland beziehen sich vor allem auf die Sozialpolitik. Seit den 1970er Jahren ist die Sozialpolitik Hauptgegenstand von Handlungsfähigkeits- und Steuerungsdebatten (Zürn/Leibfried 2008: 9). Aufgrund der hohen Zahl der von sozialpolitischen Programmen Betroffenen sowie der ökonomischen Relevanz für weite Teile der Bevölkerung muss dem Politikfeld ein hoher Stellenwert zugesprochen werden (Köhling/Lanfer 2010: 65). Gemessen an den jährlichen Ausgaben aus dem Bundeshaushalt stellt die Sozialpolitik den größten Politikbereich dar: Für kein anderes Politikfeld sieht der Staat in seinem Haushalt einen so großen Posten vor. Rund zwei Drittel aller öffentlichen Ausgaben werden für sozialpolitische Leistungen veräußert (Schmidt 2007c: 391). Die Sozialpolitik ist daher das Politikfeld, in dem staatliche Steuerung und Regierungshandeln eine besondere Relevanz entwickeln (Zürn/Leibfried 2008: 9). Vor diesem Hintergrund ist die steuerungsanalytische Perspektive also »zentral einschlägig für die Analyse der Sozial- und Wohlfahrtsstaatlichkeit, ja sie vermag in diesem Phänomenbereich ihre heuristische Fruchtbarkeit besonders zu bewähren« (Kaufmann 2005: 217; Kaufmann 2009). Eine Vielzahl der politikwissenschaftlichen Analysen attestiert dem deutschen Sozialstaat dabei mangelnde Handlungsfähigkeit, die sich anhand institutionalisierter Reformblockaden zeige.

Reformblockaden im deutschen Sozialstaat

Das politische System Deutschlands ist von dem Ziel geprägt, totalitäre Entwicklungen nachhaltig zu vermeiden. Vor dem Hintergrund der historischen Erfahrungen mit dem Scheitern der Weimarer Republik und dem Nationalsozialismus entstand eine stabile Staatskonstruktion, die gegenüber der jeweiligen Regierung nur sehr eingeschränkte Handlungsspielräume zulässt (Bandelow/Vallo/Viciska 2011: 215). Aufgrund dieser fehlenden Machtkonzentration werden dem deutschen Regierungssystem Reformblockaden attestiert (Hinrichs 2004: 283). Die unterschiedlichen Varianten zur Erklärung der eingeschränkten

Handlungsspielräume deutscher Regierungen haben ihre Gemeinsamkeit darin, dass alle eine dauerhafte und stabile Vernetzung von staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren im Prozess politischer Entscheidungen signalisieren (Rüb 2011: 70). Reformvorhaben oder Richtungsänderungen, die die Interessen einflussreicher Akteure betreffen, endeten häufig entweder in einer Blockade oder als Kompromissprodukt auf kleinstem gemeinsamen und damit oft wenig effektivem Nenner (Lamping/Schridde 2004: 40).

Besonders in Deutschland neigt die jüngere Forschung dazu, die offensichtlichen Schwierigkeiten der Reform politischer Strukturen, Verfahren und Programme mit *institutionellen Faktoren* zu erklären (Helms 2011: 322). In der politikwissenschaftlichen Literatur wurde die deutsche Machtbeschränkung bereits auf verschiedenste Weise beschrieben. So wird Deutschland unter anderem als semisouveräner Staat (Katzenstein 1987; Scharpf 1991: 6), als Koordinationsdemokratie (Jäger 1988), als Konsensdemokratie (Lijphart 1999) oder als Verhandlungsdemokratie (Czada/Schmidt 1993; Czada 2000; Scharpf 2000: 309; Lehmbruch 2000b: 7; Czada 2004a) bezeichnet. Ein aktuell prominentes Beispiel der Blockadetheorien ist die Vetospieler-Theorie von Tsebelis (2002), die Deutschland als einen Staat mit vielen institutionellen Vetospielern und zahlreichen Vetopunkten beschreibt, welcher Reformen erschwere und durch komplexe Entscheidungsprozesse gekennzeichnet sei (Tsebelis 2002; Merkel u.a. 2008: 67-68; Lamping 2006: 236; Hönnige 2009).

Das politische Institutionensystem der Bundesrepublik bietet auch in sozialpolitischen Entscheidungsprozessen vielfältige Vetopunkte (Siegel 2002: 122). Der deutsche Sozialstaat gilt insbesondere aufgrund seiner enormen institutionellen Beharrungskräfte (Lamping 2006: 235) als beispielhaft für eingeschränkte staatliche Handlungsfähigkeit. In der Politikwissenschaft ist immer wieder darauf hingewiesen worden, dass eine Vielfalt von politischen Blockademöglichkeiten effektive Reformen im deutschen Sozialstaat auf absehbare Zeit unwahrscheinlich macht (vgl. u.a. Heinze 1998; Heinze 2003: 151; Streeck/Trampusch 2005; Lamping 2006: 40). Als die zentralen institutionellen Blockaden sozialstaatlicher Reformen werden dabei insbesondere die in korporatistischen Netzwerken organisierten Verbände, die Politikverflechtung des kooperativen Föderalismus sowie die Parteien identifiziert (Katzenstein 1987; Czada 2004a).

Zu diesen institutionellen Blockaden im deutschen Sozialstaat kommen exogene Entwicklungsdynamiken und daraus abgeleitete

Herausforderungen, die als wesentlich für reformpolitische Entscheidungsprozesse betrachtet werden (Rüb 2011c: 71). Die Handlungsfähigkeit des deutschen Sozialstaates wird dabei vor allem von zwei exogenen Faktoren negativ beeinflusst: zum einen von der *Globalisierung* und zum anderen von der *Europäisierung*. Die Thematisierung staatlicher Handlungsfähigkeit kommt derzeit kaum ohne den Verweis auf Globalisierung und Europäisierung aus. Beide Begriffe haben sich in den letzten Jahren zu zentralen Schlagworten wohlfahrtsstaatlicher Debatten entwickelt (Meyer/Schubert 2007: 29). Grundsätzlich muss hinsichtlich staatlicher Handlungsfähigkeit zwischen der Souveränität nach außen und der Handlungsfähigkeit des Nationalstaates nach innen unterschieden werden (Scharpf 1991: 7). Die Untersuchung staatlicher Handlungsfähigkeit in der deutschen Sozialpolitik bezieht sich zwar ausschließlich auf die Handlungsfähigkeit nach innen. Dennoch können Einflüsse von außen für die staatliche Handlungsfähigkeit nach innen relevant sein. So fällt etwa auch die Globalisierung, durch die das Problem sozialstaatlicher Handlungsfähigkeit einen neuen Akzent erhielt, in diesen inneren Bereich (Mayntz 2007: 268; Mayntz 2009: 21).

Globalisierung und sozialstaatliche Handlungsfähigkeit

Angeichts der ökonomischen Globalisierung und ihrer Auswirkungen auf die wirtschafts- und sozialpolitische Handlungsfähigkeit sprechen viele Autoren von einem Rückzug des Staates: »Seit seinem zu Beginn der neunziger Jahre erreichten Zenit zieht sich der Staat überall in Europa mehr oder weniger deutlich zurück« (Alber 2006: 214; vgl. auch Strange 1996; Vries 2001; Höppner 2012: 46). Infolgedessen kommt es zu einer Verringerung politischer Handlungsspielräume und souveräner Entscheidungsmöglichkeiten staatlicher Organe (Eßer 1996; March 2002: 36). Dieser »Strukturwandel des Politischen« (Scharenberg/Schmidtke 2003) wurde entweder als Ende der Politik, als Ende der Marktwirtschaft (Hass 2007) oder als Ende des Nationalstaates (Ohmae 1995) diskutiert. Als Konsequenz der Globalisierung wurde bereits von einem »Jahrzehnt der Entstaatlichung« (Bofinger 2008b: 351) gesprochen. Dabei wird häufig die Einschätzung einer unfreiwilligen Entstaatlichung (Mehde 2008: 27) vertreten, in der der Staat zu einer »belanglosen Zwischengröße« (Hombach 1998: 34) zu werden drohe. Der Staat sei entgegen seinen eigenen Interessen immer weniger in der Lage, gestaltend in politische Prozesse einzugreifen, an ihnen teilzunehmen bzw. sie zu

initiiert (vgl. u.a. Hamenstädt 2008). Die Vertreter dieser internationalen Hypothese betonen, »dass die weit vorangeschrittene wirtschaftliche Integration [...] die nationalen Reform-Spielräume einschränkt« (Schulze Buschoff 2011: 41).

Die im Rahmen der Globalisierungsdebatte meist intendierte politische Alternativlosigkeit steht in einem engen Zusammenhang mit Begriffen wie Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung (Mayntz 2009: 22; Mayntz/Scharpf 2005: 6; Hall 2006: 182), die die Sozialpolitik ins Zentrum der Debatte rücken. Der Grund dafür, weshalb die Sozialpolitik innerhalb der Diskussion um Globalisierung und eingeschränkte staatliche Handlungsfähigkeit einen besonderen Platz einnimmt, ist in der Globalisierung selbst begründet: »Globalization« undermines the capacity of nation-states to control their own affairs and generate acute pressures on the welfare states of advanced industrial societies« (Pierson 2001: 80-81). Mit der Liberalisierung des Handels und der freien Standortwahl vermindert sich die Fähigkeit des Staates, die Ausbeutung von Arbeitskraft und Natur durch marktbeschränkende Regulierung zu begrenzen und die kapitalistische Verteilung von Lebenschancen mit den Mitteln der Sozialpolitik zu korrigieren: »Der Staat mag zwar noch über das territorial begrenzte Monopol legitimer Gewaltsamkeit verfügen, aber er verfügt nicht mehr über das Regelungsmonopol« (Scharpf 1997a: 2). Die Konsequenz der Globalisierung für die Sozialpolitik besteht darin, dass sozialstaatliches Handeln unter den Bedingungen von Liberalisierung und Deregulierung massiv eingeschränkt ist: »Sie ist eben jene Globalisierung, die die demokratischen und sozialen Handlungsspielräume zunehmend untergräbt« (Höppner 2012: 46).

Europäisierung und sozialstaatliche Handlungsfähigkeit

Auch hinsichtlich der europäischen Integration, die als ein spezifischer Aspekt der Globalisierung begriffen wird (Kriesi u.a. 2008: 3; Niederst/Schack 2009), ist die Befürchtung der Einschränkung nationaler Handlungsspielräume nicht neu (Abromeit 2010: 224; Schulze Buschoff 2011: 41). Während die Globalisierung zumeist mit dem von ihr erzeugten *ökonomischen* Druck assoziiert wird, beschneidet die Europäisierung die *rechtlichen* Möglichkeiten, mit denen die Nationalstaaten auf diesen ökonomischen Druck reagieren können (Scharpf 2008: 20; Schulze Buschoff 2011). Im Zuge dessen finde sich der nationale Gesetzgeber unversehens in der Rolle eines »Befehlsempfängers« wieder, der lediglich noch ausführe und nicht mehr

gestalte (Mayer 2007). Der Befund, dass die sozialpolitische Handlungsfähigkeit der Mitgliedsstaaten der EU abnimmt, ist innerhalb der Politikwissenschaft weitgehend unumstritten: »Since the 1980s, European integration has slowly transformed sovereign welfare states into semi-sovereign ones« (Leibfried/Obinger 2003: 202). Der nationale Wohlfahrtsstaat ist zwar nach wie vor die primäre Institution für eine Sozialpolitik in Europa geblieben – jedoch im Rahmen eines ansatzweise ausgeprägten europäischen Föderalismus, der nationalstaatliche Interventionsprogramme mindestens stark beschneidet (vgl. u.a. Leibfried 2000: 80; Karrass 2009).

Die im Kontext der Globalisierung und Europäisierung geführte Debatte über staatliche Handlungsunfähigkeit wurde zwar vereinzelt auch hinsichtlich ihrer teils spektakulären Behauptungen etwa als »Myth of the Powerless State« (Weiss 2006) bzw. – aufgrund ihrer oft schmalen empirischen Grundlagen – als »pop internationalism« (Krugman 1996) kritisiert. Schließlich wird die fehlende staatliche Handlungsfähigkeit häufig genug nur unterstellt. Dennoch existiert vor allem in der Politikwissenschaft ein breiter Konsens darüber, dass sich der nationale Wohlfahrtsstaat angesichts des vielschichtigen Prozesses der Globalisierung und Europäisierung einem Verlust staatlicher Handlungsfähigkeit gegenüber sieht (Anter 2003: 45). Als Folge der Diagnose institutioneller Blockaden und zusätzlicher Beschränkung staatlicher Handlungsfähigkeit durch Globalisierung und Europäisierung wurde in Deutschland seit den 1990er Jahren eine breite *Reformstau-Debatte* (Heinze 1998; Streeck/Trampusch 2005; Müller 2003; Geis/Strecker 2005: 11; Trampusch 2009) geführt, deren zentrale Forderung in der Überwindung der Handlungsblockaden bestand.

Sozialreformen der rot-grünen Regierung

Aus den Befunden der Europäisierung und Globalisierung leitete Bundeskanzler Gerhard Schröder (1998-2005) die Notwendigkeit sozialpolitischen Handelns ab: »Andere haben aufgeschlossen und treten als Konkurrenten auf den Weltmärkten an. Unsere gesamte Politik der Reformen und der Erneuerung war ein Reflex auf diese globale Herausforderung« (Schröder 2006: 377). Vor dem Hintergrund der Debatte über die staatliche Handlungsunfähigkeit wurden die sozialpolitischen Reformen der rot-grünen Regierung unter Schröder als »surprising reforms« (Merkel u.a. 2008: 87) bezeichnet. Die Überraschung hinsichtlich dieser Reformen bestand darin, dass das

Ausmaß der Neuerungen angesichts institutioneller Blockaden sowie der Auswirkungen der Globalisierung und Europäisierung nicht für möglich gehalten wurden. Als »surprising reforms« gelten vor allem die Rentenreform (2001) und die Arbeitsmarktreformen (2003-2005). Die politikwissenschaftliche Literatur ist sich – trotz unterschiedlicher Bewertung der Reformen – darin einig, dass es mit diesen Reformen in der Renten- und Arbeitsmarktpolitik zu einem sozialpolitischen Kurswechsel gekommen ist (Lamping/Rüb 2004; Neumann 2004; Streeck 2005b; Schmidt 2007b; Trampusch 2008b, Hegelich/Knollmann/Kuhlmann 2011). Trotz der vielfältigen Schranken staatlicher Handlungsfähigkeit sind die Reformen der rot-grünen Regierung Ausdruck weitreichender Handlungsfähigkeit.

Die sogenannte Riester-Reform von 2001 zählt zu den bedeutendsten Rentenreformen seit der »Großen Rentenreform« von 1957. Sie führte zu einem fundamentalen Wandel in der Rentenpolitik (Nullmeier 2006; Legnaro/Birenheide/Fischer 2005: 58) und wurde daher oft als Paradigmen- und Pfadwechsel bzw. als Systembruch klassifiziert (vgl. u.a. Meng 2002: 17; Hinrichs/Kangas 2003; Christen/Michel/Rätz 2003: 46; Lindner 2004; Döring 2004: 11; Lamping/Rüb 2006: 446; Siegel 2007: 389; Berner 2009: 134; May 2010: 103; Hegelich/Knollmann/Kuhlmann 2011: 27). Mit der Riester-Reform wurde ein Richtungswechsel eingeleitet, »der den Charakter des deutschen Sozialstaatsmodells nachhaltig ändern wird, denn auch hier geht es nicht allein um einzelne Änderungen und Verschlechterungen im System der Gesetzlichen Rentenversicherung, sondern um den Ab- und Umbau des Systems« (Bäcker 2004: 483). Die Riester-Reform ist deshalb bemerkenswert, weil sie ein *Gegenbeispiel* zur prominenten Blockadethese im deutschen Wohlfahrtsstaat darstellt, nach der aufgrund zahlreicher institutioneller Vetospieler ein eher inkrementeller Policy-Wandel zu erwarten ist (Lamping/Rüb 2006; Hegelich/Knollmann/Kuhlmann 2011: 27; Trampusch 2008a).

Eine vergleichbar große Bedeutung für die deutsche Sozialpolitik haben die Hartz-Reformen der rot-grünen Bundesregierung. Die Hartz-Reformen »[...] seem to be one of the most ambitious German reform project in social insurance policy since World War II« (Hegelich/Knollmann/Kuhlmann 2011: 34; vgl. auch Kemmerling 2007: 90; Sturm 2009: 105). Auch hier wird darauf verwiesen, dass durch die Arbeitsmarktreform eine neue Epoche des deutschen Sozialstaates eingeläutet (Trampusch 2005) sowie ein Systembruch (Hengsbach 2005: 164) bzw. eine »Zeitenwende am Arbeitsmarkt« (Zimmermann

2005) vollzogen wurde. Die Hartz-Gesetze – und hier insbesondere das Hartz-IV-Gesetz – gelten als die größten Reformen des Sozialstaats in der Geschichte der Bundesrepublik (Lohse 2006: 71; Gerhard 2006: 158; Marschall/Strünck 2010: 138) und »als wahrer Paradigmenwechsel« (Sturm 2009: 158). Sie wurden als eindrückliches Zeichen für die Durchsetzungsfähigkeit und Reformorientierung des Kanzlers Schröder gewertet, der die deutschen Blockaden nun durchbrochen und Deutschland wirtschaftlich wieder international wettbewerbsfähig gemacht habe (Hegelich/Knollmann/Kuhlmann 2011: 35; Tils 2011b: 122-123). Auch die Agenda 2010, in die Teile der Arbeitsmarktreform integriert wurden, wurde »weltweit zu einem Synonym für die Reformfähigkeit Deutschlands« (Schröder 2006: 393).

Die Reformen der rot-grünen Bundesregierung sind also keine sozialpolitischen »Randerscheinungen«, sondern Reformen von historischer Tragweite. Sie sind Beispiele dafür, dass die für den Reformstau verantwortlich gemachten institutionellen Blockaden des deutschen Systems nicht unüberwindbar und offensichtlich nicht in der Lage sind, radikale Kurswechsel zu verhindern (Siegel 2007: 403; vgl. Trampusch 2008a: 259). Damit unterscheiden sich die Renten- und Arbeitsmarktreformen nicht allein hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Sozialstaatsklienten von den Sozialreformen der Vorgängerregierungen. Angesichts der institutionellen Blockaden muss vor allem das *Zustandekommen* der Reformen überraschen.

Mit diesen Reformen wurde von den Spitzenakteuren der Koalition das ausdrückliche Ziel der Demonstration staatlicher Handlungsfähigkeit verfolgt. Die »teilweise lähmenden Auseinandersetzungen zwischen den Sozialpartnern und den politischen Kräften über die richtige Strategie zur Bewältigung der Arbeitslosigkeit« (Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Grünen 2002: 10) sollten überwunden werden. Die korporatistische Einbindung von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden in den sozialpolitischen Entscheidungsprozess war zuvor ein wesentliches Charakteristikum des deutschen Sozialstaates (Esping-Andersen 1990; Offe 2002; Beck/Scherrer 2005; Hassel/Höppner 2006). Im Verlauf der rot-grünen Reformprozesse wurden die korporatistischen Strukturen jedoch irrelevant und es kam zu einer Verlagerung der sozialpolitischen Entscheidungsprozesse in die Kernexekutive (Rüb 2011c). An die Stelle kooperativer und auf Konsens ausgerichteter Verhandlungen mit den sozialpolitischen Akteuren aus Verbänden und Parteien trat ein aus Akteuren der Kernexekutive bestehendes politisches Entscheidungs-

zentrum. Mit dem Ausbau des Kanzleramtes als Schaltzentrale des Regierungsalltags wurde eine spezifische Art des Regierens etabliert, die als Ausdruck eines hierarchischen Führungsstils gewertet werden kann (Kropp 2003). Der Bedeutungsgewinn bestimmter Akteure der Kernexekutive verweist darauf, dass die Beschreibung sozialpolitischer Reformprozesse nicht ohne besondere Beachtung der Rolle des Staates auskommt.

1.2 FORSCHUNGSFRAGE UND THESEN

Das Kernproblem aller demokratischen Systeme ist die Frage, wie politische Mehrheiten für gesellschaftlich unpopuläre Reformmaßnahmen zusammengebracht werden können (Helms 2011: 315-316). Vor dem Hintergrund dieses Kernproblems stellen die oben skizzierten sozialpolitischen Reformen einen geeigneten Gegenstand zur Analyse reformpolitischer Entscheidungsprozesse dar. Denn die Fragen, wie und von wem Politik letztlich durchgesetzt wird und unter welchen bestimmten Bedingung gehandelt werden kann, rufen angesichts von »surprising reforms« ein besonderes politikwissenschaftliches Interesse hervor. In einem von institutionellen Blockaden gekennzeichneten Politikfeld richtet sich das politikwissenschaftliche Interesse daher auf die Frage, wie diese Blockaden überwunden werden, wenn sie überwunden werden, und was die Voraussetzungen für staatliche Handlungsfähigkeit sind. Entscheidend sind hier die Fragen, ob aus einem politischen Willen reelles Handeln folgt bzw. folgen kann und *wie* die jeweiligen Reformen zur Entscheidung gebracht werden. Die Frage nach dem ›Wie‹ steht im Kontext politikwissenschaftlicher Debatten über Regierungsstrategien, politische Praktiken und Regierungsstile. Die Frage, wie Reformblockaden überwunden werden können, steht gleichzeitig in einem untrennbaren Zusammenhang mit der Frage, *wer* dabei die maßgeblichen Akteure sind. Dieses Interesse rechtfertigt neben dem Blick auf »den« Staat und »die« Regierung auch einen näheren Blick auf die innerhalb eines Entscheidungsprozesses *tatsächlich* handelnden Akteure der Kernexekutive und des politischen Entscheidungszentrums. Der mikropolitische Blick auf dieses politische Entscheidungszentrum ermöglicht detaillierte Aussagen über Strategien und Praktiken von Spitzenakteuren, mit denen Reformblockaden überwunden werden können.

Entgegen der These eines zunehmenden Verlusts staatlicher Handlungsfähigkeit fanden mit der Rentenreform und den Arbeitsmarktreformen substanzielle Sozialreformen in Deutschland statt, die umgekehrt als Ausdruck staatlicher Handlungsfähigkeit interpretiert werden müssen. Ziel dieser Arbeit ist es daher, den Widerspruch zwischen der konstatierten sozialstaatlichen Handlungsunfähigkeit einerseits und der anhand der rot-grünen Sozialreformen faktisch sichtbar gewordenen Handlungsfähigkeit des Staates andererseits aufzulösen. Zu diesem Zweck ist es Anspruch dieser Arbeit folgende zentrale Fragen zu beantworten:

- Wer waren innerhalb der sozialpolitischen Entscheidungsprozesse der rot-grünen Renten- und Arbeitsmarktreformen die maßgeblichen Akteure?
- Mit welchen politischen Praktiken konnten die institutionellen Blockaden und Widerstände von Reformgegnern überwunden werden?
- Was sind im deutschen Sozialstaat wesentliche Bedingungen staatlicher Handlungsfähigkeit?

Diese zentralen Forschungsfragen werden in den zur Beantwortung nötigen Arbeitsschritten durch weitere Fragen sinnvoll ergänzt (vgl. dazu auch Kap. 1.3). Am Ende der Arbeit sollen schließlich Aussagen darüber getroffen werden können, was an den konkreten renten- und arbeitsmarktpolitischen Fällen die Voraussetzungen dafür waren, dass es trotz der im deutschen Sozialstaat vorhandenen institutionellen Schranken zu diesen weitreichenden Reformen kommen konnte, und mit welchen Mitteln die Widerstände gegen die Reformen überwunden werden konnten.

Die Fragen zielen auf die Verifizierung der dieser Arbeit zugrunde liegenden These, wonach dem Kollektivakteur Staat keine prinzipielle Handlungsunfähigkeit unterstellt werden kann. Es soll gezeigt werden, dass sich der deutsche Sozialstaat eben nicht »in einem korporatistischen Kokon eingesponnen und als zahmes Tierchen entpuppt« (SZ vom 23.10.2008) hat. Angesichts der Riester- und Hartz-Reformen leuchtet diese Metapher nicht ein. Stattdessen wird behauptet, dass der gescheiterte Versuch, korporatistische Strukturen im deutschen Sozialstaat zu etablieren – wie beispielsweise zuletzt im »Bündnis für Arbeit« (1998-2003) –, nicht ohne die besondere Betonung der Rolle der Kernexekutive sowie des politischen Entscheidungszentrums zu erklären ist:

- Im Zuge der sozialpolitischen Entscheidungsprozesse kommt es nicht zu einer Zunahme kooperativer Steuerung, sondern umgekehrt zu einer Stärkung der Kernexekutive.
- Zur Überwindung der Schranken staatlicher Handlungsfähigkeit bedarf es eines flexiblen Umgangs mit *inhaltlichen* Reformzielen durch das politische Entscheidungszentrum.
- Die im deutschen Sozialstaat existierenden institutionellen Blockaden wirken nicht gleichzeitig, so dass die Kernexekutive in der Lage ist, die einzelnen Hürden *nacheinander* zu überwinden.

Diese Thesen basieren zum einen auf dem Befund, dass die deutsche Politik verständlicher wird, wenn neben den korporativen Akteuren und weiteren institutionellen Vetopunkten »auch die jeweiligen Verbindungstypen zwischen relevanten individuellen Akteuren analysiert werden. Dies ermöglicht es, zentrale Entscheidungspunkte zu identifizieren, die unabhängig von starren rechtlichen Strukturen sein können« (Bandelow/Vallo/Viciska 2011: 231). Dies rechtfertigt die dieser Arbeit zugrunde liegende Ausrichtung des Fokus auf die Kernexekutive sowie das politische Entscheidungszentrum. Zum anderen soll gezeigt werden, dass die Überwindung institutioneller Reformbarrieren und anderer Reformwiderstände nicht ohne den strategischen Umgang mit der inhaltlichen und der zeitlichen Dimension zu erklären ist. Wie diese Forschungsfragen beantwortet und die These verifiziert werden sollen, wird im nächsten Abschnitt skizziert.

1.3 FORSCHUNGSSTAND UND FORSCHUNGSDESIGN

Staatliche Handlungsfähigkeit ist ein zentraler Gegenstand der politikwissenschaftlichen Literatur. Der Begriff wurde bisher aus sehr unterschiedlichen Perspektiven betrachtet. Meistens beziehen sich die Abhandlungen entweder auf bestimmte Regionen oder Länder (Geddes 1994; Stark/Bruszt 1998; Bönker 2003; Abdullahi 2007), auf bestimmte Politikfelder wie die Industrie- (Evans 1995), die Technologie- (Grande 2000), die Umwelt- (Simonis 2005) oder die Finanzpolitik (Hildebrandt 2009), oder aber auf Sektoren wie die Zivilgesellschaft (Bröchler 1995). In jüngerer Zeit bezogen sich die Untersuchungen zur staatlichen Handlungsfähigkeit vermehrt auch auf das Globalisierungsphänomen (Mayntz 2007; Cerny 1996; Bernauer

2000; Crepaz 2001; Cowhey 2006). Daran zeigt sich, dass der Begriff der staatlichen Handlungsfähigkeit ohne die konkrete Anbindung an ein Politikfeld oder an die verschiedenen Dimensionen staatlicher Machtausübung (Ressourcengewinnung, Gewährleistung von Sicherheit, rechtliche Regelungen) notwendig abstrakt bleibt und an konkreter Aussagekraft verliert (Mayntz 2007: 272). Für die vorliegende Arbeit ist die deutsche Sozialpolitik zur Zeit der rot-grünen Bundesregierung der konkrete Untersuchungsgegenstand.

Mit der Rentenreform sowie den Arbeitsmarktreformen werden Kernbereiche der deutschen Sozialpolitik untersucht. Hinsichtlich der Beschäftigung mit einzelnen sozialpolitischen Reformmaßnahmen fällt auf, dass sich die überwiegende Mehrzahl der Publikationen mit dem Output und den Outcomes dieser Reformen, d.h. den Ergebnissen und Auswirkungen der sozialpolitischen Entscheidungsprozesse befassen (vgl. u.a. Lohse 2006; Bongards 2004; Heuer 2004; Baumeister/Gransee/Zimmermann 2005; Buntenbach 2009). Hinsichtlich der *Resultate* dieser Sozialstaatsreformen wurde darauf aufmerksam gemacht, dass sie mit einer Ausweitung direkter und indirekter staatlich-autoritativer Intervention einhergehen. Gleichzeitig zeigt sich, dass die Betrachtung der entsprechenden *Entscheidungsprozesse* in der Sozialpolitik bislang eher vernachlässigt wurde, »so dass es letztlich nur wenige empirische Analysen gibt, die explizit den Wandel von Governance und Staatlichkeit in der Sozialpolitik betrachten« (Dingeldey 2008: 318). Diese Arbeit soll einen Beitrag dazu leisten, diese relative Leerstelle innerhalb der politikwissenschaftlichen Literatur zu schließen und »to bring the study of politics back in into the study of the welfare state« (Lamping/Rüb 2006: 447). Damit steht diese Arbeit im Kontext von Policy-Analysen, die sich Prozesse und Substanz politischer Entscheidungen zum Gegenstand gemacht haben (Rüb 2011b: 24).

Die vorliegende Untersuchung ist in erster Linie eine literaturbasierte Fallstudie, die sich mit der Beschreibung und Analyse sozialpolitischer Entscheidungsprozesse befasst. Denn nach wie vor existiert keine geschlossene Theorie der Reform- und Handlungsfähigkeit des Staates (vgl. auch Schmid 2006: 377). Zwar gibt es viele verschiedene Theorien, die einzeln oder in Kombination Teilbereiche staatlicher Handlungsfähigkeit erklären können. Hier stehen den institutionellen Blockadetheorien (vgl. u.a. Vetospieler-Theorie, semisouveräner Staat, Politikverflechtung) Akteurstheorien gegenüber (vgl. Parteidifferenztheorie, Elitentheorie, Rational Choice, Theorie der Machtres-

sourcen organisierter Interessen, Machtwechselthese), die tendenziell auf gute Reform- und Steuerungschancen zielen (Wagschal 1999: 225). Eine »generelle Großtheorie« (Kropp 2010: 242) ist in diesem Feld jedoch nicht in Sicht. Daher wurde die empirische Forschungsstrategie schon früh als unabdingbar dafür begriffen, die theoretische Diskussion zu den Handlungsspielräumen des Staates voranzubringen (Grottian/Murswieck 1974: 15-17).

Bei den analysierten Sozialreformen handelt es sich um Fälle, zu denen Blank (2011) für die Riester-Rente und Ruddat (2011) für die Hartz-IV-Reform bereits Übersichten zum Stand der Forschung vorgelegt haben. Die Fallstudien sollen die sozialpolitischen Entscheidungsprozesse rekonstruieren und dabei als »Gegenbeispiele« (Blatter/Janning/Wagemann 2007: 32) fungieren. Der Einsatz von Gegenbeispielen dient dazu, allgemeine Annahmen zurückzuweisen oder eine Modifikation der bisherigen Theoriebildung anzuleiten (Blatter/Janning/Wagemann 2007: 32). Für die vorliegenden Fälle bedeutet dies, dass die Annahme sozialpolitischer Handlungsunfähigkeit zurückgewiesen werden soll. Die Auswahl der Fälle unterliegt zwei wesentlichen Kriterien: zum einen dem der sozialpolitischen *Relevanz* (vgl. dazu Kap. 1.1) und zum anderen dem der zeitlichen und sozialpolitischen *Varianz*. Letzteres Kriterium verweist zum einen darauf, dass die Riester-Rente eine zentrale Reform der ersten rot-grünen Legislaturperiode war, während der Prozess der Hartz-Gesetze vornehmlich in die zweite Legislaturperiode fällt. Somit decken beide Sozialreformen zusammen die gesamte Regierungszeit Schröders ab. Zum anderen beziehen sich beide Reformen auf unterschiedliche, aber gleichermaßen zentrale sozialpolitische Felder. Die Untersuchung von zwei unterschiedlichen, aber ähnlich weitreichenden Entscheidungsprozessen bietet nicht nur die Möglichkeit eines Vergleichs. Sie bedeutet auch, dass die Demonstration staatlicher Handlungsfähigkeit keinen Einzelfall darstellt.

Das Konzept der Kernexekutive spielt für die Definition staatlicher Handlungsfähigkeit sowie innerhalb der Fallstudien eine wichtige Rolle. Die Stärke des Konzeptes liegt dabei weniger in der klaren logischen Stringenz als vielmehr in einer hohen empirischen Erklärungskraft (Bandelow 2005: 242). Daher bietet sich dieses Konzept für die folgende Fälle besonders an. Mit dem hier gewählten Blick auf die Kernexekutive, deren Konzept bislang nur selten auf den deutschen Fall angewandt wurde (vgl. Goetz 1997; Bandelow 2005; Fleischer 2011; Florack 2012), stehen die Sozialreformen gleichermaßen im Kontext eines neu

entfachten politikwissenschaftlichen Interesses an den Steuerungs- und Strategiefähigkeiten politischer Akteure. »Während in den letzten drei Dekaden eine – durchaus begründete – Skepsis der Regierungsforschung gegenüber politischen Steuerungs- und Strategiefähigkeiten dominierte, deutet sich in jüngster Zeit ein Perspektivwechsel an« (Florack/Grunden 2011: 7). Dieser Perspektivwechsel zeigt sich insbesondere an der akteurszentrierten bzw. mikropolitikzentrierten Forschung und bezieht sich sowohl auf die »[p]olitische Führung« (Glab 2007; Fliegau/Kießling/Novy 2008; Helms 2009; Schmid 2010; Helms 2010; Woyke 2011) als auch auf Regierungsstil-Ansätze (Helms 2001; Helms 2005b; Korte/Fröhlich 2006; Rüb/Alnor/Spohr 2009; Rüb 2011c; Tils 2011a; Tils 2011b). Da die vorliegende Untersuchung im Kontext sozialpolitischer Macht-, Konflikt- und Einflusspotentiale des politischen Entscheidungszentrums operiert, sollen diese neuen politikwissenschaftlichen Ansätze zur Beantwortung der Frage, wie institutionelle Reformbarrieren überwunden werden können, nutzbar gemacht werden. Neben der einschlägigen Literatur in Form von Monographien, Sammelbänden und Zeitschriftenartikeln werden für die Fallstudien zusätzlich Positionspapiere von Verbänden und Parteien, Drucksachen und Plenarprotokolle des Deutschen Bundestags sowie relevante Zeitungsartikel hinzugezogen.

Zur Beantwortung der Forschungsfragen gliedert sich der Hauptteil dieser Arbeit in 5 Kapitel. In einem ersten Schritt (Kap. 2) muss der Begriff der staatlichen Handlungsfähigkeit definiert werden. Dieser wird zunächst nach seinen semantischen Bestandteilen »politisches Handeln« (Kap. 2.1) und dem Begriff des Staates (Kap. 2.2) aufgeschlüsselt, bevor hinsichtlich des Staatsbegriffs eine Fokussierung auf die Kernexekutive (Kap. 2.3) sowie das politische Entscheidungszentrum (Kap. 2.4) vorgenommen wird. Am Ende dieses Kapitels wird aus den Ergebnissen der Ausführungen eine Definition staatlicher Handlungsfähigkeit entwickelt, die die Grundlage für die theoretischen und insbesondere die fallbezogenen Ausführungen bildet.

Das dritte Kapitel befasst sich in theoretischer Hinsicht mit den Schranken staatlicher Handlungsfähigkeit und gliedert sich in zwei Abschnitte. Im ersten Abschnitt (Kap. 3.1) wird die Entwicklung der politikwissenschaftlichen Debatte staatlicher Handlungsunfähigkeit skizziert. Bei den Aktivitäten politischer Akteure im Sinne des Regierens, der Führung oder – allgemeiner – des Steuerns rücken in theoretisch-konzeptioneller Hinsicht neben der historischen Debatte

zur Unregierbarkeit (Kap. 3.1.1) insbesondere das klassische Paradigma der politischen Steuerung (Kap. 3.1.2) sowie das heute dominante Konzept von Governance (Kap. 3.1.3) in den Blick (vgl. auch Tils 2011a). Der zweite Abschnitt dieses Kapitels (Kap. 3.2) befasst sich darauf aufbauend mit den institutionellen Blockaden im deutschen Sozialstaat. Hier werden insbesondere die Verbände (Kap. 3.2.1), der deutsche Föderalismus (Kap. 3.2.2) sowie die Parteien (Kap. 3.2.3) als wesentliche Hindernisse für sozialpolitische Reformvorhaben identifiziert. Anspruch dieses Kapitels ist es, die wesentlichen Argumente für die These staatlicher Handlungsunfähigkeit im Bereich der Sozialpolitik zu bündeln.

Bevor die Fallstudien den Thesen staatlicher Handlungsunfähigkeit als Gegenbeispiele gegenübergestellt werden, befasst sich das Kapitel 4 mit der notwendigen Operationalisierung. Der Policy Cycle nach Jann/Wegrich (2009) wird zur Beantwortung der Forschungsfrage als Grundlagenheuristik eingeführt und modifiziert (Kap. 4.1): Die Phasen Problemdefinition (Kap. 4.1.1), Agenda-Setting (Kap. 4.1.2), Politikformulierung (Kap. 4.1.3) und Entscheidung (Kap. 4.1.4) werden vorgestellt, definiert und dienen der späteren Strukturierung der Entscheidungsprozesse. In Kapitel 4.2 wird das Modell des Policy Cycle durch die inhaltliche Dimension der sieben basalen Praktiken politischen Handelns (Rüb 2008; 2009) ergänzt. Da es bei diesem Konzept um die Frage geht, wie in einem überdeterminierten und mehrdeutigen institutionellen Kontext der Prozess des Regierens organisiert wird, bietet sich die Anwendung der politischen Praktiken für die Analyse der sozialpolitischen Reformprozesse besonders an. Der letzte Operationalisierungsschritt besteht darin, den modifizierten Policy Cycle und die politischen Praktiken in einem Analyseraster (Kap. 4.3) zusammenzubringen. Anhand des Analyserasters sollen im Anschluss an die Fallstudien die vom politischen Entscheidungszentrum in den jeweiligen Reformprozessen eingesetzten politischen Praktiken veranschaulicht werden.

Mit der Definition und Beschreibung der Schranken staatlicher Handlungsfähigkeit sowie der Operationalisierung sind schließlich die Grundlagen für die Untersuchung der sozialpolitischen Reformprozesse geschaffen. Im Mittelpunkt der qualitativen Prozessanalysen (Kap. 5) steht die Interaktion zwischen Akteuren des politischen Entscheidungszentrums mit anderen für den Reformprozess bedeutenden sozialpolitischen Akteuren. In einem ersten Schritt (Kap. 5.1) wird der Anspruch der sozialdemokratischen Reformpolitik darge-

stellt. Dieser besteht in der Überwindung des Reformstaus und damit in der Demonstration staatlicher Handlungsfähigkeit – er ist daher für die folgenden Entscheidungsprozesse grundlegend. Die Entscheidungsprozesse zur Riester-Reform (Kap. 5.2) und zu den Hartz-Reformen (Kap. 5.3) gliedern sich in erster Linie anhand der vier Phasen des modifizierten Policy Cycle (vgl. Kap. 5.2.1-5.2.4 und Kap. 5.3.1-5.3.4). Diese Kapiteleinteilungen werden durch Zwischenüberschriften ergänzt, die helfen, die komplexen Reformprozesse zusätzlich zu strukturieren. Am Ende der vier Unterkapitel zu den beiden Reformen werden jeweils die innerhalb dieser Phase vom politischen Entscheidungszentrum eingesetzten politischen Praktiken herausgearbeitet. Dadurch soll deutlich werden, wie es den Spitzenakteuren im Verlauf der Entscheidungsprozesse gelungen ist, Reformbarrieren und Widerstände zu überwinden. In Kap. 5.4 werden die zentralen Ergebnisse anhand des Analyserasters sowie der sieben politischen Praktiken kurz zusammengefasst.

Das letzte Kapitel des Hauptteils der Arbeit (Kap. 6) leitet aus den Befunden der Fallstudien die Bedingungen dafür ab, dass die Sozialreformen erfolgreich zur Entscheidung gebracht werden konnten und damit von einer deutlichen Demonstration staatlicher Handlungsfähigkeit gesprochen werden kann. Dieses Kapitel gliedert sich in zwei größere Teile. In Analogie zu den institutionellen Blockaden im deutschen Sozialstaat (vgl. Kap. 3.2) wird in Kapitel 6.1 geschildert, wie es zur Aufhebung korporatistischer Akteure kommen konnte (Kap. 6.1.1), welche Bedeutung konstruktive Vetospieler innerhalb des deutschen Föderalismus haben (6.1.2) und inwiefern die politische Führung die Blockadefunktion insbesondere der Regierungspartei relativierte (6.1.3). Der zweite Teil widmet sich der strategischen Flexibilität des politischen Entscheidungszentrums. Neben der inhaltlichen Flexibilität (Kap. 6.2.1) kann der strategische Umgang mit dem Faktor Zeit (Kap. 6.2.2) als eine weitere zentrale Bedingung staatlicher Handlungsfähigkeit identifiziert werden. Die Schlussbetrachtung (Kap. 7) fasst schließlich die zentralen Ergebnisse der Untersuchung konzise zusammen und formuliert auf Basis der Befunde mögliche politikwissenschaftliche Anknüpfungspunkte.

2. Definition staatlicher Handlungsfähigkeit

Der Anspruch, der an die Politik herangetragen wird, ist die Lösung von Problemen, die weder durch individuelles bzw. freiwillig solidarisches Handeln der Bürger noch durch den Markt gelöst werden können. Universelle Voraussetzung für das Lösen solcher Probleme ist ein Mindestmaß an staatlicher Handlungsfähigkeit (Scharpf 1998). Bevor anhand sozialpolitischer Entscheidungsprozesse Aussagen über die Bedingungen staatlicher Handlungsfähigkeit getroffen werden können, muss geklärt werden, welche Definition staatlicher Handlungsfähigkeit dieser Arbeit zugrunde liegt. Dabei geht es weniger um eine theoretische Auseinandersetzung mit dem Begriff als vielmehr um die Entwicklung einer funktionalen *Arbeitshypothese*. Zu diesem Zweck ist dieses Kapitel in vier Abschnitte gegliedert. Zur Erläuterung und Abgrenzung staatlicher Handlungsfähigkeit bietet sich zunächst eine semantische Aufschlüsselung des Begriffs in die Bestandteile *politisches Handeln* (Kap. 2.1) und den *Staats*-Begriff (Kap. 2.2) an. Am Begriff des Staates sollen die für die Handlungsfähigkeit grundlegenden staatlichen Ressourcen vorgestellt werden. Die Kapitel zur Kernexekutive (Kap. 2.3) und zum politischen Entscheidungszentrum (Kap. 2.4) differenzieren den Kollektivakteur Staat weiter aus und fokussieren auf die Analyseebene der vorliegenden Untersuchung. Die Ergebnisse der einzelnen Abschnitte werden schließlich in der Definition staatlicher Handlungsfähigkeit gebündelt.

2.1 DER BEGRIFF DES POLITISCHEN HANDELNS

Die »Handlung« ist ein sozialwissenschaftlicher Grundbegriff, der im engeren Sinne als die absichtsvolle, zweckorientierte Veränderung eines gegebenen Zustandes bezeichnet werden kann (Schubert 2005b: 330). Demnach meint Handlungsfähigkeit die Fähigkeit bestimmter Akteure, in den Lauf der Ereignisse in der »Sozialwelt« einzugreifen. Bereits in dieser abstrakten Bestimmung von Handlungsfähigkeit wird das menschliche Handeln logisch mit dem Konzept der Macht verknüpft, da es auf der Möglichkeit beruht, »in der sozialen Welt Veränderungen herbeizuführen, wozu in irgendeiner Form Macht ausgeübt werden muss« (Mackert 2006: 155; vgl. auch Giddens 1984: 14). Daran anknüpfend kann *politisches Handeln* als gesellschaftlich geregelte Tätigkeit beschrieben werden, die sich vor allem auf die Erreichung politischer Ziele und die Verteilung politischer Güter bezieht (Fuchs-Heinritz 2007: 260). Hinsichtlich seiner funktionalen Dimension lässt sich der Begriff des politischen Handelns allerdings noch präzisieren. Demnach ist Politik »all das individuelle und kollektive Handeln, das der Vorbereitung, Herstellung, Legitimation und Durchführung von gesamtverbindlichen Entscheidungen dient. Alles Handeln kann demgemäß danach dichotomisiert werden, ob es Fluchtlinien zur Gesamtverbindlichkeit aufweist oder nicht« (Rüb 2011b: 24). Diese Präzisierung bzw. Ergänzung durch die *Verbindlichkeit* ist notwendig, da ein Geschehen nur dann »politisch« genannt werden kann, »wenn es auf der Etablierung von verbindlichen Regelungen bei potentiell auch zwangsbewehrter Sicherung derselben beruht« (Pritzlaff/Nullmeier 2009: 13; vgl. auch Göhler 1997: 21).

2.2 DER STAATSBEGRIFF

Weniger eindeutig ist hingegen der Begriff des Staates. Es existiert eine Vielzahl von Definitionen, an denen sich insgesamt die Schwierigkeit ablesen lässt, den Staat begrifflich zu fassen.¹ Zunächst zeigt

1 | Auch im deutschen Verfassungsrecht ist der Staatsbegriff nicht klar konturiert, da das Grundgesetz eine gewisse Vorsicht im Umgang mit dem Begriff erkennen lässt. Und auch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat bislang keinen Versuch einer Beschreibung des Staates im Allgemeinen vorgenommen (Mehde 2008: 22).

sich, dass der Staat wie keine andere Institution moderne Gesellschaften prägt und daher als ihre wichtigste Institution bezeichnet wird (Mackert 2006: 13). Gleichzeitig ist diese für die Gesellschaft so bedeutende Institution Staat stetigen Veränderungen ausgesetzt, deren Deutung je nach Ort und Zeit ebenso variieren wie die von ihm ausgehenden Wirkungen (Kaufmann 2009). Die Frage, was der Staat ist, stellt also eine dauerhafte Herausforderung für die Sozialwissenschaften dar (Anter 2003: 35). Als räumlich und zeitlich begrenztes, historisches Phänomen ist der Begriff des Staates in seinem funktionellen Selbstverständnis und seinen tatsächlichen Funktionen immer wieder transformiert worden² (Clark 1999). Trotz der weitreichenden Veränderungen lässt sich eine Konstante ausmachen. Der moderne Staat erscheint stets als primäre Bezugsgröße von Handlungsfähigkeit: »Wer sonst denn der als *magnus homo* begriffene Leviathan dürfte im Singular angesprochen werden – und wem anders könnte man so umstandslos ›Handlungsfähigkeit‹ zuschreiben?« (Scharpf 1991: 5).

In der Politikwissenschaft, aber auch in anderen Sozial- und Geisteswissenschaften wird der Staat häufig als *handelndes Subjekt* bezeichnet, das sich von anderen Institutionen und Akteuren unterscheidet. Daher ist es wichtig, den Unterschied zwischen dem Akteur Staat und anderen gesellschaftlichen Akteuren zu bestimmen. Erst auf dieser Grundlage können staatliche Einflusssphären und Handlungspotentiale von denen anderer am Entscheidungsprozess betei-

2 | Der Begriff des Staates existiert bereits seit dem 12. Jahrhundert. Da dieser jedoch etwas gänzlich anderes meinte als der heute verwandte »moderne« Begriff des Staates, kann er aus politikwissenschaftlicher Perspektive vernachlässigt werden. Erst im 17. Jahrhundert entsteht ein Begriff, der sich im weitesten Sinne auf den »modernen Staat« bezieht. Dieser wird nach Max Webers Herrschaftssoziologie als Form rationaler, nach unpersönlichen und kontrollierbaren Regeln ausgeübter Herrschaft beschrieben (zur historischen Entwicklung des Staatsbegriffs vgl. u.a. Beyme 2006; Benz 2008). Mit dem Bezug auf den modernen Staat westlicher Prägung sind auch all jene politischen Gebilde ausgeklammert, die zwar vom Anspruch her Staaten sind, aber die klassischen Ordnungsfunktionen von Staaten nicht erfüllen. Wenn im Folgenden von Staat und Staatlichkeit die Rede ist, sind Formen fragiler Staatlichkeit, wie sie insbesondere in Transformationsländern anzutreffen sind (vgl. u.a. Schneckener 2006), ausgeklammert.

ligter Akteure unterschieden werden. Charles Tilly bietet dazu eine grundlegende Staatsdefinition an:

An organization which controls the population occupying a definite territory is a state insofar as (1) it is differentiated from other organizations operating in the same territory; (2) it is autonomous; (3) it is centralized; and (4) its divisions are formally coordinated with one another (Tilly 1975: 70).

Vor dem Hintergrund der Charakterisierung des Staates als handelndes Subjekt ist diese Definition insofern aufschlussreich, als sie darauf verweist, dass der moderne Staat trotz seiner Autonomie und Zentralisierung in eine Vielzahl von miteinander verbundenen Institutionen und Akteuren ausdifferenziert ist: »*Qua* organisation, the state is a complex entity, within which parts are distinguishable« (Poggi 1990: 23). Bevor aber die (für die vorliegende Untersuchung) notwendige Differenzierung von Kernexekutive und politischem Entscheidungszentrum vorgenommen wird, muss noch auf die grundlegenden Voraussetzungen für die Möglichkeit staatlichen Handelns eingegangen werden. Ohne den Verweis auf die Ressourcen des Staates bliebe die Beschreibung des Begriffs unvollständig.

Basale Ressourcen staatlicher Handlungsfähigkeit

Staatliches Handeln setzt grundsätzlich zwei elementare Bedingungen voraus. Der Staat muss nicht nur handeln *können*, er muss auch handeln *wollen*. In diesem Sinne setzt die Handlungs- bzw. Reformfähigkeit des Staates »die Fähigkeit und den Willen der maßgeblichen Entscheidungsakteure des [politischen] Systems zur Planung und Umsetzung politischer Reformen voraus« (Helms 2011: 318). Der politische Wille zum Handeln zeigt sich in der praktischen Durchführung von Entscheidungsprozessen, d.h., das Handeln-Wollen ist universelle Voraussetzung für staatliches Handeln. In der Debatte über das Handeln-Können und Handeln-Wollen des Staates offenbart sich jedoch ein Paradoxon staatlicher Handlungsfähigkeit. Dieses besteht darin, dass sich staatliche Handlungsfähigkeit möglicherweise gerade darin zeigt, dass *nicht* gehandelt und also auf Entscheidungen und Reformen verzichtet wird (Bachrach/Baratz 1963). Denn die Fähigkeit, angesichts eines (öffentlichen) Handlungsdrucks nicht handeln zu müssen, entspricht der Fähigkeit des Staates, sich auch *gegen politische Widerstände* durchzusetzen. In diesem Sinne ist auch aktives Nicht-entscheiden ein Nachweis staatlicher Handlungsfähigkeit. Zu

einer Handlung fähig sein, heißt also nicht, diese Handlung auch ausführen zu wollen. Hier wird deutlich, dass staatliche Handlungsfähigkeit – ebenso wie Macht – ein Potentialbegriff ist (Mayntz 2007: 272), der sich zunächst allein auf die *Möglichkeit* bestimmter Akteure bezieht, selbstbestimmte Entscheidungen durchzusetzen. Dies bedeutet auch, dass staatliche Handlungsfähigkeit immer auf die Alternativen zwischen Handeln und Nichthandeln verweist. Umgekehrt reicht aber auch der bloße Wille zum Handeln nicht aus, um handeln zu können. Das Handeln-Können wie auch das Handeln-Wollen werden dabei durch unterschiedliche Faktoren beschränkt:

Man kann fähig sein, etwas zu tun, kann es aber auch unterlassen, so wie man Macht »haben« kann, ohne sie anzuwenden; sowohl das abstrakte »Können« als auch der politische Wille, prinzipiell verfügbare Instrumente einzusetzen, sind Beschränkungen unterworfen. Die wählbaren Optionen der Politik sind das Produkt aus dem Zusammenspiel von (beschränktem) Wollen und (beschränktem) Können. In der Tat wird staatliche Handlungsfähigkeit in empirischen Analysen auch genau in diesem Sinne verstanden: Die Politik tut (nur), was sie unter den jeweiligen Gegebenheiten tun und wollen kann (Mayntz 2007: 272-273).

Die »jeweiligen Gegebenheiten« stehen im Zentrum des Interesses der Identifikation staatlicher Handlungspotentiale. Sie beziehen sich auf *situative* Umstände im Rahmen konkreter Reformprozesse. Als die wesentlichen handlungsrelevanten Ressourcen, die einen Staat zum Handeln befähigen, können das Gewaltmonopol sowie der Faktor Macht genannt werden.

Der grundlegendste Faktor, von dem die staatliche Handlungsfähigkeit abhängt, ist der Grad der Aufrechterhaltung des staatlichen *Gewaltmonopols*. Traditionellerweise wird der Staat nämlich nicht nur durch die Elemente Staatsgebiet und Staatsvolk definiert (vgl. Tilly 1975: 70), sondern zusätzlich auch durch seine Staatsgewalt (vgl. u.a. Schultze 2005: 944; Beyme 2006: 184). Die Kongruenz dieser drei Elemente ist eine wichtige Voraussetzung für die Fähigkeit zum Regieren (Zürn 1998: 58). Bei der Bestimmung staatlicher Handlungsfähigkeit besitzt die Staatsgewalt einen besonderen Stellenwert. Die Monopolisierung der Gewalt ist nach Max Weber das entscheidende Kriterium des modernen Staates, welches ihn von allen anderen Formen politischer Herrschaft unterscheidet (Weber 1980 (1922); vgl. auch Anter 1996: 36; Fisahn 2008: 15). Zwar kann der Staat nicht

auf die Gewaltfrage reduziert werden. Dennoch lässt sich nach Anter Webers Position in der Formel zusammenfassen: »Ohne Gewalt kein Staat« (Anter 1996: 36)³, und damit auch keine staatliche Handlungsfähigkeit.

In einem engen Zusammenhang mit dem staatlichen Gewaltmonopol steht die *Macht*, die ebenfalls eine zentrale Ressource staatlicher Handlungsfähigkeit darstellt: »Jede ernstzunehmende Analyse kollektiven Handelns muss [...] Macht in das Zentrum ihrer Überlegung stellen, denn kollektives Handeln ist im Grunde nichts anderes als tagtägliche Politik. Macht ist ihr ›Rohstoff‹« (Crozier/Friedberg 1979: 14). Macht wird als die Chance bzw. die Möglichkeit beschrieben, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen (Weber 1980 [1922]: 28). Wenn Macht als die Fähigkeit der steuernden Einflussnahme auf andere beschrieben wird, sind damit zwei Wesensmerkmale angesprochen, die auch zur Bestimmung staatlicher Handlungsfähigkeit von Bedeutung sind. Das erste Merkmal ist die Fähigkeit, überhaupt handeln zu können – getrennt von der Frage, ob Macht angewandt wird oder nicht (s.o.). Das zweite Merkmal ist das Ergebnis, also der Erfolg oder Misserfolg des Handelns. Diese Differenzierung ist notwendig, da die *Handlungsfähigkeit* nicht mit ihrer *Wirkung* gleichgesetzt werden kann. Die Fähigkeit zu handeln ist also universelle Voraussetzung, um überhaupt eine Wirkung erzielen zu können (Hohmann-Dennhardt 2008: 117; vgl. auch Döring 2005: 11). Gleichzeitig ist die Fähigkeit zu handeln nicht mit der Fähigkeit zu verwechseln, Probleme tatsächlich zu lösen. Die Frage, ob ein Staat in der Lage ist, Handlungskorridore zu schaffen bzw. zu nutzen, ist also analytisch von der Frage zu trennen, ob das intendierte Ziel auch mit dem tatsächlichen Resultat staatlichen Handelns übereinstimmt. Bei der Analyse politischer Reformprozesse spielt der Faktor Macht insofern eine entscheidende Rolle, als Macht bzw. die spezifischen Machtkonstellationen erklären können, welche Interessen sich letztlich durchsetzen (Blum/Schubert 2009: 64-65). Die Macht eines Staates wird von der Aus-

3 | Analog dazu hat das BVerfG Staatsgewalt als amtliches Handeln mit Entscheidungscharakter definiert. Dennoch bleibt die Gleichsetzung von Staatsgewalt mit amtlichem Handeln unscharf. Dies liegt daran, dass das BVerfG auch solche Entscheidungen einbezogen hat, die nur behördenintern die *Voraussetzungen* für die Wahrnehmung der Amtsaufgaben schaffen (Mehde 2008: 22).

gestaltung der Institutionen bestimmt. Zuvor hängt die Macht allerdings grundsätzlich von der Kooperationsbereitschaft seiner Bürger (Bönker 2003: 83) sowie dem Widerstands- und Protestpotential der vom staatlichen Handeln betroffenen Adressaten (Mayntz 2007: 267-268) ab: »Was dem Staat und seinen Institutionen Macht verleiht, ist die Zustimmung des Volkes« (Hohmann-Dennhardt 2008: 118). Somit ist die politische Unterstützung ebenfalls eine wichtige Ressource staatlicher Handlungsfähigkeit (Jann/Wegrich 2009: 93).⁴

Es zeigt sich, dass die Fähigkeit eines Staates, politisch verbindliche Entscheidungen zu treffen, unmittelbar mit dem Grad der Durchsetzung eines funktionalen Gewaltmonopols und dem Ausmaß der tatsächlichen Macht eines Staates zusammenhängt. Insofern können Gewaltmonopol und Macht als die zentralen Ressourcen staatlicher Handlungsfähigkeit bezeichnet werden. Für Untersuchungen zu

4 | Neben der Macht stellt auch die *fiskalische* Steuerungsressource eine zentrale Ressource staatlicher Handlungsfähigkeit dar (vgl. u.a. Grottian/Murswieck 1974: 27; Geddes 1994: 14; Bönker 2003: 81; Wagschal/Wenzelburger 2008). Denn die Fähigkeit, finanzielle Ressourcen abzuschöpfen, bildet ein grundlegendes Merkmal von Staatlichkeit (Zürn 1998: 133). Zahlreiche Analysen verweisen auf die Interdependenz zwischen der Extraktionsfähigkeit eines Staates und seiner Handlungsfähigkeit – von Schumpeters klassischer Untersuchung der Entwicklung des modernen Steuerstaates (Schumpeter 1976) über die neomarxistischen Krisenszenarien der frühen 1970er Jahre (vgl. z.B. O'Connor 1974) bis zur Globalisierungsliteratur, in der der diagnostizierte Bedeutungsverlust des Staates vor allem auf die erodierenden Besteuerungsmöglichkeiten zurückgeführt wird (Scharpf 1997c). Darin wird auf die engen Wechselwirkungen zwischen staatlicher Handlungs- und Extraktionsfähigkeit verwiesen: »Wenn sich eine begrenzte staatliche Handlungsfähigkeit in geringen Staatseinnahmen niederschlägt, diese ihrerseits jedoch die staatliche Handlungsfähigkeit beeinträchtigt, dann drohen sowohl die Stärkung der staatlichen Handlungsfähigkeit wie die Erhöhung der Staatseinnahmen zu einer mission impossible zu werden« (Bofinger 2008b: 351; vgl. auch Bönker 2003: 82; Wagschal/Wenzelburger 2008). Trotz der zweifellos großen Bedeutung kann die fiskalische Ressource hinsichtlich des hier verfolgten Ansatzes staatlicher Handlungsfähigkeit als nachgeordnete Bedingung betrachtet werden, da die staatliche Erhebung von Steuern direkt von der Macht eines Staates abhängt. Macht ist also eine notwendige Bedingung für die Möglichkeit der Verfügung über finanzielle Mittel.

den konkreten Bedingungen staatlicher Handlungsfähigkeit ist die Analyseebene »Staat« als Kollektivakteur allerdings zu unpräzise und bedarf weiterer Differenzierungen. Diese Differenzierungen werden zum einen in Form der Kernexekutive und zum anderen anhand des politischen Entscheidungszentrums vorgenommen.

2.3 DAS KONZEPT DER KERNEXEKUTIVE

»Dem« Staat als handelndem Subjekt allein Handlungsfähigkeit zuzuschreiben, stellt eine grobe Vereinfachung dar und ist für den Zweck detaillierter Beschreibungen von Entscheidungsprozessen nicht ausreichend komplex, da der Staat nicht als einheitlich agierender Akteur zu konzipieren ist. Vielmehr verfügen die zahlreichen staatlichen Instanzen über höchst unterschiedliche Machtpotentiale (Mayntz 2007: 271). Im Kontext staatlicher Handlungsfähigkeit nimmt die *Regierung* eine Sonderstellung ein. Sie ist die zentrale Einrichtung moderner Demokratien und »wird in der Regel als einheitlich agierende Organisation betrachtet, die nach einem vorgegebenen Programm ihre jeweiligen Policies abarbeitet« (Rüb 2011c: 78). Zwar handeln auch die anderen Gewalten. Die Exekutive ist aber die ausführende Gewalt und die Regierung die oberste Instanz der Exekutive. Diese besondere Stellung der Regierung findet ihren Ausdruck nicht zuletzt in der hohen Erwartung der Bevölkerung an die Handlungsfähigkeit der regierenden Parteien und ihrer Repräsentanten in Regierungssämtern. »Der wesentliche Grund, warum sich Bürger und Politikwissenschaftler für die Regierung eines Landes interessieren, liegt [...] in der begründeten Vermutung bezüglich deren Einflusses auf die politisch-materielle Dimension öffentlicher Politik« (Helms 2005b: 11).

Für die detaillierte und differenzierte Darstellung von Entscheidungsprozessen sowie die Identifikation politischer Handlungsspielräume reicht es jedoch weder aus, den Kollektivakteur Staat, noch, allein die jeweilige Regierung zu betrachten. Vielmehr bedarf es eines Akteursbegriffs, der sich auf jene politischen Entscheidungsträger innerhalb der Regierung bezieht, die unmittelbar an politischen Entscheidungen beteiligt sind. Dazu bietet das Konzept der *Kernexekutive* einen sinnvollen Rahmen, da »die Kernexekutive als operatives Zentrum innerhalb der Regierungsorganisation eine besondere Rolle spielt« (Rüb 2011c: 70). Der Begriff Kernexekutive (core

executive) stammt aus der britischen Politikwissenschaft und stand dort ursprünglich für einen Perspektivwechsel beim Verständnis der Machtverteilung in der britischen Regierung (Rhodes/Dunleavy 1995; Smith 1999). Das Feld der »core executive studies« widmet sich insbesondere der Beziehung zwischen exekutiven Entscheidungsträgern und anderen Akteuren und Institutionen des politischen Systems (Elgie/Thompson 1998; Stoiber 2008: 36). Dabei verweist der Begriff der Kernexekutive auf »all those organisations and procedures which coordinate central government policies, and act as final arbiters of conflict between different parts of the governmental machine« (Rhodes/Dunleavy 1995: 12; vgl. auch Dunleavy/Rhodes 1990).

Zur Kernexekutive zählen aber nicht nur Akteure, die Konflikte schlichten. Akteure der Kernexekutive sind auch jene politisch Handelnden, die an exekutiven Entscheidungen maßgeblich beteiligt sind und eigene Ressourcen zur Verteidigung ihrer Positionen in den Entscheidungsfindungsprozess einbringen können. Dieses Konzept widmet sich der komplexen Beziehung in Regierungsorganisationen und schließt Regierungszentralen explizit mit ein (Rhodes/Dunleavy 1995; Fleischer 2011: 133). Die Konzentration auf die Kernexekutive ermöglicht es, bei der Analyse von Reform- und Entscheidungsprozessen die jeweils maßgeblichen Entscheidungszentren zu identifizieren. Aufgrund wechselnder Machtschwerpunkte innerhalb einer Regierung zielt der Begriff auf die Identifikation eines breiteren Kreises möglicher Machtquellen exekutiver Politik. Das Konzept der Kernexekutive ist also erstens weiter und zweitens variabler gefasst als das der institutionellen Exekutive und kann neben dem Regierungschef und dem Kabinett weitere Akteure einschließen (Rhodes/Dunleavy 1995: 11). Aufgrund dieser Variabilität lassen sich differenzierte Beschreibungen politischer Reform- und Entscheidungsprozesse vornehmen. Daher bietet sich die Anwendung des Konzeptes der Kernexekutive für den vorliegenden Untersuchungsgegenstand an. Die Frage, welche politischen Akteure genau als Kernexekutive agieren, ist dabei nur in Abhängigkeit von den jeweiligen Politik- und Problemfeldern sowie den konkreten Zeitpunkten zu beantworten (Bandelow 2005: 36; Bandelow 2005: 36). Die Stärke des hier verwandten Konzeptes der Kernexekutive liegt dabei weniger in der klaren logischen Stringenz als vielmehr in einer weiten empirischen Erklärungskraft (Bandelow 2005: 242). Es geht darum, ein realistisches Bild des komplexen, mit wechselseitig abhängigen Akteuren durchsetzten Zentralbereichs der Exekutive zu zeichnen (Tils 2011b: 110).

Regierungshandeln lässt sich jedoch nicht allein auf Exekutivakteure (Regierungschef und Kabinett) beschränken, »wie es die Synonymie von ›Regierung‹ und ›Exekutive‹ nahelegt« (Pannes 2011: 37). Zur Bestimmung der maßgeblichen Akteure sozialpolitischer Entscheidungsprozesse ist daher eine weitere Fokussierung geboten. Ziel ist es dabei, auch jene Akteure des politischen Entscheidungsprozesses zu erfassen, die zwar einerseits maßgebliche reformpolitische Akteure sind, aber gleichzeitig nicht notwendig als Teil der Kernexekutive bezeichnet werden können. Für diesen Zweck kann das *politische Entscheidungszentrum* als spezifizierte Analyseebene identifiziert werden.

2.4 DAS POLITISCHE ENTSCHEIDUNGSZENTRUM

Die für diese Untersuchung gewählte Ausrichtung des Fokus auf die Kernexekutive lässt sich mit Blick auf den Zweck der Bestimmung maßgeblicher reformpolitischer Akteure weiter konkretisieren. Hier stellt das Konzept der »core executive Leadership« (Helms 2005a) zunächst ein hilfreiches Verbindungselement dar, da es hinsichtlich der Identifikation der Handlungsfähigkeit *bestimmter* Akteure einen genaueren Blick in das Zentrum maßgeblicher Akteure zulässt. Dieses Konzept korrespondiert mit dem in der Politikwissenschaft relativ neu entdeckten Phänomen der »politischen Führung« (vgl. u.a. Glaab 2007; Helms 2009; Schmid 2010; Sebald/Gast 2010). Dieses Phänomen rückt von einem historisch bedingten Schattendasein vermehrt in den Mittelpunkt der deutschen Politikwissenschaft (Flieगाuf/Kießling/Novy 2008). Grund der politikwissenschaftlichen Vernachlässigung war die Kategorie »Führung«, die als problematisch, wenn nicht gar als undemokratisch galt (Schmid 2010: 80). In den vergangenen Jahren hat die Leadership-Forschung jedoch einen internationalen Aufschwung erlebt (Woyke 2011: 254), in dessen Verlauf Führung nicht mehr als Gegensatz zur Demokratie verstanden wurde. Auch in den Augen vieler Bürger hat »Political Leadership« als Dirigieren des gouvernementalen Entscheidungsprozesses an Bedeutung gewonnen (Helms 2010). »Wer politisch gestalten will, braucht die Fähigkeit zur Führung. Führung heißt aber auch, unbequeme Wahrheiten zu sagen, Richtungen vorzugeben und Unbequemes gegen Widerstände durchzusetzen« (Woyke 2011: 254). Hier zeigt sich, dass der Begriff der Führung Hierarchie impliziert (Schmid 2010: 82; Helms 2009;

Glaab 2007: 306). Die Hierarchie ist ein zentrales Element der staatlichen Exekutive (vgl. Loschelder 1988) und bleibt auch dann zentrales Moment staatlichen Handelns, wenn Einigungen im Reformprozess (lediglich) im »Schatten der Hierarchie« (Scharpf 1991: 27; Mayntz/Scharpf 1995b; Scharpf 1997b) stattfinden.

Der Begriff der politischen Führung steht daher in einem engen Zusammenhang mit Untersuchungen zur staatlichen Handlungsfähigkeit. Bei der Identifizierung der *entscheidenden* Akteure (sozial-)politischer Reformprozesse ist die politikwissenschaftliche Leadership-Forschung insofern hilfreich, als sie auch den persönlichen Führungsstil⁵ eines Kanzlers in den Blick nimmt (Gast 2011). Der persönliche Führungsstil von »Spitzenakteuren« (Korte 2010: 20; Korte 2011: 291) ist Teil einer aktuellen Debatte über *Regierungsstile* (Helms 2001; Helms 2005b; Korte/Fröhlich 2006; Rüb 2011c; Tils 2011b; Tils 2011a). Das Konzept der Regierungsstile fragt danach, »wie sich ein einer Person zuordenbarer und vor ihr realisierter Stil in der Regierungspraxis auswirkt« (Rüb 2011c: 69). Die Bedeutung der personalen Dimension von Politik für die Definition staatlicher Handlungsfähigkeit besteht darin, dass diese Dimension ein Mechanismus zur Reduktion von Komplexität ist: »Dies gilt insbesondere dann, wenn es nicht primär darum geht, Restriktionen für Politik und Determinanten zu identifizieren, sondern konkrete Gestaltungs- und Handlungskonzepte zu entwickeln« (Schmid 2011: 326).

Die Herleitung der Ausrichtung des Fokus auf die Ebene des politischen Entscheidungszentrums bedarf neben der Kategorie der politischen Führung und des Regierungsstils auch der Einordnung in die politikwissenschaftliche *Strategiedebatte* (Tils 2005; Hasel/Hönigsberger 2005; Tils 2011a), die wiederum eng mit den beiden anderen Kategorien verbunden ist. Bei Untersuchungen zur »Kunst des Reformierens« stehen die Konzepte »Regierungsstil« und »Regierungsstrategie« daher auch im Mittelpunkt (Rüb/Alnor/Spohr 2009: 20). Abstrakt können Strategien zunächst als »Handlungen rahmende Konstrukte« (Rahmenstrategie) (Tils 2011a: 41) bezeichnet werden. Regierungsstrategien setzen sich aus unterschiedlichen Regierungsstilen zusammen, »die innerhalb des institutionellen Rahmens möglich

5 | Die Beschäftigung mit Führungsstilen versucht mit dem Problem umzugehen, wie sich die Persönlichkeitsqualitäten eines Führenden auf den politischen Gestaltungs- und Entscheidungsprozess auswirken (Murswieck 1991: 81).

sind und von bestimmten Vorstellungen über die Organisation des Regierungsprozesses geprägt sind« (Rüb/Alnor/Spohr 2009: 20). Im Unterschied zu einem »großen Wurf« kann politische Strategie als ein schrittweises Vorgehen beschrieben werden (Rüb 2011a: 78), bei dem sich Akteure dann strategisch verhalten, wenn sie das erwartete Verhalten der anderen Akteure antizipieren (Hegelich 2011: 111). Strategiefähigkeit kann daher als die Fähigkeit zu zielgerichtet-einheitlichem strategischem Handeln definiert werden. Dazu bedarf es neben zweckmäßigen institutionellen Vorkehrungen, Arbeitseinheiten, Koordinierungsmechanismen und Entscheidungsstrukturen eben auch geeigneter Personen (Tils 2005: 38; Raschke/Tils 2007). Die Definition staatlicher Handlungsfähigkeit impliziert also eine – zunächst nicht näher bestimmte – Strategiefähigkeit bestimmter Akteure der Kernexekutive.

Die Fokussierung auf die Ebene des politischen Entscheidungszentrums trägt vor diesem Hintergrund dem Umstand Rechnung, dass in modernen Demokratien ein politisch Führender nicht im »Alleingang« Reformprozesse anstößt, Reforminhalte festlegt und die Reform letztlich zu Entscheidung bringt. Das politische Entscheidungszentrum lässt sich daher als ein *Gremium* definieren, welches in wichtigen politischen Fragen die *tatsächlichen* Entscheidungen fällt, die sich innerhalb des politischen Systems durchzusetzen pflegen (Rudzio 2005: 21; Fischer/Kießling/Novy 2008a). Dies setzt in der Regel einheitliches Handeln der beteiligten Akteure in Bezug auf ein zuvor definiertes Reformziel voraus. Die zusätzliche Differenzierung der Kernexekutive bezüglich des politischen Entscheidungszentrums (der tatsächlichen Entscheider) ist deshalb geboten, da die Akteure des politischen Entscheidungszentrums nicht notwendig zu den formellen Entscheidern gehören müssen. Personen des politischen Entscheidungszentrums können auch informelle Akteure sein, die üblicherweise nicht zu den maßgeblichen Akteuren der Exekutive gezählt werden, den Entscheidungsprozess aber nachhaltig prägen (Fischer/Kießling/Novy 2008b; Hegelich 2008; Nullmeier 2008). Der Entwurf des politischen Entscheidungszentrums lässt sich zur weiteren Konkretisierung von ähnlichen Konzepten abgrenzen. Eine enge inhaltliche »Verwandtschaft« weisen hier die Begriffe »strategisches Machtzentrum« (Hegelich 2008: 21) bzw. »strategisches Zentrum« (Tils 2011b; Tils 2011a) auf. Wie das politische Entscheidungszentrum beschreibt das strategische Zentrum als Akteurszusammenhang »ein auf formalen Führungspositionen beruhendes informales Netzwerk sehr weniger Akteure, die

über privilegierte Chancen verfügen, die Strategie einer Formation zu bestimmen und das strategische Steuerungshandeln zu beeinflussen« (Tils 201b: 110). Im Unterschied jedoch zu dem innerhalb eines Reformprozesses singular auftretenden politischen Entscheidungszentrum sind im Fall von Mehrparteienregierungen mehrere strategische Zentren der Normalfall (Tils 201b: 112).

Anhand der Definition des politischen Entscheidungszentrums steht dieser akteurszentrierte Begriff im Kontext mikropolitischen Analysen. Der Ausgangspunkt der *Mikropolitik-Analysen* »ist jeweils die Beobachtung realer pluralistischer bis chaotischer Organisationsprozesse, die Rolle von handelnden Personen und deren Interessen, die mit den herkömmlichen Theorien nicht ausreichend zu erfassen sind« (Schmid 2011: 340). Der Begriff der Mikropolitik wurde in Deutschland in den 1970er Jahren von Bosetzky geprägt. Dabei wird auf die Bedeutung der Verfolgung persönlicher Ziele in der Politik hingewiesen, wozu auch die Erweiterung eigener Handlungsspielräume zählt (Bosetzky 1988). Insofern spielt auch bei mikropolitischen Prozessen die Macht eine zentrale Rolle. »Die Grundprämisse mikropolitischen Ansätze, Handlungsspielräume als konstitutiv gegeben anzusehen, ermöglicht Machtspiele, die somit Gegenstand der Betrachtung sind« (Willner 2009: 43). Die Fokussierung auf das politische Entscheidungszentrum ermöglicht es also, anhand weniger maßgeblicher Akteure die jeweils relevanten Strategien zu identifizieren, die zur Demonstration staatlicher Handlungsfähigkeit führen.

Zusammengefasst stellen die Begriffe Staat, Regierung, Kernexekutive und politisches Entscheidungszentrum in dieser Reihenfolge eine jeweilige Konzentration auf den Untersuchungsgegenstand und die beteiligten Akteure dar. Durch diese Fokussierung mit Hilfe der Anwendung dieser Begriffe wird eine detaillierte Beschreibung von Reform- und Entscheidungsprozessen möglich. Sowohl der Begriff der Kernexekutive als auch der des politischen Entscheidungszentrums fungieren also nicht als Negation des Staatsbegriffes. Sie stellen für die genaue Lokalisierung konkreter Handlungspotentiale eine ergänzende Ausdifferenzierung dar. Daher steht die Ebene des politischen Entscheidungszentrums auch im Fokus der vorliegenden Untersuchung. Dadurch werden weder Funktionen noch die Existenz des Staates in Frage gestellt (Benz 2008). Dieser Umstand lässt es gerechtfertigt erscheinen, von *staatlicher* Handlungsfähigkeit als Untersuchungsgegenstand zu sprechen.

Wie kann nun vor dem Hintergrund dieser Ausführungen staatliche Handlungsfähigkeit definiert werden? Blumenthal beschreibt staatliche Handlungsfähigkeit als die Fähigkeit, »einseitig verbindliche Regeln zum Erreichen bestimmter politischer Ziele zu beschließen und durchzusetzen« (Blumenthal 2008: 409). In Anlehnung daran kann für die folgende Untersuchung erstens noch der Verweis auf den handelnden Akteur ergänzt werden. Demnach lässt sich staatliche Handlungsfähigkeit zunächst als die Fähigkeit *bestimmter Akteure* der Kernexekutive definieren, gesamtgesellschaftlich verbindliche Entscheidungen durchzusetzen. Diese Definition lässt sich zweitens um den bedeutsamen Umstand ergänzen, dass sich die Fähigkeit eines Staates, zu handeln, auch an der Überwindung von Widerständen zeigen kann (Mayntz 2007: 272). Diese Ergänzung scheint insbesondere angesichts des zu untersuchenden Politikfeldes gerechtfertigt, da in der Sozialpolitik eine Vielzahl unterschiedlicher Interessen und Vetospieler aufeinandertreffen. Daher kann die Definition wie folgt ergänzt werden:

Staatliche Handlungsfähigkeit ist die Fähigkeit bestimmter Akteure der Kernexekutive, gesamtgesellschaftlich verbindliche Entscheidungen auch gegen Widerstände durchzusetzen.⁶

Entsprechend dieser Definition beschreibt staatliche Handlungsunfähigkeit umgekehrt das Unvermögen – etwa aufgrund politischer Widerstände – bestimmter Akteure der Kernexekutive, verbindliche Entscheidungen durchzusetzen. Verbindliche Entscheidungen bezie-

6 | Die Bestimmung des Begriffs staatlicher Handlungsfähigkeit ist zugleich mit dem Problem einer Vielzahl sachverwandter bzw. synonym verwendeter Begriffe konfrontiert. So beschreibt der Begriff der Staatstätigkeit im engeren Sinn das Handeln eines Staates bzw. einzelner Staatsorgane, das auf gesamtgesellschaftlich verbindliche Entscheidungen ausgerichtet ist. Gleichzeitig wird diese Bezeichnung synonym mit staatlicher Politik, Regierungspolitik, -praxis, policy bzw. public policy, sowie staatlicher Steuerung gebraucht (Schmidt 2005b: 952). Vor allem der Steuerungs-begriff ist in Untersuchungen zur staatlichen Handlungsfähigkeit zentral. Dabei ist die politische Steuerung allerdings nicht identisch mit staatlicher Handlungsfähigkeit, sondern vielmehr ihr *Ausdruck*. Im Unterschied dazu können die Begriffe der staatlichen Gestaltungs-, Reform- und *Problemlösungsfähigkeit* (Scharpf 1997c: 5) synonym verwendet werden.

hen sich in dieser Definition nicht allein auf *materielle* Veränderungen. Damit ist der Begriff der staatlichen Handlungsfähigkeit vom Begriff der ›bloßen‹ Entscheidungsfähigkeit zu trennen. Entscheidungsfähigkeit meint »die strukturelle Fähigkeit politischer Systeme, innerhalb der gegebenen konstitutionellen bzw. institutionellen Rahmenbedingungen gesamtgesellschaftlich verbindliche Entscheidungen zu erzeugen« (Helms 2011: 316). Der Begriff der staatlichen Handlungsfähigkeit ist weiter gefasst und schließt ausdrücklich auch die Fähigkeit *institutioneller* Veränderungen ein. Insgesamt beschreibt der Begriff eine Top-down-Perspektive, in der politische Prozesse von höherer, zentraler Stelle aus geplant, veranlasst, koordiniert und zur Entscheidung gebracht werden.

3. Schranken staatlicher Handlungsfähigkeit

Die institutionellen Barrieren, die die Gestaltungsmacht demokratischer Regierungen beschränken, sind höchst unterschiedlich. Vor allem mit Blick auf das komplexe institutionelle System der Bundesrepublik Deutschland wird von weitreichenden Blockaden gesprochen. Sozialpolitische Reformen gelten in Deutschland als schwierig, wenn nicht gar als unmöglich. In diesem Kapitel sollen aus einer theoretischen Perspektive die zentralen Debatten und Argumente dargestellt werden, die häufig für ein Scheitern umfassender Reformen und Entscheidungsprozesse in Deutschland angeführt werden. Dazu wird in einem ersten Schritt die Entwicklung politikwissenschaftlicher Theorien staatlicher Handlungsfähigkeit skizziert (Kap. 3.1). Von der Unregierbarkeitsdebatte der 1970er Jahre (Kap. 3.1.1) über die Diskussion zur Steuerungstheorie (Kap. 3.1.2) bis zur aktuellen Governance-Debatte (Kap. 3.1.3) sollen wesentliche theoretische Ansätze beschrieben werden, die für das Verständnis der institutionellen Blockaden im deutschen Sozialstaat relevant sind. Der deutsche Sozialstaat nimmt innerhalb der Debatten über staatliche Handlungsfähigkeit eine Sonderstellung ein. Daher werden die Schranken *sozialstaatlicher* Handlungsfähigkeit in einem zweiten Schritt getrennt beleuchtet (Kap. 3.2). Ausgehend von den unterschiedlichen Beschreibungen der deutschen Reformresistenz und der Sonderrolle der Sozialpolitik innerhalb dieser Beschreibungen werden die maßgeblichen Reformhemmnisse im deutschen Sozialstaat vorgestellt. Dazu zählen neben den Verbänden (Kap. 3.2.1) der deutsche Föderalismus (Kap. 3.2.2) sowie die Parteien (Kap. 3.2.3). Am Ende dieses Kapitels soll deutlich sein, was die zentralen Gründe für die vielfach beschriebene Handlungsunfähigkeit des deutschen Sozialstaates sind.

3.1 ENTWICKLUNG DER DEBATTE UM STAATLICHE HANDLUNGSUNFÄHIGKEIT

Die Schranken staatlicher Handlungsfähigkeit wurden in zahlreichen empirischen und theoretischen Studien beschrieben und begründet. In der Politikwissenschaft, aber auch in verwandten Disziplinen wie der Wirtschaftswissenschaft wird die These vertreten, der Staat habe insbesondere unter dem Eindruck der Globalisierung und Europäisierung massiv an Handlungskompetenz verloren. Dadurch habe sich der Korridor für staatliche Intervention verengt (Anter 2003: 45; Wendt u.a. 2007: 36; vgl. auch Kap. 1.1). Die Debatte über eingeschränkte Gestaltungsmöglichkeiten und Handlungsrestriktionen des Staates gegenüber anderen gesellschaftlichen Akteuren kann auf eine lange und facettenreiche Entwicklung zurückblicken, die für die heutigen Diskussionen nach wie vor prägend ist. Für die deutsche Diskussion über die Möglichkeiten staatlichen Handelns war dabei vor allem die sog. Unregierbarkeitsdebatte grundlegend.

3.1.1 Unregierbarkeit

Mit dem deutschen Sozialstaat war seit der Gründung der Bundesrepublik ein spezifisches Politik- und Regierungsverständnis verbunden. Angesichts der Folgen der Marktwirtschaft hatte es sich der Sozialstaat zur Aufgabe gemacht, die Lebensbedingungen sozialer Gruppen nach normativen Gerechtigkeitsvorstellungen und programmatischen Grundsätzen in der Zukunft zu verbessern. »Damit untrennbar verbunden war die Vorstellung von aktiver Gesellschaftsgestaltung. Als Wohlfahrtsstaat war [der Staat, H.M.] eine aktive Institution, die politische Planung zukunftsorientiert organisierte und ausführte« (Rüb 2011c: 72). Mit Hilfe des Staates sollten bislang unbeherrschte soziale Kausalzusammenhänge unter Kontrolle gebracht und die gesellschaftliche Entwicklung auf im allgemeinen Interesse liegende Ziele hin gelenkt werden. Nicht nur der Sozialstaat, sondern der gesamte demokratische Staat galt als Instrument planmäßiger politischer Gestaltung der Gesellschaft sowie als Instrument kollektiven Handelns (Streck 2008). Diese sog. *Planungseuphorie*, für die Etzionis Buch »Die aktive Gesellschaft« (Etzioni 1975) paradigmatisch war, begegnete jedoch ab den 1960er Jahren deutlichen Einwänden. Die Fortsetzung des wirtschaftlichen Wachstums schien mit dem vorhandenen, aus der Kriegs- und Vorkriegszeit ererbten Staatsappa-

rat immer weniger realisierbar. Daher begannen Diskussionen über einen Umbau des Staates, der den Anforderungen eines *modernen* Kapitalismus entspräche (Streeck 2008: 9). Denn vor allem in Krisenzeiten wurde deutlich, dass der Staat allein mit einer Sozialpolitik nicht auf die Defizite des Marktes reagieren kann: »Nachdem der Wohlfahrtsstaat für die materielle Sicherung breiter Gruppen der Gesellschaft die Verantwortung übernommen und Rechtsansprüche auf Versorgungsleistungen anerkannt hatte, wurde die Störung des Wirtschaftswachstums zu einer Herausforderung des Staates selbst. Ökonomische Krisen waren nun zugleich politische Krisen, welche die staatliche Handlungsfähigkeit gefährdeten« (Benz 2008: 36). Diese Diskussionen führten so weit, dass Carl Schmitt bereits Anfang der 1960er Jahre – also noch vor der ersten großen Wirtschaftskrise der Bundesrepublik Anfang der 1970er Jahre – das Ende des Staates ausrief: »Die Epoche der Staatlichkeit geht jetzt zu Ende. Darüber ist kein Wort mehr zu verlieren« (Schmitt 1963). Die folgende Debatte über staatliche Handlungsspielräume zeigt allerdings, dass die Feststellung Carl Schmitts voreilig war. Schmitt »beendete« nämlich eine Diskussion, die im Rahmen der sogenannten *Unregierbarkeitsdebatte* (vgl. u.a. Crozier/Huntington/Watanuki 1975; Greven/Guggenberger/Strasser 1975; King 1976; Rose 1976; Hennis/Kliemansegg 1977) erst ab Mitte der 1970er Jahre begann. Zu Beginn der Unregierbarkeitsdebatte wurde hinsichtlich der Frage politisch-administrativer Handlungsspielräume von einer »relativen« Autonomie des Staatsapparates gesprochen (Grottian/Murswieck 1974: 19). Wenig später jedoch wurde diese Diagnose durch Untergangsszenarien und teils dramatischen Formulierungen bezüglich staatlicher Handlungsunfähigkeit ergänzt (vgl. Rose 1976).

Die Teilnehmer der Unregierbarkeitsdebatte lassen sich typisiert in ein rechtes bzw. konservatives und ein linkes Lager einteilen. Die *konservativen Krisentheorien* der Unregierbarkeitsdebatte konstatierten die unmittelbare Gefahr eines chronischen bzw. akuten Staatsversagens. Der Staat sehe sich insbesondere unter den Bedingungen von Verbandspluralismus und Parteienkonkurrenz einer Erwartungsüberlastung ausgesetzt. Für die ständig wachsende Last von Erwartungen, Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten, mit denen die Regierungen konfrontiert würden, seien die Eingriffsbefugnisse und Steuerungskapazitäten des staatlichen Apparats prinzipiell zu knapp bemessen, um die Last der Erwartungen wirksam abarbeiten können. Der Staat müsse insbesondere aufgrund seiner beschränkten und

knappen finanziellen Ressourcen angesichts stetig steigender Aufgaben als handlungsunfähig beschrieben werden (Rose 1976). Neben einer Inflation der Ansprüche von Transferempfängern und Gewerkschaften wurde auch die Überdehnung demokratischer Partizipation für die Unregierbarkeit westlicher Demokratien verantwortlich gemacht (Schäfer 2008: 1). Dass die Unregierbarkeitsdebatte keine ausschließlich historische ist, zeigen aktuelle Beiträge, die angesichts der Aufgabenfülle des Staates analog auf mögliche Folgen hingewiesen: »Dies hat Konsequenzen für die Handlungsmöglichkeiten des Staates. Mit der beständigen Erweiterung der Staatstätigkeit drohen Überforderung, Unregierbarkeit, Staatsversagen und Machtverlust durch Funktionszuwachs« (Schultze 2005: 945; vgl. auch Dehnhard 1996: 147; Geyer 2008). Aber nicht nur konservative Autoren konstatierten die »Grenzen des Regierens« (Lehner 1979). Die konservative Begründung der Regierungsüberlastung stieß insbesondere bei *linken* Autoren auf Kritik. Diese beurteilten die Theorie des Staatsversagens als substanzlos (vgl. vor allem Offe 1979). Stattdessen sahen sie die Ursache für die Unregierbarkeit hauptsächlich in den Widersprüchen des Kapitalismus (Schäfer 2008: 1). In diesem Zusammenhang wurde durch Offe das Bild der »Politik an den Grenzen« geprägt (Borchert/Lessenich 2005: 92).

Seit der Unregierbarkeitsdebatte wird in der deutschen Politikwissenschaft immer wieder bezweifelt, dass der Staat die Fähigkeit besitze, gesamtgesellschaftlich verbindliche Entscheidungen auch gegen Widerstände durchzusetzen. Zwar ist das Schlagwort der Unregierbarkeit – von wenigen Ausnahmen abgesehen (Dehnhard 1996; Schultze 2005; Geyer 2008; Korte 2011: 290) – heute aus dem öffentlichen und wissenschaftlichen Diskurs verschwunden (Mayntz 2009: 25). Dennoch trägt die Unregierbarkeitsdebatte zum Verständnis aktueller politikwissenschaftlicher Debatten über die staatliche Handlungsfähigkeit bei und ist insbesondere für die Steuerungs- und Governance-Theorien Ausgangs- und Bezugspunkt.

3.1.2 Politische Steuerung

Der Begriff der politischen Steuerung bezieht sich zunächst auf die *autoritative* Formulierung und Durchsetzung allgemeinverbindlicher Verhaltensregeln, die die Bereitstellung öffentlicher Güter sicherstellen sollen. Damit steht der Begriff im Kontext der sog. Staatstätigkeit (Brozus/Take/Wolf 2003: 27). Ausgangspunkt der Steuerungstheo-

rie war das Bild eines handlungsfähigen *Interventionsstaates*, der für strategische Weichenstellung verantwortlich ist und mit Hilfe der öffentlichen Verwaltung weitgehend die Ressourcenverteilung und gesellschaftliche Koordination organisiert (Braun/Giraud 2009: 160). Die Steuerungstheorie sowie der ihr zugrunde liegende Begriff der politischen Steuerung erfuhren in der Politikwissenschaft jedoch eine deutliche Inhaltsverschiebung.¹ Infolgedessen wurde das Bild des Interventionsstaates modifiziert bzw. als gänzlich überholt betrachtet. Diese Entwicklung wird im Folgenden kurz skizziert, da sie wesentlich zum Verständnis der institutionellen Blockaden beiträgt.

Der Steuerungsbegriff fand seit den 1970er Jahren verstärkt Eingang in die deutsche Sozial- und Politikwissenschaft und ersetzte dort zunehmend den Begriff der Planung (Beyme 2006: 218). Im Unterschied zu den präskriptiv ausgerichteten Planungstheorien war die Steuerungstheorie von Beginn an analytisch, obwohl sie zunächst das im Zuge der Luhmann'schen Systemtheorie² entwickelte Konzept der »Steuerungshierarchie« (*control hierarchy*) als analytischen Rahmen übernahm. Da die angestoßenen Reformen jedoch nicht ihr Ziel erreichten und Ende der 1970er Jahre auch das Wirtschaftswachstum ins Stocken geriet, schien sich die Theorie der politischen Steuerung vor der politischen Realität zu blamieren. Damit geriet auch das Konzept des handlungsfähigen Interventionsstaates ins Wanken:

Die damit beginnende Theorieentwicklung lässt sich als dialektischer Prozess verstehen, in dem das jeweils bestehende Paradigma in Widerspruch zu empirischen Feststellungen über die – sich ständig verändernde! – Wirklichkeit gerät und daraufhin so modifiziert wird, dass es neue Aspekte der Wirklichkeit aufnimmt (Mayntz 2008: 43).

1 | Zum ausführlichen Verlauf der Diskussion über politische Steuerung vgl. die Arbeiten von Braun (2001) sowie Mayntz und Scharpf (2005; Mayntz 2008).

2 | Niklas Luhmann gilt in der Auseinandersetzung um die Fragen staatlicher Handlungsfähigkeit als prominenter Vertreter des so genannten *Steuerungspessimismus*. Die Steuerung gesellschaftlicher Teilsysteme durch ein anderes hielt er prinzipiell für unmöglich (Luhmann 1984). Auf der Grundlage dieser rigorosen Diagnose und im Rahmen der steuerungstheoretischen Debatte setzten sich vor allem Mayntz und Scharpf kritisch mit Luhmann auseinander.

Daraus folgte, dass sich die Steuerungsforschung vornehmlich damit beschäftigte, die Ursachen für die als wenig wirksam beschriebene reformpolitische Gesellschaftsgestaltung zu ergründen. Das bis dahin gültige Konzept eines handlungsfähigen Interventionsstaates galt damit als überholt. Daher wurde auch der Begriff des Staates selbst grundlegend in Frage gestellt. Galt eine Definition *des* Staates zuvor bereits als schwierig, wurde nun vielfach von einer Unmöglichkeit einer Staatsdefinition gesprochen. Die Argumentation bisheriger Steuerungs-, aber auch der Systemtheoretiker erwies sich als zu simpel, um die wachsende *Komplexität* des gesellschaftlichen und politischen Lebens fassen zu können. Der Staatsbegriff wurde als unbestimmte und analytisch wenig brauchbare Kategorie kritisiert (Beyme 2006), die keiner theoretischen Betrachtung mehr wert schien (Hirsch 2005: 9): »Was der Staat ist, lässt sich nicht auf einen einzigen Begriff bringen oder in einer schulmäßigen Definition einfangen. Das ist in der Sache selbst begründet: der Komplexität und der raumzeitlichen Mutabilität der staatlichen Erscheinungen« (Isensee 1995: 134).

Auf diese Diagnose reagierte die Politikwissenschaft unterschiedlich. Die erste Reaktion bestand in der Suche nach einem neuen Begriff für den Staat, der die veränderte politische Realität angemessener beschreiben sollte. Zunächst wurde der Begriff des »*politischen Systems*« aufgegriffen, der schon zuvor von Easton (1953) geprägt worden war. Das politische System wurde im Gegensatz zum Staat als Entscheidungssystem beschrieben, dessen Entscheidungen besondere Relevanz haben, da sie die autoritative Verteilung von Gütern betreffen. Autoritativ deshalb, weil diese Verteilung in der Regel respektiert werden muss und das System bei abweichendem Verhalten Sanktionen bereithält, sich aber gleichzeitig durch eine interne Komplexität auszeichnet. Darüber hinaus ging aus den wechselseitigen Annäherungen der Systemtheoretiker – etwa mit marxistischen Staatstheoretikern – Anfang der 1970er Jahre das Wort »*politisch-administratives System*« in einen großen Teil der Policy-Literatur ein (Beyme 2006: 182-183). Das politisch-administrative System subsumiert sämtliche binnenstrukturelle Faktoren, die auf den politischen Problemverarbeitungsprozess Einfluss haben (Schubert 2005d).

Die zweite Reaktion auf den Befund der Komplexität und Mutabilität staatlicher Erscheinungen bestand darin, dass der Steuerungs-begriff selbst modifiziert wurde. Der hierarchische Top-down-Ansatz der Planungsliteratur galt als überholt. Im Vergleich mit der Ausgangsdefinition politischer Steuerung, die sich auf die autoritative

Durchsetzung verbindlicher Regeln bezog (Brozus/Take/Wolf 2003: 27), lässt sich – auch mit Blick auf die Befunde – insgesamt eine sektorale Differenzierung des Steuerungsbegriffes feststellen: »Anstatt um die Ordnung der Gesellschaft insgesamt ging es zunehmend um die einzelnen Sektoren, und an die Stelle von Regieren durch staatliche Programmplanung und Programmimplementation trat Regieren durch Verhandeln« (Streeck 2008: 10). Der Begriff der *Verhandlung* stellt damit einen Gegenbegriff zur hierarchischen und autoritativen Entscheidung dar. Dieses politikwissenschaftliche Verständnis wurde vor allem durch das Kölner Max-Planck-Institut geprägt und von Uwe Schimank auf den Punkt gebracht (Rüb 2011a: 66), indem er sagt, moderne Wohlfahrtsstaaten setzen

auf politische Steuerung. Das heißt nicht, dass politische Gesellschaftssteuerung immer oder auch nur in den meisten Fällen völlig oder auch nur halbwegs erfolgreich verläuft. [...] Dennoch bleibt der in ebenso hohem Maße kontrafaktische wie verbindliche Anspruch der Gesellschaftsmitglieder an sich selbst – und stellvertretend an die politischen Akteure gerichtet – bestehen, nicht bloß die faktischen Produzenten, sondern die bewussten Gestalter der gesellschaftlichen Zustände und Strukturen zu sein. Dementsprechend ist die offensichtlich nur begrenzte Steuerungsfähigkeit politischen Handelns ein permanenter Stein des Anstoßes und Gegenstand nicht bloß politischer, sondern auch darauf bezogener sozialwissenschaftlicher Auseinandersetzungen (Schimank 2000).

Im Zuge der Debatte über die »begrenzte Steuerungsfähigkeit politischen Handelns« wurde über Alternativen zum Begriff der politischen Steuerung nachgedacht. Dabei ging es um den Versuch, ein Urteil über die *tatsächliche* Handlungsfähigkeit des Staates zu gewinnen (Mayntz/Streeck 2003: 16). Ein alternativer Begriff, der sich im Kontext von Untersuchungen zur staatlichen Handlungsfähigkeit in der deutschen Politikwissenschaft etabliert und den Begriff der Steuerung – zumindest lexikalisch – weitgehend verdrängt hat, ist der aus dem Englischen entlehnte Begriff *Governance* (Tils 2011b: 105).

3.1.3 Governance

Der Begriff »Governance« ist seit den 1990er fester Bestandteil sozialwissenschaftlicher Theorien politisch-administrativen Handelns »und die Klagen über seine Vieldeutigkeit sind bereits Legende«³ (Felder 2010: 90). Dennoch lassen sich innerhalb der Diskussion über diesen »Catch-all-Begriff« (Tils 201b: 105) einige hinsichtlich der Bestimmung staatlicher Handlungsfähigkeit wichtige Tendenzen erkennen. Der Begriff stellt den Versuch dar, die als nicht mehr zeitgemäß erachteten Implikationen des Steuerungsbegriffs als Top-down-Prozess zu überwinden. In der Steuerungstheorie wird grundsätzlich zwischen den englischen Termini »Government« und »Governance« unterschieden. Während sich der Begriff »Government« auf das Steuerungshandeln von Regierungen und staatlichen Verwaltungen bezieht, kennzeichnet der Begriff »Governance« die Steuerung und Regelung von Systemen. Damit ist Governance nicht nur wesentlich weiter gefasst, sondern wird häufig auch als Abgrenzung bzw. als Gegenbegriff zu Government verwendet (Blum/Schubert 2009: 89; Offe 2008: 63).

Der Wechsel der Perspektive von Government zu Governance dokumentiert – ähnlich der veränderten Wahrnehmung des Begriffs der politischen Steuerung – eine gewachsene Aufmerksamkeit für die Komplexität politischer Entscheidungsprozesse (Bröchler/Blumenthal 2006: 7). In der politikwissenschaftlichen Theorie wird Governance als Ausdruck einer in wesentlichen Teilen nicht hierarchischen, kooperativen Form des Regierens verwandt (Mayntz 2009: 22). Private, korporative Akteure wirken an zentraler Stelle nicht nur bei der Problemdefinition, sondern auch bei der Politikformulierung und Entscheidung von Politik mit. Auch im Rahmen der Governance-

3 | Die unterschiedliche und bis heute unklar gebliebene und mitunter ausufernde inhaltliche Füllung des Begriffs »Governance« rief gerade deshalb auch zahlreiche Kritiker auf den Plan (vgl. insbesondere Offe 2008). Andere verweisen zusätzlich auf den fehlenden analytischen »Mehrwert« des Begriffs. Prätorius beispielsweise kritisiert im Zusammenhang mit der Governance-Debatte die »semantischen Konjunkturen«: »Der Anschluss an das jeweils frischeste Set der Modevokabeln garantiert Resonanz, er entlastet zugleich auch häufig von der Nachprüfung, ob das so Verhandelte nicht bereits ein Vorleben in anderen begrifflichen Gewändern hatte« (Prätorius 2008: 31; vgl. auch Rüb 2011c: 70).

Diskussion gilt der Staat nicht länger als einheitlicher Akteur, der sich präzise von der ihm gegenüberstehenden Gesellschaft abgrenzen ließe: »Changing the boundaries of the state meant the boundaries between public, private and voluntary sectors became shifting and opaque« (Rhodes 1997: 53). Wenn nämlich der Staat durch Hierarchie gekennzeichnet ist, dann schwächen die Tendenzen, die das Hierarchische in den Hintergrund rücken, mittelbar auch das Konzept von Staat und Staatlichkeit (Mayer 2007: 136).

Während in der internationalen Politik schon früh von »governance without government« (Rosenau/Czempiel 1992) gesprochen wurde, setzte sich der Ausdruck »from government to governance« in den letzten Jahren auch verstärkt in Bezug auf nationale Politiken durch und charakterisierte hier das Regieren jenseits des Staates (Buchstein u.a. 2006: 2). Zwar wird der mit Zwangsmitteln ausgestattete Staat vereinzelt als »die reinste Form des Governancemodus« (Crouch 2005: 110) bezeichnet und impliziert also nicht zwangsläufig eine Einschränkung des staatlichen Steuerungsanspruchs (Walk 2008: 42). Zumeist bezieht sich Governance aber gerade *nicht* auf den regulierenden und steuernden Staat. Umgekehrt wird konstatiert, dass der Staat als Akteur seinen zentralen Platz bei der Erfüllung bestimmter gemeinwohlrelevanter Aufgaben eingebüßt hat (Mehde 2008: 26).

Vom Interventionsstaat zum kooperativen Staat

Hierarchie wird im Governance-Diskurs häufig nur als eine untergeordnete Form der Handlungskordinierung aufgefasst (Döhler 2006: 46). In der Theorie kooperativer *Netzwerksteuerung* steht der Governance-Begriff gänzlich im Gegensatz zu dem der hierarchischen Steuerung, der staatliche Regulierung explizit ausschließt (Mayntz 2008: 46; Schuppert/Zürn 2008). Im Zuge der Entwertung bzw. des gänzlichen Wegfalls hierarchisch gesteuerter Staatsinterventionen sowie der Zunahme kooperativer Entscheidungsformen folgte erneut eine Revision des Staatsverständnisses. Im Gegensatz zum Interventionsstaat wurde mit der Governance-Debatte das Modell des *kooperativen Staates* geprägt, der die steigende Komplexität politischer und gesellschaftlicher Probleme betont. Ebenso wie das Modell des neoliberalen Staates insistiert auch das Modell des kooperativen Staates auf der Auflösung der Denkfigur eines hoheitlichen, autonomen und hierarchisch intervenierenden sowie über der Gesellschaft stehenden Staates (vgl. auch Wendt u.a. 2007: 3; Braun/Giraud 2009: 160; Pöllmann 2007).

In der deutschen Politikwissenschaft wurde Governance von Beginn an als Bezeichnung des Regierens im kooperativen Staat gebraucht. Damit meint Governance vor allem kooperative und auf horizontale Regelungsstrukturen und Partizipation bezogene Formen des Regierens. Der Begriff der Partizipation spielt hier insofern eine wichtige Rolle, als er meist als Faktor, durch den staatliche Handlungsfähigkeit eingeschränkt wird, begriffen wird (Heinelt 2008: 29). Die Handlungsfähigkeit des Staates zeigt sich hier nicht darin, dass politische Entscheidungen mithilfe hierarchischer Intervention und gegen Widerstände durchgesetzt werden. Vielmehr zeigt sie sich darin, dass im Dialogmodus interagiert und entschieden wird. Voraussetzung für die Kooperation mit dem Staat ist allerdings, dass die an der Kooperation beteiligten Institutionen durchsetzungsfähig sind: »Kooperation setzt verschiedene, aber gleichermaßen handlungsfähige Akteure voraus« (Mayntz 2008: 48). In dieser Begriffsfassung des Staates spielen weder Hierarchie noch der »Schatten der Hierarchie« eine maßgebliche Rolle. Der kooperative Staat steht für einen modernen Staat, der in vielen Aufgabenbereichen und Entscheidungsprozessen nicht (mehr) autoritativ regelnd eingreift, sondern auf Verhandlungen und einvernehmliche Zusammenarbeit mit gesellschaftlichen Gruppen oder Organisationen angewiesen ist.

Von der Macht- zur Netzwerkanalyse

Parallel zur Governance-Theorie entwickelte sich in den 1970er und 1980er Jahren der Begriff des Netzwerks und erhielt – anfangs hauptsächlich in der Soziologie und später auch in anderen sozialwissenschaftlichen Disziplinen wie der Politikwissenschaft und der Wirtschaftswissenschaft (Schneider 2008b: 169) – eine vergleichbare Aufmerksamkeit. Gegenstand der *Netzwerkanalyse* ist die Frage, wie Netzwerkakteure innerhalb der Policy-Netzwerke (vgl. dazu Jordan/Schubert 1992) versuchen, auf bestimmte politische Ergebnisse Einfluss zu nehmen (Blum/Schubert 2009: 60). Politiknetzwerke können hinsichtlich der Produktion von Politik als Steuerungsform bezeichnet werden, die sich als Reaktion auf veränderte Strukturen zwischen Staat und Gesellschaft herausgebildet haben. Politiknetzwerke fungieren dabei als zentrales Element im politischen Entscheidungsprozess (Bazant/Schubert 2007: 425). Eine wichtige Annahme der Netzwerkanalyse ist, dass die Art der Beziehungen zwischen verschiedenen politischen Akteuren Einfluss auf politische Entschei-

dungen hat (Marsh 1998: 3). Sowohl der Governance-Begriff als auch der Begriff des Netzwerks tragen »der beobachteten Komplexität und dem oft diffusen Charakter realweltlicher Entscheidungsprozesse Rechnung [...]« (Streeck 2008: 12).

Auch die Netzwerkanalyse beschreibt eine veränderte Funktion des Staates. Sie steht historisch im Kontext handlungs- und steuerungstheoretischer Ansätze und kann als Reaktion auf das skizzierte veränderte Staatsverständnis bezeichnet werden: »Mit der Entzauberung des Staates durch die weiterentwickelte Systemtheorie der 70er und 80er Jahre lösten sich Machtanalysen in Netzwerkanalysen auf« (Beyme 2006: 201). Der Staat wird als letzte Sanktionsinstanz für ansonsten freie Selbstregulierungsprozesse (Schubert 2005c: 33) bzw. als »Primus inter pares« (Mayntz 2004: 69) betrachtet. Insbesondere in der Sozialpolitik wird hier auf sozialpolitische Netzwerke als alternative Steuerungsformen fokussiert. Der gegenwärtige Ausdruck dieser Entwicklung kristallisiert sich in dem Begriff *Governance of Welfare* (Bode 2007: 401-403), der eine staatszentrierte Untersuchungsebene als zu unsensibel für die komplexen sozialpolitischen Aushandlungsprozesse beschreibt.

Innerhalb der Netzwerkanalyse tritt der Staat meist nur noch als einer unter mehreren wichtigen Akteuren auf. Staatliches Handeln ist kein Top-down-Prozess bzw. keine von oben nach unten verlaufende Einbahnstraße mehr, sondern ein komplexes Gebilde von Kooperation und Verhandlungslösungen (Schneider/Janning 2006: 161). Rüb fasst den Governance-Begriff auf dieser Grundlage kritisch zusammen:

Falls es sich nicht allein um eine modische Ersetzung des Regierungsbegriffs handelt (was meistens der Fall ist), markiert dieser Begriff eine Vorstellung, nach der ohne Regierungen regiert wird und sich Regieren auf Strukturen verlagert hat, die weitgehend ohne staatliche Akteure und staatliche Institutionen und öffentliche Ämter auskommen und das Geschäft des Regierens übernommen haben [...] (Rüb 2011c: 70)

Hinsichtlich dieser Diagnose scheint auch die prominente These der *Zerfaserung* des demokratischen Rechts- und Interventionsstaates (DRIS) anschlussfähig: »Der DRIS des Goldenen Zeitalters hatte eine Leitidee, die nationale Selbstbestimmung, und ein Leitprinzip, die Hierarchie. Dem neuen Geflecht von Staatlichkeit fehlt beides« (Genschel/Leibfried/Zangl 2007: 28). Der breiten Übereinstimmung

über rückläufige Steuerungskapazitäten des Staates verdankt auch das Governance-Paradigma seine Entstehung (Helms 2011: 331). In diesem Paradigma werden Konsequenzen einer dominanten Machtlogik nicht zum Thema gemacht. Phänomene von Herrschaft zur Durchsetzung persönlicher Interessen oder Interessen mächtiger gesellschaftlicher Gruppen geraten nicht in den Blick. Insofern ist das Erkenntnisinteresse der Governance-Forschung, ebenso wie bereits die Theorie der politischen Steuerung, ausgesprochen selektiv: »Die spezielle Selektivität der Perspektive, die mit dem Begriff Governance zusammenhängt, liegt [...] in der Ausblendung herrschaftssoziologischer Aspekte bei der Analyse des politischen Geschehens.« (Mayntz 2010: 46-47)

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die hier skizzierten Theorien staatlicher Handlungsfähigkeit eine gemeinsame Tendenz zeigen. Von der Unregierbarkeitsdebatte über die politische Steuerung bis hin zum derzeit aktuellen Governance-Begriff wird dem Staat nicht nur zunehmend die Fähigkeit abgesprochen, gesamtgesellschaftlich verbindliche Entscheidungen gegen Widerstände durchzusetzen. Im Zuge erfolgloser Steuerungsversuche wird auch der Begriff des Staates selbst in Frage gestellt. An die Stelle eines hierarchisch handelnden Interventionsstaates tritt ein auf Verhandlungen angewiesener Kooperationsstaat und an die Stelle von Machtanalysen treten verstärkt Netzwerkanalysen. Vor dem Hintergrund der hier verwandten Definition zeigt sich, dass die staatliche Handlungsfähigkeit durch den Bedeutungsgewinn anderer gesellschaftspolitischer Akteure massiv beschränkt wird.

Untersuchungen zur staatlichen Handlungsfähigkeit sind allerdings, wie die Steuerungstheorie gezeigt hat, auf eine »sektorale[] Differenzierung« (Streeck 2008: 10) angewiesen. Getrennt von einem konkreten Politikfeld lassen sich keine differenzierten Aussagen über konkrete Bedingungen staatlicher Handlungsfähigkeit treffen. Dies gilt umso mehr für Untersuchungen, in deren Fokus die jeweils tatsächlich handelnden politischen Akteure stehen. Denn die Frage, welche politischen Akteure genau als Kernexekutive agieren, ist – wie bereits in Kap. 2.3 dargestellt – nur in Abhängigkeit von den jeweiligen Politikfeldern zu beantworten (Bandelow 2005: 36; Bandelow 2005: 36). Die Untersuchung staatlicher Handlungsfähigkeit am Beispiel des deutschen Sozialstaates ist dabei – wie im Folgenden gezeigt wird – von besonderem Interesse.

3.2 INSTITUTIONELLE BLOCKADEN IM DEUTSCHEN SOZIALSTAAT

Besonders in Deutschland neigt die jüngere Forschung dazu, die offensichtlichen Schwierigkeiten der Reform politischer Strukturen, Verfahren und Programme mit *institutionellen Faktoren* zu erklären (Helms 2011: 322). Die strukturellen Bedingungen, die Reformen scheitern lassen, werden gemeinhin unter dem Begriff der »Komplexität« gefasst und lassen es gerechtfertigt erscheinen, von Blockaden zu sprechen (Geis/Strecker 2005: 12). Hinsichtlich der strukturellen Blockaden im deutschen Sozialstaat stehen Institutionen im Fokus der Untersuchung. Institutionen werden als stabile, auf Dauer angelegte Einrichtungen zur Regelung, Herstellung oder Durchführung bestimmter Zwecke beschrieben (Schubert/Klein 2003a). Das wichtigste Merkmal politischer Institutionen ist, »dass sie allgemein verbindliche Entscheidungen produzieren, die die Akteure in oder durch diese Institutionen treffen können« (Willner 2009: 45). Dies lässt sich mit dem politischen System Deutschlands erklären. Dieses ist von dem Ziel geprägt, totalitäre Entwicklungen nachhaltig zu vermeiden. Vor dem Hintergrund der historischen Erfahrungen mit dem Scheitern der Weimarer Republik und dem Nationalsozialismus »ist eine stabile Staatskonstruktion entstanden, die relativ geringe Spielräume für die jeweiligen Regierungen lässt« (Bandelow/Vallo/Viciska 2011: 215).

Aufgrund der charakteristischen Beteiligung sehr vieler Akteure am Entscheidungsprozess wird in der Politikwissenschaft vielfach davon ausgegangen, dass es allenfalls zu kleinen politischen Veränderungen kommen könne. In der Literatur zu den institutionellen Blockadetheorien wurde das Phänomen der deutschen *Machtbeschränkung* bereits auf verschiedenste Weise beschrieben: Katzenstein bezeichnet Deutschland als *semisouveränen Staat*, in dem die Prämissen moderner Staatlichkeit – nämlich Souveränität nach außen und Überordnung im Inneren – als nie vollständig durchgesetzt galten (Katzenstein 1987); Scharpf verweist darauf, dass diese Prämissen unter modernen Bedingungen immer weniger vorausgesetzt werden können (Scharpf 1991: 6); Jäger beschreibt den Wandel von der Kanzlerdemokratie zur *Koordinationsdemokratie* (Jäger 1988); Lijphart spricht von einer *Konsensdemokratie* (Lijphart 1999); Czada und andere erkennen in Deutschland eine *Verhandlungsdemokratie* (Czada/Schmidt 1993; Czada 2000; Scharpf 2000: 309; Lehmsbruch 2000b:

7; Czada 2004a); und die Vetospieler-Theorie von Tsebelis beschreibt Deutschland als einen Staat mit vielen *institutionellen Vetospielern*, die hohe ideologische Distanzen aufweisen (Tsebelis 2002) und sich deshalb nur schwer einigen können (Wagschal 1999: 225; Merkel u.a. 2008: 67-68; Hönnige 2009). Demnach ist das deutsche Regierungssystem durch zahlreiche *Vetopunkte* und *komplexe Entscheidungsprozesse* gekennzeichnet (Lamping 2006: 236).

Diese Erklärungsvarianten zum deutschen politischen System und die eigenständigen Demokratietypen haben – neben durchaus vorhandenen Unterschieden – eine Gemeinsamkeit: Sie alle signalisieren eine stabile und dauerhafte Vernetzung von staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren beim politischen Entscheiden (Rüb 2011: 70). Einschneidende Reformvorhaben oder Richtungsänderungen, die die Interessen einflussreicher Akteure berühren, endeten häufig entweder in einer Blockade oder als Kompromissprodukt auf kleinem gemeinsamen und damit oft wenig effektivem Nenner (Lamping/Schridde 2004: 40). Deutschland wird folglich als Land beschrieben, dem wegen fehlender Machtkonzentration eher Reformblockaden zu attestieren seien (Hinrichs 2004: 283).

Auch in sozialpolitischen Entscheidungsprozessen bietet das politische Institutionensystem der Bundesrepublik vielfältige Vetopunkte (Siegel 2002: 122). Innerhalb der Debatte über die Handlungsfähigkeit des Staates und die für die Akteure der Kernexekutive wirksam werdenden institutionellen Schranken nimmt die Sozialpolitik jedoch eine *Sonderstellung* ein. Die Setzung der ökonomischen Rahmenbedingungen für die Konkurrenz der Wirtschaftssubjekte gehört zu den zentralen Staatsaufgaben. Daraus ergibt sich aus der Perspektive der deutschen Politikwissenschaft unmittelbar die staatliche Aufgabe der Schaffung der sozialen Voraussetzungen individueller Freiheit durch sozialstaatliche Sicherungssysteme (Schultze 2005: 945). Vor diesem Hintergrund bezeichnet der moderne Sozialstaat

die Gesamtheit staatlicher Einrichtungen, Steuerungsmaßnahmen und Normen innerhalb eines demokratischen Systems, mittels derer Lebensrisiken und soziale Folgewirkungen einer kapitalistisch-marktwirtschaftlichen Ökonomie aktiv innerhalb dieser selbst politisch bearbeitet werden (Nullmeier 2003b: 568).⁴

4 | Neben dieser funktionalen Definition existieren auch normative Definitionen des Sozialstaates, der hier die Ausrichtung staatlichen Handelns

Anhand dieser Definition zeigt sich, dass die steuerungsanalytische Perspektive »zentral einschlägig für die Analyse der Sozial- und Wohlfahrtsstaatlichkeit« (Kaufmann 2005: 217; Kaufmann 2009) ist. Zur nationalen Besonderheit kommen die sozialpolitischen Spezifika. Der deutsche Sozialstaat gilt insbesondere aufgrund seiner vermeintlichen politischen Unbeweglichkeit und enormen institutionellen Beharrungskräfte (Lamping 2006: 235) als beispielhaft für eine eingeschränkte staatliche Handlungsfähigkeit: »Die komplexe institutionelle Architektur des deutschen Wohlfahrtsstaates kann nicht von heute auf morgen grundlegend verändert werden. Schon um kleinere institutionelle Reformen einzuleiten, sind verschiedene Umwege und Schleichwege vonnöten [...]« (Heinze 2003: 151). In der Politikwissenschaft ist immer wieder darauf hingewiesen worden, dass eine *Vielfalt* von politischen Blockademöglichkeiten effektive Reformen im deutschen Sozialstaat auf absehbare Zeit unwahrscheinlich macht (vgl. u.a. Heinze 1998; Streeck/Trampusch 2005; Lamping 2006: 40).

Im Folgenden werden die zentralen institutionellen Blockaden sozialstaatlicher Reformen vorgestellt. Der Aufbau des Kapitels orientiert sich daher »an den wesentlichen Arenen der traditionellen Verhandlungsdemokratie« (Bandelow/Vallo/Viciska 2011: 217): Katzenstein identifiziert die parastaatlichen Institutionen, den kooperativen Föderalismus und die Parteien als zentrale Knotenpunkte des politischen Systems (Katzenstein 1987) und Czada beschreibt teilweise analog dazu den Korporatismus, die Politikverflechtung sowie die

u.a. auf die Herstellung *sozialer Gerechtigkeit* bezeichnet (vgl. u.a. Nullmeier 2003b: 568; Benz 2008: 36; Haerendel 2012). Die politische Debatte um den Zusammenhang zwischen Wohlfahrtsstaatlichkeit und Gerechtigkeit ist so alt wie der Wohlfahrtsstaat selbst und erlebt grade in Krisensituationen neuen Aufwind. Auffallend bei der Debatte um Gerechtigkeit im Wohlfahrtsstaat ist jedoch der *notwendig* normative Charakter des Begriffs. Zwar ist »Gerechtigkeit« einerseits ein von allen sozialpolitischen Akteuren verfolgtes Ziel. Andererseits widersprechen sich die einzelnen Verständnisse dessen, was als »gerecht« zu bezeichnen ist, deutlich. Das »gemeinsame Ziel Gerechtigkeit« führt dabei nicht etwa zu einem schnellen Konsens, sondern umgekehrt zu einem dauerhaften politischen Streit um den Inhalt des Begriffs. Der Gerechtigkeitsbegriff ist als analytische Kategorie daher wenig hilfreich.

Parteienkoalitionen als zentrale Arenen der Verhandlungsdemokratie (Czada 2004a).

3.2.1 Verbände als institutionelle Blockade

Das deutsche Verbändesystem ist in seiner Entstehung und anfänglichen Entwicklung von dem Ziel der Machtbeschränkung geprägt (Fraenkel 1964). Interessenverbände in Deutschland sind teilweise an der förmlichen Setzung, Ausführung und verbindlichen Auslegung von staatlichem Recht beteiligt, dies auch, um politischen Entscheidungen zusätzlich Legitimation zu verschaffen und sie erfolgreicher durchzusetzen. Gleichzeitig führt die Konfliktfähigkeit von Interessengruppen zu dem Problem der Handlungsgrenzen parlamentarischer Politik (Rudzio 2011: 91-92). Obwohl das deutsche Recht prinzipiell offen für pluralistische Formen der Interessenartikulation ist, entwickelte sich seit Beginn der Bundesrepublik ein oligopolistisches Verbändesystem. Insbesondere die großen Wirtschafts- und Gewerkschaftsverbände (aber auch die Kirchen) hatten in wesentlichen Politikfeldern zunächst nahezu konkurrenzlos *Zugang zu politischen Entscheidungsprozessen*. Diese Verbände etablierten sich schon vor der Formulierung des Grundgesetzes und waren bereits 1949 starke Einflussfaktoren (Schmidt 2007a: 113-117). Die engen Verbindungen der Großverbände zu den großen Parteien stärkten den besonderen Einfluss der großen Interessengruppen zusätzlich (Bandelow/Vallo/Viciska 2011: 226).

Die Einbindung von Verbänden in den politischen Entscheidungsprozess wurde bereits in den 1950er Jahren als Abkehr von der Vorstellung eines autonom und hierarchisch agierenden Zentralstaates kritisiert. Eschenburgs Buch »Herrschaft der Verbände?« (Eschenburg 1955) prägte in der Folge den Begriff des »Verbändestaates«. Der Begriff diente zur Erklärung mangelnder staatlicher Handlungs- und Durchsetzungsfähigkeit gegenüber sozioökonomischen Interessen und wurde von konservativer Seite durch das Schlagwort des »Gewerkschaftsstaates« ergänzt (Schubert 2005: 1063). Bis Mitte der 1970er Jahre ging es in der Verbändeforschung primär um Fragen nach Einfluss, Macht und Drohpotential der Verbände gegenüber der Politik (Weßels 2007: 151). Damit rekurriert die Debatte um eingeschränkte sozialstaatliche Handlungsfähigkeit auf die Unregierbarkeitsdebatte (Crozier/Huntington/Watanuki 1975: 9). Es wurde argumentiert, dass mächtige gesellschaftliche Lobbygruppen dem Staat den Handlungs-

spielraum nähmen und ihn somit »unregierbar« machten (Hennis/Kliemansegg 1977; Steinberg 1985).⁵

Diese größtenteils einseitig ausgerichtete Debatte wurde von der ab Ende der 1970er Jahre aufkommenden *Korporatismus*-Diskussion abgelöst bzw. ging in ihr auf. Die deutsche Korporatismus-Diskussion bezog sich theoretisch auf vielfältig praktizierte Politikmuster, die dem keynesianischen Paradigma verpflichtet waren (Schubert 2005c: 11). Zu den führenden Vertretern des Korporatismus zählten vor allem Schmitter und Lehbruch, die zwei spezifische Theorievarianten entwickelten. In beiden Theorien wurde jedoch vorausgesetzt, »dass antizipative, positive Steuerung des Staates unter Mithilfe der zentralen Interessengruppen der Aufrechterhaltung und dem Ausbau des Wohlfahrtsstaates dien[e]« (Schubert 2005c: 13). Die Annäherung der Steuerungstheorie an die Korporatismustheorie bedeutete im Ergebnis die Ablösung eines staatszentrierten durch ein polyzentrisch-pluralistisches Steuerungsmodell (Streeck 2008: 10). Die klassischen (neo-)korporatistischen Arrangements werden im Zuge aktueller Steuerungsdebatten zu den nichthierarchischen Governance-Formen gezählt (Mayntz 2008: 47).

Der Korporatismus ist aber nicht nur als theoretisches Paradigma, sondern auch als politische Praxis für den deutschen Sozialstaat prägend. Als Korporatismus ist die in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg zu beobachtende Tendenz bezeichnet worden, grundlegende wirtschafts- und sozialpolitische Entscheidungen im maßgeblichen Einflussdreieck zwischen den Spitzen von Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und Staat zu fällen. Durch diese korporatistischen Arrangements konnten die gesellschaftlichen Verbände mit dem größten *Machtpotential* einen wichtigen Teil der politischen Entscheidungen an sich ziehen (Meyer 2009: 180). Dabei kommt den Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden eine wichtige Rolle in ihrer Funktion als Sozialparteien zu: »Beide Sozialparteien bringen ihre Interessen und Auffassungen vielfältig in den politischen Prozess auf den unterschiedlichen Handlungs- und Entscheidungsebenen ein. Dies reicht von der Erarbeitung neuer Gesetze und Vorschriften

5 | Zum Zusammenhang von Verbandsmacht und Unregierbarkeit vgl. auch Mancur Olsons Werk »The Rise and Decline of Nations« (Olson 1983), in dem er für die westlichen Länder feststellt, dass bei Verteilungskonkurrenzen aufgrund ihrer überlegenen Fähigkeit zum kollektiven Handeln partikulare Interessen gegenüber Gemeinwohlinteressen an Bedeutung gewinnen.

über deren Implementation bis zur praktischen Umsetzung« (Schulze Buschoff 2005: 194). Die Besonderheit korporatistischer Verbände besteht also darin, dass sie im Unterschied zur pluralistischen Interessenvermittlung und zur klassischen »Pressure-group«-Politik in die Politikentwicklung inkorporiert werden. Zu den Wurzeln des deutschen Korporatismus gehört die durch die Sozialgesetzgebung bewirkte Formung von Interessenverbänden auf Seiten von Kapital und Arbeit sowie deren Inkorporierung in Prozesse der *Politikformulierung* und des Politikvollzugs (Schmidt 2007a: 126-127). Die sozialpolitischen Reformen wurden meist im vorparlamentarischen Raum von Arbeitgebern und Gewerkschaften vorstrukturiert. Die Zustimmung zu den Ergebnissen dieser informellen wie formellen Verhandlungssysteme waren daher auch von mehreren, selbstständigen Partnern abhängig, so dass von einseitiger, hierarchischer Steuerung nicht mehr die Rede sein konnte (Scharpf 1991: 7-8).

Diese korporatistische Form der Steuerungslogik wird in politikwissenschaftlichen Debatten mit dem sog. »Deutschen Modell« sowie den oft synonym verwandten Begriffen des »Rheinischen Kapitalismus« bzw. des »Rheinischen Konsensmodells« in Verbindung gebracht (Lamping 2006: 237; Bode 2007: 407-408; Heinze 2004: 117). Der Begriff des »Deutschen Modells« steht für die als *spezifisch deutsch* beschriebene Balance von Markt und Staat. Dabei geht es um den Versuch, ökonomischen Erfolg einerseits sowie sozialen Ausgleich und Mitbestimmung andererseits miteinander zu verbinden. Der Begriff steht damit auch für eine spezifische Variante des Kapitalismus (vgl. u.a. Streeck 1997; Siegel 2007; Streeck 2009). Das deutsche Modell eines organisierten Kapitalismus zeichnete sich innerhalb dieser Debatte vor allem durch eine auf Kompensation, sozialen Ausgleich und Gruppensolidarität ausgerichtete Politik aus, wobei der Staat als *Moderator* korporatistischer Problemlösungen fungierte. Die Stellung des Staates war nicht durch eine Top-down-Orientierung gekennzeichnet. Vielmehr war der Kern des »Deutschen Modells« ein relativ stabiler tripartistischer Konsens zwischen Staat, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen (Kaiser 2006: 140). Für die konkreten Aushandlungsprozesse bedeutete dies, dass sozialpolitische Reformpolitik durch eine relativ autonome Gruppe von Akteuren betrieben wurde. Dazu zählten nicht nur die Sozial- und Arbeitsminister, die parlamentarischen Sozialpolitiker und Vertreter der ministerialen Fachbürokratie. Auch die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sowie die Experten und Vertreter der Sozialversicherungsinstitute

waren an prominenter Stelle beteiligt. Die Sozialpolitik im deutschen Regierungssystem galt daher lange Zeit als Paradebeispiel eines sektoralisierten und von Verbänden dominierten Politikfeldes. Zu diesen Verbänden sind nicht nur die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände zu zählen, sondern auch die *Wohlfahrtsverbände*. Ihre Funktion für sozialpolitische Entscheidungsprozesse sowie ihre auf Rechtsansprüchen basierende finanzielle Unterstützung durch den Staat kann als ein weiteres Charakteristikum des deutschen Sozialstaates bezeichnet werden (Schmidt 2007c: 102).

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die für sozialpolitische Entscheidungsprozesse typische *institutionalisierte Partnerschaft* zwischen Staat und Verbänden in der Politikwissenschaft vielfach als Einschränkung staatlicher Handlungsfähigkeit aufgefasst und der Einfluss von Gewerkschaften, Unternehmerverbänden und anderer einflussreicher gesellschaftlicher Akteure vornehmlich unter dem Aspekt der Blockade sozialstaatlicher Reformprogramme diskutiert wird (Hegelich/Meyer 2008: 136).

3.2.2 Föderalismus als institutionelle Blockade

Die deutsche Verfassung begründet keinen zentralisierten Einheitsstaat, in dem eine Beschränkung der Regierungspolitik allein durch die öffentliche Meinung und das Wählervotum am Ende einer Legislaturperiode stattfände. Stattdessen wird von einem System gesprochen, »das die Ausübung staatlicher Macht auf selbstständige Träger verteilt und so die politische Handlungsfähigkeit stark begrenzt« (Scharpf 1998: 56). Diese Art der Machtverteilung gehört seit Jahrzehnten zu einem der umstrittensten Merkmale des deutschen Regierungssystems, welches regelmäßig notwendige Reformen verhindern und die Entscheidungsfähigkeit des deutschen Staates erheblich behindern. Für die eingeschränkte Reformfähigkeit Deutschlands wird daher im Wesentlichen der Föderalismus verantwortlich gemacht (vgl. u.a. Lehmsbruch 2000b; Benz 2004b; Bofinger 2008b; Burkhart 2008; Kropp 2010: 9; Bogdanski 2012: 49).

Diese Variante des Föderalismus sollte die Einbindung der Bundesländer in die gesamtstaatliche Politik sichern. Während wichtige Gesetzgebungskompetenzen beim Bund liegen, liegt die Ausführungskompetenz bei den Ländern. Da die Länder die Gesetze des Bundes aber in eigener Verantwortung und meist mit eigenen Mitteln ausführen sollten, wurde den Landesregierungen die Mitwirkung bei

der Rechtssetzung des Bundes zugestanden. Daraus folgte, dass die Landesregierungen die Chance haben, die Politik der Bundesregierung und der Bundestagsmehrheit in wichtigen Fragen zu blockieren. Diese Blockadeanfälligkeit des deutschen Föderalismus wird von Scharpf als System der *Politikverflechtung* beschrieben (Scharpf/Reisert/Schnabel 1976; Scharpf 1998; Scharpf 2005; Scharpf 2009). Die Theorie der Politikverflechtung dient in der Politikwissenschaft als geeignete Folie, um Entscheidungen wie »non-decisions« (Bachrach/Baratz 1963) über einzelne Sachpolitiken sowie über die Reformen der institutionellen Strukturen selbst erklären zu können (Kropp 2010: 237). Zusätzlich bietet die von Tsebelis (2002) formulierte Vetospielertheorie »die Möglichkeit, das Zusammenspiel von institutionellen und parteipolitischen Akteuren wie etwa die Gewichtung [des Bundesrates] im politischen System Deutschlands zu erfassen und politische Prozesse zu analysieren« (Bogdanski 2012). Der Bundesrat ist nach der Vetospielertheorie eindeutig als institutioneller Vetospieler einzuordnen (Tsebelis 2002; Rudzio 2011: 283). Auch für Lehmsbruch existiert die Gefahr einer Politikblockade, die aus dem Zusammentreffen zweier unterschiedlicher Handlungslogiken resultiert: derjenigen von auf Konkurrenz beruhenden Spielregeln des Parteiensystems und der kooperativen Handlungslogik des bundesdeutschen Föderalismus (Lehmsbruch 2000b: 7). Neben der starken Stellung der Verfassungsgerichtsbarkeit, die in Deutschland mehr als anderswo von der Opposition zur Blockade der Regierungspolitik genutzt werden kann, da sie sehr weit in genuin politische Entscheidungen eingreift, steht vor allem der als »deutsche Krankheit« (Darnstädt 2004: 32) bezeichnete Föderalismus für eine Möglichkeit, staatliche Politik zu blockieren.

Die Politikverflechtung ist auch für sozialpolitische Entscheidungsprozesse grundlegend. Die Sozialpolitik ist in der Wahrnehmung der Wähler ein besonders zentrales Politikfeld und wird häufig als wahlentscheidend wahrgenommen. Dementsprechend sind die Auseinandersetzungen zwischen Regierung und Opposition in diesem Politikfeld »häufig besonders heftig und ein erheblicher Einfluss des Bundesrates daher für die jeweilige Regierung besonders misslich« (Zohlnhöfer 2010: 139). Dieses System produzierte nicht nur institutionelle Stabilität, sondern auch eine vergleichsweise hohe Berechenbarkeit (sozial-)politischer Outputs. »Diese Berechenbarkeit basiert vor allem auf der überwiegenden Begrenzung auf inkrementelle Veränderungen des Stahls quo. Die hohe Zahl der Mitregenten

machte zumindest in den ersten Jahrzehnten grundlegende Paradigmenwechsel unwahrscheinlich« (Bandelow/Vallo/Viciska 2011: 217-218). Paradigmatische Reformen scheitern oft, weil bzw. wenn die Opposition im Bundesrat die Mehrheit stellt. Dabei geht es nicht immer um eine tatsächlich verweigerte Zustimmung,

sondern auch um die reine Möglichkeit einer Blockade. Sie führt dazu, dass die Regierung in »vorausgehendem Gehorsam« ihre Vorhaben so abschwächt, dass sie eine Chance haben, den Bundesrat zu passieren. Kommt es zur Anrufung des Vermittlungsausschusses, so muss die Regierung ebenfalls Abstriche machen, um einen Kompromiss mit den Ländern zu erreichen. Das bedeutet keine totale Blockade, wohl aber eine deutliche Einschränkung der Handlungsfähigkeit der Bundestagsmehrheit (Kühne 2004: 44).

Bei divergierenden Mehrheiten in beiden Kammern kann die Opposition also nicht nur kritisieren. Sie kann – jedenfalls bei zustimmungspflichtigen Gesetzen – die Regierung hindern, zu handeln. Insbesondere in Zeiten kurz vor einer Bundestagswahl kann diese Option im Bundesrat dominieren. »Dann kann es für die Opposition attraktiv sein, wichtige Gesetze endgültig zu verhindern, um so dem Wähler die Unfähigkeit der Regierung eindrucksvoll vorzuführen« (Scharpf 2009: 50-51).

3.2.3 Parteien als institutionelle Blockade

Ebenso wie das deutsche Verbändesystem und der Föderalismus ist auch das Parteiensystem in seiner Entstehung und anfänglichen Entwicklung von dem Ziel der Machtbeschränkung geprägt (Fraenkel 1964). Aufgrund ihrer Dominanz im parlamentarisch-governmentalen Raum stellen die Parteien wichtige Akteure bei der politischen Entscheidungsfindung in einzelnen Politikfeldern dar (Detterbeck 2011: 28). Die Analyse von Regierungshandeln und den ihm entsprechenden Motiven darf die Organisationsstruktur und die Handlungsmotive von Parteien nicht unberücksichtigt lassen (Bogdanski 2012: 69); schließlich sind es die Parteien, »die zuletzt bei autoritativen Entscheidungen [...] das Sagen haben« (Greven 2010: 226). Daher gehören die politischen Parteien innerhalb der parlamentarischen Demokratie zu den mächtigsten Institutionen. Ihre Macht stützen sie auf vielfältige Ressourcen (Gabriel/Holtmann 2009: 207), die insbesondere im Grundgesetz begründet sind: »Wir leben also nach

dem Grundgesetz in einem ›Parteienstaat‹ oder mindestens in einer parteienstaatlichen Demokratie, in der die Allgegenwart der Parteien als Scharniere der politischen Willensbildung zwischen Wahlbürgern und Staat gewollt und unvermeidlich ist« (Alemann 2010: 98). Die zentralen Funktionen der Parteien für das politische System ergeben sich zum einen aus dem Parteienprivileg nach Art. 21 GG und zum anderen – noch grundsätzlicher – aus der parlamentarischen Struktur (Bandelow/Vallo/Viciska 2011: 221). Diese verhandlungsdemokratische Struktur bewirkt in vielen Politikfeldern eine relativ hohe Berechenbarkeit politischer Prozesse und Politikergebnisse, die sich am kleinsten gemeinsamen Nenner der beiden großen Parteien orientiert und meist nur *inkrementelle Abweichungen* vom Status quo ermöglicht (Katzenstein 1987). Die institutionelle Ausgestaltung hat die Kompetitivität zwischen den beiden großen Parteien begünstigt. Durch stabile Regierungsmehrheiten und eine starke, mit vielen Ressourcen ausgestattete Opposition sollte zwar einerseits die Regierungsfähigkeit, aber andererseits auch die politische Kontrolle sichergestellt werden. Gleichzeitig hat aber der sog. Strukturbruch zwischen den institutionellen Zwängen des deutschen Föderalismus und dem immer stärker werdenden Parteienwettbewerb zu institutionellen Blockaden beigetragen, die die staatliche Handlungsfähigkeit negativ tangieren (Lehmbruch 2000b). Vor diesem Hintergrund stellen Parteien für Tsebelis kollektive Akteure dar, die im Politikprozess je nach Einbettung in politische Institutionen als Vetospieler fungieren (Tsebelis 2002).

Auch in diesem Kontext spielt die Sozialpolitik im politischen System eine besondere Rolle. Die beiden, die deutsche Parteienlandschaft dominierenden Parteien SPD und CDU werden in der Politikwissenschaft als zwei Sozialstaatsparteien bezeichnet, zwischen denen eine traditionell enge Bindung existiert. In Deutschland existiert nach Schmidt daher eine *permanente großen Koalition* (Schmidt 2002; Schmidt 2005a: 170; Marschall/Strünck 2010). Diese enge Bindung zeichnet sich in der Sozialpolitik durch eine relative geringe Konfliktstruktur und ideologische Distanz zwischen diesen Parteien aus (Trampusch 2006: 348). Dennoch kommt auch für die Sozialstaatsparteien das institutionelle Blockadepotential voll zum Tragen:

Zwar waren alle Volksparteien auf den Ausbau des Wohlfahrtsstaates orientiert, aber sie konnten dennoch hinreichende Differenz hinsichtlich der programmatischen Reichweite und der Intensität der gesellschaftlichen In-

tervention formulieren, um miteinander um die unterschiedlichen Ausgestaltungsmöglichkeiten des Wohlfahrtsstaates zu konkurrieren (Rüb 2011c: 74).

Diese nach wie vor vorhandene Konkurrenz der Parteien zeigt sich insbesondere in Wahlkämpfen. Wegen der Bedeutung der Landtagswahlen für die Zusammensetzung des Bundesrates muss die Bundesregierung nicht nur alle vier Jahre um ihre Wiederwahl kämpfen. Bei durchschnittlich vier Landtagswahlen im Jahr wird die Regierung von der Opposition zum fast *permanenten Wahlkampf* gezwungen. Dabei gilt es für die Handlungsfähigkeit der Politik als wenig zuträglich, »wenn die Regierung diese Wahlkämpfe verliert und sich dann einer oppositionellen Vetomacht im Bundesrat gegenüber sieht« (Scharpf 1998: 63; vgl. auch Scharpf 2009: 46). Dies bedeutet, dass auch von Sozialstaatsparteien, die über eine geringe ideologische Differenz verfügen, in Wahljahren keine Entscheidungsstärke zu erwarten ist, da jede Entscheidung polarisieren und eine Gegenmobilisierung entfachen könnte (Korte 2011: 289).

Für den hier gewählten Ansatz, der staatliche Handlungsfähigkeit als die Fähigkeit bestimmter Akteure der Kernexekutive beschreibt, ist auch die Rolle der Exekutive und insbesondere die des Bundeskanzlers im »Parteienstaat« bzw. innerhalb der Parteienstruktur von zentraler Bedeutung. Lehbruch (2000) weist darauf hin, dass die institutionellen Elemente des *Parteienwettbewerbs* auch exekutive Entscheidungsprozesse prägen (vgl. auch Fleischer 2011). Die an der Regierung beteiligten Parteien haben etwa über die Mehrheitsfraktion ein Mitsteuerungsrecht. Dies ist ein elementarer Bestandteil der Organisationsregeln des deutschen Regierungssystems. Nach Art. 77 GG ist kein Gesetz gegen den Willen der die Regierung tragenden Abgeordneten durchzusetzen. Daher entspricht es auch dem Selbstverständnis der Parlamentarier, dass sie Gesetzesvorschläge kontrollieren, revidieren und modifizieren. Sollte sich die Exekutive dauerhaft über den Willen der Mehrheitsfraktion hinwegsetzen, besteht nach Art. 67 GG die Möglichkeit eines konstruktiven Misstrauensvotums (Gast 2011: 65). Zu den parteipolitischen Handlungsrestriktionen des Bundeskanzlers zählen neben den Ressourcen der Fraktion auch die politisch bindende Kraft der Parteivorstandsbeschlüsse sowie die politisch bindende Kraft von Parteitagsbeschlüssen (Gast 2011: 69). Außerdem müssen Wahlniederlagen in den Bundesländern sowie das Votum der Wählerschaft bei Bundestagswahlen als institutionelle Handlungsrestriktionen des Bundeskanzlers bezeichnet wer-

den (Schwarz 2009: 74). Neben diesen formalen Einschränkungen der Handlungsfähigkeit der Exekutive spielten in der Sozialpolitik die Sozialpolitiker in den Parteien eine bedeutende Rolle. Sie waren mächtige Akteure, an denen sich die Partei- und Fraktionsführung bei Reformvorhaben auszurichten hatten (Winter 1997; Lehbruch 2000a; Trampusch 2004; Trampusch 2005: 79; Trampusch 2008b). Aus Sicht einer sozialpolitisch agierenden Kernexekutive erweisen sich Parteien insgesamt »als komplizierte – eben politische – Organisationen, die nicht leicht zu führen sind, da eine gewisse ›Logik der Unbeweglichkeit‹ existiert« (Schmid 2010: 88). Parteien stellen im deutschen Sozialstaat also schwer zu führende Institutionen dar, die zusätzlich zu verschiedenen Zeitpunkten eines Entscheidungsprozesses für das politische Entscheidungszentrum ernstzunehmende Vetospieler sein können. Vor diesem Hintergrund scheint es gerechtfertigt, von Parteien als potentiell wirkungsmächtigen Reformbarrieren zu sprechen.

Insgesamt hat das Kapitel zu den institutionellen Blockaden im deutschen Sozialstaat gezeigt, dass die Durchführung sozialpolitischer Reformen durch die komplexe institutionelle Struktur des Sozialstaates sowie durch seine zahlreichen Vetoakteure und Interessengruppen erheblich erschwert bzw. gänzlich vereitelt werden kann. Dabei spielen insbesondere die Einbindung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, der deutsche Föderalismus sowie das Parteiensystem eine entscheidende Rolle. Aus der Perspektive des für diese Untersuchung gewählten Untersuchungsfokus ist also davon auszugehen, dass, je mehr politische Interaktionspartner institutionelle Vetorechte innehaben, desto geringer die Möglichkeit der Kernexekutive und des politischen Entscheidungszentrums ist, die politischen Vorhaben eigenhändig vorzugeben und zu gestalten (Gast 2011: 319).

4. Operationalisierung

Das Ziel der vorliegenden Arbeit besteht darin, aufzuzeigen, wie es dem politischen Entscheidungszentrum gelungen ist, die zuvor beschriebenen institutionellen Schranken und zahlreichen sozialpolitischen Vetospieler zu überwinden. Dies geschieht anhand der literaturbasierten Fallstudien. Das Kapitel der Operationalisierung soll zeigen, wie die Überwindung institutioneller Blockaden und die Bedingungen staatlicher Handlungsfähigkeit ermittelt werden können. In einem ersten Schritt (Kap. 4.1) wird der modifizierte Policy Cycle nach Jann/Wegrich (2009) als Grundlagenheuristik eingeführt. Dazu werden die vier für die Fallstudien relevanten Phasen im Einzelnen vorgestellt. In einem zweiten Schritt (Kap. 4.2) werden die von Rüb (2008/2009/2011) entwickelten basalen Praktiken politischen Handelns vorgestellt. Das heuristische Modell des Policy Cycle wird mit den politischen Praktiken um eine inhaltliche Dimension erweitert. Diese zusätzliche Dimension ist für die Fallstudien grundlegend, um beschreiben zu können, wie Handlungsbarrieren innerhalb der Entscheidungsprozesse überwunden wurden. In einem dritten Schritt (Kap. 4.3) werden die Phasen des Policy Cycle mit den sieben politischen Praktiken im Analyseraster zusammengeführt. Dieses Raster fungiert nicht nur innerhalb der Falluntersuchung als analytische Hintergrundfolie, sondern dient in der Zusammenfassung (Kap. 5.4) der vergleichenden Gegenüberstellung der in beiden Reformprozessen primär angewandten Praktiken.

4.1 DER POLICY CYCLE

Der Faktor Zeit ist bei der Bestimmung staatlicher Handlungsfähigkeit eine entscheidende Variable. »Ohne die gerichtete Sequenz von

Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft [...] ist das im pragmatischen Fokus stehende menschliche Handeln nicht denkbar. Nur über den Faktor Zeit, diese essentielle Variable und Ressource, lassen sich Veränderungen realisieren« (Schubert/Blum 2011: 97). Auch die Bestimmung der Kernexekutive ist nicht nur in Abhängigkeit von den jeweiligen Politik- und Problemfeldern, sondern auch von den konkreten Zeitpunkten zu beantworten (Bandelow 2005: 36). Die zeitliche Dimension fragt danach, unter welchen Zeitrhythmen die Politik Entscheidungen vorbereitet und trifft. Diese Dimension des Entscheidungsprozesses durch die Kernexekutive steht dabei in Abhängigkeit vom jeweiligen institutionellen Kontext (Rüb 2011c: 71). Angesichts der in der Realität hochkomplexen politischen Entscheidungsprozesse kann die sequenzierte Vorstellung von Zeit helfen, politische Prozesse zu strukturieren und damit übersichtlicher zu machen.

Politik kann als eine sequentielle Abfolge von Phasen des politischen Prozesses betrachtet werden. Als Grundlage politikwissenschaftlicher Diskussionen tragen Phaseneinteilungen wesentlich zum Verständnis politischer Prozesse bei. Der gemeinsame Ausgangspunkt unterschiedlicher Phaseneinteilungen in der Politikfeldforschung ist die Interpretation von Politik als »Policy Making«, also als der Versuch der Be- und Verarbeitung gesellschaftlicher Probleme (Jann/Wegrich 2009). Dabei wird Politik als eine Abfolge von Handlungen konzipiert, die mit der Artikulation und Definition von Problemen anfängt und mit der verbindlichen Festlegung von politischen Programmen und Maßnahmen beendet wird. Als Folge dieser Neukonzipierung von Politik als sequentielles »Policy Making« wurde auch die heute klassische Trennung der Dimensionen von Politik eingeführt, die der deutsche Politik-Begriff nicht abzubilden vermochte: »Politikinhalt (*Policies*) [...] werden nicht nur durch die sozio-ökonomische Umwelt (z.B. Problemlagen, aber auch Klasseninteressen), sondern sowohl durch die Ausgestaltung politischer Institutionen (*Polity*) als auch durch konfliktäre Prozesse des Machterwerbs und -erhalts (*Politics*) beeinflusst [...]« (Jann/Wegrich 2009: 76; vgl. auch Schubert/Klein 2003b). Die *analytische* Aufteilung von »Politik« in die drei Politikbereiche entspricht nicht den *realen* politischen Verhältnissen. Daher muss auf das Wechselwirkungsverhältnis der Dimensionen Policy, Polity und Politics verwiesen werden. In der vorliegenden Untersuchung wird der Blick zwar primär auf die Politics, also auf die Prozessdimension gerichtet. Die Dimensionen Policy und Polity können dabei jedoch nicht ausgeblendet werden. Erst die vollständige Ein-

beziehung aller maßgeblichen politischen Dimensionen und Ebenen kann die Frage beantworten, wie es bestimmten Akteuren der Kernexekutive gelingt, Reformen in einem komplexen institutionellen Gefüge zur Entscheidung zu bringen.

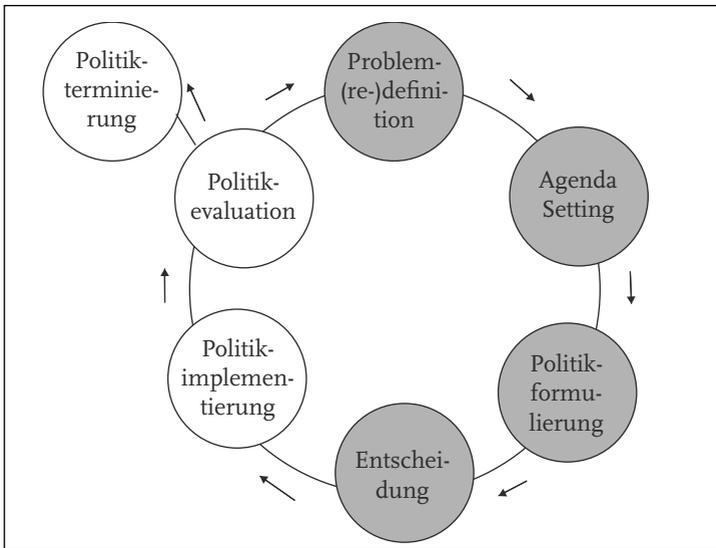
Im Laufe der Etablierung des sequentiellen Verständnisses von Politik wurden unterschiedliche Modelle entwickelt, die versuchen, den politischen Entscheidungsprozess angemessen abzubilden. Die hier vorgenommene Ausdifferenzierung des Policy Cycle und die gleichzeitige Verwendung eines Ausschnittes desselben nach Jann/Wegrich (2009) beziehen sich allein auf den gewählten Gegenstand und sind für diesen in analytischer Hinsicht sinnvoll.¹ Der Policy Cycle gehört zu den einflussreichsten Modellen der Politikfeldanalyse (Blum/Schubert 2009: 101). Das Modell wurde zwar von Beginn an insbesondere aus einer theoretischen Perspektive kritisiert, da der Policy Cycle kein Kausalmodell darstellt und aus ihm keine empirisch zu testenden Hypothesen abzuleiten sind (Sabatier 1993; Sabatier 2007). Den Policy Cycle als theoretisches Modell zur Generierung falsifizierbarer Hypothesen zu begreifen, würde seinem Anspruch aber auch nicht gerecht. Vielmehr stellt er ein konzeptionelles Werkzeug dar, um spezifische Eigenschaften eines Policy-Prozesses idealtypisch herauszuarbeiten. Insofern wird der Wert des Policy Cycle als *Heuristik* auch von seinen Kritikern nicht bestritten (Schneider/Janning 2006: 64). Im Modell des Policy Cycle kann sichtbar gemacht werden, wie und welche politischen Akteure aktiv in den Institutionen handeln. Dadurch können Aussagen über die *Dynamik* eines politischen Systems getroffen werden (Korte/Fröhlich 2006), die nicht im Widerspruch zur Anerkennung der Komplexität politischer Prozesse stehen: »Der Policy-Cycle bietet Orientierung und Strukturierung, aber Ursachen und Erklärungen für politischen Wandel liefert er nicht« (Blum/Schubert 2009: 141).

Für die vorliegende Untersuchung bildet der Policy Cycle nach Jann/Wegrich (2009) die Grundlage. Dieser erfährt allerdings zwei Modifikationen. Zum einen wird der Policy Cycle um die eigenständige Phase der *Entscheidung* ergänzt. Zum anderen werden die sozialpolitischen Reformen anhand eines Ausschnittes des Policy Cycle

1 | Dies bedeutet auch, dass für die Untersuchung anderer Forschungsfragen durchaus andere Einteilungen sinnvoll sein können, wie das Beispiel des offenen Policy Cycle nach Blum/Schubert zeigt, der den Faktor Zeit als zusätzliche Dimension inkludiert (Blum/Schubert 2009: 134).

(Problemdefinition [Kap. 4.1.1] – Agenda-Setting [Kap. 4.1.2] – Politikformulierung [Kap. 4.1.3] – Entscheidung [Kap. 4.1.4]) untersucht. Im Folgenden werden die einzelnen Phasen kurz vorgestellt und die für die Fallstudien relevanten Fragen hergeleitet. In Kap. 4.1.4 werden die vorgenommenen Modifikationen des Policy Cycle nach Jann/Wegrich begründet.

Abb. 1: Der modifizierte Policy Cycle nach Jann/Wegrich 2009



Quelle: Jann/Wegrich 2009: 86/hiernach eigene Darstellung

4.1.1 Problemdefinition

Der allgemeine Anspruch, der an den Staat herangetragen wird, ist die Lösung von Problemen. Dies setzt ein Mindestmaß an staatlicher Handlungsfähigkeit voraus. Dabei wird staatliche *Handlungsfähigkeit* oft synonym mit staatlicher *Problemlösungsfähigkeit* gebraucht (Scharpf 1997c: 5; vgl. Kap. 2.4). Die Voraussetzung für politisches Handeln ist die Wahrnehmung eines Problems. Damit ein soziales Problem überhaupt wahrgenommen wird, muss es als solches definiert und die Notwendigkeit eines steuernden Eingriffs öffentlicher Politik artikuliert werden (Jann/Wegrich 2009: 85). Die synonyme Verwendung der Begriffe Handlungs- und Problemlösungsfähigkeit impliziert, dass der Staat einen Sachverhalt als Problem erkannt hat,

ohne dass expliziert wird, *worin* erstens dieses Problem besteht und *von wem* zweitens das Problem als solches identifiziert wird. Der Beantwortung dieser Fragen widmet sich die Phase der Problemdefinition. Damit ist bereits diese erste Phase ein politischer Prozess, in dem *zentrale Vorentscheidungen* im Hinblick auf Selektion, Prioritätensetzung und Strukturierung des Policy-Problems hinsichtlich möglicher Handlungsstrategien getroffen werden. Dabei spielt die Selektion zentraler Akteure hinsichtlich der Präferenzen, Problemlösungsphilosophien und Handlungskapazitäten bereits eine wichtige Rolle (Jann/Wegrich 2009: 85-87). Für die Wahrnehmung und Definition eines Problems ist nicht allein das Problem selbst von Bedeutung, sondern auch, *wer* dieses Problem als solches definiert. Denn gerade die Untersuchung der Bedingungen staatlicher Handlungsfähigkeit verlangt auf der Grundlage der hier verwandten Definition eine genaue Identifikation der handelnden Akteure. Die Identifikation der Kernexekutive und des politischen Entscheidungszentrums ist bereits für die Phase der Problemdefinition von Bedeutung. Diese Phase dient also sowohl der Beantwortung der Frage, *worin* der sozialpolitische Reformbedarf besteht, als auch der Beantwortung der Frage, *wer* bei der Problemdefinition die maßgeblichen politischen Akteure sind.

4.1.2 Agenda-Setting

Wenn ein Problem von maßgeblichen Akteuren als relevant definiert wurde, wird es auf die politische Tagesordnung, die Agenda gesetzt. Im Prozess der politischen Entscheidungsfindung bezeichnet Agenda-Setting die Fähigkeit eines politischen Akteurs, Inhalte, aber auch den Ablauf einer politischen Tagesordnung zu bestimmen. Dazu wird entweder dafür gesorgt, dass ein bestimmtes Thema behandelt wird, oder umgekehrt dafür, dass, durch ein Veto, eine Entscheidung nicht getroffen werden kann (Schubert 2005a). Die zentrale Frage dieser Phase lautet demnach: »Why do some issues appear on the governmental agenda for action and not others?« (Howlett/Ramesh 2003: 120).

Wie bereits in der Phase der Problemdefinition finden auch im Prozess des Agenda-Settings zentrale Vorentscheidungen hinsichtlich der Selektion und Prioritätensetzung des Policy-Problems statt. Der analytische Blickwinkel bei der Untersuchung von politischen Prozessen des Agenda-Settings kann daher zum einen auf soziale Probleme als mögliche Gegenstände politischen Problemlösungs-handelns gerichtet werden sowie auf die Frage, wie diese identifiziert

und definiert werden können. Zum anderen kann der Fokus auf die Strategie von Akteuren zur Beeinflussung der Agenda gerichtet werden. Daher zählt zum Agenda-Setting auch die Aufgabe

Verhandlungskorridore für die Reformpolitik abzustecken. Die dazu erforderliche Sondierung der Interessen und Positionen von Schlüsselentscheidern inner- und außerhalb des eigenen politischen Lagers gehört zur täglichen Arbeit der politischen Eliten (Nullmeier 2008: 164).

Zu den Aufgaben der Akteure des politischen Entscheidungszentrums gehört in dieser Phase aber nicht allein die Sondierung der Interessen weiterer Akteure der Kernexekutive und möglicher institutioneller Hindernisse. Auch der Faktor Zeit spielt hier eine zentrale Rolle. Denn die Fähigkeit, einen politischen Reformprozess zu initiieren und bestimmte Themen auf die Agenda zu setzen, hängt nicht nur von der inhaltlichen Kontrolle der Agenda ab. Auch die Frage, *wann* ein Thema eine Chance hat, auf die Agenda gesetzt zu werden, ist von Bedeutung. Kingdon bezeichnet den günstigen Zeitpunkt, ein Thema auf die Agenda zu setzen, als Gelegenheitsfenster (*window of opportunity*), das sich durch bestimmte Faktoren öffnet (Kingdon 1995).

Das Gelegenheitsfenster steht meist für eine kritische Situation, die über die bloße Problemdefinition hinausgeht und zu Entscheidungen drängt. Es stellt eine Chance dar, die von den maßgeblichen Akteuren erstens erkannt, zweitens ergriffen und drittens genutzt werden kann. Ein solches Gelegenheitsfenster kann allerdings nicht allein im passiven Sinn erkannt werden, da bestimmte Situationen auch aktiv zu Chancen gemacht werden können. Öffnet sich ein solches Fenster und wird von der Kernexekutive als solches wahrgenommen, schafft es den Sprung auf die Agenda: (Rüb 2008: 103) »Gerade beim ›Agenda-Setting‹ ist die [...] agierende Kernexekutive entscheidend, die die informationelle Vorbereitung in der Hand hat und die Reform über alle zeitlichen Phasen hinweg managt« (Rüb/Alnor/Spohr 2009: 56). In der Phase des Agenda-Settings stellen sich also zusammengefasst vier zentrale Fragen: erstens die Frage nach dem Inhalt (*Was* kommt auf die Agenda?), zweitens die Fragen nach dem Prozess (*Wie* wird die Tagesordnung bestimmt?), drittens die Frage nach den Akteuren (*Wer* initiiert diese Prozesse maßgeblich?) und viertens die Frage nach dem Zeitpunkt (*Wann* wird eine Reform auf die Agenda gesetzt?).

4.1.3 Politikformulierung

Aus den in den vorausgegangenen Phasen artikulierten Problemen, Vorschlägen und Forderungen werden in der Phase der Politikformulierung staatliche Programme. Für gewöhnlich sind hier die Formulierung und Klärung politischer Ziele sowie die Diskussion unterschiedlicher *Handlungsalternativen* wichtige Aspekte (Jann/Wegrich 2009: 89-90).

Die Politikformulierung vollzieht sich vorwiegend außerhalb des Aufmerksamkeitsradius einer breiten Öffentlichkeit im alltäglichen Regierungshandeln (Hofmann 1995: 294). Zumeist findet eine informationelle Vorbereitung von Gesetzesvorhaben in den jeweiligen Ressorts statt, »die mit Interessengruppen verhandeln, aber zugleich eigenständige Prozesse der Informationsbeschaffung betreiben und v.a. über ein erhebliches Erfahrungswissen im Umgang mit den jeweiligen Policy-Feldern, aber auch im Umgang mit den politischen Parteien und den Interessengruppen verfügen« (Rüb 2011: 73). Dabei gilt die Vorstellung eines staatlichen Informationsmonopols bzw. selbst eine informationelle Überlegenheit gegenüber anderen am Formulierungsprozess beteiligten Akteuren als obsolet. Selbst bei der formellen Festlegung staatlicher Policies gelten staatliche Akteure zwar als unverzichtbar. Hier geraten aber zunehmend Mechanismen der Selbstregulierung ins Blickfeld der Politikwissenschaft (Jann/Wegrich 2009: 94; vgl. auch Kap. 3.1). Für die Phase der Politikformulierung liegt der Untersuchungsfokus weniger auf der detaillierten Beschreibung dessen, was in dem Reformprozess an Vorschlägen eingebracht und wieder verworfen wurde. Vielmehr richtet sich das Interesse auf diejenigen Formulierungen, die sich letztlich durchgesetzt haben: *Wie* kam es zu dieser Formulierung und *wer* ist dafür maßgeblich verantwortlich?

4.1.4 Entscheidung

Der von Jann/Wegrich vorgestellte Policy Cycle wurde für die vorliegende Untersuchung zu den Bedingungen staatlicher Handlungsfähigkeit in der deutschen Sozialpolitik modifiziert: Die Phase der Entscheidung wird als eigenständige Phase ergänzt und die Phasen Politikimplementierung, Politikevaluation und Politikterminierung werden ausgeklammert. Warum der Nachweis staatlicher Handlungsfähigkeit erstens eine eigenständige Phase rechtfertigt und

zweitens der Nachweis mit dieser Phase bereits erbracht wurde, soll im Folgenden begründet werden.

Die dieser Arbeit zugrunde liegende Definition beschreibt staatliche Handlungsfähigkeit als die Fähigkeit bestimmter Akteure der Kernexekutive, gesamtgesellschaftlich *verbindliche Entscheidungen* auch gegen Widerstände durchzusetzen. Zwar ist der Begriff der Entscheidung in der Politikwissenschaft – nach Ansicht von Rüb zu Unrecht – kompromittiert, gleichwohl steht er aber im Zentrum des Politikbegriffs (Rüb 201b: 24). Die Funktion politischer Entscheidungen besteht darin, unklare Zustände zu beenden, die Gegebenheiten zu verändern und offene Machtfragen zu beantworten (Ellwein 1966: 145). Daher gilt bereits die Entscheidung – und nicht erst die erfolgreiche Implementation² – als Ausweis von Handlungsfähigkeit (Schmidt 1995: 266).

Die Entscheidungsphase kann von der Politikformulierung unterschieden werden, da hier der Prozess der Problemlösungsfindung und -formulierung bereits abgeschlossen ist. Erst *nach* der abgeschlossenen Politikformulierung – etwa durch Kabinettsbeschlüsse – werden diese Policies in der parlamentarischen Arena umgesetzt oder durch das Parlament oder andere institutionelle Vetospieler, wie beispielsweise den Bundesrat, verändert (Blum/Schubert 2009:

2 | Die erfolgreiche Implementation getroffener Entscheidungen gilt in Teilen der Politikwissenschaft als Bestandteil staatlicher Handlungsfähigkeit. Bönker etwa definiert staatliche Handlungsfähigkeit als die Fähigkeit, universelle Rechte zu gewähren, öffentliche Güter bereitzustellen und kohärente Entscheidungen auch gegen Partikularinteressen zu formulieren und zu *implementieren* (Bönker 2003: 83; Hervorhebung H.M.). Da der Maßstab der Implementation die Effektivität eines Gesetzes ist, (Blum/Schubert 2009: 122-125; Jann/Wegrich 2009: 94-97), kann sie analytisch vom eigentlichen Entscheidungsprozess abgekoppelt werden. Zusätzlich wechseln ab dem Zeitpunkt der Implementation größtenteils die zuständigen Akteure. Dabei spielt die Bürokratie eine entscheidende Rolle: »The capacity to implement state-initiated policies depends on [...] the existence of effective bureaucratic organizations«. (Geddes 1994: 14). Die maßgeblichen Akteure der Bürokratie sind zwar auch häufig Akteure des Kollektivakteurs Staat, unterscheiden sich jedoch von den Akteuren der Kernexekutive und des politischen Entscheidungszentrums. Zusätzlich spielen bei der Implementation auch nicht-staatliche Akteure eine bedeutende Rolle (vgl. auch Bönker 2003: 83; Mayntz 2007).

114). D.h., es wird nicht mehr über verschiedene Handlungsalternativen abgestimmt, sondern über die Gesetzesvorlagen, die sich in der Phase der Politikformulierung innerhalb der Kernexekutive und des Kabinetts durchsetzen konnten. Dies bedeutet nicht, dass hier keine Ver- und Aushandlungsprozesse mehr stattfänden. »Bezogen auf den Policy-Cycle sind dieser Sequenz alle unmittelbar zur politischen Entscheidung führenden Schritte und Auswahlprozesse zuzurechnen« (Blum/Schubert 2009: 118).

Daher beschreiben auch andere einschlägige Studien zur Reformfähigkeit von Regierungen eine eigenständige Entscheidungsphase: »In der Entscheidungsphase ist die Polarisierung der politischen Kräfte durch den Reformvorschlag der Regierung ebenso relevant wie der Entscheidungsmodus der Regierung (Mehrheitsentscheidung versus Konsensorientierung), der den Ausgang der jeweiligen formalen Entscheidungsprozeduren bestimmt« (Rüb/Alnor/Spohr 2009: 56; vgl. auch Fleischer 2011: 133). Hier zeigt sich, dass die Herstellung von Entscheidungen im Allgemeinen den Normen des Verfahrensrechts in Parlament und Bundesrat unterliegt. Es kann also – im Unterschied zu den vorherigen Phasen – von einer *Formalisierung* des Entscheidungsvorgangs gesprochen werden (Morlok 2007: 271). Gegenstand der Untersuchung der Entscheidungsphase wird also die Frage sein, *wie* es im Rahmen der Formalisierung sozialpolitischer Gesetzgebung schließlich zur Entscheidung und damit zum Nachweis staatlicher Handlungsfähigkeit kommt.

Gliederung der Fallstudien

In den Fallstudien soll gezeigt werden, wie und zu welchem Zeitpunkt institutionelle Hürden und andere Reformblockaden überwunden werden. Zu diesem Zweck folgen nicht nur die einzelnen Phasen des Policy Cycle zeitlich aufeinander. Auch die Ausführungen zu den Entscheidungsprozessen innerhalb der einzelnen Phasen sind in erster Linie *chronologisch* gegliedert. Dennoch muss darauf hingewiesen werden, dass die chronologische Nachzeichnung eines Entscheidungsprozesses nicht immer stringent aufrechtzuerhalten ist. So sind beispielsweise kurze inhaltliche Rück- und Vorgriffe nicht immer auszuschließen: »Auch wenn die Trennung in der empirischen Forschung nicht immer durchzuhalten ist, da sich die Phasen überlappen und die Grenzen zwischen ihnen verschwimmen, ist die Unterteilung [...] analytisch sinnvoll« (Rüb/Alnor/Spohr 2009: 56). Die Phaseneinteilung ist insofern analytisch sinnvoll, als sie zum ei-

nen den Versuch unternimmt, die realen Entwicklungen aufzuzeigen. Zum anderen erleichtert die Phaseneinteilung die Orientierung in den komplexen Reformprozessen. Die Orientierung innerhalb der zeitlich aufeinander folgenden Phasen soll mit den basalen Praktiken politischen Handelns nun durch die *inhaltliche* Dimension ergänzt werden.

4.2 BASALE PRAKTIKEN POLITISCHEN HANDELNS

Der hier vorgestellte Policy Cycle strukturiert die Entscheidungsprozesse (vgl. Kap. 5.2 und 5.3) und gliedert sie in vier verschiedene Zeitphasen. Für eine analytische Beschreibung der Entscheidungsprozesse bedarf es zusätzlich einer inhaltlichen Dimension, die beschreiben kann, wie Handlungsbarrieren überwunden werden können: »Die Dynamik des politischen Prozesses erfordert eine flexible strategische Praxis. Gerade weil in der politisch eher typischen Rahmenstrategie so vieles offen bleibt, ist die ›Füllung‹ durch viele Handlungen im Steuerungsprozess besonders wichtig« (Tils 2011a: 41). Für die vorliegende Arbeit soll diese ›Füllung‹ durch die von Rüb (2009 und 2011) vorgestellten *sieben basalen politischen Praktiken* erfolgen. Das praxeologische Konzept der politischen Praktiken basiert auf Überlegungen von Reckwitz, der Handlungen als »immer wiederkehrende Prozesse« (Reckwitz 2003: 282-301) beschreibt. Bei der Anwendung der basalen politischen Praktiken auf einen empirischen Untersuchungsgegenstand geht es um die Frage, wie in einem überdeterminierten und mehrdeutigen institutionellen Kontext der Prozess des Regierens organisiert wird (Rüb 2009: 49). Die Anwendung des Konzepts der politischen Praktiken für die Analyse der sozialpolitischen Reformprozesse bietet sich hier deshalb besonders an, da sie zwischen den Institutionen einerseits und den Spitzenakteuren der Kernexekutive andererseits eine vermittelnde Position einnimmt:

Zwischen Institutionen und Individuum schieben sich politische Praktiken, die einerseits den überdeterminierten Raum des Handelns, den Institutionen ermöglichen (und begrenzen), ausfüllen und andererseits die individuellen Idiosynkrasien auf organisationale Handlungsmuster umpolen und einer Logik der Angemessenheit unterwerfen (Rüb 2011c: 78).

Die zwischen Institution und Akteur eingeführte Ebene der politischen Praktik macht dynamische Entscheidungsprozesse innerhalb von Organisationen stabil und erwartbar. Die Praktiken sind dabei allerdings nicht in sich geschlossen, »sondern können wirkungslos sein oder sich verändern« (Willner 2009: 54). Im Gegensatz zu den Institutionen sind die politischen Praktiken daher keine regulativen, sondern konstitutive Regeln und Routinen. Innerhalb eines Entscheidungsprozesses sind sie eine Handhabe, »die das Auseinanderlaufen der Regierungsorganisation zu verhindern versucht und sie immer wieder neu zusammenbaut, organisiert, integriert und zu einer handlungsfähigen Einheit formt« (Rüb 2011c: 80). Die von Rüb (Rüb 2011c; Rüb 2008; Rüb 2009) identifizierten sieben politischen Praktiken sollen im Folgenden in alphabetischer Reihenfolge vorgestellt werden:

- *Abstimmungen* sind entscheidungsorientiert und beenden einen Prozess. Dabei geht es nicht um die reine Macht bzw. die besseren Argumente, sondern um die Anzahl der Stimmen. Abstimmungen sind somit formale Beschlussfassungen einer Institution, »die in der Regel bereits zuvor und an anderen Orten getroffene Entscheidungen bestätigen« (Rüb 2009: 50). Abstimmungen sind vielschichtig eingesetzte politische Praktiken und entscheidungsorientiert.
- *Belohnungen* haben das Ziel, »Loyalitäten von Personen in unterschiedlichen Kontexten und zu unterschiedlichen Zeitpunkten gegenüber der belohnenden Person oder Gruppe zu sichern« (Rüb 2009: 50).
- *Drohungen* sind zunächst eine spezifische Form der konflikthafter Interaktion bzw. Kommunikation zwischen Akteuren oder Gruppen von Akteuren, die schnell in einen offenen Konflikt umschlagen kann. Es sind kontingente Behauptungen von A, B zu schaden, sofern B sich nicht so verhalte, wie es A in seinen Behauptungen fordert. Sie werden dann wirksam, wenn sich B den angedrohten negativen Folgen beugt und sein Verhalten den Forderungen von A anpasst. Innerhalb eines Entscheidungsprozesses sind Vertrauensabstimmungen, Rücktrittsdrohungen sowie die Koalitionsfrage übliche Praktiken. Auch die indirekte Drohung ist hier von Bedeutung. Sie »kommunizieren die negativen Folgen als (kontingente) Handlungen von Dritten und können z.B. die Form annehmen, dass, wenn (Policy) P nicht verabschiedet wird, wir ge-

genüber anderen Ländern im Nachteil sind und unsere Position auf dem Weltmarkt verlieren« (Rüb 2011c: 81).

- Eine *Konfrontation* ›konfrontiert‹ B mit einem von A bereits entschiedenen und nicht mehr verhandelbaren Sachverhalt. Beispielsweise unterstellt die Vetospielertheorie »ein konfrontatives Verhalten, bei dem Vetos wegen stabiler Präferenzen immer auch tatsächlich ausgespielt werden. Auch Reden können konfrontativ statt argumentativ formuliert sein« (Rüb 2011c: 81). D.h., die politische Praktik der Konfrontation steht im Gegensatz zur Argumentation (vgl. Rüb 2009: 51). Konfrontationskurse können dabei sehr wohl auf sorgfältigen Analysen der Machtkonstellation und der Antizipation von Widerständen basieren (Nullmeier 2008: 164).
- *Vereinbarungen* haben zum Ziel, »einen zu einem Zeitpunkt T durch Verhandlungen erzielten Kompromiss oder Konsens in die Zukunft hinein verbindlich zu machen. [...] Alle Beteiligten binden sich an die programmatischen Aspekte der Vereinbarung, (über-)nehmen sie als ihre je eigene Position und handeln entsprechend« (Rüb 2009: 51). Ein typisches Beispiel sind Eckpunkte bei Gesetzgebungsprogrammen, »die nicht durch Sanktionen Dritter verbindlich gemacht werden können, sondern erneut durch verschiedene Praktiken« (Rüb 2011c: 82).
- *Verhandlungen* zählen zu den wichtigsten politischen Praktiken in modernen Demokratien. Sie haben dazu geführt, dass mit der Verhandlungsdemokratie ein eigenständiger Demokratietypus ausdifferenziert wurde (Czada/Schmidt 1993; Czada 2000; Scharpf 2000: 309; Czada 2004a). Nach Scharpf (Scharpf 2000: 212) lassen sich vier Untertypen dieser Praktik identifizieren:
 - a) *Negative Koordination*: Hier ist der Verteilungskonflikt so dominant, dass es zu einer Aufkündigung der Verhandlung kommt und man sich der Konfrontation annähert.
 - b) *Bargaining*: Verhandlungen werden dadurch stimuliert, dass sich keiner der Beteiligten schlechter stellt. Typisch sind hier Kompromisse bei einfachen Gesetzgebungsprozessen.
 - c) *Positive Koordination*: Das Motiv des interessenegoistisch inspirierten Tauschs verlagert sich hin zur gemeinsame Ziele setzenden Koordination
 - d) *Problemlösung*: Bei der anspruchsvollsten und unwahrscheinlichsten Form der Interaktion dominiert wahrheitsorientiertes Argumentieren

Verhandlungen werden zur Vorbereitung und als Teil von Entscheidungsprozessen geführt. Sie finden sowohl innerhalb der Kernexekutive Anwendung als auch innerhalb von Regierungsparteien, Fraktionen, mit der Opposition und zur Einbindung von Interessengruppen in Policy-Netzwerke (Rüb 2009: 51).

- *Weisungen* beabsichtigen, andere Akteure zu bestimmten Handlungen zu bewegen. Sie sind der unmittelbarste Ausdruck von hierarchisch strukturierter Macht im politischen Prozess. Weisungen werden top-down weitergegeben und legen die von den Verantwortlichen bestimmten Aufgaben, Zeitabläufe und inhaltlichen Vorgaben fest. »Eine spezifische Form der Weisung ist *Delegation*, mit der Kompetenzen von einer Institution auf andere oder auf Personen übertragen werden« (Rüb 2011c: 82).

4.3 ANALYSERASTER

Für die Anwendung der basalen politischen Praktiken ist der Kontext entscheidend, in dem die Praktik Anwendung findet, da Wirkung und Reaktion äußerst unterschiedlich sein können. »Der Erkenntniswert für empirische Forschung liegt also darin, zu untersuchen, welche Praktiken in politischen Prozessen zu finden sind, wann und in welchem Kontext sie angewendet werden [...]« (Willner 2009: 54). Die Summe der zum Einsatz gekommenen politischen Praktiken definiert einen Regierungsstil. Dieser kann sich nicht nur im Zeitverlauf einer oder zwischen Regierungsperioden verändern (Rüb 2011c: 83). Auch innerhalb eines Entscheidungsprozesses kommen unterschiedliche Praktiken zum Einsatz. Für diese Untersuchung steht demnach die Frage im Zentrum, *welche politischen Praktiken zu welchem Zeitpunkt* durch das politische Entscheidungszentrum im sozialpolitischen Reformprozess angewandt wurden, um Reformblockaden zu überwinden. Zu diesem Zweck werden die zeitlich sequenzierten Phasen des modifizierten Policy Cycle mit den politischen Praktiken im *Analyseraster* in Verbindung gesetzt.

Tab. 1: Analyseraster: Politische Praktiken im Policy Cycle

	Problemdefinition		Agenda-Setting		Politikformulierung		Entscheidung	
	Riester	Hartz	Riester	Hartz	Riester	Hartz	Riester	Hartz
Abstimmung								
Belohnung								
Drohung								
Konfrontation								
Vereinbarung								
Verhandlung								
Weisung								

Quelle: eigene Darstellung

Während in den Fallstudien am Ende der jeweiligen Phase des Policy Cycle die maßgeblichen politischen Praktiken vorgestellt werden, kommt das Analyseraster in der Zusammenfassung der Fallstudien (Kap. 5.4) zur Anwendung. Hier gibt das Analyseraster einen Überblick darüber, welche politischen Praktiken in welchem Reformprozess vom politischen Entscheidungszentrum angewandt wurden. Dazu sind die Phasen des Policy Cycle jeweils in die Riester-Reform und die Hartz-Reformen unterteilt. So können die *zentralen* Praktiken des politischen Entscheidungszentrums vergleichend dokumentiert werden. Das Zeichen ›+‹ steht für die Anwendung einer Praktik, das Zeichen ›-‹ für die Aufhebung bzw. ausdrückliche Beendigung einer Praktik. Die anschauliche Gegenüberstellung im Analyseraster ergänzt die Zusammenfassung, die anhand der politischen Praktiken vorgenommen wird.

5. Sozialpolitische Reformprozesse

Vor dem Hintergrund der Ausführungen zu den Schranken staatlicher Handlungsfähigkeit stellt dieses Kapitel zu den sozialpolitischen Reformprozessen die Gegenthese zur diagnostizierten staatlichen Handlungsunfähigkeit dar. Dazu widmet sich der erste Abschnitt dem Anspruch sozialdemokratischer Reformpolitik (Kap. 5.1). Darin geht es neben der Darstellung eines durch die SPD anvisierten »innovativen Konsenses« auch um den Konflikt zwischen Traditionalisten und Modernisten innerhalb der SPD. Die beiden folgenden Abschnitte analysieren die Entscheidungsprozesse zur Riester-Reform (Kap. 5.2) sowie zu den Hartz-Reformen (Kap. 5.3). Die Prozessanalysen gehen den Fragen nach, wer die maßgeblichen Akteure waren und mit welchen politischen Praktiken die institutionellen Blockaden und Widerstände von Reformgegnern überwunden werden konnten. In Kapitel 5.4 werden schließlich die zentralen Befunde beider Reformprozesse anhand der politischen Praktiken zusammengefasst.

5.1 ANSPRUCH DER SOZIALDEMOKRATISCHEN REFORMPOLITIK

Vor dem Hintergrund der institutionellen Blockaden im deutschen Sozialstaat wurde in Deutschland seit den 1990er Jahren eine breite *Reformstau-Debatte* geführt (vgl. u.a. Heinze 1998; Müller 2003; Streeck/Trampusch 2005; Trampusch 2009). Der Reformstau wird vor allem auf die Politikverflechtung zurückgeführt und als die Unfähigkeit von Regierungen verstanden, »kohärente oder weitreichende wirtschafts- und sozialpolitische Reformen zu verabschieden [...]« (Zohlnhöfer 2010: 148). Aufgrund der – auch im Vergleich zu anderen OECD-Staaten – besonderen Reformresistenz wurde von Deutsch-

land als dem »sick man of Europe« (Merkel 2008: 72; vgl. auch Sinn 2004; Merkel 2006: 27), dem Abstieg eines Superstars (Steingart 2004) oder einem »blockierten Musterknaben« (Egle 2006) gesprochen. Dabei stand der deutsche Sozialstaat im Zentrum der Kritik (kritisch dazu u.a. Müller 2003; Müller 2005). Diese auf den institutionellen Rahmenbedingungen des deutschen politischen Systems basierende Reformstau-Debatte (vgl. Kap. 3.2) ist Ausgangspunkt für die sozialpolitische Reformtätigkeit der rot-grünen Bundesregierung. Im Folgenden soll daher der Anspruch sozialdemokratischer Reformpolitik aufgezeigt werden. Zum einen wird dabei auf die Bedeutung des »innovativen Konsenses« verwiesen. Zum anderen wird der Konflikt zwischen »Traditionalisten« und »Modernisten« innerhalb der SPD skizziert. Für das sich während der renten- und arbeitsmarktpolitischen Reformprozesse herausbildende politische Entscheidungszentrum spielen sowohl der »innovative Konsens« als auch der Konflikt innerhalb der SPD eine zentrale Rolle.

Für kein anderes Thema fühlt sich die SPD ähnlich zuständig wie für die Sozialpolitik (Marschall/Strünck 2010: 138). Die Auflösung des in der Sozialpolitik diagnostizierten Reformstaus in Deutschland war explizites Ziel der sozialdemokratischen Politik zu Beginn der ersten rot-grünen Bundesregierung. Die Notwendigkeit seiner Auflösung wurde von Spitzenfunktionären der SPD und insbesondere von Schröder mit dem »Stillstand« der Vorgängerregierung sowie mit dem Verweis auf die sich abzeichnende Internationalisierung begründet:

Und im Inneren? Ein Reformstau. Der Reflex des deutschen Volkes, angesichts einer sich dynamisch wandelnden Welt Veränderungen im eigenen Land möglichst zu vermeiden, hatte Helmut Kohl sechzehn Jahre lang im Kanzleramt gehalten. Er war die personifizierte stoische Selbstgewissheit, dass alles so bleiben kann, wie es ist. Und diese Illusion war wie eine Droge, bis Kohl sich aus dem Kanzleramt verabschiedete und uns die Wirklichkeit einholte (Schröder 2006: 85-86).

Bereits in seiner Regierungserklärung 1998 machte Schröder deutlich, dass die aus der Globalisierung folgende notwendige Überwindung von Politikblockaden nicht ohne maßgebliche Veränderungen erfolgen könne:

Kurz vor der Jahrtausendwende ist die Welt in bahnbrechenden Veränderungen begriffen. Die Digitalisierung des Wissens und der Produktion, die Globalisierung der Waren- und Finanzmärkte zwingt uns zu Anpassungen und zum Umdenken, zum Abschied von lieb gewordenen Traditionen und Gewohnheiten. Das macht vielen Menschen Angst. Aber, meine Damen und Herren, Angst haben müssen wir nicht vor der Veränderung, Angst haben müssen wir nur davor, im Stau selbstgesetzter Blockaden steckenzubleiben (Schröder 1998b).

Bemerkenswert erscheint an diesem Zitat, dass die Reformblockaden als »selbstgesetzt« wahrgenommen wurden. Dies verweist auf die Vorstellung, Reformblockaden auch »selbst«, d.h. eigenständig wieder lösen zu können. Auch Bodo Hombach, der zu Beginn der rot-grünen Regierung Kanzleramtschef war, stellt in seinem Buch »Aufbruch«, welches die sozialdemokratische Politik der »Neuen Mitte« programmatisch vorstellt, klar: »Aber die Schlußfolgerung, daß die Globalisierung Staat und Politik abschafft und keine Handlungsspielräume läßt – diese Schlußfolgerung darf nicht unser letztes Wort sein« (Hombach 1998). Damit wurde ein deutlicher Anspruch an die eigene Regierungspraxis formuliert. Die sozialdemokratische Regierungspraxis sollte sich nicht »hilflos« zu den Gründen der beobachteten Politikblockade stellen, sondern umgekehrt versuchen, die Blockaden aktiv zu überwinden. Die Mittel, mit denen der Reformstau aufgelöst werden sollte, bestanden aus einer Mischung traditioneller und innovativer Politikinstrumente.

Vom »Klüngel-Korporatismus« zum »innovativen Konsens«

Der Korporatismus wurde Ende der 1970er Jahre als »the highest stage of social democracy« (Jessop 1979: 207) bezeichnet. Mit Beginn der rot-grünen Regierung war es zunächst das ausdrückliche Ziel, neokorporatistische Arrangements zu reaktivieren. Dieses Politikmodell blieb während der gesamten ersten Legislaturperiode das *Ideal* der sozialdemokratischen Politik (Nullmeier 2008: 150). Gleichzeitig wurde aber schnell deutlich, dass künftige korporatistische Aushandlungsprozesse unter einem konkreten Vorbehalt stehen würden. Der »reformpolitische Konzertierungsimperativ« (Siegel 2007: 395) bestand in einer selektiven Auswahl der Verbandsakteure, da sich im Rahmen des »inszenierten Korporatismus« (Heinze 2000) die Politik nur mit den jeweils innovativsten und entscheidungsfreudigsten Unternehmern, Betriebsräten und Gewerkschaften zusammensetzen

wollte. Damit sollte einerseits der christdemokratische »Klüngel-Korporatismus« (Hombach 1998: 118) überwunden werden. Die Regierung Schröder war zu Beginn ihrer Regierungszeit bemüht, auf informelle und damit intransparente Formen des Regierens zu verzichten. Diese Regierungspraxis hatte im personalisierten und extrem auf die parteipolitischen Abstimmungsmechanismen ausgerichteten »System Kohl« eine wichtige Rolle gespielt (Korte/Fröhlich 2006: 245-246). Stattdessen sollte andererseits ein neuer, »pragmatischer Konsens« (Hombach 1998) implementiert werden. Dieser sollte zwar die Prinzipien des Korporatismus bewahren, gleichzeitig aber neue Verfahren des Interessenausgleiches entwickeln, da dem traditionellen Verbändekorporatismus die notwendige Gestaltungskraft fehle (Hombach 1998).

Die Bereitschaft zum pragmatischen Konsens sollte zur Voraussetzung für die Teilnahme an einer neuen konzertierten Aktion werden. Alte ideologische Fronten sollten überwunden und all jene Akteure ausgeschlossen werden, die noch in der Politikverflechtungsfalle steckten: »Das enge Denken vieler Hardliner, Gralshüter und Bedenkenträger nicht nur in den mittleren Verbandsbürokratien darf die Handlungsfähigkeit der korporatistischen Akteure nicht mehr behindern« (Hombach 1998: 128). Die Wiederherstellung staatlicher Handlungsfähigkeit war zu Beginn der rot-grünen Koalition also explizites Ziel sozialdemokratischer Spitzenakteure. Dazu forderte Hombach einen starken Staat, der die Partner im Sinne des pragmatischen Konsenses zusammenzwinge, wenn sie »zum unkontrollierten Austragen von Interessenkonflikten neig[t]en« (Hombach 1998: 55). Dieser Pragmatismus basierte also auf einer »hierarchischen Koordination« (Siegel 2007: 395) und bestand darin, die sozialpolitischen Akteure angesichts der ausgemachten Reformnotwendigkeiten auf die Ziele der Regierung zu verpflichten: »Radikaler Pragmatismus ist das Instrument, politische Handlungsfähigkeit zurückzuerobern« (Schröder 1998a: 222).

Nach dem Rücktritt Bodo Hombachs wechselte 1999 Frank-Walter Steinmeier an die Spitze des Kanzleramtes.¹ Steinmeier galt als

1 | Der Auswechslung des Chefs des Kanzleramtes Bodo Hombach durch Frank-Walter Steinmeier wird mit dem Rücktritt Lafontaines begründet. Hombach habe mit dem Rücktritt »seine Bedeutung als publizistisches und programmatisches Gegengewicht zu Lafontaine verloren« (Niclauß 2004: 308).

enger Vertrauter Schröders und war von Beginn an der »eigentliche Organisator im Bundeskanzleramt« (Niclauff 2004: 304-305). Mit diesem Personalwechsel veränderte sich die programmatische Begrifflichkeit. Aus dem pragmatischen Konsens wurde nun ein *innovativer Konsens*. Der Anspruch an diese Form des Regierens aber blieb zunächst identisch:

Diskussionen in Partei und Gesellschaft, Gespräche mit betroffenen Unternehmen und Verbänden, Abstimmungen mit den europäischen Partnern und legislative Arbeit müssen dazu in neuer Weise miteinander verknüpft werden. Die von der rot-grünen Bundesregierung initiierten Konsensrunden [...] sind Beispiele für eine neue, ergebnisorientierte Dialogkultur zwischen Politik, Wissenschaft, Wirtschaft und kritischer Öffentlichkeit. Sie sind reform- und ergebnisorientiert und zielen auf einen »innovativen Konsens« jenseits der traditionellen ideologischen Gräben. In diesem ganz spezifischen Sinne hat die Bundesregierung unter Gerhard Schröder die Suche nach Konsens zu einem Markenzeichen ihrer Politik gemacht (Steinmeier 2001: 265).

Der Dialog sollte für die rot-grüne Bundesregierung ein politisches Gestaltungsprinzip sein, das auch unter den komplizierten Bedingungen der Politikverflechtung Handlungsräume erschließen und Veränderungen ermöglichen würde. Hintergrund war die Überzeugung, dass sich die sozialdemokratische Reformpolitik ohne die Entfaltung dieses Gestaltungsprinzips schnell in den traditionellen Blockaden und Selbstblockaden deutscher Politik verfangen würde.

Die Betonung der Suche nach solchem innovativen und ergebnisorientierten Konsens verweist aber auf einen in dieser Deutung angelegten latenten Widerspruch des Konsens-Begriffs. Zwar verfügten, so Steinmeier, Regierungen in hochkomplexen Gesellschaften nicht mehr a priori über das notwendige Wissen für sachadäquate Entscheidungen. Dadurch habe sich auch der Charakter politischer Führung verändert. Gleichzeitig verweist er aber darauf, dass auch die Suche nach Konsens »Visionen, Vorgaben und politische Führungsstärke« (Steinmeier 2001: 268-269) brauche. Auch Hombach plädierte dafür, die Suche nach einem Konsens über eine neue nationale Wirtschafts- und Sozialpolitik zur *Chefsache* zu machen, da sie ansonsten keine Chance hätte. »Die soziale Autonomie der Tarifpartner und die politische Führung durch die Bundesregierung schließen sich nicht aus. Aufgabe der Regierung ist es, die Tarifpartner an ihre Verantwortung zu erinnern, und deutlich zu machen, daß sie notfalls im Wege der

Gesetzgebung allein handeln will« (Hombach 1998: 122). Die Besonderheit des »pragmatischen« bzw. »innovativen« Konsenses besteht also darin, dass notfalls auch gegen die Interessen bestimmter Akteure gehandelt werden kann. Der innovative Konsens impliziert damit einen potentiellen Dissens.

Der Konflikt zwischen Traditionalisten und Modernisten

Der Anspruch der sozialdemokratischen Sozialpolitik bestand also einerseits darin, auf traditionelle kooperative Aushandlungsprozesse zu setzen. Diese Prozesse standen aber gleichzeitig unter dem Vorbehalt gesetzgeberischer Alleingänge. Solche Verhandlungen im »Schatten der Hierarchie« setzen jedoch ein einheitlich agierendes politisches Entscheidungszentrum voraus. Denn nur durch einheitliches Handeln der Spitzenakteure können wichtige politische Fragen tatsächlich zur Entscheidung gebracht werden. Für diesen Zweck ist die von Steinmeier geforderte »politische Führungsstärke« (Steinmeier 2001: 268-269) grundlegend. Zu Beginn der rot-grünen Regierung existierte allerdings noch kein einheitlich handelndes Entscheidungszentrum. Dies lag in erster Linie an dem innerparteilichen Konflikt zwischen den sogenannten sozialdemokratischen *Traditionalisten* und den *Modernisierern*. Der prominenteste Vertreter der Traditionalisten war der SPD-Vorsitzende und Bundesfinanzminister Oskar Lafontaine. Bundeskanzler Schröder hingegen wurde den Modernisierern zugerechnet.

Das von Schröder propagierte und von Hombach inhaltlich ausgefüllte Konzept der »Neuen Mitte« sah einen Abschied vom Sozialstaat alten Typs vor²: »Die Zeit der Reparaturen am Status quo ist vorbei. Es ist die Zeit der Erneuerung« (Hombach 1998: 27). Franz Walter fasst das Konzept der »Neuen Mitte« wie folgt zusammen: »Die Schrödersche ›Neue Mitte‹ will die Reform des Sozialstaats, die Deregulierung der Märkte, die Entbindung von kollektiven Schnüren« (Walter 2005a: 17). Diesem Konzept konnten sich zahlreiche, den Traditionalisten zuzurechnende, Sozialdemokraten nicht anschließen. Der im Wahlkampf 1998 verwandte Slogan »Innovation und Gerechtigkeit« konnte zunächst noch die Funktion erfüllen, sowohl die viel beschwo-

2 | Seit Mitte der 1990er Jahre gewannen in vielen europäischen Ländern Mitte-Links-Parteien an Einfluss, die ihre neue programmatische Ausrichtung mit Schlagwörtern wie New Labour (England), Riformalisti (Italien) oder »Dritter Weg« bzw. »Neue Mitte« illustrierten (Crouch 2008: 83).

rene »Neue Mitte« als auch die sozialdemokratischen Stammwähler anzusprechen. Nachdem mit diesem Slogan der Wahlsieg gelungen war, stellte sich jedoch das Problem der programmatischen Ausrichtung neu. War es im Wahlkampf noch gelungen, programmatische Differenzen zu überdecken, traten die Konflikte innerhalb der SPD nach der Wahl offen zu Tage. Dies führte dazu, dass die Differenzen zwischen Traditionalisten und Modernisierern immer deutlicher wurden. Die Traditionalisten und insbesondere Lafontaine standen für eine Verteidigung des vorsorgenden Sozialstaates und kritisierten mehrfach den neoliberalen wirtschaftspolitischen Mainstream. Die Modernisierer hingegen befürworteten einen auf mehr Eigenverantwortung setzenden Sozialstaat (Egle/Henkes 2003: 75; Kusche 2008: 169; Sturm 2009: 13; Egle 2009: 246).

Die Debatte um den Reformstau polarisierte auf eine ungewöhnliche Art. Der Konflikt um Sozialreformen fand weniger zwischen den gängigen Kategorien links und rechts, also einem tendenziell progressiven und einem eher konservativen Lager innerhalb der Partei statt, sondern eher zwischen den Reformbefürwortern auf der einen und den Traditionalisten auf der anderen Seite. Bundeskanzler Schröder vertrat den Anspruch, die anstehenden sozial- und wirtschaftspolitischen Aufgaben nicht im Rahmen des »alten« Dualismus zu verstehen. Vielmehr vertrat er die Auffassung, dass es keine linke oder rechte Wirtschaftspolitik, sondern nur noch eine richtige oder falsche gebe (Schröder 1998a: 225). Parteifunktionäre, aber auch gesellschaftliche Interessengruppen, die den Vorschlägen der Reformbefürworter kritisch gegenüberstanden, galten dementsprechend als »Reformblockierer«, die sich – entgegen den historischen Kategorisierungen in links und rechts – dem Vorwurf des Konservatismus ausgesetzt sahen. Umgekehrt bedeutet die Auseinandersetzung zwischen der »Neuen Mitte« und dem »Sozialstaatskonservatismus« (Sturm 2009: 18) nicht die Aufhebung der Bedeutung des linken und rechten Flügels innerhalb der SPD. Vielmehr galten fortan linke Sozialdemokraten als Traditionalisten und Sozialstaatskonservative, wohingegen sich eher rechte Sozialdemokraten als progressive Reformierer profilieren konnten.

Zu Beginn der Legislaturperiode bestanden im Kern zwei Machtzentren innerhalb der Regierung, wobei Lafontaine als Parteivorsitzender und Finanzminister »zum wichtigsten Gegenspieler des Kanzlers wurde« (Rüb 2011c: 93). Der Konflikt zwischen Lafontaine und dem Kanzler galt als das »Hauptproblem der Regierung« (Nic-

lauß 2004: 306) und führte dazu, dass die Koordination zwischen Fraktion und Regierungskoalition anfangs nicht reibungslos verlief. Auch die personelle Aufstellung in den oberen Regierungsetagen wurde zu Beginn noch in vielerlei Weise durch den Zwang zum Kompromiss zwischen Schröder und Lafontaine bestimmt. Im März 1999 trat Lafontaine schließlich aufgrund »schlechten Mannschaftsspiels« von seinem Partei- und Regierungsamt zurück. Erst danach nahm die regierungs- und parteiinterne Polarisierung erkennbar ab:

Die programmatischen Widersprüche und Gegensätze zwischen Parteilinie und Regierungssteuerung, die sich auch in der Konkurrenz zwischen dem SPD-Parteivorsitzenden und Finanzminister Oskar Lafontaine und dem Bundeskanzler Gerhard Schröder personifizierten, schienen sich mit dem Rücktritt Lafontaines (der Führungsfigur der Parteilinken) und der Übernahme des Parteivorsitzes durch Schröder im März 1999 aufzulösen (Turowski 2010: 272).

Durch Schröders anschließende Übernahme des Parteivorsitzes konnte er die Partei unter dem Primat effektiven Regierens führen. Zusätzlich begann Schröder damit, systematisch eigene Gefolgsleute in frei werdende Schlüsselstellungen zu bringen. Dadurch baute sich Schröder auch neue Loyalitäten auf, da er es jetzt war, dem dieser Aufstieg zu verdanken sei. Vor allem mit der Ersetzung des Kanzleramtschefs Bodo Hombach durch Frank-Walter Steinmeier (s.o.) wurde eine Personalentscheidung getroffen, durch die nach anfänglichen koordinatorische Unstimmigkeiten nun eine deutlich geräuschlosere Abstimmung zwischen Regierung, Fraktion und Partei organisiert werden konnte (Meng 2002: 24; Kropp 2003: 332-333; Niclauß 2004: 362). Dadurch lässt sich erklären, warum die Modernisierer gestärkt aus diesen Auseinandersetzungen hervorgingen (Trampusch 2008a: 270).

Lafontaines Rücktritt löste innerhalb der SPD eine Kehrtwende von einer sich zu den sozialen Elementen des Modells Deutschland bekennenden Politik hin zu einer am Ziel internationaler Wettbewerbsfähigkeit orientierten Politik aus. Diese Veränderung wird auch als »schleichender Abschied vom Modell Deutschland« (Beck/Scherer 2005: 114-117) bzw. als Versuch Schröders einer »Enttraditionalisierung der SPD« (Walter 2005a: 21) bezeichnet. Innerhalb der SPD wurde nun verstärkt die Annahme vertreten, »dass staatliche Handlungsspielräume aufgrund von Globalisierung und Standortwettbe-

werb abgenommen hätten und dass daraus eine Verminderung der Wirksamkeit der Steuerungsoption Staat resultieren müsse« (Gohr 2003: 49). Die parteipolitische (Des-)Orientierung der SPD und die geringe parteiinterne Kohäsion können also als Gründe angeführt werden, weshalb zu Beginn der rot-grünen Koalition keine weitreichenden sozialpolitischen Reformen auf den Weg gebracht werden konnten (Zohlhöfer 2005: 77). Erst mit dem Rücktritt Lafontaines und der zumindest vorerst entschiedenen Auseinandersetzung zwischen Traditionalisten und Modernisierern konnte Schröder das Kanzlerprinzip in weiten Bereichen der Regierungsführung durchsetzen (Niclaß 2004: 307). Damit waren – im Sinne des »innovativen Konsenses« sowie des »radikalen Pragmatismus« – wichtige parteiinterne Voraussetzungen dafür geschaffen, sozialpolitische Handlungsfähigkeit unter Beweis zu stellen. Erst die Entscheidung des SPD-internen Konflikts machte die spätere Herausbildung einer effektiven Kernexekutive und eines handlungsfähigen politischen Entscheidungszentrums möglich.

5.2 RIESTER-REFORM

Mit dem Beginn einer intensivierten Auseinandersetzung über die Auswirkungen der Globalisierung seit Mitte der 1990er Jahre wird in der deutschen Rentendebatte idealtypisch zwischen der Organisation (Staat vs. Markt) und der Finanzierung (Umlageverfahren vs. Kapitaldeckung) polarisiert. Grundsätzlich geht es dabei um die Reduzierung der umlagefinanzierten ersten Säule der Rentenversicherung. Gleichzeitig soll der Auf- bzw. Ausbau einer kapitalgedeckten zweiten Säule (betriebliche Absicherung) und einer dritten Säule (freiwillige, kapitalgedeckte Absicherung) stattfinden. Diese postulierten Grundprinzipien gehen unter anderem auf die Weltbankstudie »Averting the old age Crises« (Weltbank 1994) und die OECD-Studie »Maintaining Prosperity in an Aging Society« (OECD 1998) zurück (Christen 2008: 190-191). Die Diskussion darüber, das umlagefinanzierte Rentensystem in ein privates kapitalgedecktes System umzuwandeln, ist allerdings wesentlich älter als die oben genannten Studien und die Debatte um den demographischen Wandel. Das Kernargument vor allem von Vertretern der liberalen Theorie ist dabei, dass der Markt besser für die soziale Sicherheit sorgen könne als der Staat (Hayek 1960). Hayeks Kritik bezog sich dabei auf einflussreiche Interessen-

gruppen, die früher oder später so viel Einfluss im Staat gewannen, dass sie für ihre eigene Klientel Vorteile durchsetzten, für die andere Bevölkerungsgruppen aufkommen müssten. Dabei dachte er weniger an Arbeitgeberverbände oder Akteure des Finanzmarktes, sondern vielmehr an Gewerkschaften und Rentnerorganisationen (Lindner 2004: 193-194).

Der Einfluss der Gewerkschaften und anderer rentenpolitischer Verbände auf die Rentenpolitik müsste sich auch entsprechend den in Kapitel 3.2.1 dargestellten Blockademöglichkeiten bemerkbar machen. Aufgrund dieser institutionalistisch geprägten These wäre eine Zunahme kooperativer Steuerung sowie eine damit einhergehende Abnahme staatlicher Gestaltungsspielräume zu erwarten. Bezogen auf die im Folgenden untersuchte Riester-Reform 2001 kann die Behauptung eines dominanten Einflusses von Arbeitnehmerverbänden allerdings nicht bestätigt werden. Umgekehrt kann damit argumentiert werden, dass sich der Staat weitgehend von gewerkschaftlichen, aber auch anderen für die deutsche Rentenpolitik typischen Einflüssen unabhängig macht. In der deutschen Rentenpolitik werden Steuerungsmodi sichtbar, die zu einer Stärkung der Kernexekutive und zu einer Zunahme hierarchischer Steuerung führen. Dadurch können – so die hier vertretene These – institutionelle Blockaden im deutschen Sozialstaat überwunden werden.

Zur Überprüfung dieser These wird der Reformprozess anhand der beschriebenen vier Phasen des Policy Cycle untersucht. In der Phase der Problemdefinition (Kap. 5.2.1) sollen neben der Problemdiagnose das Akteurset der Riester-Reform, sowie die besondere Bedeutung der Berufung Walter Riesters vorgestellt werden. Das Kapitel zum Agenda-Setting (Kap. 5.2.2) skizziert den Weg von der Idee der Tariffonds zur kapitalgedeckten Riester-Rente, die Organisation von Reformbereitschaft sowie den in dieser Phase stattfindenden Ausschluss interner und externer Wissensressourcen. Die Politikformulierung (Kap. 5.2.3) befasst sich mit der Entwicklung von der ursprünglich geplanten Zwangsrente zur freiwilligen privaten Altersvorsorge. Darüber hinaus werden in dieser Phase die Informalisierung sowie Kompetenzbündelung auf der Ebene des politischen Entscheidungszentrums beleuchtet. In der Entscheidungsphase (Kap. 5.2.4) wird schließlich dargestellt, wie es zur Verabschiedung der Riester-Reform kam. Am Ende dieses Kapitels werden die jeweils zum Einsatz gekommenen politischen Praktiken herausgearbeitet. So kann konzise die Entwicklung zu einer »der gesellschaftspolitisch

wohl wichtigsten Reformen« (Schröder 2006: 274) nachgezeichnet und gezeigt werden, wie die institutionellen Blockaden überwunden werden konnten.

5.2.1 Problemdefinition

Ab Mitte der 1990er Jahre kam es aufgrund akuter *Finanzierungsprobleme*, die unter anderem auf die Vereinigung der beiden deutschen Staaten zurückgeführt werden, zu erheblichen rentenpolitischen Kontroversen. Infolgedessen bedeuteten die Rentenreformen seit 1997 beachtliche Einschnitte in zukünftige Rentenansprüche. Das Finanzierungsproblem der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) steht in einem engen Zusammenhang mit der Debatte über zu hohe Lohnnebenkosten und ist für den gesamten Diskurs zur sozialpolitischen Reformnotwendigkeit prägend. Diese Debatte tangiert sämtliche paritätisch finanzierten Sozialleistungen³, da Lohnnebenkosten unter den bestehenden ökonomischen Rahmenbedingungen ein Beschäftigungshindernis darstellen (Trampusch 2008a: 270).

Die Überzeugung, dass sich zu hohe Lohnnebenkosten negativ auf die *Standortkonkurrenz* auswirken, herrschte bereits seit der Rentenreform von 1992 vor (Nullmeier/Rüb 1993) und verschärfte sich seitdem. Das von keiner der zu dieser Zeit im Bundestag vertretenen Partei infrage gestellte Standortargument steht in einem engen Kontext mit dem Prozess der Globalisierung. Auch hinsichtlich der Rentendiskussion wurden Einflüsse der Globalisierung unterstellt,

3 | Die paritätische Beitragsfinanzierung ist eine Besonderheit des deutschen Sozialstaates. Arbeitnehmer und Arbeitgeber zahlen im Fall einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung einen jeweils gleich großen Anteil vom Bruttolohn in die Sozialversicherung. Zwar ist die paritätische Finanzierung einerseits eine Institution, die eine große Rolle spielt. So ist sie beispielsweise der Grund dafür, dass die Höhe der so genannten Lohnnebenkosten in Deutschland als ein zentrales Problem des Wohlfahrtssystems diskutiert wird. Andererseits ist die paritätische Finanzierung aber eine Illusion, da schließlich nicht die Arbeitgeber die Sozialversicherungen zahlen. Vielmehr kalkulieren sie mit den gesamten Lohnkosten so, dass sich die Arbeit nach ihren Profitkalkulationen lohnt. Die Sozialabgaben werden also nicht – wie der Begriff der paritätischen Finanzierung impliziert – anteilig aus den Unternehmensgewinnen gezahlt, sondern aus dem gesamtgesellschaftlichen Lohn (Hegelich/Meyer 2008: 139).

die auf den Ausweg der (Teil-)Privatisierung verwiesen (Christen/Michel/Rätz 2003: 47). Ein wesentlich konkreteres Argument für die Notwendigkeit einer »großen« Rentenreform stellte der *Stabilitäts- und Wachstumspakt* dar. Angesichts der Europäisierung wird auf den eingeschränkten Handlungsspielraum der Wohlfahrtsstaaten verwiesen (vgl. auch Kap. 1.1). Diese Situation wurde durch die Verpflichtung der europäischen Wohlfahrtsstaaten zur Einhaltung der Maastrichter Stabilitätskriterien noch verschärft (Schmidt 2006: 515). Angesichts einer angespannten Haushaltssituation und des durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt forcierten Drucks zur Haushaltskonsolidierung wurde die Debatte in Richtung Rentenkürzung intensiviert. Die Sparanstrengungen zur Erreichung der haushaltspolitischen Kriterien des Stabilitäts- und Wachstumspaktes sind »der mit Abstand bedeutendste Erklärungsfaktor für die Rentenreformen der vergangenen Jahre« (Hering 2004: 351).

Zu diesen akuten Problemen kam mit dem prognostizierten *demographischen Wandel* ein als nicht weniger bedeutend beschriebenes Problem hinzu (vgl. u.a. Börsch-Supan/Wilke 2006; Ebbinghaus/Schulze 2008). In sämtlichen Debatten um die Veränderung des Sozialstaates wird die Verschiebung der Altersstruktur als wichtiges Argument angeführt. »Es ist heute geradezu eine Binsenweisheit, aus einer alternden Gesellschaft bei sinkenden Geburtenraten vor allem negative Effekte abzuleiten« (Christen/Michel/Rätz 2003: 31). Eine der wesentlichen Fragen zum demographischen Wandel ist die Frage nach der Sicherung der Rente (Frevel 2004: 7). Die Alterssicherung – vor allem die GRV – wird als der Zweig des sozialen Sicherungssystems beschrieben, der am stärksten von der demographischen Entwicklung und den potentiell negativen Auswirkungen bedroht ist (Dietz 2004: 196). Zu Beginn der rot-grünen Rentendiskussion stand die GRV also insbesondere aufgrund von Finanzierungsproblemen, der Standortkonkurrenz, des Stabilitäts- und Wachstumspaktes sowie des demographischen Wandels unter Druck.

Von der Problemdiagnose zum Sachzwang

Bundeskanzler Schröder hielt diese Problembeschreibungen für zutreffend und verwies ergänzend auf die veränderten Erwerbsbiographien, die ein Festhalten am umlagefinanzierten Rentensystem unmöglich erschienen ließen:

Die Zahl der sozialversicherten Beschäftigten nimmt aufgrund der demographischen Entwicklung ab. Gleichzeitig ändern sich die Erwerbsbiographien. An die Stelle langfristiger Arbeitsverhältnisse [...] treten mehr und mehr unterbrochene Arbeitsverhältnisse. Die Beschäftigungsdauer verringert sich, und Phasen von Unterbeschäftigung oder gar Arbeitslosigkeit nehmen zu. Auf der anderen Seite steigt die Lebenserwartung und damit die Rentenbezugsdauer. Diese Faktoren waren im bisherigen System allein nicht mehr auszubalancieren (Schröder 2006: 268).

Neben dem Hinweis auf die demographische Entwicklung spielten also auch die *Bedingungen am Arbeitsmarkt* für die Beschreibung des Rentenproblems eine wichtige Rolle. Der u.a. von Schröder gezogene Schluss, dass die beschriebenen Probleme in ihrer Summe nicht mehr »im bisherigen System allein« gelöst werden könnten, erzeugte aus Sicht der Verantwortlichen einen Sachzwang. Die wiederholte Nennung des Sachzwang-Arguments durch Akteure der Kernexekutive kann als besonderes Charakteristikum der in dieser Phase beschriebenen Probleme bezeichnet werden. Die Darstellung einer alternativlosen Rentenpolitik wurde sowohl hinsichtlich der demographischen Entwicklung (Kreutz 2002: 467; vgl. auch Steffen 2005: 86) als auch bezüglich der Senkung der Lohnnebenkosten mit Blick auf den Standort Deutschland bemüht. Bodo Hombach betonte die Bedeutung der verfügbaren Zahlen zum deutschen Rentensystem, die keine alternativen Schlüsse zuließen: »Die Sozialpolitiker von CDU und SPD beurteilen die Entwicklung des Rentensystems sicher weitgehend gleich. Die vorliegenden Daten zwingen jeden Fachmann zu einer ähnlichen Einschätzung der Lage« (Hombach 1998: 30). Auch der Titel der Riester-Biographie »Mut zur Wirklichkeit« (Riester 2004) impliziert einen auf objektiven Erkenntnissen beruhenden Sachzwang. Die politische Problemdiagnose der Kernexekutive erscheint als nicht verhandelbar und damit nicht mehr als Gegenstand der Debatte und politischen Auseinandersetzung.

Dem Sachzwang-Argument schlossen sich jedoch nicht alle mit dem Thema Renten befassten Akteure an. Der DGB widersprach der Problemdefinition und wies darauf hin, dass die Gründe für eine »große Rentenreform« weniger im System der GRV selbst lägen, »als vielmehr in der neuen politischen Zielsetzung« (Deutscher Gewerkschaftsbund 1999: 1). Auch der linke Flügel der SPD stand dem postulierten Sachzwang kritisch gegenüber. SPD-Sozialexperte Rudolf Dreßler äußerte zum einen Unverständnis gegenüber der

Geschwindigkeit, mit der der Reformprozess vorangetrieben wurde. Zum anderen kritisierte er auch die von der Kernexekutive unterstellte Sachnotwendigkeit der Richtung des Prozesses: »Plötzlich muss alles ganz schnell gehen, und immer gibt es dann Sachzwänge, das ist typisch« (zit.n. Knaup u.a. 1999: 23). Für die »Neue Mitte« der SPD stellte Dreßler aufgrund seiner Kritik an einer geplanten Veränderung des bestehenden Rentensystem ein Problem dar: »Für viele ist er der unverbesserliche Traditionalist, der ›Betonkopf‹ der Partei, der den Wandel der Gesellschaft noch nicht begriffen hat oder einfach nicht akzeptieren will« (SZ vom 30.05.1998).

Angesichts des häufig vorgetragenen Sachzwang-Arguments wurde auch in der Literatur darauf hingewiesen, dass die demographische und die konjunkturelle Entwicklung die Handlungsspielräume nicht derart verengt hatten, dass andere als die getroffenen Entscheidungen nicht möglich gewesen wären (Nullmeier 2003a: 183; Hegelich/Knollmann/Kuhlmann 2011). Für die Untersuchung staatlicher Handlungsfähigkeit ist die Frage, ob zum *tatsächlichen* staatlichen Handeln auch ein *alternatives* staatliches Handeln denkbar gewesen wäre, jedoch sekundär. Im Mittelpunkt der Betrachtung steht die Frage, ob aus der Überzeugung eines dringenden Handlungsbedarfs seitens bestimmter Akteure der Kernexekutive auch eine reelle staatliche Handlung folgt und wie diese zu charakterisieren ist. Dazu muss in dieser Phase nicht nur aufgezeigt werden, *worin* die diagnostizierten Probleme bestehen, die staatliches Handeln provozieren, sondern auch *wer* diese Probleme definiert. Im Folgenden wird daher das Akteurset der Riester-Reform vorgestellt.

Zentralisierung statt »Rentenkonsens«:

Das Akteurset der Riester-Reform

Bei der Benennung der beteiligten rentenpolitischen Akteure wird ein deutlicher Unterschied zwischen den »typischen« rentenpolitischen Akteuren und denen der Riester-Reform sichtbar. Bereits daran zeigt sich eine Veränderung des staatlichen Handelns. Bis zur Riester-Reform wurde die deutsche Rentenpolitik als überwiegend korporatistisch beschrieben (Czada 2004b: 143-145; vgl. auch Hegelich 2006). Dieser Befund lässt sich angesichts der an der Riester-Reform maßgeblich beteiligten Akteure nicht aufrechterhalten.

Korporatistische Interessenvermittlungsprozesse in der Rentenpolitik sind durch einen Zusammenschluss zahlreicher Akteure zu einem rentenpolitischen *Politiknetzwerk* gekennzeichnet. Dieses »ex-

clusive corporatist decision-making network« (Lamping/Rüb 2006: 459) umfasste nicht nur den Minister des Bundesministeriums für Arbeit (BMA), seinen Staatssekretär, weitere führende Personen der Abteilung Rentenversicherung im BMA, sondern auch Sozialpolitiker *beider* Volksparteien. Zu diesem rentenpolitischen Politiknetzwerk gehörten neben den wissenschaftlichen Beratern (die meist Mitglieder des Sozialbeirates waren) auch die Rentenexperten der Sozialpartner aus DGB und BDA, die Administration der Rentenversicherungsträger wie der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) sowie die Geschäftsführer des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) (Nullmeier/Rüb 1993: 322).

Innerhalb dieses Zirkels wurde die Rentenpolitik in Interaktionsformen fortentwickelt, »die dazu berechtigten, von einer vergemeinschafteten Politik zu reden. [Diese Gruppe] ist eine *affektiv integrierte Gemeinschaft von »Rentenmännern«* (Selbstbezeichnung eines führenden Trägers der Selbstverwaltung), die von einem emotionalen Klima wechselseitigen Vertrauens geprägt ist« (vgl. auch Marsh 1998; Nullmeier/Rüb 1993: 301 [Hervorhebung im Original]). Das korporatistische Politiknetzwerk entwickelte eigene Reformstrategien und konnte gemeinsam mit den Sozialexperten der großen Parteien Konsense zwischen den einzelnen Akteuren erzielen (Lamping/Rüb 2006: 460). Aufgrund der *interpretativen Hegemonie* (Hinrichs 2004) dieses Netzwerkes konnte bis zum Ende der 1990er Jahre sämtliche Kritik am Policy-Paradigma einer umlagefinanzierten Rente abgewehrt werden. Rentenreformen wurden so ausschließlich innerhalb des umlagefinanzierten Systems durchgesetzt, ohne dass Formen eines Kapitaldeckungsverfahrens oder eines Grundrentenmodells zugelassen wurden (Hinrichs 2004: 273).

Zur Aufkündigung des zuvor viel gerühmten »Rentenkonsenses« kam es bereits vor dem Regierungswechsel zu einer rot-grünen Regierung. Die 1992 in Kraft getretene Rentenreform wurde noch von einer großen Koalition der Parteien, Gewerkschaften und Arbeitgeber unterstützt. Erstmals seit Gründung der Bundesrepublik wurde 1997 dann eine Rentenreform lediglich mit Kanzlermehrheit und gegen den erheblichen Widerstand der sozialdemokratischen Opposition und der Gewerkschaften verabschiedet (Czada 2004b: 143-145; Siegel 2007: 391). Dieser von beiden Volksparteien aufgekündigte Konsens führte auch dazu, dass die SPD ihren »Rentenwahlkampf« startete, der 1998 zum Regierungswechsel beitrug (Hering 2004: 350). Die Aufkündigung des Rentenkonsenses kann demnach als eine mögli-

che Vorbedingung für einen vergrößerten staatlichen Handlungsspielraum betrachtet werden, bei dem die Interessen des rentenpolitischen Politiknetzwerkes nicht mehr im ursprünglichen Umfang berücksichtigt werden mussten. Im Unterschied zu dem von der Kohl-Regierung eingebrachten Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz ist die Riester-Rente allerdings die bedeutendste Reform, durch die ein Systemwechsel eingeleitet wurde (Lamping/Rüb 2006: 446). Wer aber waren nach Auflösung des rentenpolitischen Politiknetzwerkes die neuen, am Entscheidungsprozess der Renten-Reform 2001 beteiligten Akteure? Wer war Bestandteil der Kernexekutive? Und wer waren die Akteure des politischen Entscheidungszentrums?

Im Reformprozess der Riester-Rente bestand die Kernexekutive zunächst aus den Akteuren Bundesrat und Unionsspitze (Föderalismus), Fraktionsspitze der SPD, linkem Flügel der SPD, der Opposition (Parteiendemokratie) sowie der Regierungsorganisation bestehend aus Kanzleramt, Arbeits- und Sozialministerium sowie dem Finanzministerium.⁴ Den Grünen kam interessanterweise keine wesentliche Rolle im Reformprozess zu: »The green coalition partner seemed to have no real interest in pension policy« (Lamping/Rüb 2006: 463).⁵ Im Unterschied zu den Grünen spielte die CDU eine wesentlich bedeutendere Rolle. Der Bundesrat stellte aufgrund der Dominanz der Union ab April 1999 eine institutionelle Schranke dar, da die Union hier eine Vetomöglichkeit für die zustimmungspflichtigen Gesetze besaß. Dies führte dazu, dass die Unionsspitze – meist in Person von Horst Seehofer – in den Reformprozess integriert werden musste. Neben der CDU spielten auch der linke Flügel der SPD sowie die Fraktionsspitzen Peter Struck und Ulla Schmidt eine wichtige Rolle. Diese traten als Reformgegner auf und konnten von Schröder nicht als Machtressource eingesetzt werden.

4 | Zu Beginn der ersten rot-grünen Legislaturperiode war die Rentereform noch Bestandteil des korporatistischen Bündnisses für Arbeit und wurde daher auch intensiv mit den Sozialpartnern diskutiert (Vgl. Kap. 5.2.2).

5 | Die Grünen konnten auch insgesamt im Bereich der Sozialpolitik gegenüber der SPD kaum an Profil gewinnen. Zwar stellten die Grünen während der ersten zweieinhalb Jahre der Koalition die Gesundheitsministerin. Nach dem Wechsel des Ressorts an die SPD im Januar 2001 waren jedoch alle sozialpolitisch relevanten Ministerien von der SPD besetzt. Dies unterstreicht die sozialdemokratische Relevanz in der Sozialpolitik (Egle 2009: 248).

Die wichtigsten Entscheidungen wurden jedoch zweifelsfrei innerhalb der Regierungsorganisation und unabhängig von korporatistischen Politiknetzwerken getroffen. Neben dem Finanzministerium, das nach Hans Eichels Amtsantritt als Finanzminister im April 1999 bedeutender Akteur wurde, waren die »zentralen Akteure [...] das Kanzleramt und das Arbeits- und Sozialministerium, die über den gesamten Politikprozess hinweg die strategischen Entscheidungen dominierten« (Hegelich 2008: 196-197). Hier lässt sich auch das für die Reform maßgebliche politische Entscheidungszentrum verorten. Im Gegensatz zu früheren Reformen, bei denen vor allem das Arbeitsministerium die entscheidende Größe gewesen war, kam das Bundeskanzleramt an prominenter Stelle hinzu (vgl. Hinrichs 2004: 281). Mit der Riester-Reform zeigte sich insgesamt eine Verschiebung des Akteurssets. Waren bei den meisten vorangegangenen Reformen breite Politiknetzwerke an der Problemdefinition beteiligt gewesen, verengte sich mit der Riester-Reform dieser Akteurskreis, in dessen Zentrum das Bundeskanzleramt stand, deutlich.

Berufung Riesters als rentenpolitische Vorentscheidung

Die Berufung des Bundesministers für Arbeit und Soziales Walter Riester war für die Problemdefinition und den gesamten Reformprozess von besonderer strategischer Bedeutung. Zwar kannte Schröder Riester vor seinem Eintritt in das Kabinett nicht näher. Jedoch hatte sich Riester aus Schröders Sicht »als moderner Tarifpolitiker einen Namen gemacht«⁶ (Schröder 2006: 271). In seiner damaligen Funktion als stellvertretender Vorsitzender der IG Metall hatte Riester sich bereits mit dem Ausbau der betrieblichen Renten zum Zweck der Entlastung der gesetzlichen Rentenversicherung beschäftigt. Die Idee einer zumindest teilweisen Kapitaldeckung wurde also durch einen (ehemaligen) Arbeitnehmervertreter gestärkt. Mit der Auswahl der Person Riesters stellte Schröder hinsichtlich der Ausrichtung der geplanten Rentenreform entscheidende Weichen. Obwohl es sich bei Riester um einen Gewerkschafter handelte, wurde diese Personalent-

6 | Die Bezeichnung Riesters als »moderner Tarifpolitiker« kann möglicherweise als Anspielung Schröders auf den SPD-internen Konflikt zwischen »Traditionalisten« und »Modernisten« interpretiert werden (vgl. auch Kap. 5.1). Insofern stellt die Berufung Riesters zum Arbeits- und Sozialminister eine Stärkung des Kreises der sog. Modernisten und damit eine Stärkung von Schröders Machtressource dar.

scheidung bewusst *gegen* die SPD-Fraktion, den linken SPD-Flügel und SPD-nahe Gewerkschafter durchgesetzt. Die Irritationen über die reformpolitische Linie Riesters führte dann dazu, dass Reformgegner dazukamen (Hegelich 2008: 212).

Zusätzlich teilte Riester das für die Regierungspolitik und mit Blick auf den Stabilitäts- und Wachstumspakt wichtige Ziel der *Haushaltskonsolidierung*. Auch in dieser Frage war das Sozialministerium unter Riester ein wichtiger Verbündeter Schröders. Das Verhältnis zwischen Riester und dem nach Lafontaines Rücktritt als Finanzminister berufenen Hans Eichel war in dieser Hinsicht nicht unbedeutend. Dieses Verhältnis wird in der politikwissenschaftlichen Literatur jedoch unterschiedlich bewertet. Hering geht davon aus, dass mit Eichel ein starker Finanzminister einem eher schwachen Sozialminister gegenübergestanden habe, dessen Ministerkarriere und politisches Überleben primär vom Wohlwollen des Kanzlers abgegangen hätten (Hering 2004: 368). Hegelich hingegen argumentiert, dass *beide* Minister Teil des »strategischen Machtzentrums« (Hegelich 2008: 203) gewesen seien. Zwar ist es richtig, dass Riesters Durchsetzungsfähigkeit direkt vom Kanzler abhing. Im Unterschied zu bisherigen Arbeits- und Sozialministern und auch zum Finanzminister war Riester in der SPD kaum vernetzt. Daher fehlte ihm die Machtbasis, auf die er getrennt vom Kanzler hätte zurückgreifen können. Umgekehrt kann aber auf die gute Kommunikation zwischen den beiden Ministerien verwiesen werden sowie darauf, dass es allein aus dem Arbeitsministerium keine Kritik an Eichels Sparplänen gab (Hegelich 2008: 203). Letztere Sichtweise erscheint insofern plausibel, als sie von Riester selbst im Hinblick auf das gemeinsame Interesse der Haushaltskonsolidierung bestätigt wird. Dabei begründet Riester seine Position zur Haushaltskonsolidierung mit dem Verweis auf die Handlungsfähigkeit sozialpolitischer Akteure, die in diesem Kontext innerhalb der politischen Debatte nicht unüblich ist: »Doch ist es sozial, wenn der Schuldenberg wächst und wächst? Wenn die Last die Gesellschaft zu erdrücken droht, wenn politische Handlungsunfähigkeit abzusehen ist?« (Riester 2004: 99). Der implizite Umkehrschluss von Riesters Suggestivfrage besteht darin, dass die Demonstration von *Handlungsfähigkeit* einen sozialen Akt darstellt. Die Handlungsfähigkeit des Entscheidungszentrums wird also im Zuge der Riester-Rente zu einem sozialpolitischen Zweck.

Die gute ressortübergreifende Vernetzung zwischen Sozial- und Finanzministerium begründet Riester zusätzlich mit dem von Eichel

und Riester forcierten »Kulturbruch«⁷: »Im Sinne der Erneuerung Deutschlands ließen wir die Ressortegoismen hinter uns. Das hatte es bislang noch nie gegeben« (Riester 2004: 100). Die ressortübergreifende und innovative Kooperation wird auch hier implizit mit der für die »Erneuerung Deutschlands« notwendige Handlungsfähigkeit begründet. Um dieses Ziel zu erreichen, standen Eichel und Riester gemeinsam für die Einhaltung der im Stabilitäts- und Wachstumspakt ausgegebenen Kriterien und damit für eine konsequente Haushaltskonsolidierung. In diesem Sinne war Riester aus der Sicht Schröders in der Tat die richtige Besetzung des Postens des Bundesarbeitsministers: Mit Riester drohte kein »traditioneller Verteilungskonflikt« zwischen Finanz- und Arbeitsministerium, und dieser verfolgte bereits vor seiner Berufung zum Minister das Ziel der Entlastung der GRV. Die durch die Berufung Riesters möglich gewordene Etablierung eines handlungsfähigen Entscheidungszentrums innerhalb der Kernexekutive aus Kanzleramt, Sozialministerium und Finanzministerium war also für den Reformprozess entscheidend.

Politische Praktiken in der Phase der Problemdefinition

Die Riester-Reform steht nicht allein für die Verankerung einer gezielten Stärkung liberaler sozialpolitischer Leitprinzipien in einem zentralen Kernbereich des sozialen Kapitalismus in Deutschland (Siegel 2007: 389). Der Reformprozess stellt ein herausragendes Beispiel staatlicher Handlungsfähigkeit dar, für die bereits die Phase der Problemdefinition richtungweisend war. Hier waren insbesondere die Praktiken der *indirekten Drohung* sowie der *Weisung* von Bedeutung.

Die Problemdiagnosen machten aus Sicht des politischen Entscheidungszentrums zwingend rentenpolitische Reformen notwendig. Aufgrund des Sozialversicherungssystems in Deutschland ist mit der Arbeitslosigkeit auch die Finanzierung der Rentenversicherung tangiert. Somit bezog sich die Problemdefinition in diesem Fall auch auf die Bedingungen des deutschen Arbeitsmarktes und die sich im Zuge der Globalisierung verschärfende Standortkonkurrenz: »Die Hegemonie einer bestimmten Deutung von Problemen

7 | Riester betont den Bruch mit »traditionellen« Regelungen zwischen Arbeitsminister und Finanzminister mit Verweis auf das Verhältnis zwischen dem CSU-Finanzminister Theo Waigel und dem CDU-Arbeitsminister Norbert Blüm, die hinsichtlich der Etataufstellung stets als die »größten Gegner« (Riester 2004: 99) auftraten.

und Handlungsperspektiven wird im programmatischen Rekurs auf ökonomische Notwendigkeiten deutlich, der den Staat im globalisierungsbedingt verschärften Wettbewerb sieht« (Hegelich/Knollmann/Kuhlmann 2011: 64). Auch Schröder stellte die Sozialreformen in den Kontext der Globalisierung: »Andere haben aufgeschlossen und treten als Konkurrenten auf den Weltmärkten an. Unsere gesamte Politik der Reformen und der Erneuerung war ein Reflex auf diese globale Herausforderung« (Schröder 2006: 377). Aus dieser Herausforderung leitete Schröder die Notwendigkeit zum staatlichen Handeln ab: »Daraus ergibt sich nur eine Konsequenz: Der Umbau des Sozialstaates und seine Erneuerung sind unabweisbar geworden« (Schröder 2003: 617).⁸ Die Betonung eines Sachzwangs stellt zwar kein Spezifikum rot-grüner Sozialpolitik dar. Der Verweis auf die Alternativlosigkeit des Umbaus des Sozialstaates war jedoch für den rentenpolitischen Entscheidungsprozess durchgehend das maßgebliche Argumentationsmuster. Dass aus der Problemanalyse »nur eine Konsequenz« gezogen werden könne, machte bereits zu einem

8 | Sowohl für die Globalisierung als auch für die Europäisierung gilt, dass beide Phänomene keine plötzlich von außen über den modernen Staat hereinbrechenden Schicksale sind. Vielmehr handelt es sich hier umgekehrt um bewusste, strategisch-politische Entscheidungen (Mayntz 2009: 23; Mayntz 2007: 269; vgl. auch Anter 2003: 46), die auch als »Selbstentmachtung der Politik« (Hauchler 2008: 248) beschrieben werden. Die nicht allein durch die rot-grüne Sozialgesetzgebung durch- bzw. weitergeführte Liberalisierung stellt allerdings weniger eine Abhängigkeit im Sinne eines »Ausgeliefertseins« dar, als vielmehr einen Erfolg staatlicher Steuerung. Insofern ist die Internationalisierung als Ausdruck staatlicher Handlungsfähigkeit zu begreifen. Eine Politik, die Liberalisierung und Vermarktlichung forciert, ist in dieser Sicht zwar »ökonomisiert«, »aber sie ist immer noch eine Politik, die ihre spezifischen Machtmittel dafür einsetzt, dass jene bevorzugten Interessen, die von der gegebenen, ökonomischen Machtverteilung profitieren, Entfaltungschancen erhalten« (Prätorius 2008: 26). Daher wird auch von der Paradoxie neoliberaler Deregulierung gesprochen: »But paradoxically, liberalisation seems to require a strong state, particularly in a well-organised civil society« (Streeck 2005a: 161; vgl. auch Schmid 2007: 286; Christen 2008: 192). Die Tatsache, dass die Durchsetzung und Aufrechterhaltung eines freien Marktes einen starken Staat braucht, steht damit im Widerspruch zu dem »von der vorherrschenden Marktpropaganda zur Schau getragene[n] Antietatismus« (Lessenich 2008: 14).

frühen Zeitpunkt deutlich, dass die Regierung wenig Interesse an der umfassenden Nutzung von Verhandlungsspielräumen hatte. Die wiederholte Betonung des Sachzwangs muss dabei als *indirekte Drohung* des politischen Entscheidungszentrums interpretiert werden. Diese indirekte Drohung stellt den Versuch dar, »Politik als alternativlosen Vollzug objektiver Entwicklungs- und Handlungszwänge zu deklamieren, um in den eigenen politischen Reihen und im Volk insgesamt Gefolgschaft herzustellen« (Walter 2009: 289).

Auch hinsichtlich der Frage, wer die maßgeblichen Akteure waren, zeigte sich bereits in der ersten Phase eine für die Handlungsfähigkeit bedeutende politische Praktik. Die Aufkündigung des Rentenkonsenses zwischen den Akteuren des korporatistischen Politiknetzwerkes war für den weiteren Prozessverlauf entscheidend. Diese Aufkündigung schaffte die Voraussetzung für einen vergrößerten Handlungsspielraum. Die Berufungen Riesters als Sozialminister sowie Eichels als Finanzminister können als rentenpolitische Vorentscheidungen betrachtet werden. Beide Minister vertraten das von Schröder ausgegebene Ziel der Haushaltskonsolidierung. Durch diese Berufungen konnte aufgrund weitgehend fehlender Interessenkonflikte ein handlungsfähiges Entscheidungszentrum innerhalb der Kernexekutive aus Kanzleramt, Sozialministerium und Finanzministerium etabliert werden. Hier zeigt sich die politische Praktik der *Weisung*. Da zu einer Weisungsbefugnis das verbriefte Recht des Kanzlers gehört, sich seine Minister selbst auszusuchen (Rüb 2009: 53), stellt auch diese Praktik kein Spezifikum rot-grüner Sozialpolitik dar, sondern ist durchgesetzte Praxis aller Regierungen. Doch wird gerade im Fall Riester die Bedeutung dieser Praktik deutlich. Zwar zeigt der Prozess auch die durchaus vorhandenen Bemühungen des politischen Entscheidungszentrums, wieder an einen (auch überparteilichen) »Rentenkonsens« anzuknüpfen (Hinrichs 2004: 276). Dennoch fand mit der Riester-Rente letztlich ein Verlust der interpretativen Hegemonie des hergebrachten, um die Rentenversicherung und ihre Prinzipien zentrierten Politiknetzwerks statt (Hinrichs 2004: 279). Die Polarisierung und die – im weiteren Reformprozess deutlich werdenden – starken Widerstände der Reformgegner stehen für eine Abkehr von etablierten Verhandlungsnetzwerken, so dass der eingeleitete Systemwechsel mit dem Aufbrechen der korporatistischen Strukturen des deutschen Rentensystems einherging (Hegelich/Knollmann/Kuhlmann 2011; Hegelich 2008: 244; Hegelich 2007). Das Aufbrechen korporatistischer Strukturen bedeutete

eine Entmachtung des bisherigen rentenpolitischen Akteursnetzes (Nullmeier 2001), da traditionelle Akteure durch das politische Entscheidungszentrum marginalisiert oder ausgeschlossen wurden. Mit der Riester-Rente konnten die Widerstände bedeutender Akteure und Interessengruppen überwunden werden, die alle ein starkes Interesse an der Aufrechterhaltung der Grundprinzipien des deutschen Rentensystems hatten (Lamping/Rüb 2006: 446-447). Hier sind insbesondere die Sozialpolitiker der SPD, die SPD-Linke und die Gewerkschaften zu nennen. Die Entmachtung des ehemaligen rentenpolitischen Akteurssets bedeutete gleichzeitig eine Stärkung des politischen Entscheidungszentrums um das Kanzleramt und den Bundeskanzler.

5.2.2 Agenda-Setting

Die Phase des Agenda-Settings beschäftigt sich mit den Fragen, was auf die politische Tagesordnung kommt, wie und wann es auf die Tagesordnung kommt und wer maßgeblich dafür verantwortlich ist, dass es auf die Agenda kommt. Der Hinweis auf den idealtypischen Charakter der Phaseneinteilung wird besonders im Kontext von Rentenreform und Agenda-Setting deutlich. Denn für die Riester-Rente ist einerseits kein exakt zu definierender Ausgangspunkt auszumachen, ab dem das Thema Gegenstand der politischen Tagesordnung wurde. Seit 1957 werden Rentengesetze von jeder Bundesregierung reformiert. Daher wird die deutsche Rentenpolitik auch als »never-ending story« bezeichnet (Hinrichs/Kangas 2003: 587). Andererseits lässt sich mit dem Regierungswechsel im Herbst 1998 ein Zeitpunkt identifizieren, ab dem die Rentenpolitik notwendig oben auf der Agenda stehen musste. Die Rücknahme des durch die Kohl-Regierung 1997 eingeführten und von der damaligen SPD-Opposition heftig kritisierten *demographischen Faktors* wurde zum Wahlkampfversprechen der SPD. Der demographische Faktor sollte im Hinblick auf die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung und die damit verbundenen Auswirkungen auf das umlagefinanzierte Rentensystem das Rentenniveau bis zum Jahr 2015 auf 64 Prozent senken. Die erste rentenpolitische Regierungshandlung unter Rot-Grün bestand konsequenterweise in der Rücknahme der Rentenreform von 1997.

Entgegen der Annahme Katzensteins, nach der die Sozialpolitik der Bundesrepublik selbst im Falle eines Regierungswechsel unverändert fortgeführt würde (Katzenstein 1987: 35), kam es mit

der Rücknahme durch die rot-grüne Koalition zu einem Novum in der Sozialpolitik der Nachkriegsära und damit zu einem verschärften Parteienwettbewerb (Czada 2004b: 145). Neben der Rücknahme des demographischen Faktors sollte zum einen die Ökosteuer dazu verwendet werden, den Rentenbeitragssatz von 20,3 Prozent auf 19,3 Prozent zu senken. Zum anderen wurde die Rentenanpassung in den Jahren 2000 und 2001 an die Inflationsrate gekoppelt. Damit fand eine Aufhebung der automatischen Anpassung des allgemeinen Bundeszuschusses statt (Hering 2004: 363). Dadurch wurden die Rentner allerdings noch stärker belastet als durch die Einführung des demographischen Faktors unter Kohl (Engelen-Kefer 2000a: 549). Insbesondere der linke Flügel der SPD um Lafontaine und Dreßler hatte im Wahlkampf versprochen, den demographischen Faktor rückgängig zu machen. Dies bedeutete jedoch nicht, dass damit die *Reformrichtung* bereits vorgegeben gewesen wäre: »Im Gegenteil zeigte sich grade hier der Gestaltungsspielraum des strategischen Machtzentrums innerhalb der Kernexekutive« (Hegelich 2008: 211). Denn die Rücknahme einer systeminternen Reform stand für die Spitzenakteure nicht im grundsätzlichen Widerspruch zu den Plänen eines rentenpolitischen Paradigmenwechsels.

Als eigentlicher Ausgangspunkt für die Riester-Rente können die im September 1997 vom Forum »Dialog Wirtschaft« der Friederich-Ebert-Stiftung entworfenen »Dresdner Thesen« (vgl. u.a. Die Zeit 39/1997) bezeichnet werden. Diese Thesen sahen die Stärkung der individuellen Selbstverantwortung vor. Die Dresdner Thesen »can be understood as the starting point for the Riester-Rente, which in fact and eventually is much more a ›Schröder-Rente«, though he was not practically involved in the formation of the paper. However, he was regarded as its mentor and spiritus rector« (Lamping/Rüb 2006: 465). Schröder selbst formulierte in seiner ersten Regierungserklärung konkrete Zielvorstellungen in Richtung des Ausbaus der betrieblichen und einer privaten Vorsorge, zu der der Staat, »etwa in steuerlicher Hinsicht, ermutigt« (Schröder 1998b).

Die Frage, was auf die politische Tagesordnung komme, war mit Schröders Reformvorstellung der Stärkung der zweiten und dritten Säule des Rentensystems vordefiniert. Dies ist insofern bemerkenswert, als die Einführung einer zweiten und dritten Säule in der Altersversicherung weit über die offiziellen Konzepte der Koalitionspartner zu Beginn der Legislaturperiode hinausging (Trampusch 2008a: 268). Im Unterschied zu Kohl hatte Schröder nie die Absicht, das

bestehende Rentensystem beizubehalten. Bereits vor seinem Amtsantritt forderte Schröder, dass die Weichen in der Alterssicherung in Richtung Privatvorsorge gestellt werden müssten. Dabei schreckte Schröder von Beginn seiner Regierungszeit an nicht davor zurück, durch Rentenkürzungen Wählerstimmen zu verlieren – selbst nach herben Rückschlägen bei mehreren Landtagswahlen im Herbst 1999. Für Kohl waren die Rentenkürzungen ein ungeliebter Kompromiss, um die Währungsunion nicht zu gefährden. Für Schröder hingegen war die Kürzung der gesetzlichen Renten von Anfang an ein zentrales politisches Ziel, um den Staatshaushalt zu konsolidieren und auf das stabilitätsorientierte Programm der EU einzuschwenken (Hering 2004: 369).

Von den Tariffonds zur kapitalgedeckten Riester-Rente

Die Idee der Stärkung einer kapitalgedeckten dritten Säule im deutschen Rentensystem wurde spätestens mit Schröders Regierungserklärung deutlich. Dennoch war die Stärkung der dritten Säule nicht die erste Option der Regierung. Die Ausgestaltung der Reform war im Verlauf des Entscheidungsprozesses immer wieder – je nach machtpolitischer Interessenlage und politischen Umständen – zentralen Änderungen unterworfen (Hegelich/Knollmann/Kuhlmann 2011: 31-32). Im Folgenden soll gezeigt werden, wie es die (spätere) Riester-Rente – und nicht etwa die Tariffonds-Idee – auf die rot-grüne Reformagenda geschafft hat und wie sie dort etabliert werden konnte.

Riesters ursprüngliche Idee der *Tariffonds* wurde noch im »Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit« (Bündnis für Arbeit) diskutiert. Diese Idee nahm auf gewerkschaftliche Positionen besondere Rücksicht. In den Tariffonds sollten die Gewerkschaften zugunsten des Aufbaus betrieblicher Altersvorsorgesysteme auf die Auszahlung eines Teils der in Tarifverhandlungen erzielten Lohnerhöhung verzichten. Das Arbeits- und Sozialministerium hätte dann für die Allgemeinverbindlichkeit dieser Abschlüsse gesorgt. Diese Aufwertung der gewerkschaftlichen Stellung sollte ein Entgegenkommen sein, um die Gewerkschaften in den Verhandlungen zum Reformprogramm insgesamt zur Zustimmung zu bewegen (Engelen-Kefer 2000b).

Die Idee eines Tariffonds scheiterte jedoch aus zwei Gründen. Der erste Grund für das Scheitern war die Kernexekutive selbst. Teile der Kernexekutive standen dem Tariffonds-Modell deshalb kritisch gegenüber, da es eine Aufwertung der Tarifverhandlungen bedeutet

hätte. Eine solche Aufwertung wäre zusätzlich mit einer Verbindlichkeitserklärung des BMAS einhergegangen. Zum anderen scheiterte die Idee an den Gewerkschaften. Riesters Idee bestand darin, dass ein aus einem Prozent Lohnsteigerung zu finanzierender Tariffonds nicht nur die Rente mit 60, sondern auch den Aufbau einer Zusatzrente fördern sollte. Die Verbindung von Tariffonds mit der generellen Altersvorsorge wurde jedoch vom DGB zurückgewiesen. Die Verknüpfung von langfristigem Kapitalstock und Rente mit 60, so die stellvertretende DGB-Vorsitzende Ursula Engelen-Kefer, würden die Gewerkschaften nicht akzeptieren, da damit ein »schleichender Systemwechsel« zu Lasten der GRV eingeleitet werde (FAZ vom 11.02.1999).⁹ Daraufhin kam die Diskussion im Bündnis für Arbeit ins Stocken, da nicht nur der DGB, sondern auch die IG Metall und Sozialpolitiker der SPD die Vermengung der Themen »kapitalgedeckte Rente« und »Rente mit 60« nicht akzeptierten. Aufgrund der sich immer mehr verhärtenden Fronten wurde das Thema Rentenreform schließlich von der Agenda des Bündnisses für Arbeit genommen und in den Ressortbereich Riesters verlagert (Trampusch 2008a: 273). Die Verlagerung der Rentendebatte von der Agenda des Bündnisses für Arbeit in den Bereich des Sozialministeriums stellte eine wichtige Weichenstellung auf dem Weg zur Entscheidung dar.

Die Verlagerung des Kompetenzbereichs in der Phase des Agenda-Settings verhinderte jedoch nicht, dass Riesters Tariffonds-Idee

9 | So eindeutig die Position des DGB erscheint, so unterschiedlich waren in dieser Frage die Positionen der Einzelgewerkschaften. Die internen Differenzen innerhalb des DGB werden vor allem zwischen der Industriewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie (IG BCE), der IG BAU und der IG Metall deutlich. Während die Mitglieder der IG BCE häufig überdurchschnittlich hohe Löhne und Gehälter beziehen und sich vor allem für die Aufrechterhaltung des Äquivalenzprinzips einsetzen, waren die IG Metall, aber auch ver.di als größte Gewerkschaften innerhalb des DGB für den Erhalt der GRV. Als Grund dafür kann die relativ durchgängige Erwerbsbiographie ihrer Mitglieder angeführt werden. Und so verwundert es dann auch nicht, dass die IG BAU sich bereits seit Jahren für eine Ergänzung des Rentensystems einsetzte, da ihre Mitglieder nur selten eine dem sog. »Eckrentner« entsprechende Erwerbsbiographie aufweisen (Hegelich 2008: 218). Riesters Aussage, dass diese Idee am »klaren Nein der Gewerkschaften« gescheitert sei (Riester 2004: 99), stellt also insofern eine verkürzte Sichtweise da, als sie die unterschiedlichen Positionen der Gewerkschaften unberücksichtigt lässt.

letztlich an den Widerständen aus Teilen der Kernexekutive und einzelner Gewerkschaften scheiterte. Bereits Anfang 1999 zeichnete sich ab, dass die Idee eines Tariffonds in dieser Form nicht durchsetzbar sein würde. Somit musste eine neue Lösung gefunden werden. Als Konsequenz aus dem Scheitern der Tariffonds-Idee blieb allein die Einführung einer privaten Rentenversicherung: »In that situation, in which the Ministry was running out of options, the Riester-Rente was born« (Lamping/Rüb 2006: 468). Mit der Geburtsstunde der Riester-Rente als kapitalgedeckter zusätzlicher Altersvorsorge stand gleichzeitig die Frage im Raum, wie das politische Entscheidungszentrum diese neue Idee auf der Agenda etablieren könnte.

Das Gelegenheitsfenster der Riester-Reform

Für die Durchsetzung der Riester-Rente gegen die Interessen bedeutender Vetospieler war ein geöffnetes Gelegenheitsfenster von elementarer Bedeutung. Entgegen der Annahme eines »chronisch offenen stehenden Gelegenheitsfensters« (Rüb 2008: 103) in der Rentenpolitik wird anhand der Riester-Reform deutlich, dass ein politisches Entscheidungszentrum nicht zu jedem *Zeitpunkt* gleichermaßen Reformen durchsetzen kann. In der Literatur zur Regierung Schröders wird auf das fehlende Konzept strategischer Regierungsführung verwiesen (Tils 2011a: 108). Der rentenpolitische Entscheidungsprozess verlief scheinbar unkoordiniert und planlos. Die Regierung zeigte eine programmatische Sprunghaftigkeit (Czada 2004b: 145), drückte sich um die Sanierung der Altersvorsorge herum und verschenkte somit wertvolle Zeit (Hennecke 2004: 7). Rückt man jedoch die strategische Bedeutung der Entscheidung zur kapitalgedeckten Altersvorsorge ins Zentrum, so kann die Durchsetzung der modifizierten Reform durchaus als geschicktes Ausnutzen eines geeigneten Gelegenheitsfensters bezeichnet werden.

Das Gelegenheitsfenster bestand nicht allein darin, dass durch den Wegfall der Tariffonds-Idee keine weitere Option zur Verfügung stand, die das Ziel der Beitragsstabilisierung hätte erfüllen können. Durch die Rückendeckung des Kanzleramts war es Riester gelungen, die Reform erst in das zweite Jahr der Regierung zu verlegen, um so einerseits Zeit zur Entwicklung eines eigenständigen Konzepts zu gewinnen. Andererseits – und dies ist das bedeutendere Argument – wurde die zusätzliche Zeit benötigt, um die internen Machtkämpfe zu entscheiden. Der Versuch Dreßlers etwa, eine Reform, die Rentenkürzungen beinhaltete, in das dritte oder vierte Jahr der Re-

gierungszeit zu verschieben, konnte erfolgreich abgeblockt werden. Eine solche Verschiebung galt im Ministerium hinsichtlich der dann anstehenden Bundestagswahlen als höchst problematisch (Hegelich 2008: 218). Ein weiterer Grund für das geöffnete Gelegenheitsfenster war die positive Entwicklung an der Börse, die als Argument für eine kapitalgedeckte Rente angeführt werden konnte. In Anbetracht des wenig später stattfindenden Einbruchs der ›New Economy‹

hätten sich die Sozialdemokraten wahrscheinlich gehütet, Kapitaldeckung als den goldenen Weg zu präsentieren [...]. So stand jedoch die Entwicklung der Renten der überaus positiven Entwicklung an den Aktienmärkten gegenüber, sodass eine Kapitaldeckung auch den Sozialpolitikern einleuchtete, die sich an den Arbeitnehmerpositionen orientierten (Hegelich 2008: 218).

Organisation von Reformbereitschaft als Überwindung von Widerstand

Zu der Frage, wie eine Reform auf die politische Agenda kommt, gehört auch die Frage, wie zu diesem Zweck Widerstände überwunden werden können. Zur Durchsetzung einer Reform ist die Organisation von Reformbereitschaft eine zentrale Aufgabe der Kernexekutive – insbesondere dann, wenn es sich wie bei der Riester-Rente um eine weitreichende Reform des Rentensystems handelt. Bei der Organisation dieser Reformbereitschaft stießen die Verantwortlichen jedoch auf teils heftige Proteste. Diese äußerten sich nicht in Form einer generellen Reformunwilligkeit, sondern in unterschiedlichen Kritiken an der kapitalgedeckten Rente. Die Reformgegner lassen sich in zwei Lager aufteilen. Das eine Lager der Reformgegner begrüßte zwar prinzipiell die Richtung der Reform, die ihrer Auffassung nach jedoch nicht weit genug ging. Das andere Lager lehnte den Schritt in Richtung einer privaten Vorsorge als zu weitreichend ab. Beide Lager werden im Folgenden vorgestellt.

Das Ziel einer langfristigen Stabilisierung des Beitragssatzes wurde von der Regierung als wesentlicher »Beitrag zur Begrenzung der Lohnnebenkosten und damit zur Stärkung und Sicherung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und dabei vor allem der internationalen Konkurrenzfähigkeit« (BT-Drucksache 14/9503: 27) betrachtet. Schröders Ziel war es, die Rentenreform als Mittel zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands einzusetzen. Dieses Ziel kann daher als versuchter Nachweis gelten, dass auch eine SPD-geführte Regierung in der Lage sei, den Standort Deutschland

wettbewerbsfähig zu machen. Die Bestätigung der Handlungsfähigkeit einer sozialdemokratischen Regierung (vgl. Kap. 5.1) schien also deswegen so wichtig, da die schwerpunktmäßige Befassung mit Standortfragen traditionell eine Domäne liberaler und konservativer Politiken darstellte. Gleichzeitig war die Betonung der Standortdebatte aus Sicht der *Arbeitgeber* von Bedeutung, die die Rentenreform mittragen sollten. Tatsächlich hatten die Arbeitgeber keine prinzipiellen Einwände gegen die geplante Reform (Hinrichs 2004: 282). Eine undurchsichtige Rolle auf Seiten der affirmativen Reformkritiker spielte die *Versicherungswirtschaft*. Dabei ist nicht nur ihr generelles Interesse an der Reform von Bedeutung, sondern auch und insbesondere die konkrete Funktion, die sie im Entscheidungsprozess zur Riester-Rente gespielt hat. Hinrichs weist darauf hin, dass man bei aller Skepsis gegenüber Verschwörungstheorien nicht umhin könne, »dem Finanzdienstleistungsgewerbe zu konzедieren, nicht nur erfolgreich an der Zerstörung von Vertrauen in die Rentenversicherung mitgewirkt, sondern auch erheblichen Einfluss auf den aktuellen Reformdiskurs ausgeübt zu haben« (Hinrichs 2004: 282; vgl. auch Ebbinghaus/Schulze 2008). Aufgrund der durch die Finanzdienstleister vertretenen Interessen erscheint diese Behauptung einerseits durchaus plausibel, bleibt aber andererseits spekulativ, da sich in der Literatur keine Belege, weder für eine direkte noch eine indirekte Einflussnahme, finden lassen.¹⁰

Eine Sonderrolle innerhalb der Gruppe der Reformgegner, die die prinzipielle Ausrichtung der Reform begrüßte, übernahm die *parlamentarische Opposition*. Im Entscheidungsprozess zur Riester-Rente wird das strukturelle Dilemma von Oppositionsparteien deutlich: Verhält sich die Opposition konstruktiv, erhöht sich die Gefahr, dass die Regierung die Ideen der Opposition als die eigenen ausgibt. Verfolgt die Opposition aber Verweigerungspolitik, droht die Wahrneh-

10 | Auch wenn der Einfluss der Finanzdienstleistungsunternehmen nicht im Einzelnen zu rekonstruieren ist, eröffnen sich durch das Kapitalstockverfahren wichtige Einnahmequellen für diese Unternehmen. Der Finanz- und Kapitalmarkt tritt als neuer Akteur in der Rentenpolitik auf, der die Sparbeiträge aufnimmt und für eine genügend hohe Verzinsung sorgen soll (Christen/Michel/Rätz 2003). Gleichzeitig und aufgrund des marktwirtschaftlich ausgerichteten Charakters der neuen sozialpolitischen Akteure werden mit der Riester-Reform auch Verbraucherschützer neue Akteure im Politikfeld Sozialpolitik (Nullmeier 2001).

mung der eigenen Regierungsfähigkeit zu leiden (Zohlhöfer 2007: 126). Die Sonderrolle der Opposition in der Phase des Agenda-Settings bestand dementsprechend darin, dass sich die CDU/CSU einerseits zu keinem Zeitpunkt auf einen Konsens mit der SPD einigte. Andererseits war aber eine bedeutende inhaltliche Differenz nicht zu erkennen. Die parlamentarische Opposition verweigerte selbst denjenigen Vorschlägen die Zustimmung, die ihren noch vor der Wahl formulierten Vorschlägen entsprach (Czada 2004b: 145).

Die Gruppe derjenigen, die die Reformvorschläge als zu weitreichend kritisierten, ist sehr heterogen. Die Sozialpolitiker in den *Gewerkschaften* traten bei der Reform als die aggressivsten (Veto-) Akteure auf (Trampusch 2008a: 274). Sie und die Gewerkschaften insgesamt sperrten sich vehement gegen die Tatsache, »dass der Übergang zu einer gesetzlich vorgeschriebenen privaten Rentenversicherung das traditionelle Prinzip der je hälftigen Finanzierung durch Arbeitnehmer und Arbeitgeber verletzt« (Czada 2004b: 145). Neben den Gewerkschaften traten auch Teile der SPD und hier vor allem die *SPD-Linke* als Reformgegner auf. Die Regierungskoalition hatte jedoch eine kompakte und in der Rentenfrage nie gefährdete Mehrheit im Bundestag: »Die beiden partisan veto players waren sich einig und verschmolzen dadurch zu einem handlungsfähigen Agenda-Setter« (Merkel 2003). Zwar passierte die Riester-Reform in der Phase der Entscheidung (vgl. Kap. 5.2.4) den Bundestag. In der Phase des Agenda-Settings standen aber nicht alle sozialdemokratischen Mitglieder des Bundestages hinter dem politischen Entscheidungszentrum aus Kanzleramt und Finanz- und Sozialministerium. Während des Wahlkampfes wurden die inhaltlichen Differenzen innerhalb der SPD hinsichtlich der Frage der Rentenreform noch von der Auseinandersetzung mit der Union kaschiert. Bereits bei den Koalitionsvereinbarungen aber traten die Differenzen – insbesondere zwischen Rudolf Dreßler und Walter Riester – offen zu Tage. Ähnlich wie die Gewerkschaften waren auch die Linken innerhalb der SPD kaum davon zu überzeugen, das Quasimonopol der GRV preiszugeben (Hinrichs 2004: 282). Um eine »echte Rentenreform« (Riester 2004: 85) gegen die Parteilinke durchzusetzen, drohte Riester bereits vor seiner Ernennung damit, nicht als Arbeitsminister anzutreten. Mit dieser Drohung konnte er sich letztlich gegen Dreßler durchsetzen: »Die Kontroverse mit Rudolf Dreßler war für mich ein Präzedenzfall. Ich durfte mich, bevor ich meine Arbeit als Bundesarbeitsminister aufnahm, nicht einengen lassen« (Riester 2004: 85). Riester war also von

Beginn an bemüht, die ihm im Rahmen seines Amtes institutionell zugestandene Handlungsfähigkeit auch gegen Widerstände aufrechtzuerhalten. Dieser von Riester zitierte Präzedenzfall bedeutete jedoch nicht, dass damit auch die Reformgegnerschaft ein Ende gefunden hätte. Dieses Beispiel steht in erster Linie für eine inhaltliche Vorentscheidung dessen, was Gegenstand der Reformagenda wurde.

Ausschluss interner und externer Wissensressourcen

Aufgrund der hohen Komplexität des Politikfeldes und der Notwendigkeit, finanzpolitische, versicherungsmathematische, demographische und juristische Fragen miteinander zu kombinieren, gilt die Kommunikation mit den Stakeholdern als absolut entscheidend. »Gerade im Politikfeld Rente sind die Dimensionen Kompetenz und Kommunikation traditionell besonders wichtig« (Hegelich 2008: 244). Auch die Riester-Rente wurde in einem komplizierten und langwierigen Prozess entwickelt. Die Kommunikation zwischen den politischen Akteuren fand hier allerdings in einem anderen Rahmen statt und ist nicht mit den traditionellen Kommunikationskanälen vergleichbar. Während einige, üblicherweise eher schlecht funktionierende Kommunikationskanäle durch das politische Entscheidungszentrum intensiviert wurden, wurden andere eher vernachlässigt bzw. bewusst unterbrochen. Die geringe inhaltliche Differenz zwischen Arbeits- und Finanzministerium führte zu einer gut funktionierenden Kommunikation (Hegelich 2008). Das Gleiche gilt auch für die Kommunikation zwischen Kanzleramt und Arbeitsministerium. So stand Riester nach eigenem Bekunden in sämtlichen Rentenfragen in engem Kontakt mit Schröder (Riester 2004). Auch innerhalb des Kanzleramtes herrschte ein gutes und effektives Kommunikationsklima. Das Kanzleramt bezog nur einen sehr engen Kreis vertrauter Experten ein, zu denen Bert Rürup und Roland Berger gehörten. Die personellen Kompetenzen wurden zusätzlich durch Frank-Walter Steinmeier und Heinrich Tiemann ergänzt, die beide Schröders Führungsposition vollständig akzeptierten (Hegelich 2008). Diese im Kanzleramt gebündelten Kompetenzen führten auch dazu, dass die Entwicklung der Riester-Rente nicht nur – wie üblich – vom Bundeskanzleramt begleitet wurde. Die Hauptideen zur Riester-Rente wurden nicht im BMAS, sondern im Kanzleramt diskutiert und entwickelt (Lamping/Rüb 2006: 468). Im Folgenden soll gezeigt werden, welche Wissensressourcen aus der Kernexekutive und anderen Bereichen des rentenpolitischen Systems aus-

geschlossen wurden (*interne* Wissensressourcen), und welche internationale Expertise (*externe* Wissensressource) in der Phase des Agenda-Settings ausgeschlossen wurde.

Der Ausschluss *interner* Wissensressourcen bezog sich in erster Linie auf die eigene Partei. In der Phase des Agenda-Settings vermied es das Kanzleramt, die Parteibasis umfassend mit einzubeziehen. Als Gründe können die innerparteilichen Konflikte angeführt werden. Während die Kommunikation zwischen Kanzler und Parteibasis durch Schröder vernachlässigt wurde, wurde die Kommunikation der Reformgegner untereinander intensiviert. Der SPD-Fraktionsspitze gelang es, Reformgegner aus Opposition, VDR und Gewerkschaften ad hoc einzubeziehen. Der linke Flügel wurde allerdings explizit ausgeschlossen (Hegelich 2008).

Auch der Einfluss der Ministerialbürokratie entsprach im Rentenreformprozess nicht dem üblichen Umfang. Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass, je schwächer die Ressourcenausstattung des politischen Entscheidungszentrums in Kernexekutive und Parlament ist, desto größer die Möglichkeiten für bürokratisches Agenda-Setting sind (Schnapp 2004: 38). Bei der Riester-Rente trifft allerdings auch der umgekehrte Fall zu. Konnte das politische Entscheidungszentrum in der Phase des Agenda-Settings seinen Einfluss voll geltend machen, muss der Einfluss der Ministerialbürokratie als gering bezeichnet werden (Hegelich 2008: 221). Der Ausschluss der Ministerialbürokratie kann auch damit begründet werden, dass kurz vor Riesters Amtsantritt und angesichts der drohenden Wahlniederlage der Union noch zahlreiche Beförderungsrunden durch seinen Amtsvorgänger Norbert Blüm innerhalb des Ministeriums durchgeführt wurden. Dies wurde von Riester als strategischer Zug kritisiert, dem neuen Arbeitsminister personellen Handlungsspielraum zu nehmen (Riester 2004: 91). Die aus Riesters Sicht nicht mehr uneingeschränkt mögliche vertrauensvolle Zusammenarbeit und die daraus resultierende unübliche Desintegration und -information der Ministerialbürokratie lassen sich daher mit Riesters explizitem Anspruch zur Aufrechterhaltung seiner Handlungsfähigkeit begründen.

Riester schloss aber nicht nur die Ministerialbürokratie, sondern die gesamte Arbeitsebene, und damit auch die Sozialverbände wie den VDR, aus der Entwicklung des neuen Rentenkonzeptes aus. Der üblicherweise beteiligte VDR wurde nicht in die erste Gremienarbeit einbezogen, da Riester insbesondere den mittelfristigen Prognosen des VDR sehr skeptisch gegenüberstand (Hegelich 2008: 213). Riester

bezog auch kaum andere Akteure in seine Reformpläne ein, weshalb in dieser Phase insgesamt sehr wenig nach außen drang. Im Gegensatz zum Kanzleramt setzte Riester nicht auf Expertise außerhalb des politischen Entscheidungszentrums. Selbst vertraute Gewerkschafter, die in regelmäßigem Kontakt zu Riester standen, wussten nichts über die Rentenpläne. Zwar gab es Gespräche mit einer Reihe von Rentenexperten. Diese Gespräche behandelten aber nicht die geplanten Reforminhalte der Riester-Rente, sondern bezogen sich auf allgemeine Fragen des Rentensystems und auf die Hinterbliebenenrente (Hegelich 2008: 212-213). Besonders die sog. »Rentenstrukturkommission« war nicht mehr als »eine nach Belieben des Ministers einberufene Gruppe von WissenschaftlerInnen ohne Büro und Geschäftsstelle, ohne Vorsitzenden, ohne Arbeitsplan, ohne eigene Geschäftsordnung und eigenen Geschäftsgang [...]« (Nullmeier 2003a: 179). Der Abbruch der eigentlich üblichen Kommunikation stellt eine Besonderheit in der Arbeitsweise Riesters dar (Hegelich 2008: 212-213).

Auch die Integration *externer* Wissensressourcen in die Reformüberlegungen – etwa in Form einer internationalen Expertise – fand kaum statt. In seiner ersten Regierungserklärung hatte Schröder noch angekündigt, sich an den »guten Beispielen« anderer Ländern orientieren zu wollen: »Für den Nutzen der Reform, die wir im Grundsatz vereinbart haben, gibt es auf der ganzen Welt gute Beispiele; von denen können, von denen werden wir lernen« (Schröder 1998b). Dennoch wurden solche externen Wissensressourcen hinsichtlich der geplanten Rentenreform nahezu ignoriert. Lamping und Rüb weisen darauf hin, dass kein Beleg dafür zu finden ist, dass die Weltbank eine Rolle in der Entwicklung der Reformidee gespielt habe (Lamping/Rüb 2006: 463). Dennoch sind zumindest Kontakte Riesters mit der Weltbank und dem IWF, die diesen in die USA eingeladen hatten, belegt. Als die Treffen stattfanden, stand die Idee einer kapitalgedeckten Rente bereits im Mittelpunkt.¹¹ Hinsichtlich des von Riester geplanten Aufbrechens von Reformblockaden erscheint eine von ihm beschriebene

11 | Getrennt von der Frage, welchen Einfluss die Weltbank auf das Konzept der späteren Riester-Rente hatte, fällt die inhaltliche Ähnlichkeit zwischen der Weltbankstudie »Averting the old age Crises« (Weltbank 1994) und der Riester-Reform bzgl. des Aufbaus einer kapitalgedeckten Säule im Rentensystem auf. Dass der Arbeits- und Sozialminister darüber hinaus keine externen Experten einbezog, steht nicht im Widerspruch zur inhaltlichen Ähnlichkeit der Konzepte.

Szene in den USA beim Internationalen Währungsfonds (IWF) beinahe anekdotenhaft. Denn nachdem Riester dem stellvertretenden Vorsitzenden des IWF, Stanley Fischer, von seinen Plänen eines Aufbaus einer kapitalgedeckten Altersvorsorge berichtet hatte, waren Riesters »Gesprächspartner nahezu verblüfft. Ein solches Vorgehen sollte in Deutschland möglich sein? Fischer gestand, dass er seinen Eindruck von diesem Land offenkundig korrigieren müsse. Hans-Olaf Henkel hatte stets ein anderes Bild skizziert« (Riester 2004: 102). Riester präsentierte dem IWF einen handlungsfähigen Sozialstaat, der entgegen der Annahme von Arbeitgebervertretern, aber auch internationaler Experten sehr wohl in der Lage sei, Reformblockaden aufzubrechen.

Politische Praktiken in der Phase des Agenda-Settings

In der Phase des Agenda-Settings gehört es zu den typischen Aufgaben des politischen Entscheidungszentrums, Verhandlungskorridore für Reformpolitik abzustecken. Die Blockadeverringeringung ist dabei ein strategisches Ziel, um spätere Verhandlungen im Interesse des Entscheidungszentrums zu erleichtern. Um die kapitalgedeckte Altersvorsorge gegen die SPD-Linke durchsetzen zu können, wurde die Kommunikation zwischen Finanzministerium und Kanzleramt intensiviert. Gleichzeitig wurden sonst übliche rentenpolitische Kommunikationskanäle gekappt. Zur Durchsetzung einer weitreichenden Rentenreform, insbesondere gegen die Parteilinke, bediente sich Riester der *Drohung* als Mittel (Riester 2004: 85). Ziel der Rücktrittsdrohung bzw. der Drohung, erst gar nicht das Amt anzutreten, war die Sicherstellung der Reformagenda. Riester wollte sich durch etwaige Kritiker nicht einengen lassen und setzte diese Praktik mit dem ausdrücklichen Ziel ein, seine Handlungsfähigkeit als Bundesminister zu wahren.

Für die inhaltliche Ausrichtung der Rentenreform war der Abbruch der Verhandlungen im Bündnis für Arbeit grundlegend. In korporatistischen Strukturen ist die Frage nach den politischen Praktiken zur Überwindung von Widerstand aufgrund ihrer inhärenten Charakteristika bereits beantwortet: »As in all corporatist networks, decision-making was a complicated and time-consuming process of arguing und bargaining« (Lamping/Rüb 2006: 460). Die im Bündnis für Arbeit verhandelte Idee der *Tariffonds*, die auf gewerkschaftliche Positionen noch besondere Rücksicht nahm, scheiterte jedoch und das politische Entscheidungszentrum stellte »auf einseitiges Handeln um, was negative Koordination bedeutet« (Scharpf 2000: 193; vgl. auch Mayntz/Scharpf 1975; Rüb 2009: 52). Am Beispiel der

Rentenreform zeigt sich diese *negative Koordination* also daran, dass das Thema Rente aufgrund der sich immer mehr verhärtenden Fronten schließlich von der Agenda des Bündnisses für Arbeit genommen und vollständig in den Ressortbereich Riesters verlagert wurde (Trampusch 2008a: 273).

Die Phase des Agenda-Settings zeigt zusammengefasst also eine deutliche Entwicklung: Nachdem die Tariffonds-Idee gescheitert war, erschien die Idee einer kapitalgedeckten Rente als alternativlos. Das Scheitern der Tariffonds-Idee wurde durch das politische Entscheidungszentrum als Gelegenheitsfenster genutzt. Erstens verfolgte Riester ab dem Frühjahr 1999 das Konzept einer kapitalgedeckten Rente und zweitens wurde die Rentenreform in das zweite Regierungsjahr verschoben, um für die Entwicklung eines eigenständigen Konzepts Zeit zu gewinnen. Parallel dazu wurde die Zeit benötigt, um interne Machtkämpfe zu entscheiden bzw. mit Hilfe einer veränderten Kommunikationsstrategie zu umgehen. Durch den Abbruch eigentlich üblicher Kommunikation konnte das politische Entscheidungszentrum in der Phase des Agenda-Settings seinen Einfluss auf das Konzept der Reform ausbauen. Hierfür war das Umstellen auf die negative Koordination von großer Bedeutung. So konnte bereits in dieser Phase gegenüber internationalen Experten der Eindruck eines handlungsfähigen Sozialstaates vermittelt werden.

5.2.3 Politikformulierung

Die in der Phase des Agenda-Settings entwickelten Ideen mussten in der Phase der Politikformulierung in eine Gesetzesform gebracht werden. Dazu musste das politische Entscheidungszentrum durch strategische Schritte dafür sorgen, dass dieses Gesetz – trotz möglicher Widerstände – in der Entscheidungsphase alle institutionellen Hürden passieren konnte. Die folgenden Ausführungen beschreiben den Reformprozess von der entwickelten Reformidee bis zur Vorlage der Gesetzesentwürfe. Dabei stehen die »*Zwangrente*« und das Kippen des *Ausgleichsfaktors* als zentrale Modifikationen im Zentrum der Betrachtung. In einem dritten Schritt dieses Abschnitts wird der Prozess der *Informalisierung und Kompetenzbündelung* als Mittel staatlicher Handlungsfähigkeit dargestellt. In einem letzten Schritt gibt dieses Kapitel Auskunft über die maßgeblichen politischen Praktiken des politischen Entscheidungszentrums, die zur Durchsetzung der entwickelten Reformideen nötig erschienen.

Mit der rot-grünen Rentenreform wurde ein *qualitativ neues Reformziel* verfolgt. Das Novum der staatlichen Förderung von Ersparnisbildung durch Zulagen oder steuerliche Begünstigung bestand in der gezielten Ausrichtung auf den Zweck der Altersvorsorge. Dies erschien sinnvoll, »weil eine solche Rente entsprechend der Philosophie des Reformansatzes zumindest das kompensieren soll, was im Rahmen der Konsolidierungsmaßnahmen zum Zweck der Stabilisierung des Beitragssatzes langfristig an Rentenleistungen entfällt« (BT-Drucksache 14/5394: 6-7). Damit wurde die grundsätzliche Ausrichtung der gesetzlichen Rentenversicherung verändert. Von nun an war nicht mehr die Lebensstandardsicherung das Hauptziel der staatlichen Rentenpolitik. Vielmehr wurden die Ziele der *Beitragssatzsenkung und -stabilisierung* sowie einer an den Einnahmen orientierte *Ausgabenpolitik* verfolgt (Trampusch 2008a: 268). Zur Erreichung des Ziels der Beitragsstabilisierung waren grundsätzlich zwei Optionen denkbar: zum einen der Ausbau der betrieblichen Altersvorsorge und zum anderen der Ausbau der privaten Altersvorsorge. Dennoch fokussierte der Arbeitsminister auf den Ausbau der dritten Säule und näherte sich somit der Position Schröders an. Zwar wurde die betriebliche Altersvorsorge auch weiter verfolgt. Die Zielrichtung, über die zweite Säule des Rentensystems den Ausgleich für die Absenkung des Rentenniveaus zu erzielen, bestand jedoch nicht mehr. Vielmehr ging es um drei wesentliche Punkte (Lamping/Rüb 2006: 468):

1. Aufbau einer obligatorischen, privaten Rentenversicherung;
2. Stabilisierung des Beitragssatzes über die Ökosteuer sowie über eine an die Inflationsrate (nicht an den Nettolohn) gekoppelte Rentenanpassung;
3. Einführung des sog. Ausgleichsfaktors, der das Rentenniveau von annähernd 70 Prozent auf 54 Prozent bis zum Jahr 2050 kontinuierlich senken sollte (Dünn/Fasshauer 2001: 270).

Die Ideen des Ausgleichsfaktors wurden im Juni 1999 im Kanzleramt von Riester den Akteuren der Kernexekutive präsentiert und als zentrales Element der neuen Rentenformel (Sauga 2000: 124) diskutiert. Neben dem Kanzler, dem Kanzleramtschef Bodo Hombach¹²,

12 | Lamping und Rüb erwähnen zwar, dass statt Hombach sein Nachfolger Frank-Walter Steinmeier an dieser Runde teilnahm. Angesichts der Tatsache, dass Steinmeier aber erst einen Monat später, im Juli 1999, Hombachs

dem Finanzminister und seinem Staatssekretär Heribert Zitzelsberger waren auch der SPD-Fraktionsvorsitzende Peter Struck und seine Stellvertreterin Ulla Schmidt anwesend. Als Riester die Basisüberlegungen einer kapitalgedeckten Altersvorsorge vorstellte, wurde zunächst Stillschweigen vereinbart, »damit im Ministerium die notwendigen Eckpunkte formuliert werden konnten. Die Gewerkschaften hätten sonst sofort Druck ausgeübt, weil sie gegen das Gesetz waren« (Riester 2004: 138). Zur Wahrung der Handlungsfähigkeit der Kernexekutive wurde in dieser frühen Phase der Politikformulierung die Kommunikation der Eckpunkte in Richtung der gewerkschaftlichen Seite der Sozialpartnerschaft also ganz bewusst vermieden, da mit massiver Kritik zu rechnen war. Zwar wurden durch »Indiskretion« dieser überschaubaren Runde Vorüberlegungen der Reform öffentlich. Die daraufhin einsetzende massive Kritik änderte jedoch nichts an der Intensivierung der Reformbemühungen in Richtung der Stärkung einer kapitalgedeckten Altersvorsorge: »Dennoch: Die Arbeit musste vorangetrieben werden. Wir konzipierten die Basiselemente der Rentenreform – unter enormem Sperrfeuer der Gewerkschaften, der Wohlfahrtsverbände und der Opposition« (Riester 2004: 138). Am 17. Juni 1999 präsentierte das BMAS schließlich die Eckpunkte zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung.

Von der Zwangsrente zur freiwilligen privaten Altersvorsorge

Unmittelbar nach Bekanntwerden der Eckpunkte im Rahmen des sog. *Rentenstrukturreformplans* kam es bei SPD, DGB und IG Metall erneut zu Ablehnungsreaktionen (Trampusch 2008a: 273). Die auch von einzelnen Medien getragene Kampagne richtete sich insbesondere gegen drei Elemente dieser Eckpunkte: gegen das geplante Obligatorium, gegen den Ausgleichsfaktor und immer wieder auch insgesamt gegen die Schwächung der ersten Säule.

Das politische Entscheidungszentrum sprach sich aufgrund der »dramatisch defizitären Finanzlage der Rentenversicherung« (Schröder 2006: 268) anfangs eindeutig für die *verpflichtende* Altersvorsorge aus. Die Opposition, die Gewerkschaften und andere rentenpoli-

Nachfolge antrat, scheinen Riesters Aufzeichnungen stimmiger. Für den Entscheidungsprozess der Riester-Rente war diese Personalentscheidung allerdings irrelevant, da sowohl Hombach als auch Steinmeier hinter der politischen Linie Schröders standen.

tische Interessengruppen sprachen sich dagegen aus. Der Deutsche Gewerkschaftsbund lehnte eine obligatorische private Zusatzversicherung ab, da diese »vom Grundsatz der paritätischen Finanzierung abweich[e] [...]« (Deutscher Gewerkschaftsbund 1999: 9). Gegen dieses auch im Kabinett kontrovers diskutierte Obligatorium wandten sich auch wichtige Sozialpolitiker aus SPD und Grünen wie beispielsweise Ulla Schmidt und Kerstin Müller. Auch große Medien wie die taz und die BILD-Zeitung sorgten für einen öffentlichen Druck. Daraufhin riet Schröder in einem Telefonat mit Riester dazu, auf eine obligatorische Zusatzversicherung vorerst zu verzichten und sie gegebenenfalls für zwei bis drei Jahre freiwillig zu halten. Wäre dann absehbar, dass nicht ergänzend fürs Alter vorgesorgt werde, könne man sie anschließend – aufgrund dieser Erfahrungen – verpflichtend machen (Riester 2004: 141).

Der erneut im Zusammenhang mit dem Obligatorium laut gewordene Vorwurf eines »schlechten Kommunikationsmanagements« wurde von Riester allerdings bestritten. Hinter der Kritik aus Öffentlichkeit und Teilen der Kernexekutive vermutete er viel tiefer liegende Ursachen. Aus seiner Sicht hatte sie vielmehr »etwas zu tun mit der verbissenen Abwehr eines Wandels, den die Allgemeinheit noch nicht als unvermeidbar begriff« (Gasde 2006). In Analogie zum oben genannten Sachzwang-Argument impliziert dieser Standpunkt die latente Unterstellung von Inkompetenz in den Reihen derer, die nicht von den formulierten Reformansätzen überzeugt waren. Dennoch wurde die Idee einer verpflichtenden Altersvorsorge (vorerst) aufgegeben. Dies geschah jedoch nicht aufgrund einer fehlgeschlagenen Strategie, sondern umgekehrt aufgrund einer bewusst kalkulierten Strategie:

Again, the strategy to deal with that politically dangerous campaign was designed in the Chancellors office. The decision was simply to give in as soon as possible and waiting for the time to come, having the realistic expectation, that voluntary insurance will not work. [...] This idea was the first preference of Chancellor Schröder (Lamping/Rüb 2006: 469).

Am 23. Juni 1999 diskutierte das Kabinett die Eckpunkte der Reform. Bereits die Präsentation des von Riester erarbeiteten Rentenkonzeptes war von starken Konflikten innerhalb des Kabinetts begleitet. Denn noch während Riester dort über sein Rentenkonzept referierte, wurde die Agenturmeldung hereingereicht, dass die Zwangsab-

gabe aufgrund einer Einigung zwischen den Fraktionschefs Peter Struck (SPD) und Rezzo Schlauch (Grüne) sowie Gerhard Schröder nicht kommen solle. »Tatsächlich war das in der Dreierunde von Fraktionschefs und Kanzler morgens gar nicht beschlossen worden. ›Aber alle drei waren sich einig, daß es so nicht geht«, sagte einer der Beteiligten. Nun vermuten viele eine Intrige aus dem Kanzleramt« (Knaup u.a. 1999: 23). Der Eindruck einer Intrige des Kanzleramtes gegen den Arbeitsminister relativiert sich allerdings vor dem Hintergrund einer von der Zeitschrift »Der Spiegel« selbst beobachteten Pendeldiplomatie Joschka Fischers zwischen dem Kanzleramt und der Fraktion der Grünen: »Ein wütender Schröder hatte den Ober-Grünen Mittwoch abends einbestellt, weil Mit-Fraktionschefin Kerstin Müller einmal mehr ihren Oppositionsreflexen nachgegeben und die Riester-Reform als ›reine Sparorgie‹ gezeißelt hatte, obgleich der Schwenk zur kapitalgedeckten Altersvorsorge ganz im Sinne des Grünen-Programms ist« (Knaup u.a. 1999: 23).

Umgekehrt können diese ›Unstimmigkeiten‹ aber als unterschiedliche Verhandlungsstrategien gedeutet werden. Denn während Arbeitsminister Riester Teile der Kernexekutive umging, um Beschädigungen seines Konzeptes zu vermeiden, versuchte Schröder in der Phase der Politikformulierung noch »Bündnispartner zu sammeln, um die offen zutage tretenden Konflikte kontrollieren zu können« (Heglich 2008: 228). Teil dieser Strategie war es, vom ursprünglich anvisierten Obligatorium mit der Option einer »Reimplementierung« Abstand zu nehmen. Auf dieser Grundlage verabschiedete das Kabinett schließlich alle Eckpunkte der Reform mit Ausnahme des Obligatoriums (Heglich 2008: 228).

Vom Kippen des Ausgleichsfaktors zur Durchsetzung der Reform

Obwohl das umstrittene Obligatorium zurückgenommen wurde, ebte die Kritik an den Grundlinien der Reform nicht ab. Sie bezog sich auf die Rentenanpassung an die Inflationsrate, den Ausgleichsfaktor sowie weiterhin generell auf das kapitalgedeckte Verfahren. Die Einwände kamen aus den unterschiedlichsten gesellschaftlichen und politischen Gruppen. Insbesondere aber bei der CDU/CSU und den Gewerkschaften stieß die Reform auf herbe Kritik (Czada 2004b: 145).

Trotz eines Ende 1999 unternommenen parteienübergreifenden Versuchs, über eine *Kommission zur Rentenreform* einen Konsens her-

zustellen, lehnte die Union die Reform geschlossen als nicht weitgehend genug ab (Merkel 2003: 176). Infolge des Spendenskandals in der Union wurde beinahe die gesamte CDU-Spitze ausgewechselt. Ab diesem Zeitpunkt, so Riester, begann »eine Politik, die auf einer vollständigen Blockade beruht[e]« (Riester 2004: 148). Mit ihrer umfassenden Kritik fand die CDU/CSU – trotz inhaltlicher Differenzen – Verbündete beim DGB, dem VDR und dem VdK, so dass die Kernexekutive in der Rentenfrage gesellschaftspolitisch isoliert war. Aufgrund dieser ablehnenden Haltung schied die Union für Riester als möglicher Konsenspartner aus. »Mir wurde in diesem Augenblick die Unfähigkeit der Union zur Politikgestaltung bewusst. Aber auch ihre Unfähigkeit, Reformen letztlich aufzuhalten« (Riester 2004: 154).

Auch die Verbände konnten im Reformprozess der Riester-Rente nicht die Funktion als Vetomacht (vgl. Kap. 3.2.1) wahrnehmen. Einige Einzelgewerkschaften sowie der DGB selbst wandten sich gegen die veröffentlichten Vorschläge. IG-Metall-Vorstandsmitglied Horst Schmitthener kritisierte das Rentenkonzept der Bundesregierung scharf: Das neue Mischsystem aus gesetzlicher und privater Rente belaste einseitig die Arbeitnehmer, schone die Arbeitgeber und drücke das Niveau der gesetzlichen Rente noch weiter nach unten, als dies bereits die frühere konservative Bundesregierung geplant hätte (Koalitionskonzept für die Altersvorsorge 2000: 185). Der DGB bezog hinsichtlich der Stabilisierung des Beitragssatzes und der Anpassung des Rentenniveaus eindeutig Stellung: »Die Vorschläge der Bundesregierung, die Rentenanpassung in den Jahren 2000 und 2001 jeweils nach den Inflationsraten des Vorjahres vorzunehmen, sind nicht akzeptabel. Sie haben rentenpolitisch keine systematische Begründung, öffnen daher weiteren Willkürmaßnahmen (>Rentenanpassung nach Kassenlage<) Tür und Tor« (Deutscher Gewerkschaftsbund 1999: 3). Dessen ungeachtet wurde die Formulierung der Reform durch das politische Entscheidungszentrum weiter vorangetrieben.

Neben der Veröffentlichung eines weiteren Eckpunktepapiers im Januar 2000 beschloss eine Arbeitsgruppe der Rentenexperten von SPD und Bündnis 90/Die Grünen am 30. Mai 2000 und auf Vorschlag von Bundesarbeitsminister Riester ein Konzept für die künftige Alterssicherung. Unter dem Titel »*Deutschland erneuern – Rentenreform 2000*« wurde eine deutlich stärkere Senkung der Renten gefordert, als es die Koalition bislang offiziell beabsichtigt hatte. Damit stieg auch der Zwang zur zusätzlichen privaten Vorsorge, deren Förderbedingungen ebenfalls festgelegt wurden. Dieses Papier

diente als Vorlage für die Verhandlungen zwischen den Parteien über einen Rentenkonsens am 7. Juni sowie für den sog. »Rentengipfel« der Partei- und Fraktionsvorsitzenden von SPD, den Grünen, CDU, CSU und FDP am 13. Juni im Kanzleramt (Koalitionskonzept für die Altersvorsorge 2000: 182), dessen Verlauf und Ergebnisse nachfolgend skizziert werden.

Um sicherzustellen, dass die Reform die institutionelle Hürde des Bundesrates passieren würde, war Riester auf die Zustimmung der Union angewiesen. Trotz Riesters Auffassung, dass mit der Union kein Konsens möglich sein werde, musste er Verhandlungen mit Horst Seehofer, dem damaligen stellvertretenden Vorsitzenden der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, führen. Da es in der Parteienkonkurrenz darum ging, sich als kompetenten Reformers des Rentensystems zu profilieren, war die Auseinandersetzung konfliktorientiert. Während des Rentengipfels im Kanzleramt machte Schröder der Opposition (erst) nach zweistündiger Verhandlung Kompromissvorschläge¹³. Damit hatte die Union nicht gerechnet, weshalb sich die Unions Spitzen beratend zurückziehen mussten. Strategie der Union war es, das Thema mit immer neuen Maximalforderungen am Leben zu halten (Spiegel online vom 13.06.2000). Schröder erkannte diese Strategie und kritisierte das letztliche Scheitern des Rentengipfels, insbesondere im Hinblick auf den dadurch entstandenen Eindruck einer handlungsunfähigen Politik:

Wir wollten die Opposition bei der Rentenreform möglichst mit im Boot haben. Doch diese politische Entscheidung hatte einen quälend langen Prozess zur Folge. Der misslungenen Blockade der Unionsparteien bei der Steuerreform folgte nun die Blockade der Rentenreform. Zwar gab sich die Union verhandlungsbereit, allerdings nur so lange, bis wir schließlich auf ihre Forderungen eingingen. Taten wir das, wurde flugs nachgeladen, und die nächste unabdingbare Forderung lag auf dem Tisch. So entstand ein Verhandlungsmarathon, der die Rentenreform zu einer unendlichen Geschichte werden ließ. Diese Strategie hatte Langzeitfolgen. Die öffentliche Schimpfkanonade war an Rot-Grün, vor allem aber an die SPD gerichtet. Der Vorwurf

13 | Die Kompromissvorschläge bestanden zum einen darin, Kleinverdiener mit einem Einkommen von 35000 Mark mit einem Zulagesystem bei der Privatvorsorge zu unterstützen und zum anderen Beziehern größerer Einkommen zwischen 70000 und 100000 Mark Steuervorteile zu verschaffen (Spiegel online vom 13.6.2000).

des »Rentenbetrugs« und der »Rentenlüge« zermürbte die eigene Fraktion und bildete sich zunehmend auch in immer schlechter werdenden Umfrageergebnissen ab. Mehr und mehr verdichtete sich dabei in der Gesellschaft der verheerende Eindruck, Politik sei zunehmend lösungsunfähig und verliere ihre Handlungskompetenz (Schröder 2006: 271-272).

Der Eindruck einer schwindenden politischen Handlungskompetenz veranlasste Schröder zu einer Politik, die aufgrund ihres autoritativen Charakters zusätzlich Widerstand in den Reihen derer hervorrief, die sich inhaltlich gegen eine kapitalgedeckte Zusatzversicherung aussprachen.

Diese Politik richtete sich in der Phase der Politikformulierung in erster Linie gegen die Gewerkschaften. Zunächst sah es noch so aus, als könnte es hinsichtlich der Frage des Ausgleichsfaktors zu einer Einigung mit den Gewerkschaften kommen. Durch das persönliche Engagement des Kanzlers in der Rentenfrage sowie Rücksprachen Riesters mit dem IG-Metall-Vorsitzenden Klaus Zwickel konnte auf der Sitzung des SPD-Gewerkschaftsrates am 4. September 2000 eine *vorläufige Einigung* mit den Gewerkschaften auf ein 64- bzw. 65-prozentiges Rentenniveau erzielt werden (Lamping/Rüb 2006: 471).

Die Einigung mit dem SPD-Gewerkschaftsrat wie mit der Partei insgesamt war keine leichte Aufgabe, da es eine Vielzahl von Mitgliedern gab, die deutlichen Widerstand gegen die Reform leistete. Nach wie vor opponierten auch wichtige SPD-Fraktionsmitglieder, und hier vor allem die Sozialpolitiker wie Gesundheitsministerin Ulla Schmidt, gegen die Reformvorschläge. Im Unterschied zu den Grünen, die mehrheitlich eine stärkere Beitragssenkung befürworteten und gegen eine Verschiebung der Rentenreform argumentierten, gab es innerhalb der SPD Konflikte über das Ausmaß der Kürzungen der Rentenhöhe sowie Kritik am Ausgleichsfaktor. Die Proteste wurden nicht nur von Seiten einiger Sozialpolitiker, sondern auch von der durch den Rücktritt Lafontaines geschwächten Parteilinken vorgebracht (Merkel 2003: 176). Zusätzlich war die Verunsicherung innerhalb der Fraktion groß, da die Reform nicht Gegenstand des Wahlprogramms der SPD war. Dennoch ließ Schröder keinen Zweifel an seinen Reformplänen aufkommen. Unabhängig von der Kritik aus der Fraktion »gab Gerhard Schröder in den Sitzungen der Fraktionsspitzen zu verstehen, dass er den sozialpolitischen Meilenstein mit Namen Rentenreform unbedingt setzen wolle« (Riester 2004: 153).

Mit der Einigung auf dem SPD-Gewerkschaftsrat und den Rücksprachen mit Zwickel stimmten die Gewerkschaften dem Paradigmenwechsel des deutschen Rentensystems von der Lebensstandardsicherung zur Beitragssatzsicherung zunächst grundsätzlich zu. Allerdings kam es wenig später, auf dem ÖTV-Kongress am 5. November 2000 in Leipzig, zu einer Veränderung der gewerkschaftlichen Position. Angesichts erneut vorgetragener Kritik an Riesters Reformplänen machte Schröder deutlich, dass er einen Schlussstrich unter die Debatte ziehen wollte: »Es ist notwendig und wir werden es machen. Basta« (zit.n. Riester 2004: 155). Dieses berühmt gewordene Machtwort Schröders wurde von Riester ausdrücklich begrüßt. Innerhalb der Gewerkschaften aber rief Schröders »Basta« massiven Unmut hervor und markierte einen neuen Punkt im Verhältnis der Bundesregierung zu den Gewerkschaften in Sachen Rentenreform, der den Konflikt erneut verschärfte (Lamping/Rüb 2006: 471; Riester 2004: 155-156).

Im Unterschied zur temporären Einigung der Gewerkschaften auf die Vorschläge des politischen Entscheidungszentrums brachten der VDR und der VdK eigene Vorschläge ein, die die Streichung des Ausgleichsfaktors vorsahen. Dieser Forderung schlossen sich die Gewerkschaften, deren Vorsitzende niemals wirklich von Riesters Rentenkonzept überzeugt waren, nun an und entfernten sich damit vom vorläufig erzielten Konsens (Lamping/Rüb 2006: 471-472). Ungeachtet dessen wurden die Vorbereitungen für den parlamentarischen Prozess vorangetrieben. Im November 2000 und nach mehr als einem Jahr kontroverser Diskussion und substantieller Veränderungen verabschiedete das Kabinett schließlich das *Altersvermögensgesetz* (AVmG) sowie das *Altersvermögensergänzungsgesetz* (AVmEG).¹⁴ Diese Gesetze wurden von Riester als das »größte, umfangsreichste und konsequenteste Programm [bezeichnet], das jemals für die Alterssicherung aufgelegt worden ist« (zit.n. FAZ vom 16.11.2000).

14 | Die vollständigen Namen der in zwei Teile aufgeteilten Riester-Reform lauten »Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens – Altersvermögensgesetz« (AVmG) sowie »Gesetz zur Ergänzung des Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgegesetzes – Altersvermögensergänzungsgesetz« (AVmEG).

Die öffentliche Anhörung zur Rentenreform fand schließlich am 11. Dezember 2000 und in Abwesenheit Riesters statt, der sich zu dieser Zeit in Australien aufhielt. Während dieser Anhörung gerieten Riester und sein Rentenkonzept massiv unter Druck. In der Zwischenzeit hatte Ulla Schmidt nämlich eigenständig mit den Gewerkschaften Verhandlungen aufgenommen, um den Ausgleichsfaktor und die Absenkung des Rentenniveaus auf 64 Prozent zu verhindern. Neben dem VDR, dem VdK und den Gewerkschaften bezog nun also auch die Fraktionsspitze inklusive Peter Struck eindeutig Stellung gegen den Ausgleichsfaktor. Und auch die Union und insbesondere Seehofer sahen im Ausgleichsfaktor eine günstige Gelegenheit, gegen die Riester-Reform zu punkten.

All interest groups, except the entrepreneurs organizations, and nearly all pension experts turned against the government's proposal, especially the compensation factor, and the media widely covered the conflict. As a consequence, the government decided to skip that factor and push through the private pensions scheme (Lamping/Rüb 2006: 472).

Der von Riester geplante Ausgleichsfaktor wurde also nicht nur auf Druck der Gewerkschaften und der Opposition fallen gelassen (Auth 2002: 284), sondern auch aufgrund der Intervention aus Teilen der SPD.

Obwohl Riester betonte, dass er beim Ausgleichsfaktor für bessere Vorschläge offen gewesen sei, solche jedoch noch nicht gekommen seien (FAZ vom 16.11.2000), stellte das Kippen des Ausgleichsfaktors eine schwerwiegende Beschädigung Riesters dar, und nur durch Schröders explizite Rückendeckung konnte Riester im Amt bleiben. Um eine völlige Demontage zu verhindern, setzte das Kanzleramt, welches über das Verhalten der Fraktionsspitze sehr verärgert war, verstärkt auf Konflikt als Strategie (Hegelich 2008: 231).

Die veränderte Strategie der Konfrontation spiegelt sich auch in einer veränderten Kommunikation innerhalb und außerhalb der Kernexekutive wider. Im nächsten Abschnitt sollen daher – der Chronologie der Politikformulierungsphase weiterhin folgend – besonders die *Verhandlungs- und die Kommunikationsstrategie* in der Phase Politikformulierung betrachtet werden, da diese Strategien für die Durchsetzung der Reform entscheidend waren.

Informalisierung und Kompetenzbündelung

Obwohl Opposition, Gewerkschaften und Sozialverbände monatelang gegen die Reform argumentierten und dem politischen Entscheidungszentrum damit erheblich schadeten, ließ Riester immer wieder erkennen, dass er entschlossen war, »die Rentenreform trotz alledem durchzukämpfen [...]« (Riester 2004: 160). Um dieses Ziel zu erreichen, waren die maßgeblichen Akteure der Kernexekutive darauf angewiesen, eine Strategie zu verfolgen, die die fortdauernden Widerstände überwände, ohne dabei wesentliche Elemente der Rentenreform preiszugeben. Diese Strategien werden im Folgenden mit den Begriffen *Informalisierung* und *Kompetenzbündelung* beschrieben. Im Gegensatz zu Beschlussfassungen, die in den dafür vorgesehenen Institutionen stattfinden, können bei informellen Entscheidungen Akteure ausgeschlossen werden. Die Informalisierung eines Entscheidungsprozesses stellt eine politische Strategie dar, die effektives Regieren, also die Minimierung des bis zur formellen Beschlussfassung erforderlichen Aufwands, ermöglichen soll (Kirch 2008: 16). Da sich Politikformulierung meistens außerhalb der Aufmerksamkeit einer breiten Öffentlichkeit im alltäglichen Regierungshandeln vollzieht (Hofmann 1995: 294), geht es im Folgenden auch nicht um das »Spannungsfeld zwischen Formalität und Informalität« (Florack/Grunden 2011: 7). Vielmehr geht es um die Frage, wie mit den Mitteln der Informalisierung und Kompetenzbündelung Blockaden in der Phase der Politikformulierung überwunden wurden.

Der schon während der Ära Kohl fortgeschrittene Prozess der Informalisierung politischer Prozesse wurde durch die rot-grüne Koalition weitergeführt (Korte 2001: 8). Dies wird anhand der Entwicklung des Eckpunktepapiers sowie der Phase zwischen der öffentlichen Anhörung und dem abstimmungsreifen Gesetz deutlich. Bei einer Integration korporatistischer und anderer gesellschaftlicher Akteure ist insbesondere diese Phase überaus diskussionsintensiv und zeichnet sich durch ein hohes Maß an Transparenz aus. In der Phase der Politikformulierung zur Riester-Rente zeigt sich ein anderes Bild.

Es liegt in der Natur der Sache, dass sich die informelle Kommunikation nicht bzw. kaum rekonstruieren lässt und es daher auch nicht seriös nachzuvollziehen ist, an welcher Stelle die Abstimmung zwischen den Akteuren angestrebt wurde und wo nicht. Dennoch konnte Hegelich durch Gespräche mit Akteuren der Kernexekutive in Erfahrung bringen, dass sich die interne Kommunikation in der Phase der Politikformulierung deutlich – etwa durch vertrauliche

Telefonate und mehr oder minder konspirative Treffen – informalierte. Die Kommunikation nach außen fand meist über das BMAS statt. Hinsichtlich der Kommunikation innerhalb der Kernexekutive schaltete sich in kritischen Fragen stets das Kanzleramt ein. »Diese Arbeitsteilung legt die Vermutung nahe, dass die Abstimmung der Kommunikation besser funktionierte, als auf den ersten Blick deutlich wird« (Hegelich 2008: 202). Dieser Befund überrascht, da die Kommunikation auch innerhalb der Kernexekutive als »stümperhaft« (Knaup u.a. 1999: 22) beschrieben wurde. Es herrschte der allgemeine Eindruck, dass Chaos und Fehler das Management rotgrünen Regierens prägten (vgl. u.a. Fokus vom 20.11.2000), so dass auch bezüglich der Rentenreform intensiv die Reformunfähigkeit der Politik beklagt wurde (Nullmeier 2003a: 168). Dem Eindruck eines handlungsunfähigen Staates wollte Schröder auf jeden Fall entgegenwirken (vgl. auch Kap. 5.1):

Die langfristige Erschütterung des Vertrauens in die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der politischen Institutionen, die derartige politische Prozesse wie das Ringen um die Rentenreform verursachen, scheint mir auf der Hand zu liegen – erst recht, wenn es, wie bei der Rente, um Themen geht, die die Existenz der meisten Bürger berühren (Schröder 2006: 274).

Mit Schröders Verweis auf das fehlende Vertrauen in die Handlungsfähigkeit des Sozialstaates lässt sich auch die für die Rentenpolitik *untypische* Kommunikations- und Verhandlungsstrategie erklären.

Die Informalisierung im Prozess der Politikformulierung ist insbesondere durch zwei Phänomene gekennzeichnet: erstens durch den *Ausschluss von Expertenwissen* und zweitens durch den *Verzicht auf Dialog*. Wie bereits in der Phase des Agenda-Settings wurde kein entsprechendes Expertenwissen in die Sondierung der Handlungsoptionen integriert. Die Formulierung des Rentenkonzepts von Riester verlief weitgehend hinter den verschlossenen Türen des Arbeitsministeriums. Auch innerhalb des Arbeitsministeriums verzichtete Riester (weiterhin) auf eine hausinterne Expertise (Hegelich 2008: 224). Dies belegt auch die Entlassung des bedeutenden und als »Rentenpapst« bezeichneten Abteilungsleiters im BMAS Thomas Ebert (vgl. dpa vom 03.05.2000).¹⁵ Die für eine Rentenreform typische

15 | Der Rentenexperte Ebert wurde von Riester mit sofortiger Wirkung beurlaubt. Zwar wurden offiziell keine Gründe für den Trennungsschritt ge-

systematische Konsultation externer Expertise blieb auf ein Maß beschränkt, das für Rentenreformen ungewöhnlich ist. Es wurde zwar nicht völlig auf die Anhörung von Experten der Sozialpartner sowie der Selbstverwaltung verzichtet. Sie konnten mit ihren Stellungnahmen allerdings kaum Einfluss auf die Gestaltung des Rentenkonzeptes gewinnen. Im Vergleich zum Agenda-Setting wurde zwar die Kooperation mit dem VDR intensiviert; jedoch ging es selbst da, wo eine Zusammenarbeit mit dem VDR stattfand, eher darum, den vom BMAS eingeschlagenen Weg empirisch zu untermauern (Hegelich 2008: 224).

Zum anderen verzichtete Riester weitgehend auf den Dialog mit Akteuren der Kernexekutive, die außerhalb des politischen Entscheidungszentrums standen. Der Gesetzentwurf, an dem sein Ministerium arbeitete, wurde nicht mit der Fraktion diskutiert, sondern die Fraktion wurde umgekehrt mit dem Gesetzentwurf konfrontiert:

Daß gleichwohl die Abstimmung einer Strategie für die öffentliche Präsentation fehlschlug, lag nicht zuletzt an Riester selbst. Der hielt alles geheim. Ein Kabinettskollege, der als einer der ersten die vollständigen Rentenpläne eingesehen hatte, war entsetzt über das Konzept: »Mensch Walter, das kannst du doch nicht so machen.« Er machte aber. Und brachte alle auf. Erst sitze man ein halbes Jahr in der Rentenkommission beisammen, dann presche der Minister mit einem völlig anderen Konzept vor, maulten die SPD-Politiker [...]. Die meisten Parlamentarier erfuhren die Details aus der Presse (Knap u.a. 1999: 23).

Dieser für einen politischen Entscheidungsprozess untypische Vorgang setzte sich in Bezug auf andere Akteure fort. Auch die Gewerkschaften – die ebenfalls bereits in der Phase des Agenda-Settings kaum in die Reformüberlegungen integriert worden waren – kritisierten die Kommunikation zwischen Ministerium und DGB. »Zusammenfassend kann man sagen, dass die bisherige Diskussion und die geäußerten Überlegungen nicht zufrieden stellen können, wenn eine zuverlässige und stimmige Reform erwartet wird« (Engelen-Kerfer 2000b: 186).

nannt. »Dem Vernehmen nach hat Ebert den Minister im vergangenen Oktober mit einem Strategiepapier zur Rentenanpassung in Erklärungsnot gebracht. Das Verhältnis zwischen Ebert und dem Minister soll aber von Anfang an gespannt gewesen sein« (dpa vom 03.05.2000).

Hinsichtlich des Abbruchs der traditionellen Kommunikationskanäle gibt es aber auch Ausnahmen. So wurde der Rentenexperte Rürup intensiv und vor allem auf der Ebene des Kanzleramtes einbezogen (Hegelich 2008: 224). Neben der Einbeziehung des Rentenexperten Rürup stellen auch die Arbeitgeberverbände eine Ausnahme dar. In Bezug auf diese Verbände sind keinerlei Beschwerden über mangelnde Kommunikation bekannt. Dies lässt sich mit der inhaltlichen Ausrichtung der Reform erklären. Das BMAS unterstützte die Vorstellung der Arbeitgeber bezüglich der Abkehr vom Prinzip der paritätischen Finanzierung. Außerdem stellte die Senkung der Lohnnebenkosten eine Entlastung der Unternehmen dar (Christen/Michel/Rätz 2003: 62). Die Positionierung des politischen Entscheidungszentrums im Interesse der Arbeitgeber kann darüber hinaus als Versuch gewertet werden, die kritische Position der Gewerkschaften zu schwächen. »Offensichtlich ging es weniger darum, einen Konsens herzustellen, als vielmehr durch Konflikte die Gegenposition zu desavouieren« (Hegelich 2008: 231-232).

Parallel zur Informalisierung der Kommunikation fand ein Prozess der *Kompetenzbündelung* auf der Ebene des politischen Entscheidungszentrums statt. In der Phase der Politikformulierung liefen dabei alle Fäden im Kanzleramt zusammen (Lamping/Rüb 2006; Hegelich 2008). Das politische Entscheidungszentrum war damit stark zentralisiert und konzentrierte sich auf nur wenige Akteure im Bundeskanzleramt, dem Sozial- sowie dem Finanzministerium. Entsprechend dem oben zitierten Anspruch Schröders, das Vertrauen in die Handlungsfähigkeit des Staates nicht zu enttäuschen, setzte er auf hierarchische Entscheidungsstrukturen und legte die inhaltlichen Vorgaben zur Rentenreform fest, ohne Reformgegnern substantielle Zugeständnisse zu machen. Die breite Einbindung politischer gesellschaftlicher Akteure sowie eine (ergebnis-)offene Diskussion erschienen als hinderlich:

Entschlossenheit und Führungsstärke, so hatten ihn die vergangenen drei Monate gelehrt, zahlen sich aus. Was nach außen so prächtig funktionierte, sollte nun auch nach innen wirken. [...] Zusammenarbeit? Schröder brauchte niemanden. Er stößt die Parlamentarier vor den Kopf, wenn er gelangweilt ihre Sitzungen verlässt (»Ich muss arbeiten«), er brüskiert die Spitzengremien der Partei durch Nichtinformation, er nervt die Minister mit Desinteresse an ihren Problemen und seinen Stab mit extremen Launen. Seit Amtsantritt steckt Schröder in selbstverschuldeter kommunikativer Isolationshaft [...] (Knaup u.a. 1999: 23-24).

Der Begriff der »selbstverschuldeten kommunikativen Isolationshaft« ist allerdings in zweierlei Hinsicht zu relativieren. Zum einen funktionierte die Kommunikation zwischen Sozialministerium, Finanzministerium und Kanzleramt aufgrund der gleichen politischen Zielrichtung sehr gut. Und zum anderen ignoriert die negative Konnotation des Ausdrucks die strategische Bedeutung der Informalisierung und Kompetenzbündelung. Diese waren nämlich gezielt eingesetzte Instrumente zur Generierung staatlicher Handlungsfähigkeit. Insofern ist der Abbruch der Kommunikation nicht selbstverschuldet, sondern gewollt.

Politische Praktiken in der Phase der Politikformulierung

Die Phase der Politikformulierung zeigt, dass mit der Riester-Rente ein qualitativ neues Reformziel im Fokus des politischen Entscheidungszentrums stand. Um die Handlungsfähigkeit der Kernexekutive zu demonstrieren und die geplante Rentenreform zur Entscheidung zu bringen, bediente sich das politische Entscheidungszentrum insbesondere der Praktik Verhandlung, der Vereinbarung sowie der Konfrontation. Die Verhandlung war ohne Zweifel die in der Formulierungsphase dominierende politische Praktik. Verhandlungen fanden mit allen rentenpolitisch wichtigen Gruppen wie der Partei, der Opposition, den Wohlfahrtsverbänden sowie den Gewerkschaften statt. Zugleich ergaben sich innerhalb dieser Phase aber auch zahlreiche Verhandlungsabbrüche, die sämtliche beteiligten Gruppen, die als Reformgegner auftraten, betrafen.

Bereits in der ersten Formulierungsphase zeichnete sich weniger die Integration gesellschaftspolitischer Akteure ab, als vielmehr deren gezielter Ausschluss. Ziel des Ausschlusses war es, der massiven Kritik an den Regierungsplänen auszuweichen. Aufgrund der öffentlichen Kritik sowie aufgrund des »enormen Sperrfeuer[s] der Gewerkschaften, der Wohlfahrtsverbände und der Opposition« (Riester 2004: 138) zeigte sich das politische Entscheidungszentrum hinsichtlich der ursprünglichen Inhalte der Reform flexibel. Die Flexibilität im Umgang mit den Reformzielen zeigte sich zum einen in dem Wechsel von der Tariffonds-Idee zur kapitalgedeckten Riester-Rente. Zum anderen zeigten auch das Umschwenken vom geplanten Obligatorium zur freiwilligen privaten Altersvorsorge sowie die Aufgabe des Ausgleichsfaktors den flexiblen Umgang des politischen Entscheidungszentrums mit den Reformzielen. Aufgrund anhaltender Kritik führten die Verhandlungen mit den Reformgegnern jedoch zu

dazu, dass das politische Entscheidungszentrum auf die Praktik der negativen Koordination umschwenkte.

Der *Verhandlungsabbruch* mit der Union war Folge des Rentengipfels, der zu keiner Einigung führen konnte. Das zuvor von der Kernexekutive verfolgte Ziel einer *Vereinbarung* wurde mit dem Scheitern des Gipfels aufgegeben. Auch der Versuch einer rentenpolitischen Vereinbarung mit den Gewerkschaften schlug, nach zwischenzeitlichen Erfolgen, fehl. Grund für das Scheitern war auch Schröders konfrontative »Basta«-Rede auf dem ÖTV-Kongress, die den Konflikt noch verschärfte. Diese Rede war für den Reformprozess bedeutend, da sie als »zukunftsweisendes Element [von Schröders] Kanzlerdemokratie« (Niclauß 2004: 364) zu werten ist. Der Abbruch der Verhandlungen mit der Union und der Gewerkschaft zeigt, dass das Arbeitsministerium in diesem Fall weder als »Stätte der großen Koalition christdemokratischer und sozialdemokratischer Sozialpolitiker« (Schmidt 2005a: 119) noch als »Verbändeherzogtum der Gewerkschaften« (Schmidt 2005a: 119) bezeichnet werden kann.

Die in dieser Phase dominierende Strategie der Informalisierung und Kompetenzbündelung im politischen Entscheidungszentrum kann daher als *Konfrontationskurs* gegenüber Opposition, Gewerkschaften und der eigenen Partei gewertet werden. Diese Strategie machte das politische Entscheidungszentrum relativ unabhängig gegenüber veränderten Akteurskonstellationen, da man im Zweifelsfall in der Tat auf die institutionell verankerte starke Position des Kanzlers und damit auf seine Richtlinienkompetenz vertraute (vgl. auch Hegelich 2008: 208) und so die Kernidee der Rentenreform aufrechterhalten konnte: »His decisiveness, his persistence, and his strong position as chancellor guaranteed the survival of the new pension idea« (Lamping/Rüb 2006: 473).

5.2.4 Entscheidung

Trotz der Rücknahme des Obligatoriums und des Aussetzens des Ausgleichsfaktors blieb die Grundidee der Riester-Reform erhalten. Die Phase der Entscheidung stellte allerdings einen überaus schwierigen Prozess dar, weil die Reform nach wie vor umstritten war. Vor allem waren die Gewerkschaften nur widerwillig bereit, die Riester-Reform und damit das Ende des Quasimonopols der GRV zu akzeptieren. Zwar kam ihnen die spezielle Förderung von Betriebsrentenregelungen entgegen, welche ein attraktives Feld für tarifvertragliche

Lösungen eröffnete. Letztlich begnügten sie sich aber mit der Klausel, dass das Rentenniveau nicht unter die 67 Prozent fallen dürfe (Hinrichs 2004: 282).¹⁶ Auf einem Treffen Anfang Januar zwischen dem Kanzler und Walter Riester, dem DGB-Präsidenten Dieter Schulte, dem IG-Metall-Vorsitzenden Klaus Zwickel, dem IG-BCE-Vorsitzenden Hubertus Schmoldt sowie dem *ver.di*-Vorsitzenden Frank Bsirske wurde diese Einigung auf ein Rentenniveau von 67 Prozent schließlich beschlossen (Riester 2004: 165). Das Rentenniveau von 67 Prozent war allerdings nur ein nomineller Wert, durch den sich an der zugrunde liegenden Reform nichts geändert hatte. Für das rechnerische Ergebnis von 67 Prozent veränderte Riester lediglich seine Prognosen (Hinrichs 2004: 282).

Neben diesem »Zugeständnis« an die Gewerkschaften galt es noch eine weitere wichtige institutionelle Schranke zu überwinden: »Um die Rentenreform umsetzen zu können, musste schließlich noch der Vetopunkt eines mit Unionsmehrheit ausgestatteten Bundesrates überwunden werden« (Hegelich/Knollmann/Kuhlmann 2011: 33). Die Landtagswählerfolge der Union hatten den rot-grünen Handlungsspielraum im *Bundesrat* deutlich eingeschränkt. Ab dem Jahr 2000 unterlag die Regierung vielfältigen Verhandlungsimpulsen mit dem Bundesrat. Rot-grüne Reformstrategien waren somit auch von den Strategien des Vetospielers CDU/CSU abhängig (Jochem 2001: 220). Die Union war nach wie vor nicht bereit, die Reform mitzutragen. Da sie aber die Mehrheit im Bundesrat stellte, den das AVmG passieren musste, bestand immer wieder – auch aufgrund weitreichender Zugeständnisse – die Hoffnung auf einen Konsens mit der CDU/CSU. Diese Hoffnung war nicht unbegründet, da die prinzipielle Neuausrichtung des deutschen Rentensystems durchaus auch im Interesse der Union war. Dass die Union dennoch nicht zu einem Kompromiss bereit war, erklärt Hinrichs (2004) einerseits mit der andauernden »Verstimmung« über den für die SPD erfolgreichen Rentenwahlkampf (vgl. 5.2.1), andererseits mit der Tatsache, dass sich

16 | Neben der Betriebsrentenregelung, die in etwa den Interessen der Gewerkschaften entsprach, wurde Anfang 2002 die von den Gewerkschaften geforderte Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes beschlossen. Zwar kann darüber spekuliert werden, ob diese Neuerung Teil eines »Stillhalteabkommens« zwischen dem politischen Entscheidungszentrum und den Gewerkschaften war. Ohne weiteres zu belegen ist dies allerdings nicht (Hinrichs 2004: 282).

die Union aufgrund des Parteispendenskandals nach wie vor in der Defensive befand. In einer solchen Situation schien es aus Sicht der CDU/CSU offenbar wenig opportun, ein potentiell mobilisierendes Wahlkampfthema durch die Einigung mit dem – zumindest formellen – politischen Gegner zu verschenken (Hinrichs 2004: 282).

Da die Union die Rente zum Wahlkampfthema machen wollte (Sauga 2000: 124) und nicht zu einer Zustimmung im Bundestag bereit war, musste sich das politische Entscheidungszentrum ein Mittel einfallen lassen, um die Hürde eines blockierten Bundesrates überwinden zu können. In der *Aufspaltung des Gesetzes* in einen zustimmungspflichtigen und einen nicht zustimmungspflichtigen Teil, welche bereits mit der Verabschiedung im Kabinett im November 2000 beschlossen wurde, fand das politische Entscheidungszentrum »ein sehr probates strategisches Werkzeug, um die Reform durchzusetzen« (Hegelich 2008: 236).

Das zustimmungsfreie AVmEG wurde bereits am 26. Januar 2001 mit der rot-grünen Mehrheit und gegen die Stimmen der Opposition im Bundestag verabschiedet. Aus der Sicht Riesters stellte dies einen »entscheidende[n] Befreiungsschlag« (Riester 2004: 165) dar. Schwieriger gestaltete sich die Entscheidung hinsichtlich des zustimmungspflichtigen AVmG, da der Bundesrat aufgrund der Unionsmehrheit ein gewichtiger Vetospieler¹⁷ war (Merkel 2003: 175). Erwartungsgemäß stimmte der Bundesrat dem zustimmungspflichtigen Förderprogramm für die zusätzliche Altersvorsorge nicht zu und wurde an den von Vertretern der unionsregierten Bundesländer dominierten Vermittlungsausschuss verwiesen. Dort wurden u.a. die private Vor-

17 | Zur Zeit der Abstimmung verfügte die Regierungskoalition lediglich über 23 Stimmen, die Union zählte 28 und das »neutrale Lager« 18 Stimmen. Das neutrale Lager teilte sich auf in die rot-rote Koalition in Mecklenburg-Vorpommern (3 Stimmen), die sozialliberale Koalition in Rheinland-Pfalz (4 Stimmen) sowie die Großen Koalitionen in Berlin, Brandenburg und Bremen (insgesamt 11 Stimmen). Für die Mehrheit von 35 Stimmen waren die 11 Stimmen der großen Koalitionen zwar notwendig, allerdings nicht hinreichend, da die Summe inklusive der Koalitionsstimmen lediglich 34 statt der für eine Abstimmungsmehrheit benötigten 35 Stimmen ergab. Für das AVmG mussten also mindestens 12 Stimmen aus dem neutralen Lager gewonnen werden. Diese besondere Situation der Stimmverteilung erklärt, warum der Bundesrat in dieser Situation ein zentraler Vetospieler war (vgl. auch Merkel 2003: 175).

sorge, die soziale Grundsicherung⁸ und die Hinterbliebenenversorgung (nach-)verhandelt (FR vom 12.05.2001).

Um eine Zustimmung zu erhalten, musste das politische Entscheidungszentrum den Oppositionsparteien und mit den durch eine Große Koalition regierten Ländern Zugeständnisse machen. Die Zugeständnisse an die CDU/CSU bestanden in der Erhöhung der staatlichen Förderung der privaten Fürsorge sowie der Verbesserung der Witwenrente. Das Zugeständnis an die FDP bestand darin, dass der Immobilienkauf als Altersvorsorge anerkannt wurde (Merkel 2003: 177-178). Zum anderen musste mit den entscheidenden und durch eine Große Koalition regierten Ländern derart verhandelt werden, dass die Riester-Rente schließlich doch den Bundesrat passieren konnte. Eine Blockade des AVmG hätte zu einer völlig inkonsistenten institutionellen Situation in der Rentenpolitik geführt, da das AVmEG bereits in Kraft getreten war (Hegelich 2008: 232). Vom rot-rot regierten Mecklenburg-Vorpommern war keine Zustimmung zu erwarten, da sich die PDS gegen eine ergänzende kapitalgedeckte Rente ausgesprochen hatte. Das Abstimmungsverhalten der jeweils durch eine Große Koalition regierten Länder Berlin, Bremen und Brandenburg hingegen war unsicher. Das Bundesland Berlin unter Eberhard Diepgen (CDU) fürchtete bei einer Neuorganisation der Rentenversicherungsträger die Zerschlagung der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte und damit den Verlust von 40000 Arbeitsplätzen in der Stadt. Riester versicherte jedoch, dass dies nicht geschehen werde. Brandenburg war lediglich bis zu dem Zeitpunkt ein unsicherer Kandidat, zu dem »bekannt wurde, dass die neue Zentralstelle für das Altersvermögensgesetz in Cottbus eingerichtet werden sollte« (Riester 2004: 169). Merkel nennt als weiteren Grund für die Zustimmung der Länder Berlin und Brandenburg die Neuregelung des Länderfinanzausgleiches (Merkel 2003: 178), die sich zusätzlich positiv auf das Abstimmungsverhalten auswirkte.

18 | Die Einführung einer sozialen Grundsicherung im Alter sowie die geplante Förderung der privaten Altersvorsorge wurden auch von SPD-regierten Ländern kritisiert, die dadurch eine starke Belastung ihrer Haushalte befürchteten. Ein entsprechender Antrag zur Anrufung des Vermittlungsausschusses fand jedoch keine Mehrheit, da sich die drei von der großen Koalition regierten Länder der Stimme enthielten. Diese drei Länder nahmen damit Rücksicht auf die Linie der unionsregierten Länder, die die Reformen ja *insgesamt* ablehnten (FAZ vom 17.02.2001).

Als es am 11. Mai 2001 zur entscheidenden Sitzung im Bundesrat kam, ließ neben Berlin und Brandenburg auch Mecklenburg-Vorpommern die Riester-Reform passieren, woraufhin es dort zu einer Koalitionskrise kam, da der Ministerpräsident Harald Ringstorff gegen den ausdrücklichen Willen der PDS für die Reform stimmte. Damit war nun auch das AVmG gegen die Stimmen der unionsgeführten Länder beschlossen (Datz 2003). Die Überwindung der institutionellen Hürde des Bundesrates wurde später als Bundesratsmanöver bezeichnet, bei dem Schröder die Union gekonnt ausgetrickst hatte (Walter 2002: 10). Das politische Entscheidungszentrum vermochte es in der Phase der Entscheidung, »durch taktische Manöver die notwendigen Mehrheiten im Bundesrat ad hoc herbeizuführen« (Seeleib-Kaiser 2003: 351). So konnte schließlich eine Reform durchgesetzt werden, die trotz aller Modifikationen am ursprünglichen Konzept als paradigmatische Veränderung des deutschen Rentensystems zu bezeichnen ist.

Politische Praktiken in der Phase der Entscheidung

Trotz einer »Politik der ständigen Veränderung« (Nullmeier 2003a: 178) des ursprünglichen Rentenkonzeptes, trotz permanenter Auseinandersetzungen sowohl über die generelle Ausrichtung als auch über komplexe Details und trotz der als skandalisierend beschriebenen Schlagzeilen, des öffentlichen Drucks und persönlichen Diskreditierungen (Gasde 2006: 417) wurde eine Rentenreform verabschiedet, bei der es die unterschiedlichen Reformgegner innerhalb und außerhalb der Kernexekutive nicht vermochten, die von ihnen kritisierte Reform *wesentlich* zu modifizieren bzw. gänzlich aufzuhalten. Der Anspruch des politischen Entscheidungszentrums an den rentenpolitischen Reformprozess bestand darin, sich »Freiräume und Gestaltungsspielräume« (Riester 2004: 82) zu verschaffen. Diesem Anspruch wurden die maßgeblichen Akteure mithilfe einer Vielzahl sehr unterschiedlicher Praktiken gerecht. Zu den wichtigsten Praktiken zählen neben der Abstimmung die Belohnung, die Vereinbarung sowie die Verhandlung. In der Phase der Entscheidung ist die *Abstimmung* die offensichtlichste Praktik, die am Ende eines jeden erfolgreichen bzw. erfolglosen demokratischen Entscheidungsprozesses steht. Die Tatsache, dass die im Fall der Riester-Rente stattgefundenen Abstimmungen im Bundestag, aber vor allem im Bundesrat erfolgreich waren, liegt wiederum an weiteren Praktiken, die im Folgenden skizziert werden.

Die Gewerkschaften konnten während des Reformprozesses durchaus kleinere »Erfolge in der Rentendiskussion« (FAZ vom 19.12.2000) erzielen. Im Zuge einer *Vereinbarung* verständigten sich die Gewerkschaften mit dem politischen Entscheidungszentrum auf ein 67-prozentiges Rentenniveau. Dennoch können die Gewerkschaften, wie die SPD-Linke, als die Verlierer der politischen Auseinandersetzung bezeichnet werden, da die Altersvorsorge entgegen ihren ursprünglichen Interessen nicht mehr ausschließlich auf der paritätischen Finanzierung basiert. Diese war für die Gewerkschaften und die SPD-Linke von hohem symbolischem Wert (Hinrichs 2004: 278). Damit kann die in der Politikwissenschaft verbreitete Annahme, nach der die erfolgreiche Verabschiedung von Rentenreformen maßgeblich auf die Zustimmung der Gewerkschaften angewiesen ist, nicht bestätigt werden (vgl. u.a. Regini 2000; Rhodes 2001). Und auch die Sozialpolitiker können als Verlierer der Reform bezeichnet werden, da sie systematisch aus dem Politikprozess herausgedrängt wurden, wodurch auch ihre Expertise nicht einfließen konnte (Hegelich 2008: 199). Bedeutender als die vom politischen Entscheidungszentrum größtenteils ignorierte Expertise ist allerdings, dass die traditionellen Sozialpolitiker weder das institutionelle Ziel der Lebensstandardsicherung verteidigen konnten, noch in der Lage waren, die Einführung der privaten Altersvorsorge zu verhindern (Hering 2004: 369).

Die Rolle der Opposition ist weniger eindeutig. Aufgrund der Unionsmehrheit im Bundesrat sah sich das politische Entscheidungszentrum genötigt, Veränderungen an den formulierten Gesetzen vorzunehmen. Zum einen musste die Riester-Reform aufgespalten werden, um das AVmEG durch den Bundestag bringen zu können (Vgl. Hegelich 2008: 236). Zum anderen mussten den Oppositionsparteien im Rahmen von *Verhandlungen* Kompromisse abgerungen werden, damit die Hürde des Bundesrates passiert werden konnte. Diese Art der Verhandlung kann als *Bargaining* klassifiziert werden. Zusätzlich musste mit den durch eine Große Koalition regierten Ländern verhandelt werden. Die hier durch das politische Entscheidungszentrum gemachten Zusagen und Zugeständnisse können als *Belohnung* für ein positives Abstimmungsverhalten bezeichnet werden. Dies geschah etwa durch die Einrichtung der neuen Zentralstelle für das Altersvermögensgesetz in Brandenburg.

Die Einschätzung, Schröder habe die Union im Bundesrat durch taktische Manöver gekonnt ausgetrickst (Walter 2002: 10), kann da-

rüber hinaus als eine Konfliktstrategie interpretiert werden und die Behauptung einer informellen großen Koalition (Schmidt 2002; Schmidt 2005a: 170; Marschall/Strünck 2010) infrage stellen. In dieser Phase allerdings die *Konfrontation* als eine dominierende Praktik zu bezeichnen, würde dem Verlauf und der Position des politischen Entscheidungszentrums in dieser Phase nicht gerecht. Dennoch wurde der Parteienwettbewerb im Vergleich zu alten Aushandlungsprozessen bedeutender (Lamping/Rüb 2006: 461). Einerseits macht der Entscheidungsprozess deutlich, dass die Unionsparteien trotz stellenweiser Kooperationsbereitschaft zumeist gegen die Riester-Reform opponierten, so dass diese nicht im Konsens zustande kommen konnte (Hinrichs 2004: 281). Andererseits muss aber auch darauf verwiesen werden, dass keine unüberbrückbaren inhaltlichen Differenzen zwischen Union und SPD auszumachen waren (Auth 2002: 304). So existierte etwa eine informelle Übereinkunft zwischen Sozial- und Christdemokraten hinsichtlich dreier Punkte: »the goal of restructuring the pension system, the size of the reduction in the level of pension benefits, and the cutback of survivors' pension« (Hering 2005: 21).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass durch den vielfältigen Einsatz aller sieben von Rüb (2009; 2011) beschriebenen politischen Praktiken zu unterschiedlichen Zeitpunkten des rentenpolitischen Entscheidungsprozesses sämtliche im deutschen Sozialstaat vorhandenen institutionellen Blockaden überwunden werden konnten. Dieser Befund ist insofern bedeutsam, als die Rentenpolitik für pfadgebundene Entwicklungen geradezu prototypisch schien und dem deutschen Sozialstaat wegen fehlender Machtkonzentration eher Reformblockaden attestiert wurden (Hinrichs 2004: 283). Die Reform demonstriert eindrucksvoll, »dass die dem deutschen System inhärenten Blockaden nicht unüberwindbar sind und radikale Kurswechsel in der Politik nicht zwangsläufig verhindern« (Trampusch 2008a: 259).

5.3 HARTZ-REFORMEN

Die Arbeitsmarktpolitik stellt ein zentrales Feld materieller Reproduktion entwickelter Industriestaaten dar. Es ist daher naheliegend, dass Regierungen versuchen, sich in diesem Politikfeld besonders zu profilieren. Angesichts des – durch Regierungen und Arbeitsmarkt-

experten als »unzeitgemäß« (Schmid 2006: 377) aufgegebenen – Ziels der Vollbeschäftigung wird offensichtlich, dass sich kapitalistische, international verflochtene Ökonomien nicht einfach steuern lassen. Staatliche Interventionen bedürfen in der Regel politischer Mehrheiten und finanzieller bzw. organisatorischer Ressourcen. Arbeitsmarktpolitische Steuerung wird besonders in Deutschland als Problem »mit [...] ausgeprägte[m] Hang zur Einschränkung der Regierungsmacht und langwierigen Verhandlungen« (Blancke/Schmid 2003: 215) diskutiert. Daher scheint gerade am Beispiel der deutschen Arbeitsmarktpolitik die vorherrschende Theorie der Reformblockade unschlagbar (Schmid 2006: 367). Einschneidende Reformvorhaben oder Richtungsänderungen, die die Interessen einflussreicher Akteure berührten, endeten entweder in einer Blockade oder als Kompromissprodukt auf kleinstem gemeinsamen und damit oft wenig effektivem Nenner (Lamping/Schridde 2004: 40).

Die rot-grüne Arbeitsmarktpolitik stellt diese Sichtweise jedoch zumindest partiell infrage. Als Folge rot-grüner Reformmaßnahmen lässt sich ein Paradigmenwechsel von einer aktiven zu einer »autoritär-aktivierenden« (Oschmiansky/Mauer/Schulze Buschoff 2007: 292) Arbeitsmarktpolitik feststellen. Dieser Paradigmenwechsel geht mit einer »Ausweitung direkter und indirekter staatlich-autoritativer Intervention« (Dingeldey 2008: 314) einher und stellt eine transformative Wende hin zu einer graduellen Liberalisierung der Arbeitsmarktpolitik (Siegel 2007: 393) dar. Diese auf das *Resultat* der Reformen bezogenen Befunde werfen aber auch Fragen nach deren *Zustandekommen* auf. Die Governance-Theorie geht im Kontext der deutschen Arbeitsmarktpolitik von einer Stärkung korporativer Akteure aus. Demnach findet eine Konzertierung von Politik und organisierten Interessen häufiger dann statt, »wenn sozialdemokratische Parteien an der Regierung beteiligt sind« (Weßels 2007: 152). Am Beispiel der Hartz-Reformen wird jedoch gezeigt, dass es im Zuge des Entscheidungsprozesses *nicht* zu einer Zunahme kooperativer Steuerung kommt. Vielmehr – so die hier vertretene These – zeigt sich am Beispiel der Arbeitsmarktreform eine Hierarchisierung und Kompetenzbündelung auf der Ebene des politischen Entscheidungszentrums. Die verminderten Einflüsse von ehemals fest in die Arbeitsmarktpolitik integrierten Interessengruppen deuten darauf hin, dass die Hartz-Gesetze mit der Reformblockadethese nur schwer zu vereinbaren sind (vgl. auch Schmid 2006: 367). In der Arbeitsmarktpolitik werden zwar nicht-staatliche Steuerungsmodi als Ergebnis der

Reformen gestärkt. Ein signifikanter Mangel staatlicher Handlungsfähigkeit zeigt sich im Entscheidungsprozess jedoch nicht.

Die Hartz-Gesetze stellen eine hochkomplexe Verbindung von Organisations-, Instrumenten- und Strukturreform dar (Nullmeier 2008: 176). Anspruch dieses Kapitels ist die Untersuchung staatlicher Handlungsfähigkeit am Beispiel von Kernexekutive und politischem Entscheidungszentrum sowie deren Interaktion mit weiteren arbeitsmarktpolitischen Akteuren. Dabei geht es nicht um eine vollständige Abbildung dieses vielschichtigen und langwierigen Entscheidungsprozesses. Vielmehr sollen jene Aspekte Erwähnung finden, die zur Beantwortung der Frage nach den Bedingungen staatlicher Handlungsfähigkeit einen substantiellen Beitrag leisten. Das Kapitel der Problemdefinition (5.3.1) stellt neben den arbeitsmarktspezifischen Problem Diagnosen und dem daraus abgeleiteten politischen Übergang zur Alternativlosigkeit der Reformen auch die Marginalisierung des Bündnisses für Arbeit sowie die für den gesamten Reformprozess der Hartz-Gesetze relevanten Akteure vor. In der Phase des Agenda-Settings (5.3.2) stehen die Einsetzung der Hartz-Kommission sowie ihre signifikante Funktion zur Erschließung zusätzlicher staatlicher Handlungsspielräume im Zentrum der Betrachtung. Bei der Politikformulierung (5.3.3) geht es um die Darstellung der aus den Kommissionsergebnissen entwickelten Gesetze Hartz I bis Hartz IV. Darüber hinaus werden auch die Reaktionen auf die Ergebnisse der Kommission thematisiert, die hinsichtlich der Strategie des politischen Entscheidungszentrums von großer Bedeutung waren. Die Darstellung der Entscheidungsphase (5.3.4) ist aufgrund der vier Hartz-Gesetze vergleichsweise umfangreich. Dies hängt auch damit zusammen, dass die Vorschläge der Hartz-Kommission nachträglich Teil der sogenannten Agenda 2010 wurden. Hinsichtlich der Entscheidung für die Gesetze Hartz III und insbesondere Hartz IV übernimmt die Agenda 2010 eine zentrale Rolle. Wie bereits bei der Riester-Reform schließt jeder dieser Abschnitte mit einem konzisen Blick auf die in den jeweiligen Phasen zum Einsatz gekommenen politischen Praktiken.

5.3.1 Problemdefinition

Probleme, die als politisch relevant betrachtet werden, erzeugen einen Handlungsdruck, der die Voraussetzung für die Initiierung eines Reformprozesses darstellt. Auch die deutsche Arbeitsmarktsituation wurde zu Beginn der rot-grünen Koalition von der Politik als Problem

wahrgenommen. Die Definition der arbeitsmarktpolitischen Problemlage wurde während des Entscheidungsprozesses und insbesondere durch die Agenda 2010 immer wieder ergänzt. Daher werden in dieser Phase jene Reformargumente vorgestellt, die den gesamten Prozess wesentlich prägten. In einem zweiten Schritt sollen dann die Akteure der Kernexekutive und des politischen Entscheidungszentrums vorgestellt werden, die ebenfalls über den gesamten Prozess der Hartz-Reform – vom Ende des Bündnisses für Arbeit bis zur Agenda 2010 – eine maßgebliche Rolle spielten.

Von der Problemdiagnose zum Sachzwang

Zu einem der gravierendsten Probleme bundesdeutscher Arbeitsmarktpolitik zählt nach dem Ende des »Goldenen Zeitalters der Vollbeschäftigung« (Schmidt 1992: 28) die anhaltend hohe *Massenarbeitslosigkeit*. Diese wurde als »Achillesferse des Modells Deutschland« (Offe 2002: 277) und von der Politik als der »größte politische Skandal in Deutschland« (Hombach 1998: 179) beschrieben. Ihre Bekämpfung wird seitdem von allen Parteien und politischen Akteuren als eine der wichtigsten Aufgaben bezeichnet. Gesamtgesellschaftlich ist Arbeitslosigkeit nicht in erster Linie ein individuelles Problem der Betroffenen, sondern ein Problem des Sozialstaates. Zum einen kommt das Paradoxon der Sozialversicherung in Bezug auf die Arbeitslosenversicherung voll zum Tragen: Die Sozialversicherung kommt aufgrund ihrer Abhängigkeit von der Beschäftigung gerade dann in finanzielle Nöte, wenn sie am meisten gebraucht wird. Zum anderen galt die Zahl der Arbeitslosen seit dem Wahlkampf 1998 als *der* Maßstab, an dem sich Gerhard Schröder messen lassen wollte:

Ich habe immer gesagt, ich will mich messen lassen an der signifikanten Reduzierung der Arbeitslosigkeit. Und ich füge hinzu: Wenn wir das in der nächsten Legislaturperiode nicht schaffen, die Arbeitslosigkeit zurückzuführen und das Ausbildungsplatzproblem zu lösen, dann haben wir es auch nicht verdient, wieder gewählt zu werden (zit.n. Hamburger Abendblatt vom 10.07.2002).

Damit wurde die Arbeitslosigkeit zum »strategischen Kernproblem« des »Systems Schröder« (Hasel/Hönigsberger 2007: 92). Da die stetig steigende Arbeitslosenquote dem ursprünglich propagierten Ziel Schröders diametral entgegenliefe, kann die Arbeitslosigkeit auch für

die Arbeitsmarktpolitik als Schock klassifiziert werden, der unmittelbar staatliches Handeln provozieren musste. Als die zentralen Problemverursacher der hohen und dauerhaften Arbeitslosigkeit wurden insbesondere drei Faktoren genannt:

- die Inflexibilität des Arbeitsmarktes,
- das zu hohe Lohnniveau sowie
- die zu hohe Belastung mit Lohnnebenkosten.

Die Arbeitsmarktpolitik kann daher unbestritten als Aufgabenfeld für politisch-administrative Einflussnahme bezeichnet werden (vgl. auch Egle 2009: 44; Siefken 2007: 183).

Wie bereits bei der Problemdefinition der Riester-Rente spielte die *Globalisierung* auch hinsichtlich der rot-grünen Arbeitsmarktreformen eine bedeutende Rolle. Die ›Beschwörung der Globalisierung‹ wurde im Rahmen der sozialpolitischen Auseinandersetzung zunächst noch von prominenten Sozialdemokraten als ein Instrument konservativer Kräfte bezeichnet (Dreßler 1997). Für die rot-grünen Arbeitsmarktreformen wurde der Verweis auf die Globalisierung aber zentral. Die bisherige Hegemonie der industriellen westlichen Welt, so Schröder, sei längst Vergangenheit: »Andere haben aufgeschlossen und treten als Konkurrenten auf den Weltmärkten an. Unsere gesamte Politik der Reformen und der Erneuerung war ein Reflex auf diese globale Herausforderung« (Schröder 2006: 377). Damit stellt Schröder einen direkten Zusammenhang zwischen der Veränderung der Sozialstaatsstruktur und einem verschärften Wettbewerb zwischen den Volkswirtschaften her. Auch in Schröders Regierungserklärung zur Agenda 2010 vom 14. März 2003 (vgl. Kap. 5.3.4) wird betont, dass die arbeitsmarktpolitischen Akteure im Kontext »radikal veränderter Bedingungen« eine aktive Handlungsposition einnehmen müssten (vgl. Der Spiegel 17/2003):

Entweder wir modernisieren, und zwar als soziale Marktwirtschaft, oder wir werden modernisiert, und zwar von den ungebremsten Kräften des Marktes, die das Soziale beiseite drängen würden. [...] Daraus ergibt sich nur eine Konsequenz: Der Umbau des Sozialstaates und seine Erneuerung sind unabweisbar geworden (Schröder 2003: 617).

Zwar war Schröder angesichts dieser Problemdefinition bereit, über Details zu reden. Die grundsätzliche Linie stand jedoch nicht zur Dis-

position (Schröder 2006: 398). Der Verweis darauf, dass »nur eine Konsequenz« aus der Problemanalyse zu ziehen sei, bezog sich aber nicht auf die *allgemeine* Notwendigkeit sozialpolitischer Veränderungen, sondern stets auf die *konkreten* Reformvorschläge der Regierung. Wie bereits bei der Riester-Rente ist die argumentative Begründung der Arbeitsmarktreformen an die vom politischen Entscheidungszentrum betonte *Alternativlosigkeit* gekoppelt (Tils 2011b: 123). Der Verweis auf das zwingend Erforderliche erzeugt eine Argumentationslücke, die gleichzeitig Handlungsspielräume explizit ausschließt. Der Hinweis auf alternative Handlungsspielräume seitens der Reformgegner stieß daher im politischen Entscheidungszentrum immer wieder auf Unverständnis. »Alternative Deutungen der wirtschaftlichen Probleme wurden als generisch und nicht zutreffende Aussagen wahrgenommen, nicht als einzubeziehende Ansichten« (Nullmeier 2008: 168).

Bereits in der Phase der Problemdefinition hatte das Argument eines bestehenden *Sachzwangs* Folgen für die Kommunikation zwischen dem politischen Entscheidungszentrum und den Reformgegnern. Vor allem gegenüber Partei und Gewerkschaften diente das Argument der durch Sachzwänge »gebundenen Hände« als Begründung für weitreichende Reformen (Dyson 2005: 226). Der ökonomische Sachzwang bestimmte die Logik der durch die Arbeitsmarktreformen durchgesetzten Kürzungen (vgl. u.a. Hennecke 2004: 11; Wiesendahl 2004: 21; Walter 2005b; Korte 2007: 178; Delhees u.a. 2008: 125). Die Betonung der Notwendigkeit der Reformen von der Phase der Problemdefinition bis zur Entscheidungsphase macht deutlich, dass die Regierung kein Interesse an der Nutzung von Verhandlungsspielräumen hatte und gewillt war, Durchsetzungsfähigkeit zu demonstrieren (Nullmeier 2008: 179).

Die Marginalisierung des Bündnisses für Arbeit

Die Frage, wer während des gesamten Entscheidungsprozesses an den Hartz-Reformen beteiligt war, ist nicht eindeutig zu beantworten, da in den unterschiedlichen Phasen verschiedene Akteure in unterschiedlichem Ausmaß an den Arbeitsmarktreformen beteiligt waren. Zu Beginn der rot-grünen Regierung war das Bündnis für Arbeit als Ort für die strukturellen arbeitsmarktpolitischen Reformen vorgesehen. Spätestens mit der Einsetzung der Hartz-Kommission wurde dieses Bündnis arbeitsmarktpolitisch unbedeutend. Zusätzlich wurden mit der im September 2002 von Rot-Grün gewonnenen Bundestagswahl wichtige Akteure der Kernexekutive ausgewechselt. Daher

sollen im Folgenden die für sämtliche Hartz-Reformen wichtigen Akteure der Kernexekutive vorgestellt werden. Dabei spielt das Bündnis für Arbeit allerdings insofern eine Rolle, als seine Marginalisierung und spätere Beendigung für die arbeitsmarktpolitische Generierung staatlicher Handlungsfähigkeit grundlegend war.

Die Geschichte der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland ist korporatistisch geprägt und basiert auf einer engen Symbiose zwischen Staat, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden (Trampusch 2002: 36). Die konzertierte Aktion der 1970er Jahre sollte vor allem einer stabilitätskonformen makroökonomischen Politik dienen. Das von Schröder 1998 initiierte Bündnis für Arbeit hingegen zielte auf *institutionelle Reformen* der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik (Fickinger 2005; Hassel/Höppner 2006: 23) und sollte dort reformpolitische Handlungsspielräume eröffnen (Siegel 2007: 395). Das Bündnis war für die rot-grüne Regierung anfangs das wichtigste Projekt im Bereich der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik und wird in der politikwissenschaftlichen Literatur im Kontext eines Funktionswandels vom *hierarchischen* zum *moderierenden* und *kooperativen* Staat besprochen (Heinze 2003: 137). Es stellte den Versuch einer langfristig angelegten Konzertierung zwischen der Bundesregierung und den Tarifparteien dar. Zugleich sollte mithilfe dieses korporatistischen Instrumentes die wirtschaftspolitische Steuerungsfähigkeit der Bundesregierung erhöht werden (Zohlnhöfer 2001: 255). Dabei waren die Erwartungen Schröders an das Bündnis von Beginn an sehr hoch:

Ich erwarte, daß sich die Gesprächspartner vom Denken in angestammten Besitzständen und von überkommenen Vorstellungen lösen. [...] Hier in Deutschland haben sozial verantwortliche Unternehmer und tüchtige, ökonomisch denkende Betriebsräte unsere Mitbestimmung zu einem modernen, weltweit vorbildlichen Modell entwickelt. Dies werden wir verteidigen und ausbauen. Das Bündnis für Arbeit ist der richtige Ort, um sich den drängenden Fragen zu stellen [...]. [A]lle stehen in der Pflicht, das Beste zu geben: Zusammenarbeit, Zukunftswillen und Zuversicht – das sind die Koordinaten des Bündnisses für Arbeit und Ausbildung (Schröder 1998b).

In Anlehnung an das »Modell Deutschland« wurde das Bündnis als *konsensorientierte* Institution eingerichtet. Seine Einberufung stellte somit einerseits keinen grundsätzlichen und markanten Wandel in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik dar (Heinze 2003: 149). Andererseits bricht dieses Bündnis mit einer den deutschen Sozial-

staat bis dahin prägenden Tradition. War Sozialpolitik zuvor Bestandteil von Gesprächen in der Bundesanstalt für Arbeit, dem Arbeitsministerium und dem ihm angegliederten Netzwerk aus Verbänden und Sozialpolitikern, so wurde mit dem Bündnis zum ersten Mal Sozialpolitik zum Gegenstand von Spitzengesprächen im Bundeskanzleramt (Trampusch 2005). Dieser Traditionsbruch blieb nicht ohne Kritik. Gerade die Gewerkschaften fürchteten eine Instrumentalisierung des Bündnisses durch die Interessen des politischen Entscheidungszentrums. IG-Metall-Chef Klaus Zwickel tat sich schwer, »sein Kind Bündnis für Arbeit derart im System Schröder vereinnahmt zu sehen, und drohte hin und wieder mit dem Ausstieg« (Meng 2002: 67).

Im Verlauf des Bündnisses zeigte sich, dass der Versuch, staatliche Handlungsfähigkeit im Bereich der Arbeitsmarktpolitik zu erhöhen, nicht im Rahmen des Bündnisses erzielt werden konnte. Anfangs ging es dort vor allem um die Verbesserung der Beziehungen zwischen den Sozialpartnern und die Förderung ihrer Kompromissbereitschaft. *Inhaltliche* Fortschritte wurden jedoch dadurch verhindert, dass sich die Beteiligten nicht darüber einigen konnten, welche Bereiche in die Beratungen einbezogen werden sollten und welche nicht (Zohlhoyer 2001: 255). Die Gewerkschaften setzten auf eine Mischung aus keynesianistischer Makropolitik und Arbeitszeitverkürzung zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Die Arbeitgeberseite hingegen vertrat vor allem neoliberale Ansätze in Form von Senkung der Lohnkosten durch dauerhafte Lohnmoderation sowie Senkung der Lohnnebenkosten durch Sozialabbau. Die Vorstellungen der Sozialpartner hinsichtlich der arbeitsmarktpolitischen Reformen erwiesen sich also als weitgehend unvereinbar. Insofern kam es im Bündnis für Arbeit eher zu einer Konfrontation als zu einer Konzertierung der Interessen (Weißels 2007: 154).

Da beide Seiten ihre Interessen besser außerhalb der Bündnisrunden verfolgen konnten, zog sich das Bündnis für Arbeit hin, ohne dabei nennenswerte Reformen auf den Weg zu bringen (Hassel/Höppner 2006: 24). Anfang März 2003 löste Schröder das Bündnis schließlich auf. Das Scheitern des Bündnisses führte er nicht auf die unterschiedlichen ökonomischen Interessen von Arbeit und Kapital zurück. Vielmehr diagnostizierte er eine fehlende Bereitschaft der Teilnehmer, sich auf die neuen weltökonomischen Bedingungen einzustellen, und unterstellte ihnen ein fehlendes »Maß an Reflexion und Kenntnis der weltwirtschaftlichen Abläufe [...]« (Schröder 2006: 90). Dabei standen neben der Union insbesondere die Gewerkschaften

ten und mit ihnen gewerkschaftsnahe Sozialdemokraten als reformunwillig und illusionär im Zentrum der Kritik:

Zu beobachten war eine unsägliche Melange der an einem innenpolitischen Konsens weitgehend uninteressierten Wirtschaftsverbände auf der einen und der ihr eng verbundenen Union auf der anderen Seite. Die Union erwartete zugleich von den ihr nahestehenden Verbandsvertretern im »Bündnis für Arbeit«, jeden Anschein eines Erfolgs für die Regierung zu vermeiden. Und die Gewerkschaften, die sich trotz gegenteiliger Erkenntnisse von der sozialdemokratisch geführten Regierung einen Aufschub tiefgreifender Reformen erhofften, bliesen in das gleiche Horn, weil sie programmatisch noch einen Kurs steuerten, der sich von der guten alten Zeit der verflorenen westdeutschen Bundesrepublik nicht zu lösen vermochte (Schröder 2006: 272-273).

Schröder machte den Beteiligten deutlich, dass »die Regierung [...] nun allein handeln müsse[], um die notwendigen Reformen voranzubringen. Vierzehn Tage später stellte ich dann im Deutschen Bundestag mein Modernisierungsprogramm der Agenda 2010 vor« (Schröder 2006: 90-91).

Mit dem Scheitern des Bündnisses für Arbeit scheiterten also nicht nur alle Versuche, die Anpassung des Arbeitsmarktes durch einen dreiseitigen nationalen Pakt zwischen Staat, Gewerkschaften und Arbeitgebern zu erreichen (Streck 2003). Gleichzeitig markiert das Ende des Bündnisses den ausdrücklichen Willen, arbeitsmarktpolitische Kompetenzen auf der Ebene des politischen Entscheidungszentrums und zu Lasten der Sozialpartner zu bündeln. Damit sollte einem drohenden Verlust staatlicher Handlungsfähigkeit entgegengewirkt werden. Die grundsätzlichen (inhaltlichen) Voraussetzungen für ein verstärktes Handeln seitens der Kernexekutive waren zum Zeitpunkt der Beendigung des Bündnisses und mit der Berufung der Hartz-Kommission bereits geschaffen.

Das Akteursset der Hartz-Reformen

Die »*Kommission für moderne Dienstleistung am Arbeitsmarkt*« (Hartz-Kommission) wurde am 22. Februar 2002 von Schröder als Expertenkommission eingesetzt und wird mitunter als »zweite Regierung« (Lamping 2006: 239) bezeichnet, die explizit das Sozialministerium umgangen habe. Da aber Expertenkommissionen häufig auch gegenläufige Argumente hervorbringen, bleibt die Entscheidung notwendig

ein politischer Akt (Bogner/Menz 2002: 395). Aufgrund der fehlenden Exekutivrechte war sie kein Teil der Kernexekutive. Vielmehr übernahm sie die Funktion der *Vorverhandlung* (vgl. dazu auch Kap. 5.3.2) und fungierte als »Impulsgeber« im Reformprozess der Arbeitsmarktpolitik (Siefken 2007: 224-225). Formal entspricht der Reformverlauf dem klassischen Gesetzgebungsprozess der Bundesrepublik: Die Gesetzesentwürfe werden durch die Ministerialverwaltung erarbeitet, im Kabinett beschlossen, ins Parlament eingebracht, an die Fachausschüsse überwiesen und im Bundestag beschlossen. Zustimmungspflichtige Gesetze kommen zusätzlich im Bundesrat zur Abstimmung und werden gegebenenfalls im Vermittlungsausschuss des Bundesrates gebilligt und nach finaler Abstimmung endgültig verkündet. Dennoch spielt die Hartz-Kommission für die Bestimmung des Akteurssets eine wichtige Rolle, wie im Folgenden gezeigt wird.

Wer aber bildete die Kernexekutive im Reformprozess der Hartz-Gesetze? Hier sind an erster Stelle der *Kanzler* und das *Kanzleramt* zu nennen. Ihre herausragende Bedeutung zeigt sich daran, dass die Hartz-Kommission weitgehend in »Eigenregie« des Kanzleramtes betrieben wurde (Nullmeier 2008: 163). Dies ist bereits ein erster Hinweis darauf, dass das Kanzleramt während des gesamten Prozesses eine wesentliche Rolle spielte. Es stellte die *zentrale Machtressource* des Machtapparates Schröders dar (Korte 2007: 180). Nach dem Kanzler war es vor allem sein Kanzleramtschef Frank-Walter Steinmeier, dem es nach dem Wechsel an die Spitze des Kanzleramtes 1999 gelungen war, die Regierungszentrale als Machtressource des Kanzlers zu konsolidieren (Murswiek 2003: 129). Er sorgte nach der von Rot-Grün gewonnenen Bundestagswahl 2002 nicht nur für Kontinuität im Kanzleramt, sondern leistete auch wichtige inhaltliche Vorarbeiten zur Agenda 2010. Bereits vor der Bundestagswahl hatte er als Leiter einer Planungsgruppe im Kanzleramt einen Plan zur Umsteuerung in der Wirtschafts- und Sozialpolitik entwickelt. Zu den Protagonisten dieser als »Gruppe 2010« tagenden Akteure gehörten Schröder, Steinmeier und Wolfgang Clement. Unterstützt wurde diese Gruppe von Béla Anda, Thomas Steg, Sigrid Krampitz und Reinhard Hesse sowie Bernd Pfaffenbach und Günter Horzetzky aus dem Bundeskanzleramt. Diese »Kerngruppe« (Nullmeier 2008: 155) besaß nur wenige Verflechtungen und Verbindungen mit anderen zentralen Gruppen in Partei und Regierung. Zugleich zeigt auch der *Ausschluss des Sozialministeriums* aus der Tagungsrunde im Februar 2003, »dass diese Gruppe nicht auf Integration ausgerichtet war, sondern die Profilie-

«... die Durchsetzung eines bestimmten Politikansatzes vorantreiben sollte» (Nullmeier 2008: 155).

Weil das Kanzleramt zentral am Entscheidungsprozess beteiligt war, traten auch »traditionelle« Konflikte zwischen Arbeits-, Wirtschafts- und Finanzministerium in den Hintergrund. Die Funktion des zuständigen Bundesministeriums für Arbeit im Reformprozess muss allerdings differenziert werden in die Zeit vor der Bundestagswahl im September 2002 und in die Zeit nach der Bundestagswahl. Ab dem Zeitpunkt der Einberufung der Hartz-Kommission spielte das Arbeitsministerium keine zentrale Rolle mehr. Weder war auf Seiten des BMAS klar, was mit der Hartz-Kommission anzufangen sei und in welche Richtung sie gesteuert werden sollte, noch hatte die Kommission von Anfang an größere Möglichkeiten der Einflussnahme (Siefken 2007: 226).

Nach der gewonnenen Bundestagswahl 2002 wurden neue Konstellationen im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik geschaffen. Walter Riester wurde als Bundessozialminister abberufen. Mit der Neubildung des »Superministeriums« für Wirtschaft und Arbeit unter der Führung von Wolfgang Clement und dem ebenfalls neu gebildeten Ministerium für Gesundheit und soziale Sicherung unter Ulla Schmidt kamen zwei prominente sozialpolitische Akteure hinzu. Der neue Zuschnitt der Ministerien war für die Kompetenzbündelung überaus wichtig. Durch die Überführung wesentlicher Abteilungen in das neue Ministerium für Wirtschaft und Arbeit konnte die traditionelle Sozialpolitik stärker kontrolliert und in ökonomische Perspektiven integriert werden. So ließen sich die Hartz-Reformen dort mit wirtschaftspolitischen Konzepten in einem organisatorischen Gesamtrahmen planen und gesetzgeberisch auf den Weg bringen (Nullmeier 2008: 155). Erst mit Wolfgang Clement konnte überhaupt das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit geschaffen werden (Murswieck 2003: 130). Bei seiner Berufung spielte es eine wichtige Rolle, dass Clement ein grundsätzlicher Befürworter des Modernisierungskurses und der Arbeitsmarktreformen war, der großes Interesse an der Umsetzung der Hartz-Reformen hatte (Hartz 2007: 219). Anhand der Praxis seiner Politik und zahlreicher Äußerungen zu einzelnen umstrittenen Policy-Fragen wird Clement auch als einer der »exponiertesten Modernisierer« (Meyer 2007: 95) bzw. als »Hauptpromotor der Reformpolitik in der SPD« (Klein 2007: 170) bezeichnet. Auch deswegen spielte er für das Kanzleramt eine bedeutende Rolle im Reformprozess.

Ein weiterer wichtiger Akteur im Entscheidungsprozess war Franz Müntefering in seiner Funktion als Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion ab 2002. Da es keine gravierenden inhaltlichen Differenzen zwischen ihm und Schröder gab, agierte Müntefering stets als Unterstützer und Mehrheitsbeschaffer und kann angesichts der knappen Mehrheiten als ein zentraler Akteur bei der parlamentarischen Steuerung bezeichnet werden (Korte 2007: 180). Insbesondere mit Beginn der Agenda-2010-Politik präsentierte sich Müntefering »als die Verkörperung einer genuin sozialdemokratischen Brücke zwischen Traditionalisten und Modernisierungspolitik« (Meyer 2007: 89). Diese Brückenfunktion war überaus wichtig, da der Konflikt in Partei und Fraktion den gesamten Hartz-Prozess wesentlich prägte. Angesichts der inhaltlichen Nähe zu Schröder bzw. seiner Zugehörigkeit zum »System Schröder« (Raschke/Tils 2007: 510), sowie der nach der Bundestagswahl laut gewordenen Kritik an Müntefering, er führe die Fraktion stark autoritär (FAZ vom 16.11.2002), relativiert sich allerdings die ihm zugeschriebene Vermittlerrolle. Das politische Entscheidungszentrum setzte sich also zusammen aus Bundeskanzler Schröder, Kanzleramtschef Steinmeier, »Superminister« Clement sowie dem Fraktionsvorsitzenden Müntefering.

Die Grünen waren kein Teil der Kernexekutive. Sie waren allenfalls über punktuelle und bilaterale Kontakte zwischen Schröder und Fischer sowie zwischen Steinmeier und der Fraktionsführung der Grünen in den Prozess integriert. Auch die SPD und ihre Fraktion spielten keine tragende Rolle im politischen Entscheidungszentrum (Nullmeier 2008: 155). Im Vergleich zum kleinen Koalitionspartner und der SPD spielte die Opposition eine wesentlich bedeutendere Rolle. Neben ihrer Funktion innerhalb der Parteiendemokratie war die CDU/CSU vor allem aufgrund ihrer Mehrheit im Bundesrat ein wichtiger Akteur der Kernexekutive, der seinen Einfluss insbesondere in den Vermittlungsausschüssen zu einzelnen Hartz-Gesetzen (vgl. dazu Kap. 5.3.4) geltend machen konnte.

Politische Praktiken in der Phase der Problemdefinition

In Analogie zu den politischen Praktiken der Riester-Reform prägen in der Phase der Problemdefinition vor allem die Praktiken der *indirekten Drohung* sowie der *Weisung* das Bild. Die hohe Arbeitslosigkeit war im Hinblick auf die Struktur der Sozialversicherung in Deutschland sowie das politische Ziel, sich in einer verschärften internationalen Standortkonkurrenz zu behaupten, Hauptaugenmerk der Re-

gierung Schröder. Die signifikante Reduzierung der Arbeitslosigkeit war der Maßstab, an dem Schröder sich messen lassen wollte (zit.n. Hamburger Abendblatt vom 10.07.2002) und wurde damit zum »strategischen Kernproblem« (Hasel/Hönigsberger 2007: 92). Die *indirekte Drohung* im Bereich der Arbeitsmarktpolitik brachte Schröder in der Formulierung »Entweder wir modernisieren [...], oder wir werden modernisiert [...]« auf den Punkt (Schröder 2003: 617).

Der Umbau des Sozialstaates war nach Schröders Ansicht die einzige Konsequenz aus der Globalisierung (Schröder 2006: 398). Schröder organisierte ein politisches Entscheidungszentrum, welches diesem Zweck entsprach. Auch am Beispiel der Hartz-Reformen wird also die Bedeutung der personellen *Weisungsbefugnis* für den Reformprozess sichtbar. Diese zeigte sich insbesondere an den Personalien Frank-Walter Steinmeier, Wolfgang Clement und Franz Müntefering. Während Steinmeier die Regierungszentrale als Machtressource des Kanzlers konsolidierte, war Clements Rolle hinsichtlich der Regierungsorganisation aus zweierlei Gründen von Bedeutung: zum einen, weil er als »Modernisierer« hinter dem sozialpolitischen Kurs Schröders stand und sich deutlich für die Umsetzung der Hartz-Reformen einsetzte (Hartz 2007: 219), und zum anderen, weil er nach der Abberufung Riesters Minister des neu gebildeten »Superministeriums« für Wirtschaft und Arbeit wurde. Diese institutionelle Veränderung stellt ebenfalls eine *Weisung* dar und zeigt, in welchem Umfang Politik in der Lage ist, über institutionelle und organisatorische Rechte und Ressourcen zu entscheiden. In Bezug auf die Verbindung zur Partei war Franz Müntefering in seiner Funktion als Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion ab 2002 unverzichtbarer Bestandteil des politischen Entscheidungszentrums. Er übernahm als Mehrheitsbeschaffer für die Reformpolitik eine Brückenfunktion zwischen Modernisierern und Traditionalisten (Meyer 2007: 89). Diese Brückenfunktion war deshalb so wichtig, weil der Konflikt in Partei und Fraktion den gesamten Hartz-Prozess wesentlich prägte. Bei der Auswahl seiner Mitarbeiter und Berater bewertete Schröder insgesamt die Unabhängigkeit von der Partei als positive Eigenschaft (Meng 2002: 27; Niclauß 2004: 355). Zur Bestimmung der Handlungsfähigkeit des politischen Entscheidungszentrums ist die Organisation, Besetzung und Vernetzung des unmittelbaren Mitarbeiterumfeldes des Kanzlers demnach eine wichtige Variable.

5.3.2 Agenda-Setting

Bereits vor dem offiziellen Ende des Bündnisses für Arbeit veranlasste die Regierung mit der Einberufung der Hartz-Kommission einen radikalen Wandel ihrer politischen Strategie im Bereich der Arbeitsmarkt-reform. Hatte das politische Entscheidungszentrum – von marginalen Reformen abgesehen¹⁹ – zunächst keine Agenda-Setter-Funktion übernommen (Merkel 2003: 181), wurde mit der Einberufung der Hartz-Kommission das korporatistische Arrangement in Frage gestellt. Statt nach einem sozialpolitischen Konsens zwischen Staat, Kapital und Arbeit zu suchen, handelten die Verantwortlichen im Alleingang und unter Bruch des »Rheinischen Konsensmodells« (Lamping 2006: 237). Das Agenda-Setting erfolgte weitgehend durch das politische Entscheidungszentrum um das Kanzleramt und nur unter geringer Beteiligung von Ministerien, Partei und Fraktion (Schmid 2007: 281).

Vom Vermittlungsskandal zur Hartz-Kommission

Die Kompetenzbündelung in der Phase des Agenda-Settings war aufgrund des sogenannten *Vermittlungsskandals* möglich geworden. Dieser Skandal bot ein günstiges Gelegenheitsfenster für die auf ihn folgenden Hartz-Reformen. Als am 5. Februar 2002 ein Prüfbericht des Bundesrechnungshofes über die Vermittlungstätigkeit der Bun-

19 | Inwieweit die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der 14. Legislaturperiode tatsächlich als »marginal« bezeichnet werden können, ist in der Politikwissenschaft umstritten. Bereits ab Frühjahr 2001 und aufgrund der stetig steigenden Zahl der Arbeitslosen wurde die bis dahin praktizierte »Politik der ruhigen Hand« des Kanzlers zunehmend in Frage gestellt. In der Folge verabschiedete das Kabinett am 19. September 2001 den Entwurf zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, das sogenannte Job-AQTIV-Gesetz. Dieses Anfang 2002 in Kraft getretene Gesetz wurde zwar einerseits wenig beachtet (Oschmiansky/Mauer/Schulze Buschoff 2007: 291), andererseits aber als das zentrale arbeitsmarktpolitische Gesetz der 14. Legislaturperiode bezeichnet (Heinelt 2003: 133). Gleichzeitig wird es auch als Pilotprojekt zu den Hartz-Gesetzen interpretiert (Nullmeier 2008: 176), welches bereits insofern einen arbeitsmarktpolitischen Wandel darstellte, als es die bislang üblichen nachfrageorientierten Strategien teilweise durch eine angebotsorientierte Arbeitsmarktpolitik ersetzte (Blancke/Schmid 2003: 226). Im Vergleich zu den umfassenden und weitreichenden Maßnahmen der Hartz-Gesetze erscheint der oben gewählte Ausdruck allerdings gerechtfertigt.

desanstalt für Arbeit veröffentlicht wurde, kam es unmittelbar danach zu einer medialen Skandalisierung. Es stellte sich heraus, dass zahlreiche Vermittlungen von den Arbeitsvermittlern vorzeitig gelöscht und über 70 Prozent als »falsch verbucht« eingestuft werden mussten (Handelsblatt vom 06.02.2002). Der Skandal bestand darin, dass sich die realen Vermittlungszahlen als weitaus geringer erwiesen als die angegebene Zahl. Im Zuge dieser statistischen Fälschung wurde sichtbar, dass die Hauptarbeit der Bundesanstalt nicht in der Vermittlung, sondern in der Verwaltung der Arbeitslosen lag (Nullmeier 2008: 151).

Dieser als externer Schock (Blancke/Schmid 2003: 225) beschriebene Vermittlungsskandal kann als unmittelbarer Auslöser für die Hartz-Reformen gewertet werden. Da es sich bei der Bundesanstalt um einen ›Nerv‹ des deutschen Sozialstaates mit starken Mitwirkungsrechten für die Sozialpartner handelte, wurden die Ineffizienzen und Fehlsteuerungen als *Versagen des korporatistischen Systems* interpretiert und medial kommuniziert (Heinze 2003: 154). Statt dem Arbeitsministerium die Arbeitsmarktreform zu überlassen, wurde diese nun durch Bundeskanzler Schröder zur *Chefsache* der Regierung erklärt (Trampusch 2005: 76). Grund für diese Erklärung war die Befürchtung im Kanzleramt, dass durch die prominente Beteiligung des BMAS die Gelegenheit zu Reformen nicht weitreichend genug genutzt werden könne (Siefken 2007: 187): »Der Kanzler wollte und musste Handlungsfähigkeit demonstrieren« (Sturm 2009: 70).

Über die strategische Ausnutzung der durch den Vermittlungsskandal geschaffenen Möglichkeit konnte eine Reformpolitik in Gang gesetzt werden, die zum einen eine neue, für die Sozialdemokratie untypische arbeitsmarktpolitische Agenda vorgab. Zum anderen konnte nun eine Reform beginnen, die unter anderen Bedingungen nicht bzw. »nur gegen erheblichen Widerstand der Gewerkschaften und mit deutlichem Ansehensverlust bei der gewerkschaftlichen Wählerklientel hätte umgesetzt werden können« (Blancke/Schmid 2003: 230). Der in der Folge des Skandals entstandene öffentliche Druck fungierte als »katalysierende Krise« (Zohlhöfer 2003: 408) und machte zeitnahe personelle und gesetzgeberische Veränderungen möglich. Abgesehen von dem Rücktritt des für die Bundesanstalt im Arbeitsministerium zuständigen Staatssekretärs Werner Tegtmeier, wurde am 20. Februar 2002 der langjährige Präsident der Bundesanstalt Bernhard Jagoda durch den sozialdemokratischen

»Modernisierer« (Merkel u.a. 2008: 84) Florian Gerster ersetzt²⁰, der zuvor die Debatte um den Kombilohn maßgeblich mitgeprägt hatte. Zum anderen wurde noch im selben Monat ein Zwei-Stufen-Plan beschlossen. Dieser sah zum einen kurzfristig wirkende Maßnahmen zur Neuorganisation der Bundesanstalt für Arbeit vor²¹, um Handlungsfähigkeit zu *symbolisieren* (Meng 2002: 36) – die *faktische*, weil wesentlich weitreichendere Handlungsfähigkeit wurde erst mit der zweiten Stufe und der Einsetzung der Hartz-Kommission initiiert. Die Hartz-Kommission wurde am 22. Februar 2002 (vgl. Kap. 5.3.1) unter der Leitung des damaligen VW-Arbeitsdirektors Peter Hartz²² eingesetzt und nahm bereits am 6. März 2002 ihre Arbeit auf.

20 | Im Zusammenhang mit dem Vermittlungsskandal wurden auch Rücktrittforderungen gegen Arbeitsminister Riester laut (vgl. z.B. SZ vom 20.02.2002).

21 | Die kurzfristigen Maßnahmen wurden im Rahmen des »Gesetzes zur Vereinfachung der Wahl der Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat« vom 23. März 2002 getroffen. Hier ging es vor allem um die Veränderung der Leistungsstrukturen der Bundesanstalt für Arbeit. Diese wurden vergleichbar den Regelungen für private Unternehmen verändert. Wurden beispielsweise die Geschäfte der Bundesanstalt zuvor von einer Person geführt, so wurden sie jetzt von einem aus drei Personen bestehenden Vorstand geleitet. Über diese kurzfristigen organisatorischen Maßnahmen des oben genannten Zwei-Stufen-Plans hinaus wurde die sogenannte Erlaubnispflicht für private Arbeitsvermittler abgeschafft. Stattdessen wurde der »Vermittlungsgutschein« als neues Instrumentarium in das Arbeitsförderungsgesetz übernommen. Danach hatten Arbeitslosengeld- oder Arbeitslosenhilfeempfänger Anspruch auf einen Vermittlungsgutschein, wenn sie nach dreimonatiger Arbeitslosigkeit noch nicht vermittelt waren (Steck/Kossens 2003: 1).

22 | Der VW-Arbeitsdirektor Peter Hartz war dem Kanzler aus dessen Zeit als niedersächsischer Ministerpräsident freundschaftlich verbunden und hatte sich durch unkonventionelle Beschäftigungssicherungsmaßnahmen bei Volkswagen ein überregionales Renommee erworben (Lamping 2006: 237). Hartz qualifizierte sich darüber hinaus auch deswegen für den Vorsitz der Kommission, da ihm – nach eigenem Bekunden – »die Senkung der Arbeitslosigkeit ein echtes Anliegen« (Hartz 2007: 204) war.

Bemerkenswert erscheint zusätzlich die Art und Weise, wie Hartz zum Vorsitz der Kommission kam. Er wurde eine halbe Stunde vor Bekanntgabe der Einsetzung der Kommission von Schröder angerufen: »Hör mal, ich gehe um elf Uhr zu einer Pressekonferenz und verkünde, dass wir jetzt am Arbeitsmarkt

Da Agenda-Setter über den Vorteil verfügen, Reichweite und Radius der angebotenen Lösungsvorschläge vordefinieren zu können (Tsebelis 2002: 51), kommt der Auswahl der Kommissionsmitglieder eine hohe Bedeutung zu (Kropp 2003: 339).

Abb. 2: Mitglieder der Hartz-Kommission

Dr. Peter Hartz	Personalvorstand der Volkswagen AG
Dr. Norbert Bensele	Personalvorstand der Deutschen Bahn AG
Dr. Norbert Fiedler	Roland Berger Strategy Consultants
Heinz Fischer	Abteilungsleiter Personal Deutsche Bank AG
Peter Gasse	Bezirksleiter der IG Metall NRW
Prof. Dr. Werner Jann	Professor für Verwaltungswissenschaft der Universität Potsdam
Dr. Peter Kraljic	Direktor McKinsey & Company
Isolde Kunkel-Weber	Mitglied im Verdi-Bundesvorstand
Klaus Luft	Geschäftsführer Market Access for Technology Services GmbH
Harald Schartau	Arbeitsminister NRW
Wilhelm Schickler	Präsident Landesarbeitsamt Hessen, Bundesanstalt für Arbeit
Hanns-Eberhard Schleyer	Generalsekretär des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks
Prof. Dr. Günther Schmid	Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)
Wolfgang Tiefensee	Oberbürgermeister der Stadt Leipzig
Eggert Voscherau	Vorstandsmitglied der BASF AG

Quelle: Siefken 2007: 190

aktiv werden. Ich werde der Presse mitteilen, dass wir eine Kommission [...] einsetzen und dich als Vorsitzenden ankündigen.« [...] Ich habe ihn erstmal um Bedenkzeit gebeten und gesagt, ich müsse zunächst mit meinem Vorstandsvorsitzenden reden. »Ja«, hat er dann nur noch gesagt, gelacht und noch hinzugesetzt: »Das ist jetzt dein Problem« (Hartz 2007: 198-199).

Diese Auswahl wurde unter der maßgeblichen Führung des Kanzleramts (Siefken 2007: 188), aber auch des damaligen Arbeitsministers Riester und Peter Hartz' selbst vorgenommen²³ (Hartz 2007: 208).

In der 15-köpfigen Kommission waren neben Vertretern von Kapital und Arbeit auch Politiker wie Harald Schartau und Wolfgang Tiefensee, die spezifische Länder- bzw. kommunale Interessen vertreten sollten. Zusätzlich waren mit Jann und Schmid auch zwei Vertreter aus der Wissenschaft in der Kommission. Dem Anspruch nach sollte jede gesellschaftlich relevante Gruppe vertreten sein. Allerdings ist auffallend, dass neben den sieben prominenten Unternehmensvertretern und -beratern auf Verbandsseite nur insgesamt zwei gewerkschaftliche Vertreter der IG Metall und von Verdi beteiligt waren. Insgesamt waren die Mitglieder der Kommission zwar Fachleute in Bezug auf die Arbeitsmarktpolitik, »aber immerhin Outsider im Vergleich zu den bislang dort agierenden Verbänden« (Ramge 2003: 65). Insbesondere mit der Berufung von Gasse und Kunkel-Weber, die zuvor nicht direkt in der Selbstverwaltung der Bundesanstalt für Arbeit tätig waren, gelang es dem Kanzleramt, den Einfluss der Verbandsspitzen zurückzudrängen (Schroeder 2003: 139).

Die Zusammensetzung der Kommission selbst stellte bereits einen Bruch mit korporatistischen Strukturen dar (Eichhorst/Wintermann 2006), da sie ausdrücklich nicht mit Vertretern gesellschaftlicher Vetopositionen besetzt war. Mit der Berufung zahlreicher Manager, Unternehmensberater und Wissenschaftler in die Kommission wurde zum einen von der für das Politikfeld üblichen tripartistischen Politikformulierung Abstand genommen (Siefken 2007: 226). Zum anderen wurde das Ziel verfolgt, »trotz der Einbindung verschiedener Perspektiven große Homogenität und Entscheidungsfreiheit zu erreichen« (Blumenthal 2008: 411). Diese politischen Ziele werden vor dem Hintergrund von Schröders Kritik am Bündnis für Arbeit plausibel: Während im Bündnis – aus Schröders Sicht – Akteure mit einem fehlenden Maß an Reflexion und Kenntnis der weltwirtschaftlichen Abläufe debattierten (vgl. Kap.

23 | Im Unterschied dazu spricht Lamping davon, dass sich die Kommission wesentlich auf Vorschlag von Hartz zusammengesetzt habe (Lamping 2006: 237; vgl. auch Dyson 2005: 234; Blumenthal 2008: 404). Zwar konnte letztlich nicht ermittelt werden, wer wen für die Kommission vorschlug; entscheidend ist aber, dass sämtliche Personen die Zustimmung des Kanzlers fanden.

5.3.1), sollte genau dieser Fehler mit der Hartz-Kommission vermieden werden.

Die Hartz-Kommission als Erschließung zusätzlicher Handlungsspielräume

Aus der Besetzung allein lassen sich noch nicht vollständig die Funktionen erklären, die die Hartz-Kommission im Prozess der arbeitsmarktpolitischen Reformen hatte. Dennoch wird ersichtlich, welche zentrale Bedeutung die Kommission für die Steuerung der Reformen hatte. Ihre Einsetzung stellte ein wichtiges Instrument in den Händen des politischen Entscheidungszentrums dar.²⁴ Daher müssen die spezifischen Funktionen der Hartz-Kommission hinsichtlich der aus Sicht des politischen Entscheidungszentrums notwendig gewordenen Generierung staatlicher Handlungsfähigkeit erörtert werden.

Der Einsatz von Kommissionen ist in Deutschland keineswegs ein neues Phänomen des Regierens. Kommissionen, die der Vorbereitung politischer Entscheidungen dienen, sind seit jeher Teil des politischen Prozesses (Blumenthal 2008: 401). Dabei wird der Einsatz von Kommissionen im Kontext des Wandels von Staatlichkeit als *Zunahme kooperativer Steuerungsformen* im Zusammenspiel von staatlichen und privaten Akteuren diskutiert. Fand diese Diskussion zunächst vor allem unter dem Stichwort der Verhandlungsdemokratie statt (Czada/Schmidt 1993; Czada 2000; Scharpf 2000: 309; Czada 2004a), wurde sie anschließend und verstärkt durch den Begriff Governance ergänzt (Benz 2004a). Die Einsetzung einer Kommission ist eine Form der Politikberatung, bei der es um die Befähigung der politischen Adressaten zur Politikformulierung (Agenda-Setting, Auswahl und Formulierung politischer Ziele) sowie um die Erhöhung bzw. Wiedergewinnung staatlicher Handlungsfähigkeit in komplexen und kritischen Umfeldern geht (Blumenthal 2008: 410; Bucksteeg 2008: 79). Sie ist somit auch als Strategie konzipiert, mit deren Hilfe sich die Regierung angesichts der in Deutschland hohen Zahl von

24 | Zur Hartz-Kommission und den Entscheidungsprozessen *innerhalb* der Hartz-Kommission sind bislang einige aufschlussreiche Arbeiten erschienen (Siefken 2007; vgl. auch Weimar 2004; Fleckenstein 2004; Siefken 2006). Hier ist vor allem die Arbeit von Weimar hervorzuheben, die ausführlich die interne Arbeitsweise und Entscheidungsprozesse der Kommission anhand eines Policy Cycle darstellt.

Vetospielern zusätzliche Handlungsräume erschließen kann (Kropp 2003: 388).

Im Unterschied zu anderen Kommissionen, die häufig dem Sich-Befassen mit Themen dienen, »die nicht im Zentrum der aktuellen Auseinandersetzung zwischen Regierungsmehrheit und Opposition stehen« (Blumenthal 2008: 402), war die Arbeitsmarktpolitik wesentlicher Bestandteil der politischen Diskussion. Vor dem Hintergrund des durch den Vermittlungsskandal hervorgerufenen öffentlichen Drucks hatte die Hartz-Kommission einen hohen Symbolcharakter, da durch sie Handlungsfähigkeit demonstriert werden sollte: ihr Ziel war, frühzeitig die Agenda zu bestimmen, dadurch dem politischen Gegner die Deutungshoheit zu entziehen und Handlungsfähigkeit zu demonstrieren (vgl. Egle/Ostheim/Zohlhöfer 2003: 20; Blancke/Schmid 2003: 235; Schmid 2007: 287; Siefken 2007: 188; Blumenthal 2008: 411; Bucksteeg 2008; Hegelich/Knollmann/Kuhlmann 2011: 61). Insofern war ihre Einrichtung zunächst ein taktischer Zug des Bundeskanzlers, um auf abstürzende Umfragewerte, die als skandalös beschriebenen Vorgänge in der Bundesanstalt für Arbeit und damit insgesamt auf die drohende Niederlage bei den anstehenden Bundestagswahlen zu reagieren (Merkel 2003: 191). Die Demonstration staatlicher Handlungsfähigkeit blieb allerdings keineswegs allein auf einen *symbolischen* Charakter beschränkt. Lamping benennt fünf *politische* Funktionen, die von der Hartz-Kommission erfüllt wurden (Lamping 2006: 245):

1. Die Hartz-Kommission sollte als Instrument zur Blockadeverringering in einem Regierungssystem fungieren, das durch zahlreiche Vetopunkte und komplexe Entscheidungsprozesse gekennzeichnet ist.
2. Durch die Verlagerung von Politiken auf eine neue politische Bühne sollte Zeit gewonnen werden, um langwierige Konsensbildungsprozesse zu umgehen.
3. Die Hartz-Kommission sollte die Funktion der Schuldvermeidung erfüllen.
4. Die Hartz-Kommission sollte die Funktion der Legitimitätsgewinnung erfüllen.
5. Die primäre Aufgabe der Hartz-Kommission bestand darin, »das Moment der Handlungsnotwendigkeit und der Veränderungsdringlichkeit öffentlich zu kommunizieren und in das Bewusstsein zu rücken« (Lamping 2006: 236).

Was diese spezifischen Funktionen der Hartz-Kommission für die am Entscheidungsprozess der späteren Hartz-Reformen beteiligten Akteure bedeutete, soll im Folgenden am Beispiel der wichtigsten Akteure inner- und außerhalb der Kernexekutive skizziert werden.

In der Phase des Agenda-Settings gehört es zu den typischen Aufgaben politischer Eliten, Verhandlungskorridore für Reformpolitik abzustecken. Die Hartz-Kommission stellte für das politische Entscheidungszentrum allerdings weniger ein Mittel zu Auslotung möglicher Konsense dar, als vielmehr ein managerielles Instrument der *Agendabeherrschung*, mit dem politische und strukturelle Restriktionen bei den Reformprozessen überwunden werden sollten (Murswiek 2003: 125).

Der ritualisierte Weg über Expertenrunden, Enquete- und Programmkommissionen, Parteitagsbeschlüsse und langwierige Gesetzgebungsverfahren kann sich schnell als zu lang erweisen, wenn es darum geht, Chancen zu ergreifen und sich im internationalen Wettbewerb aussichtsreich zu positionieren. Aber auch bei den großen Reformprojekten müssen geeignete Wege gefunden werden, um öffentliche Unterstützung zu organisieren und die notwendigen gesetzgeberischen Schritte so vorzubereiten, dass aus Widerständen keine Blockaden werden (Steinmeier 2001: 264-265).

Statt des »ritualisierten Weges« zielte Steinmeier »auf einen ›innovativen Konsens‹ jenseits der traditionellen ideologischen Gräben« (Steinmeier 2001: 265; vgl. auch Kap. 5.1). Um Handlungsunfähigkeit zu vermeiden, mussten Widerstände überwunden werden. Dazu war es wichtig, dass die Regierung die arbeitsmarktpolitische Agenda beherrschte, wenngleich durch die Hartz-Kommission die Aufmerksamkeit auf eine andere Bühne gelenkt wurde (Lamping 2006: 246). Zwar hatte der Kanzler – von einer Teilnahme an einer der letzten Sitzungen abgesehen – keinen formalen Zugang zur Kommission. Dennoch gab es mehrfache Gespräche zwischen dem Kanzler, dem Chef des Kanzleramtes und Hartz, in denen Schröder über die Fortschritte der Arbeit informiert wurde (Weimar 2004: 170). Ihr Gegenstand waren Fragen zur Ausweitung des ursprünglichen Auftrages (Siefken 2007: 197). Der ursprüngliche Auftrag bezog sich lediglich auf die Entwicklung eines Reformkonzepts für den internen organisatorischen Umbau der Bundesanstalt für Arbeit. Diese inhaltlichen Grenzen wurden sukzessive in Richtung der Entwicklung eines neuen *Gesamtkonzeptes* zur Reform der Arbeitsmarkt- und Beschäf-

tigungspolitik ausgedehnt. Die Kommission hatte »den Auftrag auch als Aufforderung verstanden, Vorschläge für neue Instrumente zu entwickeln, bei deren Umsetzung die BA nur teilweise oder indirekt beteiligt ist« (Schmid 2003b: 3).

War das Kanzleramt – wenngleich informell – an der Formulierung der späteren Kommissionsergebnisse beteiligt, wurde das Sozialministerium durch die Kommission explizit umgangen (Lamping 2006: 239). Die Einschätzung, dass Riester durch die Kommission öffentlich desavouiert worden sei, teilt Hartz jedoch nicht, da die Kommission von Riester und seinem Staatssekretär Gerd Andres in ihrer Arbeit unterstützt wurde (Hartz 2007: 209). Außerdem nahm Riester an mehreren Sitzungen der Kommission teil (Weimar 2004: 170). Hier hatte er allerdings nur Gastrecht, so dass Hartz entscheiden konnte, ob er Riester das Wort erteilte. Allein die Geschäftsstelle des BMAS, die für die Projektsteuerung und die administrative Unterstützung der Kommission im Ministerium eingerichtet wurde, blieb ein möglicher, allerdings beschränkter Kanal der indirekten Einflussnahme (Siefken 2007: 197). Gleichzeitig verfügte jedes Kommissionsmitglied aufgrund seiner beruflichen Tätigkeit über ein eigenes großes »Backoffice« (Hartz 2007: 209), so dass die Kommissionsmitglieder nicht zwingend auf die Mitarbeiter der Geschäftsstelle angewiesen waren. Getrennt von der Frage, ob angesichts der Aufgaben der Hartz-Kommission von einer Desavouierung des Arbeitsministeriums gesprochen werden kann, zeigt sich, dass die Kommission in der Phase des Agenda-Settings Aufgaben übernahm, die üblicherweise definitiv in den Kompetenzbereich des Ministeriums fallen.

Der Einsatz der Hartz-Kommission steht darüber hinaus für ein Aufbrechen ehemals gültiger sozialpolitischer Netzwerke (Czada 2004b: 150; Dyson 2005: 234-235; Egle 2009: 267). Die Hartz-Kommission unterschied sich deutlich von den fest institutionalisierten Beratungsgremien, wie den Sachverständigenräten, den wissenschaftlichen Beiräten oder der tripartistischen Konzertierung. Bei dieser Kommission handelte es sich um ein Gremium eines *spezifisch neuen Typus*, zu dem insbesondere das Kanzleramt ein hochgradig strategisches und instrumentelles Verhältnis pflegte. Die besondere Stellung des Bundeskanzleramtes zur Kommission bedeutete für die Akteure außerhalb des politischen Entscheidungszentrums eine deutliche Degradierung. Dies betraf in erster Linie die SPD, aber auch die ihr nahestehenden Gewerkschaften. Die Kommission steht demnach für ein Zurückdrängen bzw. Aufbrechen der parteipolitisch organisierten

Programmdiskussion. Diese ist nicht nur langwierig, sondern bedarf stets eines flügelübergreifenden Konsenses und ist daher mehrdeutig und wenig handlungsleitend (Rüb 2003: 291). Zwar versuchte die Hartz-Kommission über zwei sogenannte »Stakeholder-Dialoge«²⁵ die nicht beteiligten Akteure punktuell einzubinden. Der gebräuchlichste Weg der Aufnahme von Kontakten zu einzelnen Mitgliedern der Kommission war nicht der offizielle Weg über die Geschäftsstelle, sondern allein über bilaterale Kontakte (Siefken 2007: 198).

Die Kommission fungierte als Blockadebrecher in einem Politikfeld, welches durch tiefe partei- und interessenpolitische Zerklüftungen gekennzeichnet war. Nach innen sollte sie vor allem Druck auf den traditionalistischen Flügel der SPD ausüben und damit gleichzeitig die enge Koalition aus SPD-Linken und Gewerkschaftern zumindest lockern. Gleichzeitig übte die bloße Existenz der Kommission auch nach außen Druck auf die Opposition aus. Die Union sah sich deshalb in der Defensive, da sie nun unter Zeitdruck eigene arbeitsmarktpolitische Konzepte entwickeln musste, »um das Heft des Handelns nicht völlig aus der Hand zu geben« (Lamping 2006: 239).

Wurden Akteure des sozialpolitischen Netzwerkes und damit ihre Expertise marginalisiert, fand eine *externe Expertise* sehr wohl Eingang in die Arbeit der Kommission. Wie bereits beim Bündnis für Arbeit, bei dem gezielt nach internationalen Best Practices gesucht wurde²⁶, erfolgte in der Hartz-Kommission ein ähnlicher Abgleich der Reformen in den Bereichen Vermittlung, Aktivierung und Verwaltungs-

25 | An der ersten Veranstaltung am 29. April 2002 nahmen Vertreter des Vorstandes, der Selbstverwaltung und der Personalvertretung der Bundesanstalt für Arbeit sowie Landesarbeitsamt-Präsidenten und Arbeitsamt-Direktoren teil. An dem zweiten Dialog am 27. Mai 2002 wurden Vertreter der BDA, der Gewerkschaft ver.di, Regierungsvertreter aus den ostdeutschen Ländern sowie Vertreter von Weiterbildungssträgern und vom Runden Tisch der Erwerbslosen- und Sozialhilfeinitiativen eingeladen (Hartz-Kommission 2002: 3).

26 | Hier ist vor allem die Arbeit der Benchmarking-Gruppe des Bündnisses für Arbeit zu nennen, die den Wirtschafts- und Sozialstandort Deutschland im internationalen Vergleich beurteilt. In Zusammenarbeit mit der Bertelsmann-Stiftung und unter Beteiligung von Wolfgang Streeck, Rolf Heinze, Günther Schmid, Gerhard Fels und Heide Pfarr wurde dazu eine systematische Auswertung der Politikentwicklung in den OECD-Ländern vorgenommen (Eichhorst/Profit/Thode 2001).

modernisierung mit wichtigen europäischen Reformländern. Hier war insbesondere Großbritannien und seine »workfare«-Politik Vorbild (Seeleib-Kaiser/Fleckenstein 2007). Die externe Expertise hielt auf Basis der Arbeiten von Günther Schmid und Werner Jann Einzug in die Kommissionsergebnisse. Aufgrund der vom politischen Entscheidungszentrum als alternativlos dargestellten Reformpolitik (vgl. Kap. 5.3.1) muss der Zugriff auf wissenschaftliche Interpretationen allerdings als zwingend selektiv bezeichnet werden (Nullmeier 2008: 168).

Nach nur fünf Monaten und mit Blick auf die nahenden Bundestagswahlen im September 2002 präsentierte die Kommission am 16. August 2002 ihre Ergebnisse der Öffentlichkeit. Dieser Abschlussbericht (Hartz-Kommission 2002) stellte angesichts der drohenden Wahlniederlage insbesondere für die SPD eine Art Befreiungsschlag dar, da so der Vorwurf des politischen Attentismus zurückgewiesen werden konnte (Lamping 2006: 237-238). Der von der Kommission einstimmig verabschiedete, 343 Seiten umfassende Abschlussbericht beinhaltete dreizehn »Innovationsmodule« und wurde nicht nur im Kanzleramt präsentiert. Zusätzlich wurde er feierlich vor mehreren hundert geladenen Gästen – statt im Arbeitsministerium – im Französischen Dom zu Berlin vorgestellt. Der sakralen Kulisse entsprechend bezeichnet Hartz den Abschlussbericht als »Bibel für den Arbeitsmarkt« (FAZ vom 09.07.2005). Der Bericht stellte »ein von der Kommission hart erarbeitetes, von Hartz wohl geordnetes, aber zum Teil doch ziemlich zufälliges Puzzle heterogener Reformvorschläge« (Schmid 2003a: 79) dar, die von nun an die arbeitsmarktpolitische Grundlage für die folgenden vier Hartz-Gesetzespakete waren.

Inhaltlich sahen die Vorschläge neben verschiedenen Ansätzen zur Beschleunigung der Arbeitsvermittlung die Einrichtung sogenannter Personal-Service-Agenturen (PSA) zur Verbesserung der Vermittlungschancen von Arbeitslosen durch Arbeitnehmerverleih vor. Weitere Vorschläge waren sozialversicherungsfreie Minijobs für Dienstleistungen insbesondere in privaten Haushalten, niedrigschwellige Existenzgründungen durch dreijährige Zuschüsse (Ich-AG), der grundlegende Umbau der Bundesanstalt zu einem modernen Dienstleistungsunternehmen namens Bundes*agentur* für Arbeit und die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einer Grundsicherung für Langzeitarbeitslose und erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger zum »Arbeitslosengeld II« (vgl. u.a. Oschmiansky/Mauer/Schulze Buschoff 2007: 292).

Politische Praktiken in der Phase des Agenda-Settings

Das Gelegenheitsfenster zu den Hartz-Reformen wurde im Zuge des Vermittlungsskandals geöffnet. Die Reaktion auf den Vermittlungsskandal in Form der Einsetzung der Hartz-Kommission kann als »situationsstrategische Leistung« (Raschke/Tils 2007: 528) bezeichnet werden. Dadurch konnte ein Reformprozess in Gang gesetzt werden, der eine für die SPD untypische Agenda vorgab und unter anderen Bedingungen nur gegen erheblichen Widerstand der Gewerkschaften auf die Tagesordnung hätte gesetzt werden können (vgl. Blancke/Schmid 2003: 230). Das Ziel der Agendabeherrschung (Murswiek 2003: 125) konnte dabei insbesondere mit den Praktiken der *negativen Koordination*, der *Weisung* sowie der *Konfrontation* erreicht werden.

Die Funktionen der Hartz-Kommission passen nicht in das Bild einer auf Konsens ausgerichteten, kooperativen Governance-Strategie. Zwar kann argumentiert werden, dass der interne Verhandlungsmodus der Kommission eine *positive Koordination* darstellte, bei der sich die beteiligten Akteure als ein Gremium verstanden, das sich durch kollektive Identität stabilisierte und zugunsten gemeinsamer Optionen Verteilungskonflikte in den Hintergrund treten ließ (Rüb 2009: 53). Dieses Argumente können aber in zweierlei Hinsicht relativiert werden. Zum einen war die Kommission kein Teil des Entscheidungszentrums, sondern dessen Instrument. Daher ist die positive Koordination auch keine Praktik des politischen Entscheidungszentrums. Zum anderen war die Kommission ausdrücklich nicht mit Vertretern gesellschaftlicher Vetopositionen besetzt, so dass Verteilungskonflikte dem Ziel großer Homogenität (Blumenthal 2008: 411) untergeordnet waren. Insofern stellten die Kommission und die Auswahl der Mitglieder vielmehr eine *Weisung* dar, bei der das politische Entscheidungszentrum Aufgaben, Zeitabläufe und inhaltliche Vorgaben festlegte.

Die Einrichtung der Hartz-Kommission besiegelte »einen wirklichen Systembruch in der deutschen Verhandlungsdemokratie und eine Zäsur in der Geschichte des deutschen Korporatismus« (Siegel 2007: 396) und stellt damit einen arbeitsmarktpolitischen Strategiewechsel dar (Kemmerling 2007: 91). Daher kann hier statt von einer positiven von einer *negativen Koordination* gesprochen werden. Die Aufkündigung sonst üblicher Verhandlungen richtete sich zum einen gegen innerparteiliche Gegner, vor allem der SPD-Linken, aber auch der Gewerkschaften, die vom Entscheidungsprozess ausgegrenzt und damit marginalisiert werden sollten. Die Kommission steht also für

ein Zurückdrängen der Partei und einer Programmdiskussion, die eines flügelübergreifenden Konsenses bedurft hätte (Rüb 2003: 29; Kühne 2004: 59): »Die Einsetzung der Kommission selbst war eine massive *Konfrontation* gegenüber den Gewerkschaften und den Arbeitgeberverbänden, aber auch dem zuständigen Ministerium« (Rüb 2011c: 94). Dass das Bundeskanzleramt die Hartz-Kommission am zuständigen Ministerium vorbei einsetzte und massiv Kompetenzen an sich zog, kann als historisch einmalig bezeichnet werden und markierte das endgültige Ende der verhandlungsorientierten Arbeitsmarktpolitik (Rüb 2011c: 94). Insgesamt fungierte die Kommission also als strategisches Instrument in den Händen des politischen Entscheidungszentrums zur Blockadeverringerung. Ziel war es, gerade bei dieser umfassenden arbeitsmarktpolitischen Reform handlungsfähig zu bleiben (Lamping 2006: 234).

5.3.3 Politikformulierung

Die Besonderheit in der Phase der Politikformulierung zu den Hartz-Reformen besteht darin, dass nicht die Kernexekutive bzw. das normalerweise zuständige BMAS die Grundlage für die späteren Gesetze schuf, sondern die Hartz-Kommission. Bereits diese Tatsache stieß in der SPD-Fraktion auf Kritik, da die so entstandenen Informationsasymmetrien seitens der Kernexekutive als Mittel eingesetzt wurden, umstrittene Reformen gegen potentiell abweichende Meinungen in den regierungstragenden Fraktionen durchzusetzen (Kropp 2003: 333). Die Widerstände bezogen sich demnach nicht ausschließlich auf den Inhalt der Gesetze, sondern schon früh auch auf die Form ihres Zustandekommens. Dennoch waren es vor allem die Vorschläge selbst, die bei verschiedenen Akteuren auch der Kernexekutive Kritik hervorriefen. Diese Kritik und die Reaktion des politischen Entscheidungszentrums werden im Folgenden dokumentiert. Neben den ersten Reaktionen und ihrer Bedeutung für den Bundestagswahlkampf 2002 soll auch der Prozess von der Wiederwahl der rot-grünen Bundesregierung bis zur Formulierung der Gesetze Hartz I bis Hartz IV skizziert werden.

Reaktionen auf die Ergebnisse der Hartz-Kommission

Das politische Entscheidungszentrum ist ab der Phase der Politikformulierung mit der grundsätzlichen Frage konfrontiert, in welchem Maße es gelingt, bei den Gruppen, die für die Entscheidung von Be-

deutung sind, Zustimmung zu gewinnen oder aber Mittel und Wege zu finden, sich von einer verweigerten Zustimmung unabhängig zu machen. Daher spielen bereits die ersten Reaktionen auf die Reform- und Gesetzesvorschläge für die Strategie des politischen Entscheidungszentrums eine entscheidende Rolle. Die ersten Reaktionen auf die Vorschläge der Hartz-Kommission bezogen sich primär auf den Abschlussbericht, da bereits vor der öffentlichkeitswirksamen Präsentation einzelne Vorschläge durch die Medien bekannt waren. Zur Bedeutung der Reaktion der Kernexekutive und anderer arbeitsmarktpolitischer Akteure kam der Umstand der unmittelbar bevorstehenden Bundestagswahl hinzu. Wollte die rot-grüne Regierung ihre Chancen auf eine Wiederwahl erhöhen, musste sie sich auch im arbeitsmarktpolitischen Bereich profilieren.

Die Bundesregierung hielt sich zunächst mit offiziellen Reaktionen auf die Vorschläge zurück und verwies darauf, die Arbeit der Kommission nicht vorzeitig kommentieren zu wollen: »Nach Übergabe des Kommissionsberichts wird sie [die Bundesregierung, H.M.] die Empfehlungen der Kommission eingehend prüfen, beurteilen und dann umsetzen« (BT-Drucksache 14/9834: 2). Interessanterweise schrieb Schröder aber bereits sechs Wochen vor der Präsentation in der SPD-Zeitschrift »Vorwärts«, dass es in der politischen Auseinandersetzung jetzt darauf ankomme, »dass das Konzept auch in seiner Gesamtheit begriffen wird – und dass sich nicht jeder das herauspicks, was seinen Interessen und Forderungen entspricht« (zit.n. Siefken 2007: 211). Und in der Endphase des Wahlkampfes sprach Schröder das »Machtwort«, er wolle dafür sorgen, dass das Konzept der Hartz-Kommission »eins zu eins« (SZ vom 11.09.2002) umgesetzt werde.

Die Ankündigung einer Eins-zu-eins-Umsetzung prägte die gesamte weitere Auseinandersetzung in den Phasen der Politikformulierung und stellte damit eine Vorentscheidung des politischen Entscheidungszentrums dar. Schröder versprach Hartz die vollständige Umsetzung bereits zu einem Zeitpunkt, als sich die Kommission noch nicht einmal konstituiert hatte (Hartz 2007: 212). Damit stellte er der Kommission quasi einen »Blankoscheck« aus. Dieser Umstand ist ein Beleg dafür, dass die Ergebnisse der Kommission nicht Grundlage einer breiten sozialpolitischen Diskussion sein sollten. Indem Schröder die bedingungslose Solidarität mit Hartz und die Unverhandelbarkeit der Ergebnisse erklärte, übte er innerparteilichen Druck aus (Lamping 2006: 238). Die Bindung Schröders an

die Ergebnisse der Kommission vor der Sichtung konkreter Ergebnisse zeigt außerdem, dass es offensichtlich nicht allein darauf ankam, *was* entschieden wurde, sondern ausdrücklich auch, *dass* entschieden wurde. Ein Zurückrudern durch fraktions- und parteiinterne Koalitionen bzw. eine »dynamische Konsensbildung« (Rüb 2003: 291) wurde so verhindert.

Die Reaktionen der *Regierungsparteien* waren unterschiedlich. Während die Grünen eine grundsätzlich zustimmende Haltung einnahmen, zeigte sich die SPD zwar prinzipiell offen, gleichzeitig aber auch zurückhaltend (Siefken 2007: 213). Diese ambivalente Haltung lässt sich zum einen mit den unterschiedlichen Haltungen innerhalb der SPD erklären. Während Generalsekretär Müntefering betonte, dass alles diskutiert und nichts sofort niedergeknüppelt werden dürfe (FAZ vom 28.06.2002), kam vor allem von den Ministerpräsidenten und Landesverbänden in Ostdeutschland Kritik (vgl. u.a. FAZ vom 08.07.2002; FAZ vom 09.07.2002). Zum anderen lässt sich die ambivalente Haltung der SPD mit dem Ziel des politischen Entscheidungszentrums erklären, staatliche Handlungsfähigkeit zu demonstrieren. Da das Machtwort der Eins-zu-eins-Umsetzung eine symbolische Verknüpfung des Schicksals des Kanzlers mit dem des Kommissionsberichts darstellte, hätte jede abweichende Meinung den Kanzler selbst in Frage gestellt. Dies trug in der Zeit vor der Bundestagswahl mit dazu bei, dass sich die SPD in der Folge merklich mit Kritik zurückhielt (Lamping 2006: 238).

Auch die *Gewerkschaften* reagierten anfangs auffallend zurückhaltend auf die Vorschläge der Kommission. Bereits vor der Veröffentlichung der Ergebnisse wurde in der Presse berichtet, dass der Kanzler dem DGB »zumindest Diskussionsbereitschaft abverlangen« (FAS vom 30.06.2002) wolle. Insbesondere die IG BCE, die IG BAU und die IG Metall zeigten sich diskussionsbereit. Eine Erklärung für diese Offenheit ist der Einfluss der Gewerkschaften auf die Kommission hinsichtlich eines für sie maßgeblichen Punktes. So wurden die im ersten Entwurf vorgesehenen Leistungskürzungen für Arbeitslose im Schlussbericht nicht mehr aufgeführt (SZ vom 02.06.2002). Die Haltung der Gewerkschaften, sich konstruktiv an der Umsetzung der Hartz-Vorschläge zu beteiligen, ist allerdings zusätzlich vor dem Hintergrund der anstehenden Bundestagswahl zu deuten. Auch der DGB interpretierte die eingeleiteten Arbeitsmarktreformen – ähnlich der Regierung – vor dem Hintergrund staatlicher Handlungsfähigkeit. Der DGB bezog sich positiv auf diesen Zweck und verknüpfte

die Forderung nach einem handlungsfähigen Staat gleichzeitig mit bestimmten politischen Vorstellungen: »[Die Gewerkschaften] wollen den handlungsfähigen Staat. Sie wollen, dass Arbeitnehmerrechte ausgebaut und gesichert werden. [...] Die Hartz-Vorschläge müssen als Chance zum Abbau von Arbeitslosigkeit genutzt werden« (Deutscher Gewerkschaftsbund 2002). Damit rief der DGB zumindest indirekt zur Wahl der SPD auf. Denn unter anderen Bedingungen hätten die Vorschläge, »wenn überhaupt, dann nur gegen erhebliche Widerstände der Gewerkschaften und mit deutlichem Ansehensverlust bei der gewerkschaftsnahen Wählerklientel [...] umgesetzt werden können« (Blancke/Schmid 2003: 230). Diese offene, vor dem Hintergrund der anstehenden Bundestagswahl zu interpretierende Haltung relativierte sich jedoch im weiteren Verlauf des Entscheidungsprozesses deutlich bzw. verkehrte sich partiell sogar in ihr Gegenteil.

Ebenso wie bei der Riester-Reform stand die *Opposition* auch hinsichtlich der Hartz-Reformen vor dem grundsätzlichen Dilemma zwischen konstruktiver Beteiligung und Verweigerungspolitik. Hinzu kam, dass sich die Opposition aus CDU/CSU, aber auch die FDP zu Beginn mit dem Problem konfrontiert sah, dass zahlreiche Reformvorschläge der Kommission inhaltlich ihren eigenen entsprachen (Lamping 2006: 239; Siegel 2007: 394).²⁷ Damit verlor die Arbeitsmarktpolitik als Wahlkampfthema an Attraktivität (Siefken 2007: 227) und es blieb der Opposition zunächst »nichts anderes übrig, als verhalten zu applaudieren« (FAZ vom 27.06.2002). Anfänglich gab es widersprüchliche Reaktionen der CDU/CSU auf den Abschlussbericht. Aufgrund dieser uneinheitlichen Haltung übte die FDP deutliche Kritik an der CDU. Wenig später einigte sich die Union aber auf eine deutliche Distanzierung und beschrieb die Vorschläge der Kommission als untaugliches Mittel zur Reform des Arbeitsmarktes. Die FDP begrüßte die Vorschläge – wenn auch nicht in allen Punkten. Die PDS hingegen lehnte die Vorschläge der Kommission von Beginn an als ungeeignet ab und kritisierte die Kürzungen bei den sozialen Standards und den sozialen Rechten von Arbeitnehmern und Arbeitslosen (Siefken 2007: 213-215).

27 | Als Beispiele können hier das von der Union eingebrachte und von der rot-grünen Mehrheit am 15.11.2002 abgelehnte »Gesetz zur Aktivierung kleiner Jobs«, sowie das von der FDP eingebrachte und am 26.09.2003 abgelehnte »Gesetz zur Sicherung betrieblicher Bündnisse für Arbeit« genannt werden (vgl. Siegel 2007: 394).

Die *Arbeitgeberverbände* äußerten sich zunächst unterschiedlich zu den Ergebnissen. Der Präsident des BDA, Dieter Hundt, ging auf Distanz zu den Vorschlägen und stellte fest, dass der ursprüngliche Reformeifer verwässert wurde und mutige Vorschläge verschwunden seien (FAZ vom 21.07.2002). Der BDI plädierte für eine differenzierte Betrachtung der Ergebnisse der Kommission. Dennoch stellte auch dessen Präsident Michael Rogowski fest, dass einige wichtige Schritte fehlten und das Gutachten zugleich sehr problematische Vorschläge enthalte. So wurde der Verzicht auf wirksame Leistungskürzungen einschließlich der Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld kritisiert. Auch der BDI verweist bereits in der Überschrift seiner Stellungnahme zum Abschlussbericht der Hartz-Kommission explizit auf die Handlungsfähigkeit des Staates – wenn auch im Vergleich zu den Gewerkschaften mit einer explizit anderen Erwartungshaltung: »Endlich handeln statt Festakte« (Bundesverband der Deutschen Industrie 2002).

Vom Wahlsieg zeitnah zu den Gesetzen Hartz I bis IV

An den ersten Reaktionen der arbeitsmarktpolitischen Akteure auf die Ergebnisse der Kommission wurde teilweise eine Unsicherheit im taktischen und inhaltlichen Umgang mit den Vorschlägen der Kommission deutlich. Diese Unsicherheiten sind auch vor dem Hintergrund der anstehenden Bundestagswahl zu erklären. Gleichzeitig verweisen sämtliche Reaktionen auf die Notwendigkeit staatlichen Handelns. Der Wahlkampf wirkte als Verstärker eines gegenüber der Wahlbevölkerung zum Ausdruck gebrachten staatlichen Willens zur sozialpolitischen Reform. Der Handlungswille des politischen Entscheidungszentrums folgte aus einem gestiegenen Handlungsdruck, der aus einer stetig steigenden Arbeitslosenzahl resultierte. Dieser Handlungsdruck wurde zusätzlich durch die nach wie vor präsente Aussage Schröders verstärkt, dass die deutliche Senkung der Arbeitslosigkeit *der Maßstab* sein sollte, an dem der Erfolg der Regierung zu messen sei.

Inhaltsanalysen des Wahlkampfes 2002 zeigen aber, dass aufgrund des »Jahrhunderthochwassers« im Osten Deutschlands das bis dahin wichtige Thema Arbeitslosigkeit ab Mitte August 2002 »buchstäblich von der Tagesordnung »gespült« (Brettschneider 2002: 42) wurde. Spätestens ab September 2002 bestimmte die virulent werdende Diskussion über einen möglichen Angriff der USA auf den Irak den Wahlkampf. Daher gelten nicht die Arbeitslosigkeit, sondern das Hochwasser und die Irakfrage als wahlentscheidende Themen.

Die Vorlage der Kommissionsergebnisse führte kurzfristig zu einem deutlichen Anstieg der wahrgenommenen Wirtschaftskompetenz (Schoen 2004). Dennoch blieben die Wähler gegenüber den Vorschlägen der Hartz-Kommission skeptisch. Da aber die angekündigte Umsetzung des Maßnahmenpakets die Regierung gegen den Vorwurf der Untätigkeit im Bereich der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik immunisierte, kann die strategische Nutzung der Hartz-Vorschläge im Wahlkampf 2002 im Sinne einer Entschärfung und Dethematisierung (Agenda-Cutting) verstanden werden (Siefken 2007: 218). Die Defensive in der Arbeitsmarktpolitik, so ein Mitarbeiter der SPD-Wahlkampagne, sollte mit einer Mischung aus Leistungsbilanz und Reformperspektive überwunden werden. Damit wurde in einer zentralen politischen Frage Handlungsfähigkeit signalisiert (Helle 2003: 34-35)

Diese *Doppelstrategie* aus Dethematisierung einerseits und gleichzeitiger Signalisierung von Handlungsfähigkeit andererseits steht also nicht für eine widersprüchliche Politik. Diese aus den Vorschlägen der Hartz-Kommission generierten Effekte stehen vielmehr für zwei Seiten derselben Medaille. Hinsichtlich der anvisierten Einzu-eins-Umsetzung der Kommissionsvorschläge konnte die Bundesregierung im Wahlkampf aber nicht allein auf einen Gesetzgebungsprozess verweisen, der ggf. *nach* einem möglichen Wahlsieg eingeleitet werden sollte. Nachdem sich die Regierung bereits am 21. August 2002 auf eine weitgehende Umsetzung der Kommissionsvorschläge verständigt hatte, konnten die Eckpunkte der Reformen bereits *vor* der Bundestagswahl beschlossen werden. Das Arbeitsministerium wurde daher am 4. September 2002 damit beauftragt, »alle notwendigen Schritte einzuleiten, damit die erforderlichen gesetzgeberischen und untergesetzlichen Maßnahmen sofort auf den Weg gebracht werden können« (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2002).

Am 22. September 2002 konnte die rot-grüne Regierungskoalition die Bundestagswahl schließlich knapp gewinnen. Der Wahlsieg war nach Einschätzung Schröders auch Peter Hartz und den Ergebnissen der Kommission zu verdanken (Hartz 2007: 207). Den vorherigen Absprachen entsprechend einigten sich die Spitzenakteure aus SPD und Grünen in der Koalitionsvereinbarung erneut auf eine schnellstmögliche Umsetzung des *gesamten* Hartz-Konzeptes und kündigten gleichzeitig einen veränderten Umgang mit den Sozialpartnern an: »Mit der vollständigen Umsetzung der Vorschläge der

Kommission ›Moderne Dienstleistung am Arbeitsmarkt‹ beginnen wir die größte Arbeitsmarktreform der Nachkriegsgeschichte. Wir überwinden damit die teilweise lähmenden Auseinandersetzungen zwischen den Sozialpartnern und den politischen Kräften über die richtige Strategie zur Bewältigung der Arbeitslosigkeit« (Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Grünen 2002: 10). Das politische Ziel der Koalition bestand ausdrücklich darin, die als Blockade wahrgenommenen Verbandseinflüsse zugunsten einer arbeitsmarktpolitischen Handlungsfähigkeit unwirksam zu machen.

Die Bekanntmachung der Überwindung der Auseinandersetzungen zwischen den Sozialpartnern bedeutete eine *offizielle* Verabschiedung von korporatistischen Strukturen in der Arbeitsmarktpolitik, die von den Koalitionspartnern als ineffektives Instrument wahrgenommen wurden. Das strikte Festhalten an dem Ziel der Eins-zu-eins-Umsetzung kann demnach als *Einschränkung* von Verhandlungsspielräumen und Demonstration von Durchsetzungswillen interpretiert werden. Im Unterschied zu Schröders Regierungserklärung von 1998 bedeutete diese Ankündigung gerade keine Einladung an die Stakeholder, sich als Beteiligte und Mitwirkende im Reformprozess zu verstehen. Dies schränkte die Handlungsspielräume der Sozialpartner, aber auch anderer Akteure außerhalb des politischen Entscheidungszentrums wesentlich ein. Durch die Koalitionsvereinbarung wurden noch einmal deutlich die »Verantwortlichkeiten geklärt und Beteiligungsgrade vorab festgelegt, aber in einer nur teils partizipatorischen, überwiegend eher exkludierenden Form« (Nullmeier 2008: 180).

Auch die im Rahmen der Koalitionsverhandlungen beschlossene Einrichtung eines Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (vgl. Kap. 5.3.1) steht im Kontext des Anspruchs, staatliche Handlungsfähigkeit zu demonstrieren. Einerseits wurden die arbeitsrechtlichen und arbeitsmarktpolitischen Abteilungen des Ministeriums für Arbeit einem seiner Hauptkontrahenten, dem Bundesministerium für Wirtschaft, zugeschlagen. Andererseits wurden die übrigen fünf Abteilungen des ehemaligen BMAS mit der Gesundheitspolitik zum neuen Sozialministerium, dem Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, zusammengelegt (Schmidt 2006: 146). Mit dem so neu entstandenen sogenannten ›Superministerium‹ für Wirtschaft und Arbeit mit dem ›Superminister‹ Wolfgang Clement an seiner Spitze sollte laut Koalitionsvereinbarung der Kampf gegen die Arbeitslosigkeit intensiviert und effektiviert werden:

Mehr Wachstum und mehr Beschäftigung zu schaffen, das erfordert eine aktive Koordinierung der europäischen Wachstums- und Beschäftigungspolitik, ineinander greifende Reformen in der Arbeitsmarkt-, Wirtschafts- und Finanzpolitik und die Überwindung des traditionellen Ressortdenkens. Deshalb bündeln wir die Ressorts Arbeit und Wirtschaft in einer Hand, um Reibungsverluste im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit zu vermeiden und die Vorschläge der Hartz-Kommission schnellstmöglich Punkt für Punkt umzusetzen (Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Grünen 2002: 9).

Die Vermeidung von »Reibungsverlusten« bedeutet eine arbeitsmarktpolitische Kompetenzbündelung mit dem Zweck der Eröffnung weiterer Handlungsspielräume. Wurde das Arbeitsministerium mit der Einrichtung der Hartz-Kommission noch umgangen, konnte mit der Zusammenlegung Interessenkonflikten zwischen den Ministerien Arbeit und Wirtschaft, aber auch zwischen dem Arbeitsministerium und dem Bundeskanzleramt vorgebeugt werden. Diese *institutionelle Umstrukturierung* wird daher auch als autoritative Maßnahme Schröders bezeichnet, der sich mit dem Arbeitsministerium eines potentiellen Gegenpols innerhalb der Regierung zu entledigen suchte (Beck/Scherrer 2005: 127).²⁸ Vor allem Hartz IV wäre im interministeriellen Koordinierungsprozess zwischen Wirtschaftsministerium und dem alten BMAS wahrscheinlich aufgegeben worden (Schmidt 2007b: 306).

Zur institutionellen Bedeutung der Umstrukturierung für die staatliche Handlungsfähigkeit kam die *personelle* Bedeutung der Benennung der Minister (vgl. Kap. 5.3.1). Mit der Benennung des »Modernisten« Clement konnte Schröder zusätzlich »deutliche Reformsignale« (Schmid 2007: 281) setzen. Clement stand eindeutig hinter den Reformplänen Schröders. Dies zeigt sich daran, dass die noch im Rahmen der Kommission prominente Beteiligung von Wissenschaftlern in der Phase der Politikformulierung durch das »Superministerium« gestoppt wurde. War die Kommission – zumindest der Form nach – noch auf Einbindung, Beteiligung und Konsensbildung ausgerichtet, wurde nun darauf verzichtet, das strategische Know-how

28 | Zwar wurde die Zusammenführung der Bundesministerien 2005 durch die große Koalition wieder rückgängig gemacht. Diese viel kritisierte Re-Umstrukturierung wurde allerdings weniger inhaltlich begründet, als vielmehr mit parteipolitischen Auseinandersetzungen und der Verteilung von Ämtern zwischen SPD und CDU (vgl. u.a. Die Zeit 42/2005).

des politischen Entscheidungszentrums durch weitere Einbindung wissenschaftlicher Expertise zu stärken (Nullmeier 2008: 161).

Die dreizehn von der Hartz-Kommission entwickelten ›Innovationsmodule‹ wurden durch das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit nahezu vollständig und innerhalb sehr kurzer Zeit in vier Gesetzesentwürfen untergebracht. Hinsichtlich der hohen Geschwindigkeit, mit der die Vorschläge der Kommission im Ministerium in Gesetzesform gebracht wurden, existieren in der Literatur unterschiedliche Auffassungen darüber, inwiefern die Kommission tatsächlich *eigene* Reformvorschläge entwickelte oder auf bereits im Ministerium existierende Ideen und Konzepte zurückgriff. Während Messerschmidt aufgrund der zügigen Vorlage der Gesetzesentwürfe nach der Bundestagswahl vermutet, dass bereits während der Kommissionsarbeit Reformvorschläge im Ministerium detailliert ausgearbeitet lagerten (Meßerschmidt 2004: 343), sehen andere aufgrund der hohen Geschwindigkeit ein überstürztes Handeln und mangelnde Vorbereitung (Hartwich 2003: 162).

Am Ende der Phase der Politikformulierung standen die Entwürfe der sogenannten Hartz-Gesetze. Das erste Gesetz für moderne Dienstleistung am Arbeitsmarkt (*Hartz I*) sah neben der Reform des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes die flächendeckende Einrichtung von Zeitarbeitsfirmen, sogenannten Personal-Service-Agenturen (PSA) vor. Zusätzlich sollten die Zumutbarkeitsregeln für die Aufnahme neuer Arbeit verschärft werden. Mit *Hartz II* wurden Minijobs, Midijobs, der Job-Floater und die Ich-AG eingeführt. *Hartz III* behandelte mit der grundlegenden Organisationsreform der Bundesagentur für Arbeit den eigentlichen Kernauftrag der Kommission. Durch die Änderungen sollte die Bundesanstalt für Arbeit von einer konventionellen Behörde in eine effektive und kundenorientierte »Bundesagentur für Arbeit« umgebaut werden. Das letzte und zugleich umstrittenste Gesetzespaket *Hartz IV* sah die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum sogenannten Arbeitslosengeld II vor. Durch die Zusammenlegung wurde die nach Auslaufen des Arbeitslosengeldes und vom Bund finanzierte Arbeitslosenhilfe auf das niedrigere Niveau der bisherigen Sozialhilfe abgesenkt (Schmid 2007: 279-280). Der Kern der vier Reformen bestand in der Stärkung der Eigenverantwortlichkeit und der Reduktion von Transferleistungen für hilfebedürftige, aber erwerbsfähige Arbeitslose (Lohse 2006: 71; Gerhardt 2006; zum weiteren Inhalt der Hartz-Reformen vgl. u.a. Steck/Kossens 2003). Während Hartz I und Hartz III die nicht zustimmungs-

bedürftigen Veränderungen in einzelnen Programmen aufnehmen (BT-Drucksache 15/15; BT-Drucksache 15/25; BT-Drucksache 15/1637), enthielten die Gesetzespakete Hartz II (BT-Drucksache 15/26) und Hartz IV die zustimmungspflichtigen Veränderungen.

Die Reaktionen der sozialpolitischen Akteure auf die Vorschläge der Hartz-Kommission waren noch uneinheitlich. Mit Bekanntwerden der durch das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit formulierten Gesetze positionierten sich die Akteure nun wesentlich deutlicher. Insbesondere die Gewerkschaften, die SPD-Fraktion und weite Teile SPD selbst stellten sich als Gegner der Hartz-Gesetze heraus (Nullmeier 2008: 164). Diese Gegnerschaft war für das politische Entscheidungszentrum und seine strategischen Überlegungen zur Durchsetzung der Reform in der Entscheidungsphase von großem Interesse. Auch die Positionierung der Opposition war für die Entscheidungsphase von großer Bedeutung. Die Opposition verfügte über die Bundesratsmehrheit. Der Bundesrat stellte also eine institutionelle Blockademöglichkeit dar, mit der die Opposition zumindest hinsichtlich der zustimmungspflichtigen Gesetze ihren Einfluss geltend machen konnte.

Politische Praktiken in der Phase der Politikformulierung

Die vom rot-grünen Kabinett beschlossenen Hartz-Gesetze basieren maßgeblich auf dem Abschlussbericht der Hartz-Kommission. Die Phase der Politikformulierung war entscheidend durch die Ankündigung einer vollständigen Umsetzung der Kommissionsvorschläge geprägt. Eine derartig frühzeitige Festlegung auf bestimmte Policies schließt die politische Praktik der Verhandlung explizit aus. Um das Ziel einer Eins-zu-eins-Umsetzung zu erreichen, bediente sich Schröder anfangs der Praktik der *indirekten Drohung*. Durch die symbolische Verknüpfung des Schicksals des Kanzlers mit dem des Kommissionsberichts stellten potentiell abweichende Meinungen den Kanzler selbst in Frage. Dass diese Praktik effektiv war, zeigt sich daran, dass sich die SPD in der Zeit vor der Bundestagswahl merklich mit Kritik an der Arbeitsmarktreform zurückhielt (Lamping 2006: 238). Neben der indirekten Drohung wurde diese Phase vor allem durch die Praktik der Vereinbarung, der negativen Koordination sowie der Konfrontation dominiert.

Der Koalitionsvertrag im Anschluss an die gewonnene Bundestagswahl 2002 steht für eine durch Verhandlungen erzielte *Vereinbarung*. Dieser zwischen SPD und Grünen verhandelte Konsens mar-

kiert den formellen Beginn der »größten Arbeitsmarktreform der Nachkriegsgeschichte« (Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Grünen 2002: 10) und setzte sich explizit zum Ziel, die als lähmend beschriebenen Auseinandersetzungen zwischen den Sozialpartnern zu überwinden. Diese Vereinbarung zwischen den Spitzenakteuren der Koalitionsparteien bedeutet gleichzeitig, dass Verhandlungen mit den Sozialpartnern und weiteren arbeitsmarktpolitischen Akteuren ausgeschlossen waren. Das Umgehen interessenpolitischer Strukturen und sozialpolitischer Interessen war nicht nur in der Phase des Agenda-Settings, sondern auch in der Phase der Politikformulierung handlungsleitendes Motiv des politischen Entscheidungszentrums. Diese als *negative Koordination* zu bewertende Praktik zeigt auch, dass dem Staat in der Politikformulierung eine aktivere Rolle als in bisherigen Reformen zukam (Trampusch 2005: 84-85). Gleichzeitig hat sich gezeigt, dass die Sozialpolitiker in den zuständigen Ministerien das Monopol der Politikformulierung verloren haben (Trampusch 2006: 348) und auch das ehemals zuständige Sozialministerium an der endgültigen Politikformulierung nur marginal beteiligt war (Rüb 2011c: 94). Gegenüber diesen Akteuren stellten Schröders offensiv vertretene Ankündigung einer Eins-zu-eins-Umsetzung, der Koalitionsvertrag sowie die durch das rot-grüne Kabinett beschlossenen Gesetzesformulierungen eine klare *Konfrontation* dar. Den genannten Akteuren blieb nichts anderes übrig, als sich zu den Ergebnissen der Politikformulierung zu positionieren.

5.3.4 Entscheidung

Die zentrale Frage der Entscheidungsphase besteht darin, inwieweit es dem politischen Entscheidungszentrum gelingt, die angestrebte Eins-zu-eins-Umsetzung der Gesetzesentwürfe zu realisieren. Im Folgenden werden die vier Gesetzespakete getrennt voneinander betrachtet. Zu Beginn dieses Abschnittes wird die Entscheidungsphase der relativ schnell verabschiedeten Gesetze Hartz I (nicht zustimmungspflichtig) und Hartz II (zustimmungspflichtig) kurz behandelt. Einen ungleich größeren Widerstand mobilisierte insbesondere Hartz IV in der Entscheidungsphase. Hier kommt der Agenda 2010 als Demonstration staatlicher Handlungsfähigkeit eine zentrale Rolle zu. Danach werden die Reaktionen der arbeitsmarktpolitischen Akteure sowie die Kommunikation des politischen Entscheidungszentrums in der Entscheidungsphase dargestellt. Anschließend wird

aufgezeigt, wie es zur Verabschiedung der Gesetzespakete Hartz III und Hartz IV kam, bevor in einem letzten Schritt die in dieser Phase verwandten politischen Praktiken herausgearbeitet werden.

Nachdem die Kommissionsvorschläge durch das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit in nur kurzer Zeit in Gesetzesform gebracht wurden, war es Ziel des politischen Entscheidungszentrums, die Gesetze auch in kurzer Zeit rechtsgültig werden zu lassen. Dieses Ziel wurde bezüglich der Gesetzespakete I und II auch erreicht. Das erste und zweite Gesetz wurden in den zuständigen Entscheidungsgremien bearbeitet und im Bundestag debattiert. Die Redner der Regierungsfraktion verwiesen dabei ausdrücklich auf den Konsens bzw. die Einstimmigkeit in der Kommission. Wolfgang Clement betonte, dass es der Kommission gelungen sei, »das bisherige Lagerdenken zu überwinden und einen Konsens zwischen den gesellschaftlichen Gruppen über die zu ziehenden Konsequenzen zu entwickeln« (BT-Plenarprotokoll 15/8: 392). Dennoch verwies er darauf, dass einiges, was die Regierung vorlege, mehr als das sei, »was die Hartz-Kommission vorgeschlagen hat« (BT-Plenarprotokoll 15/8: 397). Daran entzündete sich auch die Kritik der Opposition. Sie warf der Regierung vor, die Umsetzung nicht umfassend genug zu verfolgen. Die Union drängte die Regierung dazu, die Reformreichweite auszudehnen: Es wurden eine verstärkte Liberalisierung der Minijobs sowie die faktische Abschaffung der Regelung zu Scheinselbstständigkeit gefordert (Zohlhöfer 2007: 129). Allein die PDS-Abgeordnete Gesine Löttsch kritisierte »eine taktische Nutzung der Hartz-Kommission« (Siefken 2007: 221), die Gesetzespakete erst einen Tag vor der Aussprache erhalten zu haben, und führte an, dass die Kommission den Zweck hätte, den Bundestag zu ersetzen (BT-Plenarprotokoll 15/8: 417).

In der Tat war der Zeitplan für die Gesetzesverabschiedung überaus knapp. Nach der ersten Lesung blieben nur acht Tage bis zur zweiten und dritten Lesung im Bundestag, um Hartz I und II in den Ausschüssen zu behandeln. Am 15. November 2002 wurden die Gesetzesentwürfe mit der Regierungsmehrheit und gegen die Stimmen der Opposition verabschiedet. Da Hartz I nicht zustimmungspflichtig war, bedurfte es im Unterschied zum zustimmungspflichtigen Hartz II keiner weiteren Abstimmungen. Im Vermittlungsausschuss zu Hartz II waren im Dezember 2002 entsprechend der Unionskritik im Bundestag vor allem Regelungen zu den subventionierten Minijobs und zur untertariflichen Entlohnung der Leiharbeiter um-

stritten (Schmid 2007: 281). Nach diesem Vermittlungsausschussverfahren konnte auch Hartz II den von der Union dominierten Bundesrat passieren. Somit konnten die ersten beiden Gesetze für moderne Dienstleistung am Arbeitsmarkt bereits zum 1. Januar 2003 in Kraft treten.

Die Agenda 2010 als Demonstration staatlicher Handlungsfähigkeit

Im Unterschied zu den ersten beiden Gesetzen gestaltete sich der Entscheidungsprozess bei den Gesetzespaketen Hartz III und insbesondere Hartz IV ungleich schwerer. Hartz III konnte erst ein Jahr später und Hartz IV erst zwei Jahre später, am 1. Januar 2005, vollständig in Kraft treten. Für die Entscheidung der noch nicht in Kraft getretenen Gesetzespakete Hartz III und Hartz IV war die Agenda 2010 von elementarer Bedeutung. Die Agenda 2010 wird als *Zäsur* in der deutschen Sozialpolitik und als das »einschneidendste Reformprojekt in der Geschichte der bundesdeutschen Sozialpolitik« (Walter 2009: 288) beschrieben. Insbesondere die Neuerungen durch die Hartz-Gesetze werden als Beleg für die deutlichen Veränderungen angeführt (Trampusch 2008b: 365). Die Agenda 2010 war für die Hartz-Reformen insofern von Bedeutung, als der Kommissionsbericht als Basis für die Agenda 2010 fungierte (Kusche 2008: 167). Allerdings wurden die Kommissionsvorschläge im Rahmen der Agenda 2010 politisch verschärft (Schmid 2007: 281). Die Auseinandersetzungen um die Agenda 2010 bildeten also den Hintergrund für die Phase der Entscheidung zu den Gesetzen Hartz III und Hartz IV.

Die am 14. März 2003 im Bundestag von Schröder gehaltene Rede »*Mut zum Frieden und Mut zur Veränderung*« gilt als nachgeholte Regierungserklärung zur zweiten rot-grünen Koalition. Sie stellte eine Bündelung verschiedener sozialpolitischer Reformstränge dar, in deren Zentrum die Arbeitsmarktreformen standen (Nullmeier 2008: 151). Durch die Agenda 2010²⁹ wurden die Arbeitsmarktreformen in

29 | Der Name »Agenda 2010« wurde erst kurz vor der Rede publik und ging auf eine Idee von Schröders Ehefrau Doris Schröder-Köpf zurück. Obwohl die Bezeichnung von Mitarbeitern Schröders zunächst als zu technokratisch bezeichnet wurde, hielt Schröder an dem Namen fest: »Grade wegen der europäischen Anklänge und weil der Begriff ungewöhnlich war, entschied ich, ihn zu benutzen« (Schröder 2006: 393). Eine genaue Definition des Begriffs existiert aber nicht (Nullmeier 2008: 146).

einen breiteren sozial- und gesellschaftspolitischen Kontext eingeordnet (Schmid 2007: 281). Neben außen-, sicherheits- und europapolitischen Ausführungen wurde in der Rede auf die Notwendigkeit einer *grundlegenden* und *schnellen* Reform des Sozialstaates verwiesen. Wenngleich das Projekt Agenda 2010 ein sehr heterogenes Projekt ist (Hegelich/Knollmann/Kuhlmann 2011), bildete der bereits seit über einem Jahr in Gang gesetzte Hartz-Prozess das »Herzstück« (Schröder 2003: 617) der Reformagenda.

Die Wahl des Termins für die Agenda-2010-Rede ist von entscheidender politischer Bedeutung. Zum einen waren im Bundesrat für diesen Tag die Beratungen der Steuergesetze angesetzt. Das neu gesetzte Hauptereignis im Bundestag lenkte die mediale Aufmerksamkeit auf die Agenda-Rede, so dass anstelle des Eindrucks einer ohnmächtigen Regierung das Reformer-Image betont (Delhees u.a. 2008: 123) und Handlungswille demonstriert werden konnten. Ebenso wichtig wie der Termin für die Vorstellung der Agenda 2010 war die politische Situation, in der sich die Regierung befand. Die politische Situation war für den Entscheidungsprozess der Hartz-Reform zentral, da sich die strategischen Handlungsoptionen für die Bundesregierung zu diesem Zeitpunkt entscheidend verengt hatten und sich das politische Entscheidungszentrum in der Defensive befand (Korte/Fröhlich 2006: 295; Nullmeier 2008: 176). Der Agenda-Rede waren am 2. Februar 2003 nicht nur schwere Wahlniederlagen der SPD in Hessen und Niedersachsen vorausgegangen. Die nur knapp gewonnene Bundestagswahl und die weiterhin bestehende Mehrheit der Opposition im Bundesrat eröffneten kaum neuen Handlungsspielraum (Delhees u.a. 2008: 121).

Zusätzlich wurde Schröder immer wieder von Seiten der Presse kritisiert, nicht handlungsfähig zu sein. Der Spiegel beanstandete, Schröder sei unter einer »Art Nebenregierung« (vgl. Der Spiegel 47/2002) der Gewerkschaften nicht zu entscheidenden Reformen fähig. In dieser Situation war die Agenda 2010 auf die Bestimmung von politischen Profilierungschancen ausgerichtet und wurde als »Relaunch-Versuch der eigenen Regentschaft« (SZ vom 17.03.2003) bzw. als »Flucht nach vorn« (Baring/Schöllgen 2006) interpretiert. Auch das politische Entscheidungszentrum selbst nahm eindeutig Bezug auf den Zweck staatlicher Handlungsfähigkeit: Die Durchsetzung der Agenda 2010 wurde von Schröder zum Testfall für die Regierungsfähigkeit der Partei (Turowski 2010: 276). Für den damaligen Fraktionsvorsitzenden der SPD war die Agenda 2010 der Versuch, ei-

nen drohenden politischen Handlungsverlust zu vermeiden (Münterfering/Bruns 2008: 118).

Der durch die Agenda 2010 eingeleitete Prozess war allerdings kein spontaner, sondern ein lange vorbereiteter. Bereits im Dezember 2002 und damit deutlich vor den Wahlniederlagen in Hessen und Niedersachsen wurden die mit den Grünen ausgehandelten Koalitionsvereinbarungen infrage gestellt. In internen Gesprächen waren Gerhard Schröder und Frank-Walter Steinmeier zu dem Schluss gekommen, dass die Koalitionsvereinbarungen die anstehende Legislaturperiode nicht überstehen würden. Es mussten Maßnahmen für ein offensives Reformprogramm ergriffen werden, welche weit über den Koalitionsvertrag hinausgingen. Daraufhin wurde Steinmeier von Schröder beauftragt, Elemente eines solchen Programms zu entwerfen (Schröder 2006: 390).

Die Grundlinien der Agenda 2010 gingen dementsprechend auf Arbeiten einer auf Beamtenebene unter Vorsitz von Steinmeier sowie unter Ausschluss von Vertretern des Sozialministeriums tagenden »Gruppe 2010« (vgl. Kap. 5.3.1) zurück.³⁰ Dieser im Hintergrund tagende Zirkel wurde durch den Unternehmensberater Volker Riegger ergänzt, der bereits für Willy Brandt und Helmut Schmidt gearbeitet hatte. Er brachte die Idee einer großen Rede ein, die die innen- und außenpolitischen Herausforderungen zusammenführen sollte (Korte/Fröhlich 2006: 297-298; Korte 2007: 174-175). Die Agenda 2010 war also nicht – wie Olaf Scholz behauptete – »das Ergebnis einer langen Diskussion in der SPD« (Olaf Scholz zit.n. Der Tagesspiegel vom 30.03. 2003). Vielmehr blieb das Verfassen der Rede »einigen Bürokraten im Kanzleramt vorbehalten« (MdB Klaus Barthel zit.n. Sturm 2009: 138). Clement bestätigte, dass mit der Agenda 2010 ein *politisches Faktum* geschaffen worden sei: »Wenn er [Schröder, H.M.] die Agenda vorher ausführlich zur Diskussion gestellt hätte, wären wir nicht durchgekommen« (Wolfgang Clement zit.n. Klein 2007: 170).

30 | Neben der Planungsgruppe, die konkrete Reformmaßnahmen der Agenda 2010 ausarbeitete, gilt das Schröder-Blair-Papier »*Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten*« (Schröder/Blair 1999) als Vorläufer der Agenda 2010, da das Papier bereits in Ansätzen vieles von dem enthielt, »was dann später in der Agenda 2010 erneut aufgegriffen werden sollte« (Schröder 2006: 276). So wurde mit dem Papier deutlich, dass der Blick zunehmend auf liberale Beschäftigungsregime gerichtet wurde (Oschmiansky/Mauer/Schulze Buschoff 2007: 291).

Bei der Entwicklung der Agenda 2010 ist der Zusammenhang zwischen der innen- und außenpolitischen Situation im Hinblick auf die staatliche Handlungsfähigkeit aus zwei Gründen von Bedeutung. Da Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit inklusive der SPD zu dieser Zeit vom drohenden Irakkrieg beherrscht wurde, nahm zum einen kaum jemand Notiz von der »explosiven Kraft der Überlegungen«, so dass Schröder und Steinmeier »geräuschlos weiterarbeiten« (Schröder 2006: 391) konnten. Zum anderen verwies Schröder auf inhaltliche Schnittpunkte zwischen der sozialpolitischen und außenpolitischen Zielsetzung der rot-grünen Koalition. Diese Zielsetzung wurde mit Franz Müntefering, Wolfgang Clement und Joschka Fischer diskutiert:

Ich behaupte nicht, dass unsere Haltung in der Irak-Frage und der Entwurf der Agenda 2010 zwei Teile einer erdachten Strategie waren. Aber uns wurde zunehmend bewusst, wie eng die außenpolitische Souveränität und das ökonomische Potenzial Deutschlands miteinander verbunden waren. [...] [U]nserer Unabhängigkeit in außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungen würden wir nur erhalten können, wenn wir unsere Wirtschaftskraft steigern und uns wirtschafts- und sozialpolitisch beweglicher zeigten (Schröder 2006: 391-392).

Für Schröder war die Wechselwirkung zwischen Innen- und Außenpolitik, zwischen wirtschaftlicher und sozialer Stärke einerseits und Deutschlands Rolle in Europa und der Welt andererseits unauflösbar und wurde zum Gegenstand der Begründung *struktureller* Reformen des Sozialstaates. Schröders »Nein« zum Irakkrieg verweist dabei auf das Paradoxon staatlicher Handlungsfähigkeit: Auch das Nichthandeln kann Ausdruck einer auf Macht basierenden Handlungsfähigkeit des souveränen Staates sein (vgl. Kap. 2.2).

Die Agenda-2010-Rede vom 14. März 2003 folgte nur kurz auf das von Schröder am 5. März 2003 für gescheitert erklärte Bündnis für Arbeit. Sie ist als direkte Reaktion auf das Scheitern zu klassifizieren (vgl. auch FAZ vom 23.09.2004). Mit der Agenda 2010 implementiert Schröder eine strategische Linie personalisierter Entscheidungs-zentralisierung:

Der Kanzler beansprucht, Richtung und Schritte der Sozialreform aus eigener Machtvollkommenheit vorzugeben. Schröder war nicht bereit, die Verantwortung am Zustandekommen und Kurs der Agenda 2010 zu teilen. [...]

Mehr noch kommt der Kanzler als entschlossene Führungsgestalt mit der autokratischen Attitüde daher, dass das von ihm generierte Reformkonzept substantiell nicht mehr verhandelbar sei. [...] Schröder entledigt sich der institutionellen Fesselung, um den Reformprozess von der Spitze her zu diktieren und top-down durchzusetzen (Wiesendahl 2004: 21).

Schröder machte von Beginn an deutlich, dass die Agenda 2010 nicht als Diskussionsgrundlage missverstanden werden dürfe: Das, was jetzt noch zu geschehen habe, sei Politikimplementation und nicht Debatte (zit.n. SZ vom 18.03.2003). Vor allem gegenüber Fraktion und Partei forderte Schröder Gefolgschaft ein. Ihnen bliebe die Aufgabe, »der Politik des Kanzlers zuzustimmen oder es zu lassen« (Hamburger Abendblatt vom 15.04.2003). Entgegen der Vorstellung Schröders wurde die Agenda 2010 aber sehr wohl zum Gegenstand einer teils heftigen Debatte um die inhaltliche Ausrichtung, in deren Zentrum die durch Hartz IV vorgesehenen sozialpolitischen Neuerungen standen.

Die Reaktionen auf die Agenda 2010

Bereits im Vorfeld der Rede wurde im Kanzleramt von »Überraschungen« und »unangenehmen Reformen« gesprochen, sowie davon, dass der Kanzler »keine kompromisslerische Rede« halten werde (FAZ vom 05.03.2003). Die Interessensondierung in der Vorbereitung der Agenda-Rede bestand nicht in der Einbeziehung aller relevanten Akteure in den Prozess. Vielmehr bestand sie darin, andere Akteure zu beobachten und zwischen Gegnern und Unterstützern der noch zu verabschiedenden Hartz-Reformen zu differenzieren. Es war nicht das Ziel des politischen Entscheidungszentrums eine Reformperspektive vorzulegen, die die Anzahl der Gegner hätte minimieren und den Kreis der Unterstützer vergrößern können. Die sorgfältige Analyse der Machtkonstellation mit Identifizierung der Reformbefürworter und Antizipation von Widerständen war vielmehr Teil einer bewusst gewählten Konfrontationsstrategie. Weil Gewerkschaften, Partei und große Teile der SPD-Fraktion als Gegner der Hartz-Gesetze bekannt waren, »prägte diese erwartete Konfliktkonstellation das prozessuale, kommunikative und inhaltliche Profil der Reformen.« (Nullmeier 2008: 164-165).

Überlegungen des politischen Entscheidungszentrums, die Agenda 2010 zuvor auf einem Parteitag beschließen zu lassen – da die Agenda 2010 »ja etwas anderes [war] als das, was im Wahlkampf eine Rolle gespielt hat und im Wahlprogramm stand« (Müntefering/Bruns

2008: 120) –, wurden wieder verworfen (vgl. auch Sturm 2009: 131). Die SPD bildete also nicht die Bezugseinheit des politischen Handelns Schröders. Umgekehrt galt sie als eine Gefahr für die Agenda 2010.³¹ Gerade deswegen musste die Partei mit in das strategische Kalkül des politischen Entscheidungszentrums einbezogen werden. Eine tatsächliche, praktische Einbeziehung der Partei fand nicht statt, da weite Teile der SPD bezüglich der Hartz-Gesetze als widerständig galten. Um den Beweis staatlicher Handlungsfähigkeit antreten zu können, war der Sieg gegen die innerparteilichen Kritiker die wichtigste machtpolitische Zielsetzung (Nullmeier 2008: 156-157). Die Agenda 2010 ist daher als Disziplinierungsmaßnahme und Kursvorgabe für die eigene Partei zu werten: »[D]ie Agenda 2010 kam überfallartig auf die SPD herab, fast bonapartistisch von oben wollte Schröder seine Partei für die Wende zum Weniger begeistern« (Korte 2007: 177). Dies setzte die Partei massiv unter Druck und führte »inhaltlich zu der schwersten Krise der sozialdemokratischen Partei« (Sell 2005: 298). Die Krise der Partei bestand in der Spaltung, die insbesondere zwischen Parteiführung und Parteibasis verlief. Als Teil der Parteiführung stellte sich Müntefering im Anschluss an die Agenda-Rede demonstrativ an die Seite Schröders: »Ich habe ihm als Fraktionsvorsitzender gleich zu Beginn meiner Rede versprochen: Herr Bundeskanzler, wir machen das jetzt so« (Müntefering/Bruns 2008: 120).

Die *SPD-Linke* reagierte anders als die Fraktionsführung. Ihre teils heftige Kritik an der Strategie der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik richtete sich unter anderem gegen die massive Kürzung des Arbeitslosengeldes. Zwar hatte Schröder mit Kritik im Detail gerechnet, »aber nicht mit dem, was dann kommen sollte« (Schröder 2006: 398). Der Widerstand gegen das Reformvorhaben der eigenen Regierung ging so weit, dass Fraktionsmitglieder der SPD-Linken das erste Mitgliederbegehren in der Geschichte der SPD gegen die Agenda-2010-Pläne organisierten (Schmid 2007: 282). Unter der Überschrift »Wir sind die Partei!« sollten Unterschriften gesammelt werden, um eine Abstimmung der SPD-Mitglieder über die Agenda

31 | Das Bundestagsprotokoll verzeichnete nach der Rede Schröders zwar langanhaltenden Beifall bei der SPD und den Grünen. Dieser bedeutete aber keine umfassende Zustimmung. Die stehenden Ovationen etwa waren nicht spontan, sondern zuvor verabredet worden. Einige Abgeordnete blieben demonstrativ sitzen bzw. verließen den Plenarsaal noch vor dem Ende der Rede (Sturm 2009: 132).

2010 herbeizuführen. Gleichzeitig forderten Fraktionsmitglieder den Rücktritt Wolfgang Clements sowie grundlegende Kurskorrekturen von Schröder. Als Reaktion darauf entschieden sich Müntefering und Schröder für ein offensives Vorgehen, bei dem Müntefering von Beginn an deutlich machte, dass es hier um den Erhalt der Regierungsfähigkeit der SPD und die Handlungsfähigkeit der Regierung ging (zit.n. Sturm 2009: 143). Die als Reaktion auf die Kritik stattfindenden vier Regionalkonferenzen³² wurden von der Parteiführung als »Beschwichtigungs- und Durchsetzungsmittel« (Tils 201b: 118) eingesetzt. Auf einem anschließenden, von der Partei erzwungenen (Egle 2009: 269) bzw. von der Parteiführung zugestandenem (Niclauß 2004: 352) Sonderparteitag am 1. Juni 2003 sollte zusätzlich für die Ziele der Agenda geworben werden. Müntefering erarbeitete dazu einen Leitantrag des SPD-Parteivorstandes, der für die notwendige Unterstützung sorgen sollte: »Er wollte mit diesem strikten Verfahren, das dem Diskussionsbedarf der Partei entgegenkommen sollte, dem Mitgliederbegehren das Wasser abgraben« (Schröder 2006: 399). Zwischen April und Juni 2003 stimmten schließlich die Regierungsparteien der Agenda 2010 zu. Auf der Bundesdelegiertenkonferenz der Grünen kam es zu einer überwältigenden Mehrheit zugunsten der Agenda 2010. Die Situation auf dem Sonderparteitag der SPD im Juni 2003 gestaltete sich ungleich schwieriger. Zwar konnte die Parteiführung auch hier ein ähnliches Ergebnis wie die Grünen erzielen. Die Zustimmung von rund 90 Prozent der Delegierten (Heinelt 2003: 137) stand jedoch unter dem Eindruck mehrfach getätigter der Rücktrittsdrohungen des Bundeskanzlers³³ (Niclauß 2004: 352; Nullmeier 2008: 153) und fand zweifellos gegen die Überzeugung zahlreicher Delegierter statt (Beck/Scherrer 2005: 127; Meyer 2007: 92).

32 | Die Regionalkonferenzen fanden in Bonn (24. April 2003), Nürnberg (5. Mai), Hamburg (7. Mai) und Postdam (21. Mai) statt.

33 | Die Bild-Zeitung zählt in der Zeit von März 1999 bis September 2003 insgesamt sieben Rücktrittsdrohungen Schröders. Diese bezogen sich zwar auch auf andere Konflikte innerhalb der SPD bzw. der Koalition, wie z.B. auf die Auseinandersetzung mit Oskar Lafontaine oder die Vertrauensabstimmung im Bundestag wegen des Bundeswehreinsetzes in Afghanistan. Die meisten Rücktrittsdrohungen wurden allerdings in direktem Zusammenhang mit den von Schröder vertretenen sozialpolitischen Reformen geäußert, die vor allem der SPD-Linken galten und hier besonders auf Kritik stießen (Bild vom 27.09.2003).

Nur eine kleine Gruppe und nicht einmal die gesamte Parteiführung standen hinter der Agenda 2010. Die Mehrheit der SPD-Abgeordneten akzeptierte die Reformen allenfalls »lauwarm zähneknirschend« (Münthefering/Bruns 2008: 122).

Die Reaktion der *Gewerkschaften* fiel nach der durch die Agenda 2010 vorgenommenen Verschärfung der Hartz-Gesetze ebenfalls kritisch aus und führte zu einer Konfrontation mit dem politischen Entscheidungszentrum. Kritisiert wurden vor allem eine übermäßige Belastung kleiner und mittlerer Einkommen, der drohende Verlust des Lebensstandards bei längerer Arbeitslosigkeit durch das neue ALG II, sowie der Mangel an Förderung im Verhältnis zum durchgesetzten Fördern bzw. Bestrafen der unverschuldet arbeitslos gewordenen Menschen (Schmid 2007: 284; Kusche 2008: 168). Dabei kündigten die Gewerkschaften nicht allein eine massive Kampagne gegen diese Politik an, sondern drohten offen mit einem Bruch mit der SPD (Schröder 2006: 398). Auch die SPD sah durch die Reformpläne Schröders die Gefahr einer drohenden Spaltung des traditionell engen Verhältnisses zwischen SPD und Gewerkschaften: »Das war der Tiefpunkt der Beziehung zwischen SPD und Gewerkschaften« (zit.n. Hönigsberger 2008: 153-154). Obwohl zu Beginn dieser Auseinandersetzung der Bruch mit der gesamten SPD erwogen wurde, spitzte sich der Konflikt vor allem zwischen den Gewerkschaften und Bundeskanzler Schröder zu. Der IG-BAU-Vorsitzende Klaus Wiese hügel machte deutlich, dass es jetzt darauf ankomme, wer die besseren Nerven behalte: der Kanzler oder die Gewerkschaften (Schröder 2006: 402). Diese Differenzierung der Gewerkschaften zwischen Partei und Parteiführung zeigt, dass die unterschiedliche inhaltliche und strategische Ausrichtung von der Partei(-basis) und dem politischen Entscheidungszentrum deutlich wahrgenommen wurde.

Im Mittelpunkt der gewerkschaftlichen Kritik standen die durch die Hartz-IV-Reform vorgesehenen Maßnahmen. Diese galten den Gewerkschaften als Bruch mit dem traditionellen deutschen Sozialstaat und stießen bei ihnen – wie in Teilen der Bevölkerung – auf erhebliche politische Proteste (Schmid 2007: 271). Im Rahmen der Kritik an Hartz IV sprach der DGB-Vorsitzende Sommer offen von Wahlbetrug: »Die angekündigte Senkung der Arbeitslosenhilfe auf Sozialhilfeniveau ist ein Bruch der Versprechen, die uns gegenüber zu diesem Thema im Wahlkampf gemacht wurden [...]« (DGB-Pressemittteilung vom 17.03.2003). Distanzierungen von dieser scharfen

Kritik Sommers an Hartz IV, wie die des IG BCE-Vorsitzenden Hubertus Schmoldt (vgl. Weßels 2007: 159), blieben die Ausnahmen. Infolge der Kritik kündigten die Gewerkschaften eine Kampagne gegen Hartz IV an, die insbesondere von der IG Metall und ver.di getragen wurde. Unter dem Titel »Reformen ja – Sozialabbau, nein danke!« kam es am 24. Mai 2003 schließlich zu einem bundesweiten Aktionstag. Da aber die Beteiligung der Mitgliedschaft hinter den Erwartungen zurückblieb, wurde eine Politik der Basismobilisierung zunächst nicht fortgeführt. Erst im Sommer 2003 konnte die von den Gewerkschaften initiierte Basismobilisierung auch durch ein breiteres Bündnis mit anderen Reformgegnern reaktiviert werden. Insbesondere in Ostdeutschland kam es zu großen sogenannten »Montagsdemonstrationen«³⁴, die sich vor allem gegen die Hartz-IV-Reform richteten. Zeitgleich und in inhaltlicher Anlehnung an die Forderungen der Demonstranten schlossen sich Gewerkschafter und Sozialdemokraten zu jenen Initiativen zusammen, aus denen die Partei »Arbeit und soziale Gerechtigkeit – Die Wahlalternative« (WASG) hervorging, die später mit der PDS zur Partei »Die Linke« fusionierte. Ohne die Organisationsressourcen bisheriger SPD-Mitglieder und Gewerkschaftsfunktionäre »hätte der Aufbau dieser SPD-Abspaltung vermutlich nicht so schnell erfolgen können« (Egle 2009: 272).

Ebenso eindeutig, wie die Kritik der meisten Gewerkschaften an Schröders arbeitsmarktpolitischen Reformzielen ausfiel, fiel umgekehrt Schröders Kritik an den Reformgegnern aus. Dabei kam es ihm insbesondere darauf an, auf die institutionellen und legitimatorischen Differenzen zwischen Regierung und Verbänden zu verweisen:

34 | Die Proteste waren in Ostdeutschland deshalb besonders intensiv, da aufgrund der überdurchschnittlich hohen Arbeitslosigkeit die Betroffenheit von den vorgesehenen Leistungskürzungen besonders groß war. Der Begriff der »Montagsdemonstrationen« ist dabei eine Anspielung auf die in der Vorwendezeit in Ostdeutschland stattgefundenen Demonstrationen gegen die Regierung der DDR. Zwar wird die Übernahme des Begriffs mitunter als »problematisch« (Nullmeier 2008: 153) bezeichnet. Gleichwohl muss unterstellt werden, dass diese Analogie von den Organisatoren gewollt war: »The common defence of reforms as 'hard facts without alternative' reminds many East German citizens of the politics without choice under the former socialist government« (Toens 2007: 161).

Was wir mit dem Agenda-Prozess in Gang gesetzt haben und weiter durchsetzen müssen – wo es geht, im Konsens, wo es nicht geht, eben ohne – ist das Bewusstsein der Tatsache: Verbände vertreten partielle Interessen, Aufgabe einer gewählten Regierung und der sie tragenden parlamentarischen Mehrheit aber ist es, gegenüber diesen partiellen Interessen das allgemeine Wohl zu definieren und durchzusetzen. [...] Wenn das in einer demokratischen Gesellschaft zu Widerspruch und zu Demonstrationen führt, ist das nicht schlecht. Man muss sich nur gegenüber solcher Artikulation von Partikularinteressen durchsetzen. Und in diesem Prozess sind wir (Schröder 2004).

Das erklärte Ziel des politischen Entscheidungszentrums war es demnach, gegen den Widerstand der Verbände gesamtgesellschaftlich verbindliche sozialpolitische Entscheidungen durchzusetzen. Mit der Agenda 2010 kündigte die Regierung nicht nur an, im »Schatten der Hierarchie«, sondern unmittelbar hierarchisch ihre Politikziele in angestammten Domänen der Interessengruppen und Verbände durchzusetzen (Weßels 2007: 154).

Nicht alle Interessenverbände wurden jedoch als gegnerisches Feld betrachtet. *Arbeitgeber-, Wirtschafts- und Unternehmerverbände* traten nicht prinzipiell als Reformgegner auf. Sie reagierten überwiegend moderat bis positiv. Während Wohlfahrtsverbände und Gewerkschaften nicht mit harscher Kritik sparten und sich gegen die Verteilungswirkungen der sozialpolitischen Ziele wandten, hoben die Arbeitgeberverbände vor allem die Reformimpulse hervor (vgl. dazu Weßels 2007: 155-156). Zwar wurden die Reformen mitunter als nicht weitreichend genug bemängelt. Dennoch verwies BDI-Präsident Michael Rogowski darauf, dass die Agenda 2010 von Bundeskanzler Gerhard Schröder »Schwung in den deutschen Reformprozess gebracht« (Bundesverband der Deutschen Industrie 2004) habe.

Da die Reformgegner innerhalb der Kernexekutive bekannt waren, richtete sich das besondere Interesse des politischen Entscheidungszentrums auf die Reaktion der *Opposition*. Zur Durchsetzung der (noch ausstehenden) Arbeitsmarktreformen war Schröder aufgrund der Machtverhältnisse im Bundestag auf die Zustimmung der Union angewiesen. Während der Entscheidungsphase besaß die Opposition stets die Option, eine Kooperation mit Schröder zu verweigern und Entscheidungen über den Bundesrat zu blockieren. Dennoch konnte eine prinzipielle Zustimmung zu den Hartz-Gesetzen aus zweierlei Gründen erwartet werden: Zum einen existierte eine

traditionell enge Bindung zwischen den beiden »Sozialstaatsparteien« (Schmidt 2005a: 170; Trampusch 2006: 348); zum anderen existierten hinsichtlich der inhaltlichen Ausrichtung der Arbeitsmarkt-reformen ähnliche Vorstellungen. Auch Spitzenpolitiker aus Union und FDP propagierten Reformschritte, die der Agenda 2010 zumindest nicht grundsätzlich entgegenstanden.

Kommunikation des politischen Entscheidungszentrums in der Entscheidungsphase

Im Rahmen der Agenda 2010 spielte die Kommunikation für die strategischen Möglichkeiten der Kernexekutive und des politischen Entscheidungszentrums eine besondere Rolle (Nullmeier 2008: 160). Meist wird die Kommunikation im Agenda-2010-Prozess als »Kommunikationsproblem« (Haubner 2005) bzw. als »Katastrophe« (Raschke/Tils 2007: 522) bezeichnet. Eine mangelhafte Kommunikation in der Entscheidungsphase wird vor allem im Zusammenhang mit den Reformgegnern diagnostiziert. Hönigsberger, sozialdemokratisches Mitglied des Bundestages, bezeichnet es als Schröders größten Fehler, »dass er das nicht vermittelt hat, weil er nicht begründet hat« (zit.n. Hönigsberger 2008: 154). Zu einer ähnlichen Einschätzung kommt auch der Politikwissenschaftler Korte hinsichtlich der vom Kernmilieu der SPD kritisierten Agenda 2010. Er stellt fest, dass eine begleitende, in sich stimmige und stringente Reform-Kommunikation der Regierung misslang (Korte 2007: 178). Auch in Bezug auf die »Protestwelle« gegen die Hartz-Gesetze wird immer wieder darauf verwiesen, dass es die Regierung versäumt habe, die Arbeitsmarkt-reformen in die Zielgruppe der Betroffenen hinein effektiv zu kommunizieren: (Salazar 2006: 79; Gasde 2006; Glaab 2007: 313; Hasel/Hönigsberger 2007: 68; Weidenfeld 2007: 7; Kusche 2008: 206) »Die strategische Unwucht der Agenda lag darin, dass die Notlage der sozialen Sicherungssysteme nicht gut und ausführlich genug erklärt war« (Sturm 2009: 137). Diese Feststellungen lassen allerdings die Gründe außer Acht, weshalb gegen die Reformen opponiert wurde. Diese bestanden nämlich gerade in der inhaltlichen und kritischen Auseinandersetzung mit den Inhalten der Reformen. Für eine solche Auseinandersetzung ist eine vorherige Vermittlung der Reforminhalte notwendige Bedingung. Somit fanden die Proteste also nicht statt, weil die Reformen nicht kommuniziert wurden, sondern gerade *weil* sie kommuniziert wurden. Dass die Hartz-Reformen nicht begründet worden wären, lässt sich anhand der hier dokumen-

tierten Äußerungen des politischen Entscheidungszentrums widerlegen (vgl. Kap. 5.3.1 und 5.3.2) – wenngleich damit noch nichts über die Plausibilität der Begründung gesagt ist.

Trotz der Begründung der Hartz-Reformen etwa in der Agenda-Rede verzichtete Schröder mit Blick auf die traditionalistische Orientierung der SPD von Beginn an auf eine offensive Kommunikationsstrategie. Im Vergleich zu anderen europäischen sozialdemokratischen Parteien weist die SPD eine besonders ausgeprägte linkstraditionalistische Prägung ihrer mittleren und führenden Funktionärsschichten auf. Ein Modernisierungskurs war so nur schwer zu vermitteln (Meyer 2007: 91). Schröder unternahm – im Unterschied zur britischen Labour-Party unter Tony Blair – keine Anstrengungen, den Programmdiskurs im Sinne seiner Modernisierungsüberzeugungen zu prägen (Meyer 2007: 95). Da auf Basis der Struktur der SPD eine offensive Kommunikationsstrategie zur Durchsetzung der Hartz-Reformen nicht infrage kam, setzten die *informellen Kreise* um Schröder und Steinmeier auf ein »stilles Regieren«:

Die Aufgabe dieser informellen Kreise und Lagebesprechungen bestand darin, sich ein Bild von der politischen Lage zu machen und Reaktionsmuster – z.B. Strategieentwürfe – daraufhin zu entwickeln. Führen, Koordinieren, Strippenziehen verdichtete sich als Aufgabenstellung in solchen handverlesenen Informationsrunden (Korte 2007: 182-183).

Ein wichtiger Akteur bezüglich dieser Art der Reform-Kommunikation war der Demoskopie-Experte Manfred Güllner vom Meinungsforschungsinstitut Forsa. Güllner beriet Schröder dahingehend, dass es nur auf Schröder, nicht aber auf die Partei ankomme, »und drängte ihn zu permanenten, entschiedenen Modernisierungsreformen, denen die Leute folgen würden, wenn man sie nur standhaft vertrete« (Raschke/Tils 2007: 512). Mit der Entscheidung für die Agenda 2010 entschied sich das politische Entscheidungszentrum also gleichzeitig für ein bestimmtes Kräfteverhältnis. Das Element der Kanzlerdemokratie wurde nicht nur im Bereich der Regierungsorganisation gegenüber der Ressortverantwortung gestärkt. Vor allem kann die Agenda als der Versuch bezeichnet werden, den Vorrang der Kanzlerschaft gegenüber der Parteien- und Koalitionsdemokratie zu sichern, indem weder die eigene Partei noch der Koalitionspartner zentrale Bezugspunkte des politischen Prozesses bildeten (Nullmeier 2008: 158).

Eine weitere bedeutende Rolle für die Kommunikation in der Entscheidungsphase der Hartz-Reformen spielten die *Medien*. Sie wurden vom politischen Entscheidungszentrum bewusst als Instrument zur Erweiterung seines Handlungsspielraums eingesetzt. Die Machtbeschränkung von Partei und Fraktion, von Fachbürokratien und Verbänden und die damit notwendig gewordene *zusätzliche* Absicherung der Kanzlermacht konnten durch die Öffentlichkeit und den gezielten Einsatz traditioneller Medien durch die Verantwortlichen erreicht werden (Grasselt/Korte 2007). Im Rahmen der Hartz-Gesetze wurden große Medienkampagnen durch die Regierung initiiert (vgl. auch Sell 2005), die mit einem Verzicht auf dialogorientierte Kommunikationsmethoden und Beteiligungsformen einhergingen. Die Strategie der Dominanz des Kanzlers innerhalb der Kernexekutive erhöhte die Bedeutung der Medien.

Diese als »going public« (Korte 2007) bezeichnete Strategie bedeutet die Möglichkeit eines Amtsinhabers, sich direkt an die Bevölkerung zu wenden, um Unterstützung für bestimmte politische Vorhaben zu mobilisieren. Diese Strategie stellt einen veränderten Typus von Parteiführerschaft dar, bei dem der Parteiführer »mittels telegenem Schwung von außen seine Parteigremien antreibt. [...] Schröder suchte plebiszitäre Formen der Abstimmung oder »going public«-Ankündigungen in dem Maße, wie er der Unterstützung seiner eigenen Partei nicht sicher sein konnte« (Korte 2007: 187). Der gezielte Gang in die Öffentlichkeit stellte also eine *alternative Strategie* zur Demonstration staatlicher Handlungsfähigkeit dar, da die dafür übliche Machtbasis nicht in einem ausreichenden Umfang zur Verfügung stand. Die mediale Inszenierung von Erfolg und Handlungswillen wird sowohl am Beispiel der Hartz-Kommission und ihrer Präsentation im Französischen Dom (Lamping 2006: 239; Siefken 2007: 201-204) als auch am Beispiel der Agenda 2010 deutlich. Die Agenda 2010 dominierte monatelang den öffentlichen Diskurs (Nullmeier 2008: 160-161).

Die alternative »going public«-Strategie zur Demonstration staatlicher Handlungsfähigkeit schlug insofern fehl, als der Widerstand gegen die Hartz-Reformen selbst durch »hegemoniale Mediendiskurse« nicht überwunden werden konnte: Es waren die fest ausgeprägten Überzeugungen und Einstellungen der Reformgegner, »die selbst durch hegemoniale Mediendiskurse und Willensbekundungen der politischen Elite nicht in eine bestimmte Richtung gesteuert werden konnten« (Nullmeier 2008: 160-161). Damit wird aber auch deutlich,

dass sich das politische Entscheidungszentrum gleichzeitig sowohl von der Parteien- und Koalitionsdemokratie als auch von der Öffentlichkeit unabhängig machen konnte und dennoch handlungsfähig blieb. Wie das politische Entscheidungszentrum bis zur Verabschiedung der Hartz-Gesetze Handlungsfähigkeit unter Beweis stellen konnte, zeigt der letzte Abschnitt der Entscheidungsphase.

Die Verabschiedung der Gesetzespakete Hartz III und Hartz IV

Im Unterschied zu dem weit über seine Verabschiedung hinaus heftig umstrittenen Hartz-IV-Gesetz konnte das nicht zustimmungspflichtige Hartz-III-Gesetz zur Organisationsreform der Bundesagentur für Arbeit vergleichsweise schnell zur Entscheidung gebracht werden. Bei der Verabschiedung der Hartz-Gesetze III und IV im Bundestag drohten mindestens sieben SPD- und vier Grünen-Abgeordnete damit, den Reformen nicht zuzustimmen (Financial Times Deutschland vom 2.10.2003). Erst nachdem die Regierung in einigen Punkten Zugeständnisse an die Kritiker gemacht hatte, zogen die meisten Abgeordneten ihre Vorbehalte zurück. Schließlich stimmte nur noch der grüne Abgeordnete Werner Schulz dem dritten und vierten Hartz-Gesetz nicht zu (BT-Plenarprotokoll 15/67: 5795-5801). So konnten beide Gesetzespakete im Herbst 2003 vom Bundestag verabschiedet werden. Zwar legte der Bundesrat Einspruch gegen Hartz III ein. Da Hartz III aber nicht zustimmungspflichtig war, konnte der Einspruch mithilfe der Regierungsmehrheit zurückgewiesen werden (Siefken 2007: 223). Während Hartz III in wesentlichen Teilen am 1. Januar 2004 in Kraft trat, konnte Hartz IV erst zum 1. Januar 2005 in Kraft treten. Die Gründe für eine solche verspätete Verabschiedung sollen im Folgenden aufgezeigt werden.

In der Entscheidungsphase zu Hartz IV kam es innerhalb des politischen Entscheidungszentrums zu einer wichtigen *personellen Veränderung*, die in einem direkten Zusammenhang mit Hartz IV stand. Angesichts anhaltender Widerstände aus der SPD-Bundestagsfraktion – wie etwa auf dem Bochumer Parteitag im November 2003 – legte Schröder am 6. Februar 2004 sein Amt als Parteivorsitzender der SPD nieder und übergab es Müntefering. »Es war der Versuch, eine stärkere Hinwendung zur Partei, auch Akzeptanz in der Partei für den Reformkurs zu organisieren« (Müntefering/Bruns 2008: 121). Mit dieser Trennung von Kanzlerschaft und Parteivorsitz konnte auch tatsächlich eine gewisse Beruhigung in der SPD erzielt werden (Nullmeier 2008: 153).

Die Beruhigung in der SPD trat ein, obwohl Müntefering hinsichtlich der Reformziele von Hartz IV keine andere Position vertrat als Schröder und die Reform nicht relativiert bzw. infrage gestellt wurde. Durch die Abgabe des Parteivorsitzes sollte Schröder im Arbeitsalltag Handlungsspielraum zurückgewinnen, der ihm aufgrund der Konflikte mit der Partei fehlte. Die Rückgewinnung von Handlungsspielraum war notwendig, um den von ihm eingeschlagenen Reformkurs halten zu können. In machstrategischer Dialektik verzichtete Schröder also auf der einen Seite auf Parteimacht, um auf der anderen Seite Handlungsmacht für das Regieren zu gewinnen (Korte 2007: 179).

Nachdem Hartz IV durch Zugeständnisse der Regierung den Bundestag passieren konnte, wurde das Gesetz im Bundesrat mit den Stimmen der Unionsmehrheit erwartungsgemäß an den Vermittlungsausschuss verwiesen. In einem langwierigen Vermittlungsverfahren war nahezu jedes Detail Gegenstand teils erbitterter Auseinandersetzungen zwischen Union und SPD. Die vergleichsweise zurückhaltenden Vorschläge der Hartz-Kommission zu Leistungskürzungen und Zumutbarkeitsregelungen wurden bereits auf Grundlage der Agenda 2010 verschärft (Lamping 2006: 239) und durch Zugeständnisse an die Regierungsfractionen wieder relativiert. Im Verlauf der Verhandlungen mit der Union kam es dann zu einer erneuten Verschärfung. So fand die Konkretisierung der Ausgestaltung des Arbeitslosengeldes II nicht in der Hartz-Kommission statt, da dies den Konsens in der Hartz-Kommission massiv gefährdet hätte (Eichhorst 2006: 50), sondern erst im Ministerium für Wirtschaft und Arbeit sowie später dann im Vermittlungsausschuss. Für die Durchsetzung der Hartz-IV-Reform wurden also zu verschiedenen Zeitpunkten unterschiedliche Zugeständnisse gemacht und Verhandlungsergebnisse erzielt.

Besonders umstritten zwischen Union und Regierung war die Organisation der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe (Egle 2009: 270). Während die Regierungskoalition Langzeitarbeitslose durch die Agenturen für Arbeit betreuen lassen wollte, bestand die Union auf einer kommunalen Zuständigkeit. Ergebnis war schließlich das sogenannte *Optionsgesetz* (Gesetz zur optionalen Trägerschaft von Kommunen nach dem Sozialgesetzbuch II). Nach dem Optionsgesetz ist es den Kommunen freigestellt, die Betreuung von Langzeitarbeitslosen zu übernehmen (Gasde 2006: 417). Diese entscheidende Umsetzungsregelung für Hartz IV trug maßgeblich zur Verzögerung gegenüber den ersten Zeitplänen bei. Erst im Ap-

ril 2004 konnte sich der Vermittlungsausschuss auf diese Regelung einigen.

Die meisten Maßnahmen des Hartz-IV-Gesetzes konnten nach entsprechenden Einigungen im Vermittlungsausschuss im Dezember 2003 erneut dem Bundestag vorgelegt werden und diesen schließlich mit Zustimmung der Opposition passieren. Die erfolgreiche Durchsetzung der Arbeitsmarktreform lag also »nicht zuletzt an der Opposition, die der Auflösung des ›Reformstaus‹ nicht im Wege stehen« (Hegelich/Knollmann/Kuhlmann 2011: 63) wollte. Die noch bei der ersten Bundestagsabstimmung notwendigen Zugeständnisse an die koalitionsinternen Hartz-IV-Kritiker wurden im Vermittlungsausschuss nicht nur wieder aufgehoben, sondern die Inhalte wurden zusätzlich noch verschärft. Aufgrund dieser Verschärfung war die Zustimmung der Mitglieder der Regierungsfractionen bei der Bundestagsabstimmung über das Vermittlungsergebnis nicht sicher. Bei der Abstimmung über die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe stimmten sechs SPD- und sechs Grünen-Abgeordnete gegen das Vermittlungsergebnis (BT-Plenarprotokoll 15/84: 7391). Damit kam keine Regierungsmehrheit zustande.³⁵ Da aber aufgrund des Kompromisses im Vermittlungsausschuss – von zwei Abgeordneten abgesehen – auch die Union und die FDP für die Reform stimmten, war damit auch die deutliche und parteiübergreifende Entscheidung für Hartz IV gefallen. Im Vergleich zu den Vorschlägen der Hartz-Kommission und Schröders frühzeitiger Ankündigung einer Einzu-eins-Umsetzung konnten letztlich gut zwei Drittel der Vorschläge – in teils verschärfter Form – umgesetzt werden (Jann/Schmid 2004; Schmid 2007: 281).

Politische Praktiken in der Phase der Entscheidung

Die rot-grüne Arbeitsmarktreform steht für weitreichende Veränderungen im deutschen Sozialstaat und wird als sichtbares Zeichen dafür gewertet, dass die deutschen Blockaden nun durchbrochen sind

35 | Trotz der verweigerten Zustimmung der zwölf Abgeordneten der Regierungskoalition behauptete Müntefering mit dem Argument eine eigene Mehrheit der Koalition, dass jene Zahl der Koalitionsabgeordneten, die für Hartz IV stimmten (294), größer sei als die Zahl der Oppositionsabgeordneten, die für Hartz IV gestimmt hätten (287) – dies wird von Zohnlhöfer/Egle als eine »zumindest unorthodoxe Definition einer eigenen Mehrheit« (Zohnlhöfer 2007: 15) bezeichnet.

und Deutschland wirtschaftlich wieder international wettbewerbsfähig werden kann (Tils 201b: 122-123). Die Entscheidungsphase zeigt, dass zur Durchsetzung dieser weitreichenden Reform alle sieben basalen Praktiken – wenn auch zu unterschiedlichen Zeitpunkten und in unterschiedlichem Umfang – durch das politische Entscheidungszentrum eingesetzt wurden.

Die *Abstimmung* ist fester Bestandteil und Abschluss eines jeden demokratischen Entscheidungsprozesses. Auffallend bei diesem Reformprozess ist allerdings, dass bei der rein formalen Abstimmung im Bundestag die Fraktionen nur noch über Gefolgschaft oder Verweigerung entscheiden konnten und Veränderungen durch die Abgeordneten ebenfalls marginal blieben (Rüb 201c: 94). Dies kann damit erklärt werden, dass die arbeitsmarktpolitische Politics-Dimension, insbesondere hinsichtlich der Agenda 2010, auf Machtgewinn ausgelegt war (Hegelich/Knollmann/Kuhlmann 2011: 233). Ein Beleg dafür sind die getrennt von den formalen Abstimmungen zum Einsatz gekommenen politischen Praktiken.

Der Versuch des Machtgewinns zur Durchsetzung der Reformen bedeutet nicht, dass gänzlich auf *Verhandlungen*, *Zugeständnisse* bzw. *Belohnungen* und *Vereinbarungen* verzichtet worden wäre. Im Gegenteil: Diese Praktiken prägten die gesamte Entscheidungsphase. Die wichtigste Vereinbarung stellte auch in dieser Phase die Koalitionsvereinbarung dar. Ihre Bedeutung ergibt sich allerdings daraus, dass sie im Zuge der Einwicklung der Agenda 2010 infrage gestellt wurde und damit nicht die Grundlage für die arbeitsmarktpolitischen Reformen darstellt, die sich letztlich durchsetzen konnten. Immerhin war die Agenda 2010 »ja etwas anderes als das, was im Wahlkampf eine Rolle gespielt hat und im Wahlprogramm stand« (Schröder 2006: 390; vgl. auch Sturm 2009: 131; Müntefering/Bruns 2008: 120). Hinsichtlich der Verhandlungen zeigt sich ein ähnliches Bild. Diese wurden zwar mit der Partei, den Gewerkschaften und der Opposition geführt. Die Ergebnisse dieser Verhandlungen wurden jedoch aufgrund geänderter politischer Situationen immer wieder verworfen. Besonders deutlich zeigt sich diese Verfahrensweise an den Zugeständnissen, die das politische Entscheidungszentrum zuerst den Reformkritikern in den Reihen der SPD gemacht hatte, um sie nach der erfolgten Abstimmung im Bundestag in Verhandlungen mit der Opposition im Vermittlungsausschuss wieder zu werfen. Die Entscheidungsphase ist also durch eine Doppelstrategie von *Bargaining* und *negativer Koordination* geprägt: Auf der einen Sei-

te wurde die Hartz-IV-Reform mit Hilfe einer »politisch-prozessual unvermeidbare[n] Zusammenarbeit« (Nullmeier 2008: 150) mit der Opposition in Form einer informellen großen Koalition im Vermittlungsausschuss durchgesetzt. Auf der anderen Seite wurde sie ohne positiven Rückhalt durch die zur Zustimmung genötigte eigene Partei durchgesetzt (Tils 201b: 119).

Die Nötigung der Partei zeigt sich besonders deutlich an den vielfach eingesetzten *direkten Drohungen*. Dort, wo Verhandlungen aus Sicht des politischen Entscheidungszentrums wenig Erfolg versprechend waren, wurden sie als äquivalentes Mittel eingesetzt. Schröder drohte mehrfach mit Rücktritt und der Vertrauensfrage, um die bereits irreversibel vereinbarten Policy-Optionen nicht mehr durch weitere Verhandlungen aufzulösen. Die Zustimmung von rund 90 Prozent der Delegierten auf dem Sonderparteitag der SPD lässt sich vor diesem Hintergrund damit erklären, dass es in der SPD keine personelle Alternative zu Schröder gab und die Ablehnung seiner Reformvorstellungen den Gang in die Opposition bedeutet hätte (Niclaß 2004: 356).

Die wiederholten direkten Drohungen stellen in dieser Form eine Ergänzung der ebenfalls prozessbestimmenden Praktiken der *Konfrontation* und top-down durchgesetzter *Weisung* dar. Dass die Agenda 2010 weit über den Koalitionsvertrag hinausging, stellt nicht nur einen Bruch mit zuvor zwischen SPD und Grünen getroffenen Vereinbarungen dar, sondern ist auch als Konfrontation gegenüber den arbeitsmarktpolitischen Reformgegnern wie vor allem der SPD-Linken sowie den Gewerkschaften zu verstehen. Insgesamt kann die Agenda 2010 als Bruch mit sozialdemokratischen Werten beschrieben werden (Merkel u.a. 2008: 67). Sie war nicht Gegenstand einer breiten Parteidiskussion, sondern allein Ergebnis der Debatten innerhalb des politischen Entscheidungszentrums. »Auf relevante Veränderungen und Abschwächungen der Maßnahmenpakete ließ sich Schröder im Durchsetzungsprozess nicht ein« (Tils 201b: 118).

Auf der Ebene der Verbände und Interessengruppen konnten nur jene Bündnispartner gefunden werden, die ohnehin eine Bereitschaft für wirtschaftsliberale Politiken signalisierten. Die Gewinnung von Unterstützung bei Verbänden, die traditionell sozialdemokratische Sozial- und Wirtschaftspolitik befürwortet hatten, gelang entweder nicht oder nur unter Inkaufnahme innerverbandlicher Konflikte. Daher wurden Bündnispartner auf der »anderen Seite« des politischen Spektrums gewonnen. Diese als »Cross-over-Bündnisse« (Nullmeier

2008: 171) zu bezeichnenden Koalitionen verstärkten auf Seiten der Partei und anderer ehemaliger Bündnispartner zusätzlich die Irritation über die Regierungspolitik. Statt auf die Initiative der Sozialpartner zu warten und die Veränderungen in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik von einem Konsens abhängig zu machen, hat das politische Entscheidungszentrum selbst die Initiative ergriffen. Nicht nur mit der Einrichtung der Hartz-Kommission, sondern auch mit der im Herbst 2002 vorgenommenen Verlagerung der Arbeitsmarktpolitik in den Bereich des Wirtschaftsministeriums unter dem Riester-Nachfolger und »Superminister« Wolfgang Clement wurde der Delegation der Sozialpolitik an die Sozialpartner ein Ende bereitet (Trampusch 2005). Die noch 1998 von Schröder angekündigte Verteidigung bzw. der Ausbau des Modells Deutschland hinsichtlich der Beteiligung der Sozialpartner wurden demnach in der Arbeitsmarktpolitik nicht eingehalten. Insbesondere Hartz IV zeigt, dass die Gewerkschaften weitgehend umspielt und ihre Forderungen nicht beachtet wurden (Schmidt 2007a: 120). Damit wurde in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik eine Phase beendet, in der Konsensstrategien zumindest offiziell als Basis des Regierungshandelns galten. Stattdessen wurde bei gezielter Umgehung potentiell widerständiger Akteure auf Durchsetzungsstrategien und Machtnutzung gesetzt. Aufgrund der Durchsetzung politischer Ziele auch gegen die Verbände und die SPD kann die Agenda 2010 als »Antipode einer Konsenspolitik« (Nullmeier 2008: 174) bezeichnet werden: »Die Agenda 2010 war geradezu die Formel für Durchsetzungsfähigkeit gegen relevante Teile der eigenen Partei, gegen große Teile der Gewerkschaften, gegen den alten und gescheiterten korporatistischen Politikansatz, gegen altlinke sozialpolitische Traditionen. Agenda 2010 war ein Kampfbegriff, niemals eine Integrationsformel« (Nullmeier 2008: 174).

5.4 ZUSAMMENFASSUNG: POLITISCHE PRAKTIKEN IN DEN REFORMPROZESSEN

Die renten- und arbeitsmarktpolitischen Reformprozesse der rot-grünen Bundesregierung sind Ausdruck der Fähigkeit des politischen Entscheidungszentrum, sozialpolitische Entscheidungen gegen den Widerstand aus Teilen sämtlicher beteiligter Parteien sowie den Verbänden (und hier insbesondere den Gewerkschaften) durchzusetzen. Die Anwendung der von Rüb dargestellten politischen Praktiken auf

die behandelten Entscheidungsprozesse liefert einen konstruktiven Beitrag zu der Frage, wie es dem politischen Entscheidungszentrum gelang, Handlungsfähigkeit auch gegen die Widerstände zahlreicher Reformgegner zu demonstrieren.

Tab. 2: Analyseraster: Vergleichende Auswertung

	Problemdefinition		Agenda-Setting		Politikformulierung		Entscheidung	
	Riester	Hartz	Riester	Hartz	Riester	Hartz	Riester	Hartz
Abstimmung							+	+
Belohnung							+	+
Drohung	+	+	+			+		+
Konfrontation				+	+	+		+
Vereinbarung					-	+	+	+/-
Verhandlung			-	-	-	-	+	+/-
Weisung	+	+		+				+

Quelle: eigene Darstellung

Durch die Anwendung des Konzeptes politischer Praktiken auf die beiden sozialpolitischen Entscheidungsprozesse wurde deutlich, wie die strategische Nutzung höchst unterschiedlicher Praktiken schließlich zur erfolgreichen Durchsetzung der Reformen führte. Dabei zeigt sich, dass mit fortschreitendem Reformprozess und steigender Anzahl der Reformgegner auch die Anzahl der vom Entscheidungszentrum eingesetzten Praktiken steigt. Bedeutender als die bloße Anzahl der Praktiken in den jeweiligen Phasen erscheint allerdings die Qualifizierung dieser Praktiken. Hier haben die Fallstudien gezeigt, dass diese Praktiken als Formen kollektiven Handelns nicht in Einzelaktionen, sondern parallel und in Kombination mit anderen Praktiken auftreten können (Rüb 2009: 53). Das hier vorgestellte Analyseraster ist daher in seiner Aussagewirkung nicht überzubewerten. Vielmehr dient es als analytische Orientierungshilfe. Das Analyseraster vermittelt einen Eindruck davon, wie es dem politischen Entscheidungszentrum gelang, die unterschiedlichen Hürden, die während des Prozesses relevant waren, zu überwinden. Dazu wird im Folgenden die Bedeutung der während der Reformprozesse zum Einsatz gekommenen Praktiken in alphabetischer Reihenfolge zusammengefasst.

Die *Abstimmungen* fanden in beiden Prozessen ausschließlich als formaler Abschluss der Entscheidungsphasen statt. Sie zeigen, dass beide Reformprozesse demokratisch-rechtsstaatlichen Anforderun-

gen genügten und die Überwindung institutioneller Blockaden innerhalb der vorgefundenen politischen Strukturen möglich war. Den formalen Beschlussfassungen zum zustimmungspflichtigen AVmG und den zustimmungspflichtigen Hartz-Gesetzen gingen bereits getroffene Entscheidungen voraus, die in beiden Prozessen nur durch *Belohnungen* getroffen werden konnten. Da die rot-grüne Regierung unter Gerhard Schröder erhebliche Schwierigkeiten hatte, ihre sozialpolitischen Reformen durch den Bundesrat zu bringen (Zohlhoyer 2010: 139), waren insbesondere in den Vermittlungsausschüssen Zugeständnisse gegenüber der Opposition notwendig.

Die politische Praktik der *Drohung* wurde in beiden Reformprozessen vor allem durch Schröder eingesetzt, um die reformpolitischen Widerstände zu überwinden. Denn »[w]enn eine gescheiterte, verzögerte oder sachlich unangemessene Entscheidung für die Beteiligten katastrophale Folgen hätte, gelingt trotz widerstreitender Interessen eine Einigung relativ leicht« (Mayntz 2010). Die *indirekte Drohung* in der Phase der Politikformulierung bezog sich in beiden Fällen auf den aus der Globalisierung abgeleiteten politischen Sachzwang zu weitreichenden Sozialstaatsreformen. Die *direkte Drohung* mit Rücktritt wurde von Schröder vor allem in der Politikformulierungsphase sowie der Phase der Entscheidung zur Durchsetzung der Hartz-Reformen eingesetzt. Sie fungierte als politisches Kampfinstrument und ist »das schärfste Führungsinstrument, das einem Regierungschef zur Verfügung steht« (Gast 2011: 305).

Die Drohungen als Mittel zur Durchsetzung politischer Ziele verweisen auf eine insgesamt konfrontative Handlungsstrategie, die in beiden Reformprozessen vor allem in der Phase der Politikformulierung eine wesentliche Rolle spielte. Die *Konfrontation* bestand im Wesentlichen darin, dass die Politikformulierung erstens getrennt von den üblichen sozialpolitischen Gremien stattfand und die Ergebnisse dieser Formulierung zweitens kaum den Interessen dieser Gremien entsprachen. Dies zeigt sich am Beispiel der Gewerkschaften, aber auch am Beispiel der SPD besonders deutlich. Die SPD wurde aus der Exekutive heraus zu einem Paradigmenwechsel in ihrem Reformverständnis gezwungen (Marschall/Strünck 2010: 138). Hinsichtlich der Riester-Rente, aber auch in Bezug auf die Hartz-Gesetze wurde die SPD nicht nur nicht »mitgenommen«, sondern sogar als größte Gefahr für die Reformen angesehen (Tils 2011b: 119). Aufgrund der fehlenden eigenen Bundesratsmehrheit ab April 1999 konnten weder die Riester-Reform noch die Hartz-Reformen gegen die Union

durchgesetzt werden. Daher schien die »[k]onsequente Ausschaltung des Parteipolitischen zum Zwecke des Parteienkonsenses [...] mithin die implizite Maxime des strategischen Handelns zu sein« (Nullmeier 2008: 159). Im Unterschied dazu spielte die Koalitionsdemokratie für die Kernexekutive in beiden Prozessen eine untergeordnete Rolle. Stattdessen kamen die Impulse »aus der Exekutive, nicht aus der Partei. Sie veränderten die Partei programmatisch, ohne dass sich das Parteiprogramm änderte« (Marschall/Strünck 2010: 145). Eine herausragende Stellung innerhalb der Kernexekutive nahmen das Kanzleramt und der Bundeskanzler selbst ein. Mit der Bündelung der Kompetenzen im Bundeskanzleramt und dem damit verbundenen Auflösen ehemals bedeutsamer korporatistischer Netzwerke wurde eine neue Art der Politikformulierung und Entscheidungsfindung praktiziert (Lamping/Rüb 2006: 461). Die Bündelung von Kompetenzen auf der höchsten Ebene des politisch-administrativen Systems konnte dabei nicht ohne die Deaktivierung wichtiger Funktionsträger einer als »stillgelegt und ausgebrannt« (Walter 2002: 11) beschriebenen SPD erreicht werden, die Schröder das Regieren erheblich erleichtert hat. Schröder vermochte es, die durch die Regierungsfraktionen gesetzten Vetopunkte und Widerstände immer wieder zu überwinden. Dies »wurde wiederholt als Ausdruck seines hierarchischen Führungsstils gegenüber der Fraktion und damit als Beitrag zur De-Parlamentarisierung gewertet. So baute er z.B. das Kanzleramt als Schaltzentrale des Regierungsalltags aus« (Kropp 2003: 333). Insgesamt ist in beiden Fällen eine Konzentration auf die Kernexekutive zu beobachten, die vor allem mit beschleunigenden Praktiken wie der Konfrontation den Reformprozess organisiert (Rüb 2011c: 94).

Vereinbarungen sind fester Bestandteil von Koalitionsregierungen und dienen weniger der Beschleunigung als vielmehr der Stabilisierung von Reformprozessen. Für die untersuchten Fälle zeigt sich, dass Vereinbarungen (etwa mit Gewerkschaften oder in Form von Koalitionsverträgen) einerseits wichtiger Bestandteil der Reformprozesse waren und diesen an entscheidenden Punkten voranbrachten. Andererseits zeigt sich an dem Bruch von Vereinbarungen durch das politische Entscheidungszentrum ein flexibler Umgang mit den Zielen der Reformen. Dies zeigt sich insbesondere am Beispiel der Rentenreform.

Die *Verhandlungen* des politischen Entscheidungszentrums mit maßgeblichen Akteuren der deutschen Sozialpolitik können als die wichtigste politische Praktik innerhalb komplexer Entscheidungspro-

zesse betrachtet werden. Die Verhandlung mit Reformgegnern zur Kompromissbildung war jedoch nicht handlungsleitendes Motiv des Entscheidungszentrums. *Bargaining* fand ausschließlich in der Entscheidungsphase und hier vor allem unter dem Kompromisszwang der Vermittlungsausschüsse statt. Stattdessen prägte die *negative Koordination* in beiden Fällen sowohl das Agenda-Setting als auch die Politikformulierung. Anstelle der Sozialpolitiker, der Ministerien und der Fraktion trat das politische Entscheidungszentrum in den entscheidenden Fragen der Sozialpolitik viel stärker als früher als Agendasetter auf (vgl. Trampusch 2006: 348; Schmid 2007: 281). Statt nach einem sozialpolitischen Konsens zwischen Staat, Kapital und Arbeit zu suchen, handelten die Spitzenakteure im Alleingang und unter Bruch des rheinischen Konsensmodells (Lamping 2006: 237; Siegel 2007: 396; Rüb 2011c: 73).

Die in den untersuchten Fällen stattgefundenen Verhandlungen und die Verhandlungsaufkündigung zeigen auch, dass die basalen Praktiken im politischen Reformprozess nicht immer trennscharf voneinander zu unterscheiden sind (s.o.). Denn wer

erfolgreich verhandeln will, der muß entweder etwas bieten können, oder er muß drohen können, oder eine Zustimmung muß von Rechts wegen erforderlich sein. In die Definition der jeweiligen Ausgangslage gehen also nicht nur materielle Besitzstände ein, sondern alle verhandlungsrelevanten Ressourcen und Drohpotentiale (Scharpf 1991: 42).

Politisches Verhandeln zur Etablierung verbindlicher Regeln schließt also nicht aus, dass zu diesem Zweck auch andere politische Praktiken eine Rolle spielen. Dies zeigt sich auch am Beispiel der *Weisung*. Diese Praktik spielte sowohl bei der Rekrutierung von Spitzenakteuren in der Phase der Problemdefinition als auch in der Entscheidungsphase eine Rolle. Der Befund, dass die SPD zu einem reibungslos funktionierenden Instrument des Kanzlers ausgebaut wurde und innerhalb der Partei die Kommunikation vornehmlich top-down verlief (Niclauß 2004: 365), zeigt, dass auch die Weisung ein gewisses Drohpotential beinhaltet. Es kann also zusammenfassend festgestellt werden, dass die in den untersuchten Fällen durch das politische Entscheidungszentrum eingesetzten Praktiken einerseits keine Besonderheit darstellen. Die von Rüb dargestellten politischen Praktiken sind insofern »basal«, als sie auch für andere Reformprozesse grundlegende Mittel der Kernexekutive darstellen. Andererseits zeigen die untersuchten

Fälle, zu welchem Zeitpunkt welche Handlungsstrategie angewandt wurde, um institutionelle Blockaden im deutschen Sozialstaat zu überwinden. Hier lassen sich sehr wohl Besonderheiten feststellen. An die Stelle korporatistischer Verhandlungsnetzwerke tritt ein politisches Entscheidungszentrum, welches eine spezifische Kombination politischer Praktiken anwendet, um die zuvor definierte Policy gegen teils heftige Widerstände top-down durchzusetzen. Der Einsatz unterschiedlicher Praktiken ist dabei Teil einer flexiblen Strategie zur Demonstration staatlicher Handlungsfähigkeit. Im folgenden Kapitel soll nun danach gefragt werden, welche Bedingungen staatlicher Handlungsfähigkeit sich aus den Befunden der Fallstudien ableiten lassen.

6. Bedingungen staatlicher Handlungsfähigkeit

Die Untersuchung der Entscheidungsprozesse hat gezeigt, dass die im deutschen Sozialstaat vorhandenen institutionellen Schranken nicht dazu führen, weitreichende Sozialreformen in den Politikfeldern Rente und Arbeitsmarktpolitik zu verhindern. Die parteipolitischen Folgen dieser Reformpolitik waren insbesondere für die SPD verheerend. Mit der vor allem aus der Agenda 2010 resultierenden Abspaltung der WASG und späteren Partei Die Linke etablierte sich eine neue linke Konkurrenz, die die SPD nachhaltig schwächte (Schmid 2007: 282; Marschall/Strünck 2010: 146; Turowski 2010: 300; Tils 2011b: 119-120). In der Zeit der Reformen (2001-2005) verlor die SPD knapp 130.000 Mitglieder (Niedermeyer 2011) sowie die vorgezogene Bundestagswahl 2005. Hier hatte die SPD erfahren müssen, dass Reformpolitik im deutschen Sozialstaat »ein unpopuläres und wahlpolitisch höchst riskantes Unterfangen ist« (Zohlhöfer 2010: 149). Die vorgezogene Neuwahl war Resultat einer von Schröder gestellten Vertrauensfrage, die er explizit mit dem Verlust der Handlungsfähigkeit der Bundesregierung begründete (FAZ vom 30.06.2005).¹

1 | Mit der am 29. Juni 2005 im Kabinett gestellten Vertrauensfrage leitete Schröder einen Prozess ein, der am 18. September 2005 zu vorgezogenen Neuwahlen und der Abwahl der rot-grünen Bundesregierung führte. Mit der Begründung des Verlustes der Handlungsfähigkeit der Bundesregierung nahm Schröder Bezug auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1983. Nach diesem Urteil rechtfertigt allein der Verlust der Handlungsfähigkeit der Regierung eine auf die Auflösung des Bundestages abzielende Vertrauensfrage. Vor dem Bundestag, der ihm erwartungsgemäß am 1. Juli 2005 das Vertrauen entzog, verwies Schröder in seiner Begründung auf die

Die SPD erlitt mit der Agenda 2010 ein »strategisches Desaster« (Hegelich/Knollmann/Kuhlmann 2011: 241) und Schröders Strategie stellte sich angesichts der Wahlniederlage letztlich als »Kamikaze« (Klein 2007: 169) bzw. »Risikostrategie« (Niclauß 2004: 356) heraus. Hier zeigt sich, dass die Möglichkeiten, mit einem Machtwort bzw. einer ›Basta-Politik‹ die eigenen politischen Ziele durchzusetzen, in langfristiger Perspektive eher gering einzuschätzen sind (vgl. auch Korte 2008: 79; Gast 2011: 354). Die Folgen dieser Politik ändern jedoch nichts an der faktischen Durchsetzung der Reformen: Die Sozialreformen sind Ausdruck der Fähigkeit des politischen Entscheidungszentrums, verbindliche Entscheidungen auch gegen vielfältigen Widerstand durchzusetzen. Auf der Grundlage der beschriebenen Handlungsblockaden und der Ergebnisse der Fallstudien wird im Folgenden danach gefragt, welche Bedingungen staatlicher Handlungsfähigkeit aus diesen Entscheidungsprozessen abgeleitet werden können: Was waren an den konkreten Fällen die Voraussetzungen dafür, dass es trotz der im deutschen Sozialstaat vorhandenen institutionellen Schranken zu diesen weitreichenden Reformen kommen konnte? Ziel ist es demnach nicht, dauerhaft gültige Bedingungen staatlicher Handlungsfähigkeit abzuleiten. Stattdessen werden die Ergebnisse der Fallstudien (Kap. 5) verallgemeinert und in den Kontext politikwissenschaftlicher Debatten eingeordnet.

Dieses Kapitel ist in zwei Abschnitte gegliedert. Der erste Abschnitt (Kap. 6.1) zeigt auf, unter welchen Bedingungen die Überwindung der institutionellen Blockaden möglich ist. In Analogie zur den zuvor dargestellten institutionellen Blockaden im deutschen Sozialstaat (Verbände, Föderalismus, Parteien) geht es um die Aufhebung korporatistischer Strukturen (Kap. 6.1.1), um die Bedeutung konstruktiver Vetospieler (Kap. 6.1.2) sowie um den beobachteten Bedeutungswandel von der Partei zur politischen Führung (Kap. 6.1.3). Die für die

mit der Agenda 2010 zusammenhängenden Spannungen und Konflikte innerhalb der Regierungsparteien und -fraktionen. Zusätzlich habe sich ihm die Frage nach der Handlungsfähigkeit seiner Regierung vor dem Hintergrund der SPD-Verluste bei der Europawahl und der SPD-Niederlage bei den Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen am 22. Mai 2005 gestellt, die Schröder ebenfalls auf die Agenda 2010 zurückführte (BT-Plenarprotokoll 15/185: 17465). Angesichts zahlreicher Parteiaustritte und abweichenden Abstimmungsverhaltens sozialdemokratischer Parlamentarier war für Schröder die notwendige Handlungsfähigkeit nicht mehr gegeben (vgl. dazu Batt 2007: 72).

Definition staatlicher Handlungsfähigkeit eingeführten Begriffe der politischen Führung, des Regierungsstils sowie der Strategie werden hier wieder aufgegriffen und in den Kontext der Befunde der Reformprozesse gestellt. Der zweite Abschnitt dieses Kapitels (Kap. 6.2) stellt dar, inwiefern die strategische Flexibilität des politischen Entscheidungszentrums eine zusätzliche Bedingung staatlicher Handlungsfähigkeit darstellt. Dazu werden insbesondere die inhaltliche Flexibilität (Kap. 6.2.1) sowie der strategische Umgang mit dem Faktor Zeit (Kap. 6.2.2) in den Blick genommen.

6.1 ÜBERWINDUNG INSTITUTIONELLER BLOCKADEN

Im deutschen Sozialstaat wirkt eine Vielzahl von Institutionen, die die staatliche Handlungsfähigkeit einschränken. Hier wurden insbesondere die Position der Verbände, der Föderalismus sowie das deutsche Parteiensystem als maßgebliche Reformblockaden identifiziert (vgl. Kap. 3.2). Diese institutionellen Schranken lassen sich auf Grundlage der beschriebenen Entscheidungsprozesse jedoch eher als *Blockademöglichkeiten* denn als dauerhaft wirkende Blockaden beschreiben. Denn dass eine Blockademöglichkeit besteht, heißt nicht notwendig, dass sie auch genutzt wird, und nicht jede institutionelle Schranke verdient es gleichermaßen, als Reformhemmnis bezeichnet zu werden (Helms 2011: 324). Inwiefern dies auf die Verbände, den Föderalismus und die Parteien (und hier insbesondere die Regierungspartei SPD) zutrifft, soll im Folgenden erläutert werden. Am Schluss der Ausführungen zu diesem Unterkapitel werden die wichtigsten Ergebnisse kurz zusammengefasst.

6.1.1 Aufhebung korporatistischer Strukturen

Die für sozialpolitische Entscheidungsprozesse typische institutionalisierte Partnerschaft zwischen Staat, Arbeit und Kapital sowie der daraus resultierende Einfluss von Gewerkschaften und Unternehmerverbänden werden vornehmlich unter dem Aspekt der Blockade sozialstaatlicher Reformprogramme diskutiert (Heglich/Meyer 2008: 136). Entgegen der Annahme einer »Revitalisierung korporatistischer Strukturen« (Walk 2008: 54) zeigen die hier untersuchten sozialpolitischen Entscheidungsprozesse vielmehr die *Auflösung* korporatistischer Aushandlungsprozesse. Insbesondere die Gewerk-

schaften konnten ihre Reformvorschläge nicht wie bislang in den Entscheidungsprozess einbringen.

Der Korporatismus wurde lange Zeit als »the highest stage of social democracy« (Jessop 1979: 207) bezeichnet. Auch zu Beginn der rot-grünen Regierungszeit galt der Korporatismus den Spitzenakteuren noch als »System zur Erleichterung des organisierten Widerspruches« sowie als »System zur kreativen und pragmatischen Problemlösung« (Hombach 1998: 121; vgl. auch Kap. 5.1). Korporatistische Bündnisse haben seit bzw. mit der rot-grünen Sozialreformen ihre Bedeutung für den deutschen Sozialstaat verloren. Mit dem Scheitern des Bündnisses für Arbeit scheiterte auch der bislang letzte Versuch, korporatistische Aushandlungsmechanismen als sozialpolitisches Instrument zu etablieren. Die Entscheidungsfindung fand vornehmlich durch wenige Akteure der Kernexekutive und unter Ausschluss ehemaliger Bündnispartner und potentieller Reformgegner statt. Diese neue Regierungspraxis führte jedoch aus unterschiedlichen Gründen nicht zu einer Blockade durch die Verbände. Die Arbeitgeberverbände erfüllten in beiden Prozessen keine wesentliche Blockadefunktion, da zumindest die generelle Ausrichtung der Reformen ihren Interessen entsprach. Hier zeigt sich, dass die Verbände im deutschen politischen System nicht dauerhaft und notwendig eine Blockade darstellen. Ihre Zustimmung bzw. Kritik hängt stets von der jeweiligen Policy ab.

Im Unterschied dazu traten die Gewerkschaften als Reformgegner auf, ohne dabei effektiv als Vetospieler in Erscheinung zu treten. Die Bündelung von Kompetenzen auf der Ebene des politischen Entscheidungszentrums wurde auch durch die verstärkt seit den 1990er Jahren zu beobachtende Erosion der gewerkschaftlichen Lobbymacht und des Mobilisierungspotentials in Form drastischer Mitglieder-rückgänge möglich (Schulze Buschoff 2011: 415). Dieser Mitglieder-rückgang gefährdet zunehmend die politische Handlungsfähigkeit der Gewerkschaften (Heinze 2004: 121; Müller-Jentsch 2006: 178-179; Hassel 2006; Schroeder 2008: 232-233; Streeck 2009: 47). Zusätzlich beobachtet Trampusch in diesem Zusammenhang in der Sozialpolitik einen Elitenwechsel, bei dem sich auch Sozialpolitiker von den Verbänden distanzieren haben (Trampusch 2004). Auch dies schränkt den Einfluss der Gewerkschaften zusätzlich ein. Eine Kooperation setzt jedoch gleichermaßen handlungsfähige Akteure voraus (Mayntz 2008: 48). Daher hat auch die veränderte Handlungsfähigkeit potentieller Vetospieler Auswirkungen auf die staatliche Handlungsfä-

higkeit. Denn in dem Maße, wie die einst im System der deutschen Sozialpolitik fest integrierten Sozialpartner ihre Handlungsfähigkeit sowie ihre Möglichkeit, sich im sozialpolitischen Entscheidungsprozess Gehör zu verschaffen, verlieren, gewinnt die Exekutive zusätzlichen Handlungsspielraum.

Die deutliche Relativierung des Einflusses der Gewerkschaften (aber auch anderer ehemals beteiligter Verbände) auf den sozialpolitischen Entscheidungsprozess hat deutliche Folgen für das Politikfeld Sozialpolitik. Statt Entscheidungen in tripartistischen Bündnissen vorzubereiten, werden diese Politiknetzwerke geöffnet bzw. durch eine Vielzahl von Verbandsakteuren und Experten ersetzt, die vorwiegend nur noch Lobby-Funktionen ausüben (Köhling/Lanfer 2010: 66) und die ausdrücklich nicht Vertreter gesellschaftlicher Vetopositionen sind. »Die Interessenstruktur im Politikfeld wird komplexer, vielfältiger und flüssiger. Das Politikfeld Sozialpolitik wird neu strukturiert und funktional auf seine Vermarktlichung ausgerichtet« (Trampusch 2006: 347). Damit weicht die »übersichtliche Welt des Korporatismus einem pluralistischen Szenario« (Schubert 2005: 25). Diese sich in Richtung Pluralisierung und Vermarktlichung entwickelnde Umstrukturierung des Politikfeldes bedeutet nicht notwendig eine Schwächung der Position des Staates bzw. eine Restriktion staatlicher Handlungsfähigkeit (Lehner/Widmaier 2002). Die Pluralisierung der Aushandlungsprozesse kann auch umgekehrt zur Voraussetzung für die Stärkung staatlicher Handlungspotentiale werden.

Bereits hinsichtlich der frühen Debatten über den Verbändestaat und der daraus abgeleiteten mangelnden staatlichen Durchsetzungsfähigkeit muss darauf aufmerksam gemacht werden, dass die außerstaatlichen Verhandlungssysteme nicht nur stets direkter staatlicher Gestaltung zugänglich waren. Die maßgeblichen Verhandlungssysteme verdanken bereits ihre Entstehung staatlicher Intervention. So hat der Staat selbst oft genug dazu beigetragen, dass bestimmte Interessen organisiert und bestimmte Aufgaben von Privaten übernommen wurden. Bereits diese früh initiierte Aufgabenverlagerung geschah im Interesse der Aufrechterhaltung staatlicher Handlungsfähigkeit in einer sich verändernden Situation (Scharpf 1991: 25; Mayntz 2009: 23). So ist die Einrichtung korporatistischer Arrangements ebenso Ausdruck staatlicher Handlungsfähigkeit wie deren Auflösung.

6.1.2 Zur Bedeutung konstruktiver Vetospieler

Der deutsche Föderalismus gilt als Institution, die die Ausübung staatlicher Macht verteilt und so die Handlungsfähigkeit des Staates stark begrenzt. Bei divergierenden Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat kann die Opposition als Vetomacht bei zustimmungspflichtigen Gesetzen wichtige Reformen der Regierung blockieren (Scharpf 2009: 46). Dieser Situation sah sich auch die rot-grüne Koalition in den Reformprozessen der hier behandelten Reformen gegenüber. Die Einschränkung der Handlungsfähigkeit durch das deutsche Zweikammersystem muss allerdings in ihrer realen Wirkung differenzierter betrachtet werden (Taylor-Gooby 2001: 176). Denn es hat sich gezeigt, dass die Opposition im Bundesrat selbst dann nicht notwendig als Blockierer auftritt, wenn sie zuvor vom Prozess des Agenda-Settings und der Politikformulierung weitgehend ausgeschlossen gewesen ist.

Die sozialpolitischen Prozessanalysen machen deutlich, dass es zahlreicher politischer Praktiken des politischen Entscheidungszentrums bedurfte, um die Sozialreformen durchzusetzen. Zum einen war die Aufspaltung in zustimmungsfreie und zustimmungspflichtige Gesetze ein probates strategisches Mittel den Bundesrat zu umgehen. Zum anderen war in den langwierigen Vermittlungsausschusssitzungen insbesondere zu Hartz IV nahezu jedes Detail Gegenstand teils erbitterter Auseinandersetzungen zwischen Union und SPD. Die Union blockierte die Reformen über den Bundesrat jedoch nicht konfrontativ und veränderte sie nur so weit, dass sie nach wie vor der ursprünglichen Intention der rot-grünen Gesetzesinitiative entsprachen (vgl. dazu Tsebelis 2002). Hier zeigt sich, dass eine oppositionelle Bundesratsmehrheit die Gesetzgebungsdauer verlängert (Manow/Burkhart 2009: 62). Auch die sozialpolitische Wirkung des Bundesrates zur Zeit der rot-grünen Regierung hatte lediglich einen aufschiebenden und modifizierenden Charakter.

Generell stehen Oppositionsparteien vor einem strukturellen Dilemma. Denn verhält sich die Opposition konstruktiv und bringt also eigene Vorschläge in den Entscheidungsprozess ein, ist sie zwar möglicherweise in der Lage, eigene Ziele durchzusetzen und so die *eigene* Regierungsfähigkeit zu demonstrieren. Damit erhöht sich jedoch auch die Gefahr, dass die Regierung die Ideen der Opposition aufgreift, als die eigenen ausgibt und somit der Regierung eventuell zu politischen Erfolgen verhilft, von deren positiven Folgen sie selbst

aber ausgeschlossen bleibt. Umgekehrt lässt sich diese Gefahr durch eine Verweigerungspolitik vermeiden, wodurch aber die Wahrnehmung der eigenen Regierungsfähigkeit zu leiden droht (Zohlhörer 2007: 126). Hier zeigt sich, dass eine dauerhafte Blockade für keinen Akteur von Vorteil sein kann. Daher bilden sich Handlungsmuster und Handlungsrationaltäten zwischen den Akteuren heraus, welche die Handlungsfähigkeit auch im deutschen Föderalismus bewahren (Pannowitsch 2012: 102).

Das entscheidende Argument, weshalb der Bundesrat nicht *notwendig* eine Blockade darstellt, ist der Inhalt der jeweiligen Reform. Mit der SPD und der CDU/CSU standen sich zwei Sozialstaatsparteien gegenüber, die weder traditionell (Schmidt 2005a: 170; Trampusch 2006: 348) noch hinsichtlich der inhaltlichen Ausrichtung der hier untersuchten Fälle große ideologische Distanzen aufweisen bzw. aufwiesen. Auch die Opposition teilte prinzipiell die Wahrnehmung des politischen Entscheidungszentrums einer globalen Herausforderung und der Notwendigkeit einer auf Liberalisierung ausgerichteten Sozialpolitik. Daher bestimmte der Gegensatz zwischen Regierungslager und Opposition nur gelegentlich die politische Auseinandersetzung, so dass auch das im Grundsatz vorhandene Vetospielerpotential der Opposition nur punktuell von Bedeutung war (Niclauß 2004: 357; Seeleib-Kaiser 2003: 350). Die rot-grüne Koalition betrieb »oft eine perspektivisch auf einen großkoalitionären Konsens ausgerichtete Politik« (Nullmeier 2008: 159). Dieser Konsens wird auch als faktische (Streck 2005a: 163; Nullmeier 2008: 150) bzw. informelle Große Koalition (Schmidt 2002; Trampusch 2005: 77; Merkel u.a. 2008: 69) bezeichnet. Vor dem Hintergrund einer prinzipiellen inhaltlichen Übereinstimmung relativiert sich auch die Bedeutung des föderalen Blockadepotentials. Konsensuale Verhandlungsergebnisse sind dann das Resultat einer parteipolitischen Kalkulation, die nicht institutionell determiniert ist (Schmid 2007: 286).

Aber auch parteipolitisch zugespitzte Konflikte führen nicht zwingend zu einer dauerhaften Blockade. Das Blockadepotential durch die Opposition kann etwa dann ungenutzt bleiben, »wenn der Regierungswechsel nicht in unmittelbarer Reichweite steht und wenn es der Opposition statt dessen darauf ankommt, Einfluss auf die Inhalte der staatlichen Politik zu gewinnen« (Scharpf 2009: 51). Auch die hier untersuchten Fälle zeigen, dass das föderale System nicht nur als Blockadeinstrument betrachtet werden kann: »Konstruktive Vetospieler« (Benz 2003) beeinflussen den Entscheidungsprozess positiv

und bringen das politische Entscheidungszentrum dazu, ihre Interessen zu berücksichtigen, »indem sie dabei behilflich sind, mögliche Wirkungen von Reformen abzuschätzen, und schließlich, indem sie Reformen irreversibel machen« (Helms 2011: 324).

Auch anhand der hier erzielten Befunde zeichnet sich ab, dass das Blockadepotential des Bundesrats eine dynamischere Form annimmt. Reformen werden nicht mehr durch eine große Oppositionsmacht verhindert, sondern es wird stärker themenabhängig entschieden (Bandelow/Vallo/Viciska 2011: 224). Es ist zwar weiterhin denkbar, dass bei grundlegenden Konflikten weiterhin eher »linke« und eher »rechte« Parteienblöcke über unterschiedliche Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat einander so blockieren, dass nur inkrementelle Änderungen möglich sind. »Es gibt aber bereits alternative Entscheidungswege, die eine Überwindung der Blockaden ermöglichen« (Bandelow/Vallo/Viciska 2011: 230). Auch die vorliegende Studie zeigt, dass die Politikverflechtungsfälle »keineswegs automatisch zuschnappt [...]. Die häufig einseitige Rezeption der Theorie trug zu einer verengten Interpretation der Politikverflechtung und zur Konzentration auf die durch sie entstehenden Blockaden bei« (Kropp 2010: 237). Reformen enden also dann nicht notwendig in einem »richtungslose[n] Kompromiss« (Walter 2005a: 68), wenn die formalen Einfluss- und Blockadepotentiale von Vetospielern ungenutzt bleiben. Denn die »tatsächliche Nutzung weicht oftmals von der theoretischen Möglichkeit ab (Pannowitsch 2012: 104).«²

6.1.3 Von der Partei zur politischen Führung

In parlamentarischen Demokratien wird den Parteien ein großes Blockadepotential zugeschrieben. Sie gelten als komplizierte, mitunter unbewegliche und nicht leicht zu führende politische Organisationen (Schmid 2010: 88), die für das politische Entscheidungszentrum ernstzunehmende Vetospieler sein können. Ohne die Unterstützung

2 | Burkhart/Manow (2006) zeigen, dass unterschiedliche Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat sich im Regelfall nicht in einem häufigen Bundesratsveto und dem Scheitern von Gesetzen niederschlagen, sondern zu Kompromissen bei erheblicher politischer Selbstbeschränkung der Regierung führen. Tatsächlich scheiterten zwischen 1976 und 2002 selbst bei einer Mehrheit der Opposition weniger als drei Prozent der Gesetze im Bundesrat endgültig (Burkhart/Manow 2006: 7).

der Regierungspartei ist ein Handeln des politischen Entscheidungszentrums nicht möglich. Die Durchsetzung sachpolitischer Entscheidungen hängt davon ab, ob die Partei normativ mit der vorgegebenen Parteilinie übereinstimmt (Fischer/Kießling/Novy 2008a: 17). Für die hier behandelten Fälle muss dies allerdings relativiert werden. Gerade der *Abstand* zur SPD stellte für Schröder eine »machtpolitisch kalkulierte strategische Variante seines Regierungsstils« (Helms 2001: 1513) dar. In den sozialpolitischen Entscheidungsprozessen der rot-grünen Koalition führte die teils massive Kritik der Regierungsparteien – und hier insbesondere der SPD – jedoch nicht zu einer Blockade. Trotz einer in weiten Teilen konfrontativen Strategie des politischen Entscheidungszentrums gegenüber der eigenen Partei konnten die Reformen durchgesetzt werden. Im Folgenden wird die Bedeutungsverschiebung von der Partei als institutioneller Blockade hin zur politischen Führung als Möglichkeit der Blockadeüberwindung skizziert. Dazu werden insbesondere das Kanzleramt als strategische Machtzentrale sowie die Bedeutung des persönlichen Regierungsstils in den Blick genommen.

Parteien sind keine dauerhaft einheitlich handelnden Subjekte. Auch innerhalb eines Reformprozesses müssen Parteien differenziert betrachtet werden. Zum einen verändern sich ihre Ziele über die Zeit und zum anderen werden auch innerhalb von Parteien unterschiedliche Ziele mit unterschiedlichen Mitteln verfolgt. Innerhalb der SPD zeigte dies der Konflikt zwischen den sog. Traditionalisten und Modernisten (vgl. Kap. 5.1). Zwar schienen sich die programmatischen Widersprüche und Gegensätze zwischen Parteilinie und Regierungssteuerung, die sich in der Konkurrenz zwischen Lafontaine und Schröder personifizierten, mit dem Rücktritt Lafontaines (der Führungsfigur der Parteilinken) und der Übernahme des Parteivorsitzes durch Schröder im März 1999 aufzulösen (Turowski 2010: 272). Dennoch bestand dieser Konflikt in der Renten- und Arbeitsmarktpolitik fort. Die Kritik aus der SPD und vor allem aus dem linken Flügel der SPD bezog sich sowohl auf den Inhalt wie auf das Zustandekommen der Reformen. Hierbei zeigte sich, dass die Partei als Ort der Politikformulierung und Entscheidung wesentlich an Einfluss verloren hatte.

Die Vorstrukturierung politischer Entscheidungen durch korporative Akteure – insbesondere durch große Parteien und dominierende Interessenverbände – hat bereits an Bedeutung verloren. Politische Bündnisse und damit

Entscheidungsprozesse werden dadurch immer stärker durch individuelle politische Akteure geprägt (Bandelow/Vallo/Viciska 2011: 230).

Die zunehmende Bedeutung individueller politischer Akteure, die an die Stelle der Bedeutung von Parteien tritt, verweist auf den im Kontext des politischen Entscheidungszentrums vorgestellten Begriff der politischen Führung (vgl. Kap. 2.4).³ Die Themen Führung und Parteien waren lange Zeit weitgehend voneinander getrennt. Während sich die Politikwissenschaft auf der einen Seite mit Parteien beschäftigt hat, befasste sich die Betriebswirtschaftslehre und Organisationsforschung auf der anderen Seite mit Führung (Schmid 2010: 80). Dieser Umstand führte dazu, dass die politikwissenschaftliche Literatur die Praxis der politischen Führung bisher noch nicht hinreichend erfasst hat (Gast 2011: 55). Die hier untersuchten Fälle legen die Beschäftigung mit diesem Verhältnis jedoch nahe. Der Definition staatlicher Handlungsfähigkeit entsprechend, sind die Entscheidungsprozesse ein eindrucksvoller Beleg der Handlungsfähigkeit *bestimmter* staatlicher Akteure: »Die Entscheidungsvorbereitung lebt vom Einfluss der personalen Faktoren« (Korte 2010: 19-20). Daher müssen die erzielten Ergebnisse auch unter dem Aspekt der politischen Führung betrachtet werden. In Analogie zur »Political-Leadership-Forschung«, die sich insbesondere mit den Bedingungen durchsetzungsstarker Führungen befasst (vgl. Helms 2009), wird an dieser Stelle nach den Bedingungen zur Überwindung parteipolitischer Blockaden durch die parteipolitische Führung gefragt.

Schröder war nicht während der gesamten Zeit der dargestellten Reformprozesse Regierungschef und Parteivorsitzender. Für die staatliche Handlungsfähigkeit kann es zwar einerseits vorteilhaft sein, wenn der Bundeskanzler zugleich das Amt des Parteivorsitzenden innehat (Gast 2011: 55). Paradoxe Weise kann aber auch der Rücktritt vom Parteivorsitz, d.h. also die Abgabe von Macht, auch zu mehr exekutiver Handlungsmacht führen (Korte 2007: 179). Dies zeigte sich am Beispiel von Schröders Rücktritt als Vorsitzender der SPD im Februar 2004 (vgl. Kap. 5.3.4). Da Schröder jedoch Regierungschef

3 | Angesichts der zunehmenden Bedeutung des Führungs-Konzepts in der Politikwissenschaft wurde bereits die Ergänzung der klassischen Trias aus *polity*, *politics* und *policy* durch die Einführung der Kategorie des *politician* in die Analyse des politischen Handelns vorgeschlagen (Schmid 2010: 80).

blieb, stand ihm durchgehend eine Vielzahl an Ressourcen zur Verfügung, um staatlich zu handeln. Neben der Richtlinienkompetenz sowie der Möglichkeit, Personal zu bestimmen, kann der Regierungschef die Möglichkeit einer Vertrauensfrage sowie die administrative Unterstützung durch die Regierungszentrale in Anspruch nehmen. Je mehr er in der Lage ist, diese Ressourcen für seine Reformagenda nutzbar zu machen, umso mehr Einfluss kann er ausüben (Gast 2011: 320-321). In beiden Reformprozessen übernahm insbesondere die Regierungszentrale zur Überwindung parteipolitischer Widerstände eine elementare Funktion.

Das Kanzleramt als strategische Machtzentrale

Generell hängt die Handlungsfähigkeit eines Staates von der verfügbaren *Wissensbasis* in Bezug auf einen spezifischen Gegenstand ab: »Zentrale Voraussetzung politischer Steuerung mittels öffentlicher Politiken ist präzises und zuverlässiges Wissen über das Steuerungsobjekt, über dessen Binnenstruktur und innere Prozesse und dessen Einbindung in seine Umwelt« (Mayntz 2007: 267-268; Mayntz 2008: 44; Schneider 2008a: 60; vgl. auch Böhret 1992: 116). Erst dieses Wissen schafft im Rahmen von Reformprojekten für die Kernexekutive die Möglichkeit, den Entscheidungsprozess so zu organisieren, dass gegenläufige Interessen und ihre Konfliktpotentiale in die Strategie einfließen können. Der Erfolg politischer Führung hängt also von einem professionellen Umfeld ab, welches fortwährend bestehende Unsicherheiten des Handelns reduziert. Gerade in Regierungszentralen gilt die Information als unverzichtbare Machtressource zur Durchsetzungsfähigkeit von Reformen (Rüb/Alnor/Spohr 2009: 63; Korte 2010: 20).

Das deutsche Bundeskanzleramt wird als »Innenhof der Macht« (König 1993: 16), als »Führungs- und Steuerungszentrale der Bundesregierungen« (Florack/Grunden 2011: 7) bzw. als »Informations- und Machtzentrum« (Fleischer 2011: 140) bezeichnet und markiert den Kern exekutiven Regierens (Korte 2010: 19). Für die rot-grünen Sozialreformen war das Kanzleramt von zentraler Bedeutung. Unter der Kanzlerschaft Schröders fand ein dramatischer Wandel der Stellung und Bedeutung des Kanzleramtes statt, »der allerdings erst am Ende der ersten und vor allem in der zweiten Legislaturperiode sichtbar wurde« (Rüb 2011c: 93). Die durchgängige Zentralisierung der Entscheidungen beim Kanzleramt geschah auf Kosten »traditioneller« sozialpolitischer Akteure in der Partei. In diesem Zusammenhang kann das Kanzleramt als zweckmäßige institutionelle Vorkehrung

bzw. als »strategische Machtzentrale« (vgl. auch Glaab 2007: 314; Hasel/Hönigsberger 2007: 73; Sturm/Pehle 2007), mit der Funktion, innerparteilichen Widerständen auszuweichen, bezeichnet werden. Hier zeigt sich, dass, je konzentrierter und zentrierter das politische Entscheidungszentrum ist, es im Regelfall desto zielorientierter arbeiten kann (Fischer/Kießling/Novy 2008a: 34) und seine potentiellen Handlungsspielräume desto größer sind.

Die Bedeutung des persönlichen Regierungsstils

Nicht nur der Ausbau des Kanzleramtes als Schaltzentrale des Regierungsalldtags, sondern auch die spezifische Art des Regierens kann als Ausdruck eines hierarchischen Regierungs- bzw. Führungsstils gewertet werden (Kropp 2003). Angesichts des von Schröder praktizierten Regierungsstils stellt sich die Frage, inwiefern staatliche Handlungsfähigkeit jenseits der Parteiendemokratie vom persönlichen Regierungsstil eines Kanzlers abhängig ist. Zunächst muss festgestellt werden, dass jeder Kanzler ein politischer Führer *sui generis* ist (Murswieck 2003: 117; vgl. auch Sebald/Gast 2010). Aufgrund der institutionellen Blockaden wurde in Politik und Politikwissenschaft immer wieder der Übergang vom kooperativen Staat zu politischer Führung *gefordert*: »Ohne mutige politische Akteure wird es keinen Reformaufbruch und kein Abrücken von den alten Gewohnheiten und Prämissen geben« (Hombach 1998: 29; vgl. auch Heinze 2004: 126; Helms 2005b; Glaab 2007: 311; Stoiber 2008; Korte 2008: 79).

Zu Beginn der rot-grünen Koalition wurde der Regierungsstil Schröders noch als neuer »Prozess der Konsenssuche und des Strebens nach einem kooperativen Staat« (Heinze 2004: 119) bezeichnet. Im Laufe der sozialpolitischen Entscheidungsprozesse änderte sich dieser Politikstil deutlich. Schröders Ziel war es, Reformbarrieren zu überwinden. Dies sollte entweder im breiten gesellschaftlichen Konsens geschehen oder, da sich ein solcher weder in der Renten- noch in der Arbeitsmarktpolitik abzeichnete, auch gegen den ausdrücklichen Willen parteipolitischer und anderer Akteure. Spätestens mit der Agenda 2010 fand ein bewusster Bruch mit der als Wesensmerkmal der Politik Schröders beschriebenen Konsensorientierung statt. Während Schröder seinen politischen Führungsstil im Kontext der »Neuen Mitte« als »modernes Chancenmanagement« (Schröder 1998b) beschrieb, wurde er in der Presse als »Durchsetzungskanzler« (Meng 2002: 62) bzw. in der Politikwissenschaft als »Administrator« (Rüb 2011c: 87) beschrieben:

Der Administrator versucht, die in der Politik gehandelten Wirklichkeitsaspekte zu verändern und Handlungsmöglichkeiten zu erweitern, aber er versucht dies auf hierarchische Weise und vernachlässigt, aus welchen Gründen auch immer, verhandlungsorientierte Praktiken, die die Einsicht und damit die Legitimität bei den wichtigsten Beteiligten steigern (Rüb 2011c: 87).

Getrennt von der Frage, ob Schröder »den Ruf eines eiskalten Machtmenschen« (Riester 2004: 79) zu Recht hatte, konnte er während der Sozialreformen dem »Imperativ moderner politischer Führung« (Murswieck 2003: 120; vgl. auch Kaspari 2008) erfolgreich entsprechen: »Denn Schröder war *der* genuine Kanzler für die gesellschaftlichen Verhältnisse. Er war der Reformator seiner Zeit. Für die turbulente Epoche, in der ein globaler Kapitalismus außer Rand und Band die Weltgesellschaft chaotisiert, war Schröder der zeitgemäße, der moderne, der prototypische Kanzler« (Hasel/Hönigsberger 2007: 66). Hinsichtlich der Demonstration staatlicher Handlungsfähigkeit stellte Schröder die »geeignete Person« dar, weil er es vermochte, die durch die eigene Regierungsfraktion gesetzten Widerstände zu überwinden. Dabei zeichnete sich das Verhältnis zwischen dem Bundeskanzler und seiner Partei häufig durch Einseitigkeit aus: »Die Initiativen kamen aus der unmittelbaren Umgebung des Kanzlers, und die SPD folgte widerwillig« (Niclauß 2004: 353).

Zur Kompensation parteipolitischer Gefolgschaft verfolgte Schröder eine »going public«-Strategie, die einen speziellen Typus von Parteiführerschaft darstellt (Korte 2007: 187): »Durch seine exponierte Stellung kann der Bundeskanzler [...] über den direkten kommunikativen Diskurs mit der Bevölkerung die unterschiedlichen Policy-Akteure des koordinierten Diskurses unter Druck setzen« (Turowski 2010: 267). Schröder erklärte die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik zur »Chefsache« und installierte einen Top-down-Prozess, der maßgeblich von der »Person des Leaders« (Tils 2011b: 123) getragen wurde: »Die ›Chefsache‹ als kommunikationspolitisches Alleilmittel gründete wesentlich auf einem politischen Amtsverständnis, das sich abzugrenzen versuchte von den Niederungen der parteipolitischen Auseinandersetzung« (Turowski 2010: 282). Dieser in der Konsequenz zu einer Kompetenzbündelung und Hierarchisierung staatlichen Handelns führende Regierungsstil wurde in der politikwissenschaftlichen Literatur als »autoritativ« (Lösche 2003; Wiesendahl 2004: 21; Schmid

2007: 287) bzw. von Bundestagsmitgliedern der SPD als »autoritär« (vgl. u.a. Hönigsberger 2008: 169; Sturm 2009: 139) bezeichnet.

Individuelle Aspekte spielen in den Reformprozessen also eine wichtige Rolle und insbesondere der Personalfaktor »Schröder« war in beiden sozialpolitischen Reformprozessen eine wesentliche Variable. Es hat einen erheblichen Einfluss auf die Handlungsfähigkeit der Kernexekutive, »ob zu ihrem Kreis Top-Entscheider zählen, die persönlich bereit und fähig sind, bei der Verwirklichung von Reformvorhaben eine aktive ›Leadership‹-Rolle zu übernehmen« (Fischer/Kießling/Novy 2008a: 18). Inwieweit bei strategisch vorteilhaften Konstellationen institutionell zugelassene Optionen für effektives Regieren tatsächlich genutzt werden, hängt in der Tat *auch* vom persönlichen Regierungsstil des Kanzlers ab. Das heißt, die Art und Weise politischer Führung hat entscheidenden Einfluss auf die staatliche Handlungsfähigkeit. Für die Überwindung politisch-institutioneller Schranken und die politische Durchsetzungsfähigkeit eines Regierungschefs innerhalb der Regierung und gegenüber Reformgegnern zählen die allgemeine Begabung, der politische Sachverstand und die persönliche Risikobereitschaft (vgl. Lehnbruch 1989: 33-35; Heinze 2003: 158; Helms 2007: 173; Fischer/Kießling/Novy 2008a: 12).

Die Ausführungen zu der Frage, wie parteipolitische Blockaden durch das politische Entscheidungszentrum überwunden werden konnten, zeigen zwei nicht völlig voneinander zu trennende Befunde. Einerseits wurde deutlich, dass sich das tatsächliche Entscheidungszentrum reformpolitischer Prozesse nicht allein über rein institutionalistische Definitionen bestimmen lässt (Bandelow 2005). Die Bedeutung des personellen Faktors ist bei der Identifizierung der Handlungskorridore also nicht zu unterschätzen. Die hier untersuchten Fälle zeigen statt einer parteiinternen Konsenssuche eine starke Tendenz zu einer auf die exekutive Spitze ausgerichteten Zentralisierung. Aufgrund dieser Zentralisierung von Macht und Verantwortung bei der Spitze der Exekutive wird bereits von »Formen der Präsidialisierung« (Korte 2010: 33) gesprochen. Andererseits ist aber der Regierungsstil eines Kanzlers nicht allein Ausdruck der Charakterisierung einer Person. Vielmehr ist er Ausdruck einer komplexen Mischung personaler, organisationaler und struktureller Faktoren (Rüb 2009: 54; Rüb 2011c: 84). Die »Außenwelt« der institutionellen Strukturen bietet den zuvor definierten Rahmen, innerhalb dessen der Spitzenakteur politisch agieren kann. Insofern kann

das individuelle Bewusstsein nicht aus den jeweiligen Kontexten herausdefiniert oder über diese gestellt werden [...], sondern [ist] vielmehr selbst ein Teil bzw. ein Stadium des Handlungsprozesses [...]. Aus pragmatischer Sicht bildet dann die ›Außenwelt‹ für das Individuum nicht nur eine Abhängigkeits-, sondern eben auch eine Möglichkeitsstruktur [...] (Schubert 2009: 53).

Diese Möglichkeitsstruktur war in den untersuchten Fällen die Grundlage dafür, dass auf eine Politik des geduldigen Überzeugens verzichtet wurde, auch weil diese Politik – wie das Beispiel der Agenda 2010 deutlich macht – nicht zu den Hauptakteuren der Reformen passte (Nullmeier 2008: 167). Die Frage nach der staatlichen Handlungsfähigkeit auf eine Frage des Charakters der Akteure des politischen Entscheidungszentrums zu reduzieren, würde auch dem überaus komplexen Politikfeld Sozialpolitik nicht gerecht. Vielmehr war die *Kombination* aus vorgefundenen institutionellen Rahmenbedingungen und dem Regierungsstil des Kanzlers (der sich wiederum aus einer Vielzahl politischer Praktiken zusammensetzt [vgl. Rüb 2009: 47]) grundlegend für die Demonstration staatlicher Handlungsfähigkeit. Das weitreichende sozialstaatliche Handeln des politischen Entscheidungszentrums ist also nicht allein mit der Person Schröders als ›Basta‹, Durchsetzung- oder Chefsachen-Kanzler zu beschreiben. Umgekehrt bedeutet diese Feststellung aber auch, dass die im deutschen Regierungssystem angelegten Institutionen nicht nur die Handlungsalternativen begrenzen, sondern auch einen Horizont von kontingenten Handlungsmöglichkeiten eröffnen (vgl. dazu auch Böhret 1990; Scharpf 1991: 23; Nedelmann 1995: 18; Scharpf 1998: 56; Rüb 2009: 45-46; Rüb 2011b: 32). Das Beispiel der Einrichtung eines ›Superministeriums‹ zeigt darüber hinaus, dass durch institutionelle Reformen die staatliche Handlungsfähigkeit sogar noch gesteigert werden kann. Hier wird deutlich, dass Institutionen selbst auf politische Entscheidungen zurückzuführen sind. Sie können daher nicht allein als Schranken staatlicher Handlungsfähigkeit, sondern umgekehrt auch als Gegenstand absichtsvoller staatlicher Reformen betrachtet werden (Mayntz/Scharpf 1995a: 45) (Blank/Blum/Dehling 2011: 65). Für die deutsche Sozialpolitik kann festgestellt werden, dass die Verfassung einen relativ stabilen Rahmen bildet, innerhalb dessen sich die Voraussetzungen staatlicher Handlungsfähigkeit aber ändern können (Mayntz 2009: 21). Für die Veränderungen der Bedingungen staatlicher Handlungsfähigkeit innerhalb der institutionellen Strukturen des deutschen Sozialstaats sind die hier untersuchten Fälle eindrucksvolle Beispiele.

6.2 STRATEGISCHE FLEXIBILITÄT

Hinsichtlich der Bedingungen, die aus den dargestellten Reformprozessen abgeleitet wurden, ist der Nachweis der Überwindung institutioneller Hürden durch das politische Entscheidungszentrum noch nicht hinreichend. Die Ausführungen haben gezeigt, dass sich angesichts der »Komplexität des Regierens« (Rüb 2011c: 72) eine Dynamik innerhalb der Reformprozesse entwickelt, die zusätzlich einer flexiblen strategischen Praxis bedarf (Tils 2011a: 41). Hier zeigt sich erneut, dass staatliche Handlungsfähigkeit eine Strategiefähigkeit von Spitzenakteuren voraussetzt (vgl. dazu auch Kap. 2.4). Das politische Entscheidungszentrum verhält sich dann strategisch, wenn es das erwartete Verhalten von Akteuren außerhalb des Entscheidungszentrums antizipiert. Zur Lokalisierung des strategischen Verhaltens bedarf es eines Blickes auf konkret identifizierbare Entscheidungen (Hegelich 2011: 111-115). Akteure der Kernexekutive müssen im Verlauf des Entscheidungsprozesses nicht nur geeignete Verhandlungsstrategien bzw. alternative politische Praktiken identifizieren. Sie müssen auch in der Lage sein, mit flexiblen Strategiewechseln auf veränderte politische Rahmenbedingungen zu reagieren (Fischer/Kießling/Novy 2008a: 53). Der Begriff der strategischen Flexibilität bezieht sich auf die Fähigkeit des politischen Entscheidungszentrums, erstens flexibel mit *inhaltlichen* Veränderungen der Reformagenda sowie den bereits ausformulierten Reformen umzugehen (Kap. 6.2.1) und dabei zweitens den *Faktor Zeit* strategisch für die Umsetzung von Reformvorhaben nutzbar zu machen (Kap. 6.2.2). Vor dem Hintergrund der Befunde der Fallstudien soll im Folgenden gezeigt werden, inwiefern die strategische Flexibilität des politischen Entscheidungszentrums eine zusätzliche Bedingung staatlicher Handlungsfähigkeit darstellt.

6.2.1 Inhaltliche Flexibilität

Von Beginn seiner Regierungszeit an wurden Schröder immer wieder Planlosigkeit und ein Mangel an Strategie vorgeworfen. Sein spezifischer Führungs- und Regierungsstil wurde nicht nur als hierarchisch, sondern entsprechend der Diagnose eines fehlenden reformpolitischen Masterplans häufig als situativ bezeichnet (Hennecke 2004: 11; Glaab 2007: 316; Raschke/Tils 2007: 507). Der situative Regierungsstil ist allerdings nicht mit fehlender Strategiefähigkeit zu

verwechseln. Hinsichtlich der hier untersuchten Fälle sind zwar keine zahlreichen und ausgedehnten Strategiesitzungen des politischen Entscheidungszentrums belegt. Dennoch lassen sich Strategieansätze, Strategiekomponenten, strategische Koordinaten erkennen, »die mehr waren als bloße Ad-hoc-Kreationen« (Hasel/Hönigsberger 2007: 101). Denn wenn Strategiefähigkeit als die Fähigkeit zu zielgerichtet-einheitlichem strategischen Handeln definiert werden kann (Tils 2005: 38; vgl. auch Raschke/Tils 2007), zeigten sich Schröder und das politische Entscheidungszentrum sehr wohl zu zielgerichtet-einheitlichem Handeln in der Lage. Dass die Reformen tatsächlich auf ein konkretes, den deutschen Sozialstaat nachhaltig veränderndes Ziel gerichtet waren, zeigt sich gerade daran, dass in konkret identifizierbaren Entscheidungssituationen immer wieder inhaltliche Korrekturen vorgenommen wurden bzw. werden mussten. Der Entscheidungsprozess zur Riester-Rente wurde auch deswegen als »experimental law making« (Lamping/Rüb 2006) beschrieben, da es auch einen strategischen Umgang mit Reformideen gab. Dies zeigt etwa die Debatte um den Ausgleichsfaktor und das Obligatorium. Auch das Beispiel der Hartz-Reformen zeigt, dass sich von Schröders Ankündigung einer Eins-zu-eins-Umsetzung der Kommissionsvorschläge nur ca. zwei Drittel der Vorschläge in teils veränderter Form durchsetzen ließen (Jann/Schmid 2004; Schmid 2007: 281).

Aus diesem Befund lassen sich insbesondere zwei Bedingungen staatlicher Handlungsfähigkeit ableiten. Universelle Voraussetzung für den erfolgreichen Abschluss eines Entscheidungsprozesses ist erstens die Reformidee. Denn neben der gebührenden Anerkennung institutioneller Bestimmungsfaktoren für die Reformfähigkeit demokratischer Staaten darf nicht unbeachtet bleiben, dass ein politisches Entscheidungszentrum mit einer substantiellen Reformagenda notwendige Voraussetzungen staatlicher Reformpolitik ist (Helms 2011: 325). Nicht zu handeln, bedeutet also nicht notwendig, nicht handeln zu können bzw. nicht handeln zu wollen. Helms verweist in diesem Kontext auf Regierungen, »denen es weniger an Entscheidungsmacht als an zündenden Ideen für (reform-)politische Gestaltung zu fehlen schien. Ideenlosigkeit gehört zweifelsohne zu den Realitäten demokratischer Regierungspolitik, die als Möglichkeit in Rechnung zu stellen ist« (Helms 2011: 326). Getrennt von der Frage der Bewertung der Ideen und trotz der als alternativlos dargestellten Reformen muss konstatiert werden, dass es dem politischen Entscheidungszentrum in den bearbeiteten Fällen nicht an Ideen mangelte.

Im Fall der Existenz einer substantiellen Reformagenda muss sich das politische Entscheidungszentrum zweitens flexibel im Umgang mit konkreten Inhalten dieser Agenda zeigen. Eine erfolgreiche politische Reformstrategie muss zwar einerseits in der Lage sein, »einen ex ante festgelegten Grundkern einer Policy über den zeitlichen Ablauf des Reformprozesses hinweg durchzuhalten und zu realisieren (Rüb/Alnor/Spohr 2009: 21). Dabei gilt es aber »beweglich im Beweglichen« zu bleiben (Hasel/Hönigsberger 2005). Gerade weil Reformprozesse grundsätzlich dynamische Prozesse sind (Schroeder/Lübberding 2005), sind permanente inhaltliche Anpassungen gegenüber den Vetospielern in Verbänden, der Opposition und der eigenen Partei notwendige Bedingungen staatlicher Handlungsfähigkeit. Dieser Befund passt zu der diagnostizierten Entwicklung innerhalb des politischen Systems, wonach politische Positionen situativer formuliert und entschieden werden (Rüb 2011c: 74). Dies steigert die programmatische Flexibilität nicht nur der Parteien, sondern auch des politischen Entscheidungszentrums. Erst diese inhaltliche Flexibilität gegenüber unterschiedlichen Vetospielern zu unterschiedlichen *Zeitpunkten* ermöglicht es, Reformbarrieren zu überwinden. Damit gerät auch der Faktor Zeit in den Fokus.

6.2.2 Strategischer Umgang mit dem Faktor Zeit

Die Feststellung, dass politische Positionen situativ entschieden werden, weist auf einen für die Bestimmung staatlicher Handlungsfähigkeit ebenfalls zentralen Faktor hin: die Zeit (Fischer/Kießling/Novy 2008a: 47; vgl. auch Kap. 4.1). Schröder kann in der individuellen Charakteristik auch deshalb als Situationist bzw. als Gelegenheits- und Zufallsstrategie (Tils 2011b: 119) bezeichnet werden, weil der Weg in die Sozialreformen der rot-grünen Regierung jeweils durch Gelegenheitsfenster (Kingdon 1995) frei wurde.⁴ Die Gelegenheitsfenster waren dabei sehr unterschiedlich. Dies zeigen die Beispiele der günstigen Börsenentwicklung für die Einführung einer kapitalgedeckten Rentenversicherung bzw. der Vermittlungsskandal für die umfassen-

4 | Die Charakterisierung eines Spitzenakteurs als Situationist ist keine Besonderheit der rot-grünen Sozialpolitik. Bereits in vorangegangenen Studien wurde gezeigt, »daß die Akteure die Bedeutung des Zeitfaktors durchaus beachten, jedoch in der Regel eher fallbezogen-intuitiv als systematisch-geplant« (Hofmann 1995: 295).

de Arbeitsmarktreform. Die vom politischen Entscheidungszentrum gefundenen situativen Lösungen sind für den Reformprozess von großer Bedeutung (vgl. Fischer/Kießling/Novy 2008a: 13). Entscheidungen können nämlich dann reibungslos durchgesetzt werden, wenn das politische Entscheidungszentrum auf einen geeigneten Zeitpunkt wartet (Gast 2011: 348). Dass das Warten auf einen geeigneten Zeitpunkt bei der Durchsetzung von Reformen hilfreich ist, zeigt aber auch, dass der konkrete Nachweis staatlicher Handlungsfähigkeit mitunter von Zufällen abhängig ist, die sich der Steuerbarkeit durch die Spitzenakteure entziehen. Damit ist nicht nur die Komplexität ein bestimmender Faktor politischer Entscheidungsprozesse, sondern auch der Zufall und mit ihm die Kontingenz. Unberechenbarkeiten und Zufälle sind wesentlicher Bestandteil der (politischen) Realität (Schubert 2009: 55; Hegelich 2011: 98). In Zeiten, in denen Komplexität und Kontingenz im Entscheidungsprozess zunehmen, hängt die Handlungsfähigkeit der Spitzenakteure also von der Frage ab, inwiefern sie in der Lage sind, unter den Bedingungen von Komplexität und Kontingenz den Reformprozess strategisch zu organisieren (Rüb 2011c: 72; Korte 2011: 291).

Die Bedeutung des Gelegenheitsfensters kann als Erklärung für weitere, im Rahmen der sozialpolitischen Entscheidungsprozesse deutlich gewordene Zeitphänomene herangezogen werden. Die Metapher eines geöffneten Zeitfensters impliziert, dass sich dieses Fenster auch wieder schließen kann. Wenn die Chance eines geöffneten Gelegenheits- bzw. Zeitfensters verstreicht, »muss auf die nächste günstige Gelegenheit gewartet werden, die unter Umständen erst nach langer Zeit oder sogar niemals eintritt« (Blank/Blum/Dehling 2011: 71). Zur erfolgreichen Durchsetzung von Reformen hat das politische Entscheidungszentrum daher Interesse an der *Beschleunigung* politischer Prozesse, da andernfalls ein wieder geschlossenes Gelegenheitsfenster die Durchsetzung möglicherweise vereitelt. Politische Entscheidungen sind das Ergebnis eines oft komplizierten und zeitaufwendigen Prozesses (vgl. Rüb 2009: 47). Während der sozialpolitischen Reformen wurde die Geschwindigkeit, mit der die Entscheidungsprozesse vorangetrieben wurden, von den Reformgegnern bemängelt. Umgekehrt kritisierte Schröder den Entscheidungsprozess zur Riester-Reform als quälend langwierigen Prozess, der die »Epoche machende Wirkung der Reform« (Schröder 2006: 274) verdeckte. Hieran zeigt sich nicht nur der Zusammenhang zwischen einer schnellen Durchsetzung von Reformen und der Sichtbarkeit

staatlicher Handlungsfähigkeit. Der Anspruch der zeitlichen Begrenzung des Prozesses bzw. seiner Verkürzung durch das politische Entscheidungszentrum kann auch als Erklärung für das Ausbleiben einer breiten partei- und gesellschaftspolitischen Reformdiskussion sowie für eine top-down-orientierten Führung herangezogen werden (Klein 2007: 170). In Krisensituationen, in denen (tatsächliche oder suggerierte) Zeitnot herrscht, sind auch »Machtworte eher erfolgreich, da die Bereitschaft der Abgeordneten gering ist, die Verantwortung für eine Verzögerung der Entscheidung zu übernehmen« (Gast 2011: 303).

Hier zeigt sich, dass der erfolgreiche Versuch einer Beschleunigung von Politik untrennbar mit einer Verlagerung der Entscheidungsprozesse von der Legislative auf die Exekutive verbunden ist und damit zu einem Bedeutungsverlust des Parlaments, anderer Institutionen des Regierungssystems sowie der politischen Parteien führt (Rüb 2011c: 76; Scheuermann 2004). Die Beschleunigung der Prozesse war in den behandelten Fällen der erfolgreiche Versuch des politischen Entscheidungszentrums, der Begründung der Sozialreformen (Wettbewerbsfähigkeit in Zeiten von Globalisierung und Europäisierung) gerecht zu werden: »Will eine Regierung mit den Dynamiken der globalisierten Umwelt Schritt halten, so wird sie Praktiken der Beschleunigung einsetzen und die Entscheidungsintensität erhöhen, was mit einer Verexekutivierung der Politik einher geht« (Rüb 2011c: 84). Europäisierung und Globalisierung führen also nicht notwendig in einen handlungsunfähigen Staat (vgl. Kap. 1.1), sondern umgekehrt zu einer immer stärkeren *Exekutivisierung* der politischen Entscheidungsprozesse sowie einer detaillierten Regulierung in der Policy-Produktion (Wagschal 1999: 225; Greven 2010: 230).

Die strategische Berücksichtigung des Faktors Zeit steht noch für eine weitere Bedingung staatlicher Handlungsfähigkeit. In einem durch institutionelle Hürden geprägten politischen System ist es eine Bedingung staatlicher Handlungsfähigkeit, diese Hürden *nacheinander* zu überwinden. Dies wird dadurch ermöglicht, dass diese Hürden nicht gleichzeitig wirken. Während die Verbände noch in den Phasen des Agenda-Settings und der Politikformulierung versuchen, ihren Einfluss geltend zu machen, haben sie in der Entscheidungsphase nur noch sehr begrenzte Möglichkeiten, den Reformprozess aufzuhalten. Die föderale Hürde in Form des Bundesrates hingegen wirkt erst am Ende des Prozesses. Der strategischer Umgang mit dem Faktor Zeit besteht also in der Sequenzierung des politischen

Prozesses. Es wurde bereits in Kap. 4.1 darauf hingewiesen, dass die Einteilung von Reformprozessen in einzelne Phasen eine idealtypische ist, da Politik ein vielfältig verflochtener Prozess ist, bei dem sich verschiedene Abläufe häufig überschneiden und ineinandergreifen (vgl. u.a. Sabatier 1993; Sabatier 2007; Jann/Wegrich 2009). Andererseits hat sich aber genau diese idealtypische Phaseneinteilung für die Beschreibung staatlicher Handlungsfähigkeit als aufschlussreich erwiesen, da sie die *Unumkehrbarkeit* (sozial-)politischer Entscheidungsprozesse sichtbar macht. Ist eine bestimmte Policy erst einmal durch das politische Entscheidungszentrum auf die Agenda gesetzt, entwickelt sich eine Pfadabhängigkeit bis zur tatsächlichen Entscheidung. Bei der Analyse politischer Prozesse muss daher die notwendige Einmaligkeit und Irreversibilität einer Entwicklung Beachtung finden (Hegelich/Knollmann/Kuhlmann 2011: 34; Blank/Blum/Dehling 2011: 71).⁵ Eine Bedingung zur Durchsetzung umstrittener Reformen besteht aus Sicht des politischen Entscheidungszentrums demnach darin, mit beschleunigenden Praktiken irreversibel vereinbarte Policy-Optionen nicht mehr durch Verhandlungen aufzulösen (vgl. auch Niclaß 2004: 356; Helms 2011: 324).

Zusammenfassend kann strategische Flexibilität als die Fähigkeit des politischen Entscheidungszentrums definiert werden, politische Ziele gegenüber Vetoakteuren mit divergierenden Interessen zu unterschiedlichen Zeitpunkten anpassen zu können. Diese strategische Flexibilität, die sich in der Anwendung unterschiedlicher politischer Praktiken zeigte, ermöglichte dem politischen Entscheidungszentrum die erfolgreiche Durchsetzung der systemverändernden Sozialstaatsreformen. Demnach können jene Akteure als handlungsfähig beschrieben werden, die den strategischen Umgang mit den basalen politischen Praktiken beherrschen. Es zeigt sich darüber hinaus, dass das zeitstrategische Handeln eine wichtige Anforderung an das politi-

5 | Die Unumkehrbarkeit einer bereits getroffenen Entscheidung heißt aber auch, dass diese Entscheidung sehr wohl durch folgende Entscheidungen tangiert werden kann. So zeigt sich beispielsweise an der Riester-Reform das typische Kontinuum von Reformen an der Einsetzung der sogenannten Rürup-Kommission (offiziell: »Kommission zur nachhaltigen Finanzierung und Weiterentwicklung der Sozialversicherung«), die neue Lösungsvorschläge für das noch nicht gelöste Finanzierungsproblem in der GRV erarbeiten sollte (Hegelich/Knollmann/Kuhlmann 2011: 34).

sche Entscheidungszentrum ist, um handlungsfähig zu werden bzw. zu bleiben. Dabei geht es sowohl um die Fähigkeit der »Forcierung eines Entscheidungsprozesses, um Versandungstendenzen entgegenzuwirken, aber auch [um] »Drosselung des Tempos«, um übereilte Aktionen zu verhindern« (Hofmann 1995: 302). Denn einerseits braucht das politische Entscheidungszentrum Zeit, um Konzepte zu entwickeln, und Zeit, um interne Machtkämpfe zu gewinnen. Andererseits darf sich das politische Entscheidungszentrum mit umstrittenen Reformen aber auch nicht zu viel Zeit lassen, um stets anvisierte Wahlsiege nicht zu gefährden.

Neben der Zeit stellen auch Kontingenzen sowie der personale Faktor zentrale politische Variablen dar, die bei der Bestimmung der Voraussetzung staatlicher Handlungsfähigkeit berücksichtigt werden müssen:

In der abstrakten Welt zwingender Logik hingegen, in welcher sich die »reine Wissenschaft« bewegt, sind »windows of opportunity«, »Kontingenzen« oder auch der Wille, gegen jede Wahrscheinlichkeit ein Ziel dennoch zu erreichen, bestenfalls Artefakte und Ausnahmen, die aber gegenüber der grundsätzlichen Regel nachrangig, bedauerlicherweise aber nicht völlig auszuschließen sind. Sie müssen sozusagen der Realität konzediert werden« (Schubert/Blum 2011: 97).

Die hier untersuchten Entscheidungsprozesse zeigen, dass gerade die Gelegenheitsfenster, die inhaltlichen Anpassungen sowie der politische Wille zur Durchsetzung der Reformen zentrale Bedingungen dafür waren, in einem institutionell komplexen politischen System Handlungsfähigkeit demonstrieren zu können. Zwar bleibt es richtig, dass die komplexe institutionelle Architektur des deutschen Wohlfahrtsstaates nicht kurzfristig grundlegend verändert werden kann und schon für kleinere Reformen verschiedene Umwege und Schleichwege vonnöten sind (Heinze 2003: 151). Zur Erreichung eines reformpolitischen Ziels sind diese Umwege aus der Sicht maßgeblicher Akteure allerdings in Kauf zu nehmen (Schubert 1995; Schubert/Blum 2011), da die Hindernisse auf dem Weg zu einer umstrittenen Reform fester Bestandteil eines dynamischen Entscheidungsprozesses innerhalb eines komplexen politischen Systems sind.

7. Schlussbetrachtung

Das erklärte Ziel dieser Arbeit bestand in der Auflösung eines innerhalb der deutschen Politikwissenschaft bedeutenden Widerspruchs. Während einerseits die prominente These eines zunehmenden Verlustes staatlicher Handlungsfähigkeit konstatiert wird, fanden mit den sozialpolitischen Reformen der rot-grünen Regierung andererseits weitreichende Veränderungen innerhalb des deutschen Sozialstaates statt. Trotz der im deutschen Sozialstaat institutionalisierten Reformhindernisse sowie der durch die Globalisierung und Europäisierung zusätzlich forcierten Einschränkung staatlicher Handlungsfähigkeit stehen die beschriebenen Reformen für eine eindrucksvolle Demonstration eines sozialpolitisch handlungsfähigen Staates. Die sozialpolitischen Reformprozesse fungieren als Gegenbeispiele in einer vom »Steuerungspessimismus« dominierten Debatte.

Als Gegenbeispiele fungieren die Entscheidungsprozesse zur Riester-Reform (2001) sowie zu den Hartz-Reformen (2003-2005). Zur Auflösung des Widerspruchs standen folgende Fragen im Zentrum der Untersuchung: Wer waren innerhalb der sozialpolitischen Entscheidungsprozesse der rot-grünen Renten- und Arbeitsmarktreformen die maßgeblichen Akteure? Mit welchen politischen Praktiken konnten die institutionellen Blockaden und Widerstände von Reformgegnern überwunden werden und was sind im deutschen Sozialstaat wesentliche Bedingungen staatlicher Handlungsfähigkeit? Die Fragen zielten auf die Verifizierung der These, dass dem Kollektivakteur Staat keine prinzipielle Handlungsunfähigkeit unterstellt werden könne. Es sollte gezeigt werden, dass es im Zuge der sozialpolitischen Entscheidungsprozesse nicht zu einer Zunahme kooperativer Steuerung kommt, sondern umgekehrt zu einer Stärkung der Kernexekutive. Darüber hinaus sollte gezeigt werden, dass es zur Überwindung der Schranken staatlicher Handlungsfähigkeit

eines flexiblen Umgangs mit inhaltlichen Reformzielen durch das politische Entscheidungszentrum bedarf und dass die im deutschen Sozialstaat existierenden institutionellen Blockaden nicht gleichzeitig wirken, so dass die Kernexekutive die einzelnen Hürden nacheinander zu überwinden vermag. Vor dem Hintergrund dieser Forschungsfragen und Thesen sollen im Folgenden die wichtigsten Ergebnisse der Arbeit zusammengefasst und der politikwissenschaftliche Ertrag der Untersuchung herausgestellt werden. Im Anschluss daran werden auf Grundlage der Ergebnisse Hypothesen sowie ein Ausblick formuliert, die einen Beitrag zu aktuellen politikwissenschaftlichen und gesellschaftspolitischen Debatten darstellen sollen.

Zur Identifikation staatlicher Handlungsspielräume in der deutschen Sozialpolitik ist eine Arbeitsdefinition des Begriffs der staatlichen Handlungsfähigkeit grundlegend (vgl. Kap. 2). Bei der Entwicklung der Definition zeigte sich, dass die Handlungsfähigkeit zunächst ein Potentialbegriff ist, der sich auf die *Möglichkeit* bestimmter Akteure bezieht, Entscheidungen durchzusetzen. Die Fähigkeit eines Staates, politisch verbindliche Entscheidungen auch gegen Widerstände zu treffen, hängt unmittelbar von dem Grad der Durchsetzung eines funktionalen Gewaltmonopols sowie dem Ausmaß der tatsächlichen Macht eines Staates ab. Insofern können Gewaltmonopol und Macht als zentrale Ressourcen staatlicher Handlungsfähigkeit bezeichnet werden. Für eine detaillierte Darstellung und Analyse sozialpolitischer Entscheidungsprozesse bedarf der Kollektivakteur Staat allerdings einer weiteren Ausdifferenzierung. Diese wurde in Form der Kernexekutive sowie des politischen Entscheidungszentrums vorgenommen. Die Konzentration auf die Kernexekutive ermöglicht es, bei der Analyse von Reform- und Entscheidungsprozessen die jeweils maßgeblichen Entscheidungszentren zu identifizieren, zu denen etwa auch die Regierungszentrale zählt. Die zusätzliche Fokussierung auf das politische Entscheidungszentrum, welches in wichtigen politischen Fragen die tatsächlichen Entscheidungen fällt, erschien sinnvoll, da die Akteure des politischen Entscheidungszentrums nicht notwendig zu den formellen Entscheidern gehören müssen. Darüber hinaus geraten mit dem mikropolitischen Blick auf das politische Entscheidungszentrum auch die Kategorien der politischen Führung, des Regierungsstils sowie der Regierungsstrategie in den Blick, die für die Bestimmung sowie für die Bedingungen politischer Handlungsspielräume essentiell sind. Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen konnte staatliche Handlungsfähigkeit als die Fähigkeit

bestimmter Akteure der Kernexekutive beschrieben werden, gesamtgesellschaftlich verbindliche Entscheidungen auch gegen Widerstände durchzusetzen. Damit betont diese Definition eine Top-down-Perspektive, in der Reformprozesse von zentraler Stelle aus geplant, veranlasst, koordiniert und zur Entscheidung gebracht werden.

Angesichts der im politischen System Deutschlands zahlreich vorhandenen Reformbarrieren war es das erklärte Ziel des dritten Kapitels, die wesentlichen theoretischen Ansätze für die vielfach beschriebene Handlungsunfähigkeit des deutschen Sozialstaates gebündelt darzustellen. Historischer Ausgangspunkt ist die sog. Unregierbarkeitsdebatte (vgl. Kap. 3.1.1), die die politikwissenschaftliche Diskussion vor allem in den 1970er Jahren prägte. Diese Debatte war insofern heterogen, als zwar der Befund der Unregierbarkeit des Staates geteilt wurde, die Erklärungen dafür jedoch sehr unterschiedlich ausfielen. Während konservative Krisentheorien unter den Bedingungen von Verbandspluralismus und Parteienkonkurrenz ein chronisches bzw. akutes Staatsversagen diagnostizierten, sahen linke Autoren die Ursache für die Unregierbarkeit hauptsächlich in den Widersprüchen des Kapitalismus. Obwohl das Schlagwort der Unregierbarkeit heute größtenteils aus dem öffentlichen und wissenschaftlichen Diskurs verschwunden ist, kann diese Debatte als prägender Ausgangs- und Bezugspunkt aktueller Debatten bezeichnet werden, die die staatliche Handlungsunfähigkeit theoretisch begründen.

Zu diesen theoretischen Ansätzen zählt vor allem die Steuerungsdebatte (vgl. Kap. 3.1.2). Der in der deutschen Politikwissenschaft zentrale Begriff der politischen Steuerung erfuhr ab Ende der 1970er Jahre eine deutliche Bedeutungsänderung. Bezog sich die Theorie der politischen Steuerung zunächst auf die autoritative Durchsetzung allgemeinverbindlicher Regeln, schien sie sich bald angesichts der politischen Realität zu blamieren. Aufgrund der als wenig wirksam beschriebenen reformpolitischen Gesellschaftsgestaltung sowie der wachsenden Komplexität des gesellschaftlichen und politischen Lebens galt das bis dahin gültige Konzept eines handlungsfähigen Interventionsstaates als überholt. An die Stelle von Regieren durch staatliche Programmplanung trat Regieren durch Verhandeln. Innerhalb der Steuerungstheorie stellt der zentrale Begriff der Verhandlung einen Gegenbegriff zur hierarchischen und autoritativen Entscheidung dar.

Der aktuellste Versuch, zu einem Urteil über die tatsächliche Handlungsfähigkeit des Staates zu gelangen, zeigt sich am Begriff »Governance« (vgl. Kap. 3.1.3). Dieser ist seit den 1990er Jahren fester

Bestandteil sozialwissenschaftlicher Theorien politisch-administrativen Handelns. »Governance« hat den Begriff der Steuerung – und mit ihm die als nicht mehr zeitgemäß erachteten Implikationen des Steuerungsbegriffs von Politik als Top-down-Prozess – weitgehend verdrängt. Im Zuge der Governance-Theorie wurde das Bild eines handlungsfähigen Interventionsstaates durch das Modell des kooperativen Staates ersetzt, der die steigende Komplexität politischer und gesellschaftlicher Probleme betont. Im Kontext der beobachteten Komplexität und des oft diffusen Charakters politischer Entscheidungsprozesse steht der Begriff »Governance of Welfare« für einen Gegenentwurf zu einer staatszentrierten Untersuchungsebene, die als zu unsensibel für die komplexen sozialpolitischen Aushandlungsprozesse beschrieben wird. Umgekehrt kann jedoch der Governance-Ansatz – ebenso wie die Theorie politischer Steuerung – als selektiv kritisiert werden, da die Konsequenzen einer dominanten Machtlogik ausgeblendet werden und Phänomene von Herrschaft zur Durchsetzung persönlicher Interessen nicht in den Blick geraten. Vor dem Hintergrund eines Bedeutungsgewinns anderer gesellschaftspolitischer Akteure betont Governance vor allem die Beschränkung staatlicher Handlungsfähigkeit.

Die Schranken staatlicher Handlungsfähigkeit werden besonders am Beispiel der institutionellen Blockaden im deutschen Sozialstaat sichtbar (vgl. Kap. 3.2). Die relativ geringen Spielräume für die jeweiligen Regierungen lassen sich historisch mit dem Scheitern der Weimarer Republik und dem Nationalsozialismus erklären. Das Phänomen der deutschen Machtbeschränkung wurde in der Literatur der institutionellen Blockadetheorien bereits auf verschiedenste Weise beschrieben (u.a. als semisouveräner Staat, Koordinationsdemokratie, Konsensdemokratie, Verhandlungsdemokratie und als Staat mit zahlreichen institutionellen Vetospielern). Die Gemeinsamkeit dieser unterschiedlichen Ansätze besteht darin, dass dem politischen System Deutschlands aufgrund fehlender Machtkonzentration Reformblockaden attestiert werden. Insbesondere der deutsche Sozialstaat gilt aufgrund seiner enormen institutionellen Beharrungskräfte als beispielhaft für eine eingeschränkte staatliche Handlungsfähigkeit. Zu den zentralen institutionellen Blockaden sozialstaatlicher Reformen in Deutschland zählen der Korporatismus, die Politikverflechtung sowie die Parteienkoalitionen.

Das deutsche Verbändesystem (vgl. Kap. 3.2.1) ist bis heute von dem Ziel der Machtbeschränkung geprägt. Der Korporatismus ist so-

wohl als theoretisches Paradigma als auch als politische Praxis für den deutschen Sozialstaat prägend. Die korporatistische Einbindung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden in sozialpolitische Entscheidungsprozesse wird im Zuge aktueller Steuerungsdebatten zu den nichthierarchischen Governance-Formen gezählt. Die Sozialpolitik im deutschen Regierungssystem galt lange Zeit als Paradebeispiel eines sektoralisierten und von Verbänden dominierten Politikfeldes. Die für sozialpolitische Entscheidungsprozesse typische institutionalisierte Partnerschaft zwischen Staat und Verbänden wird in der Politikwissenschaft vielfach als Einschränkung staatlicher Handlungsfähigkeit aufgefasst und vornehmlich unter dem Aspekt der Blockade sozialstaatlicher Reformprogramme diskutiert.

Auch der deutsche Föderalismus (vgl. Kap. 3.2.2) wird für die eingeschränkte Reformfähigkeit bzw. für die regelmäßige Verhinderung als notwendig erachteter Reformen verantwortlich gemacht. Durch die von Scharpf als Politikverflechtung beschriebene Einbindung der Bundesländer in die gesamtstaatliche Politik erhalten die Landesregierungen die Chance, die Politik der Bundesregierung in wichtigen Fragen zu blockieren. Sowohl die Theorie der Politikverflechtung, als auch Tsebelis' Vetospielertheorie bieten der Politikwissenschaft die Möglichkeit, reformpolitische Entscheidungen zu erklären und das Zusammenspiel von institutionellen und parteipolitischen Akteuren in politischen Prozessen zu analysieren. Danach scheitern paradigmatische Reformen vor allem dann, wenn die Opposition im Bundesrat die Mehrheit stellt und über ein Veto die Regierung hindern kann, zu handeln.

Bei der Analyse von Regierungshandeln muss auch das Parteiensystem (Kap. 3.2.3) berücksichtigt werden, da die Parteien bei autoritativen Entscheidungen die letzte Instanz sind und damit innerhalb der parlamentarischen Demokratie zu den mächtigsten Institutionen gehören. Auch das deutsche Parteiensystem ist – ähnlich dem Verbandssystem und dem Föderalismus – von dem Ziel der Machtbeschränkung geprägt. Die durch das Parteiensystem geschaffene verhandlungsdemokratische Struktur bewirkt eine relativ hohe Berechenbarkeit politischer Prozesse, die sich am kleinsten gemeinsamen Nenner der beiden großen Parteien orientiert und meist nur inkrementelle Abweichungen vom Status quo zulässt. Trotz einer permanenten großen Koalition der beiden Sozialstaatsparteien SPD und CDU trägt ein starker Parteienwettbewerb zu institutionellen Blockaden bei, wodurch auch exekutive Entscheidungsprozesse geprägt

werden. Aufgrund einer Vielzahl an Möglichkeiten, exekutive Handlungsspielräume einzuschränken, erweisen sich Regierungsparteien als komplizierte politische Organisationen, die nicht leicht zu führen sind und so potentiell wirkungsmächtige Reformbarrieren darstellen.

Insgesamt konnte in diesem Kapitel gezeigt werden, dass die Durchführung sozialpolitischer Reformen durch die komplexe institutionelle Struktur des deutschen Sozialstaates sowie durch seine zahlreichen Vetoakteure erheblich erschwert bzw. gänzlich vereitelt werden kann. Dieser Umstand hat ein vielfältiges politikwissenschaftliches Interesse und damit zahlreiche theoretische Erklärungsversuche hervorgerufen. Der Befund aus den zentralen Argumenten zur staatlichen Handlungsunfähigkeit führte zu der Annahme: Je mehr politische Interaktionspartner institutionelle Vetorechte innehaben, desto geringer ist die Möglichkeit der Kernexekutive und des politischen Entscheidungszentrums, politische Vorhaben gegen die Widerstände der Vetospieler durchzusetzen.

Die Fallstudien fungierten in dieser Arbeit als Antithese zu den vorgestellten Blockadetheorien. Die Operationalisierung (Kap. 4) hat im Vorfeld der sozialpolitischen Reformprozesse hat gezeigt, wie die Überwindung institutioneller Blockaden und die Bedingungen staatlicher Handlungsfähigkeit ermittelt werden können. Dazu wurde der modifizierte Policy Cycle nach Jann/Wegrich (2009) als Grundlagenheuristik eingeführt. Da Politik als eine Abfolge von Handlungen konzipiert werden kann, die mit der Definition von Problemen beginnt und mit der verbindlichen Festlegung politischer Programme endet, trägt die Phaseneinteilung zum einen wesentlich zum Verständnis politischer Prozesse bei. Zum anderen kann im Modell des Policy Cycle sichtbar gemacht werden, wie und welche politischen Akteure aktiv in den Institutionen handeln. Für die vorliegende Untersuchung erschienen die Phasen *Problemdefinition*, *Agenda-Setting*, *Politikformulierung* und *Entscheidung* relevant. Die Einführung einer eigenständigen Entscheidungsphase ist deshalb gerechtfertigt, da die Funktion politischer Entscheidungen darin besteht, offene Machtfragen zu beantworten, und sich damit sachlich von der »bloßen« Politikformulierung abhebt. Mit der Einführung der politischen Praktiken nach Rüb (2008) wurde das heuristische Modell des Policy Cycle um eine inhaltliche Dimension erweitert. Konkret wurden die sieben Praktiken *Abstimmungen*, *Belohnungen*, *Drohungen*, *Konfrontation*, *Vereinbarungen*, *Verhandlungen* und *Weisungen* in den Blick genommen, die in der Summe einen spezifischen Regierungsstil definieren. Die-

se zusätzliche Dimension erwies sich für die literaturbasierten Fallstudien als sinnvoll, da so beschrieben werden konnte, wie in einem überdeterminierten und mehrdeutigen institutionellen Kontext der Prozess des Regierens organisiert wird und Handlungsbarrieren überwunden werden. Schließlich wurden die zeitlich sequenzierten Phasen des modifizierten Policy Cycle und die politischen Praktiken im *Analyseraster* miteinander in Verbindung gesetzt. So konnte gezeigt werden, welche politischen Praktiken zu welchem Zeitpunkt durch das politische Entscheidungszentrum im sozialpolitischen Reformprozess angewandt wurden. Das Analyseraster fungierte innerhalb der Falluntersuchung als analytische Hintergrundfolie und diente in der Zusammenfassung der vergleichenden Gegenüberstellung der in beiden Reformprozessen primär angewandten Praktiken.

Die Analyse der sozialpolitischen Reformprozesse (Kap. 5) fungierte als Gegenthese zu den in Kapitel 3 skizzierten Blockadetheorien. Für die Überwindung institutioneller Schranken war der sozialdemokratische Reformanspruch (Kap. 5.1) zu Beginn der rot-grünen Regierung von Bedeutung. Vor dem Hintergrund einer breiten, auf den institutionellen Rahmenbedingungen des deutschen politischen Systems basierenden Reformstau-Debatte war die aktive Wiederherstellung staatlicher Handlungsfähigkeit ausdrückliches Ziel sozialdemokratischer Spitzenakteure. Im Rahmen des sog. »innovativen Konsenses« wurde bereits im Vorfeld der Sozialreformen angekündigt, notfalls auch gegen die Interessen sozialpolitischer Akteure zu handeln. Dazu war eine vorherige Stärkung der Position der sog. Modernisierer innerhalb der SPD notwendig. Erst nach dem Rücktritt des als Traditionalist bezeichneten SPD-Vorsitzenden und Bundesfinanzministers Oskar Lafontaine konnte Bundeskanzler Schröder als neuer SPD-Vorsitzender die SPD unter dem Primat effektiven Regierens führen und das Kanzlerprinzip in weiten Bereichen der Regierungsführung durchsetzen. Erst diese Entscheidung des SPD-internen Konflikts machte die spätere Herausbildung eines effektiven politischen Entscheidungszentrums und damit die Demonstration staatlicher Handlungsfähigkeit möglich.

Die Riester-Rente (Kap. 5.2) ist ein prominentes und deutliches Beispiel dafür, dass die Handlungsschranken im deutschen Sozialstaat nicht unüberwindbar sind. Für die Handlungsfähigkeit des politischen Entscheidungszentrums war bereits die Phase der Problemdefinition (Kap. 5.2.1) richtungsweisend, in der die Praktiken der indirekten Drohung sowie der Weisung zentral waren. Die indirekte

Drohung äußerte sich in dem Verweis auf die Alternativlosigkeit des Umbaus des Sozialstaates, die für den gesamten rentenpolitischen Entscheidungsprozess das maßgebliche Argumentationsmuster war. An dem aus der Herausforderung der Globalisierung abgeleiteten Sachzwang wird deutlich, dass das politische Entscheidungszentrum wenig Interesse an einer umfassenden Nutzung von Verhandlungsspielräumen hatte. Dies lässt sich auch am Beispiel der Weisung zeigen. Mit der Aufkündigung des Rentenkonsenses zwischen den Akteuren des korporatistischen Politiknetzwerkes sowie den Berufungen Riesters und Eichels wurden rentenpolitische Vorentscheidungen getroffen. Dadurch konnte innerhalb der Kernexekutive ein handlungsfähiges politisches Entscheidungszentrum aus Kanzleramt, Sozialministerium und Finanzministerium etabliert werden. Die Entmachtung des ehemaligen rentenpolitischen Akteurssets bedeutete gleichzeitig eine Stärkung des politischen Entscheidungszentrums um das Kanzleramt und den Bundeskanzler.

Der Abbruch der Verhandlungen im Bündnis für Arbeit war für die inhaltliche Ausrichtung der Rentenreform grundlegend. Durch die vollständige Verlagerung des Themas Rente in den Ressortbereich Riesters konnte das politische Entscheidungszentrum in der Phase des Agenda-Settings (Kap. 5.2.2) seinen Einfluss auf das Rentenkonzept ausbauen. Hierfür war das Umstellen auf die negative Koordination von großer Bedeutung. Während sonst übliche rentenpolitische Kommunikationskanäle gekappt wurden, wurde die Kommunikation zwischen Finanzministerium und Kanzleramt intensiviert. So konnten (potentielle) Reformgegner wie die SPD-Linke marginalisiert und konnte nach außen der Eindruck eines handlungsfähigen Sozialstaates vermittelt werden.

Um die geplante Rentenreform zur Entscheidung zu bringen, bediente sich das politische Entscheidungszentrum in der Phase der Politikformulierung (Kap. 5.2.3) vor allem der Praktiken der Verhandlung, der Vereinbarung sowie der Konfrontation. Die Verhandlung war die dominierende politische Praktik. Verhandlungen fanden mit allen wichtigen rentenpolitischen Gruppen wie den Regierungsparteien, der Opposition, den Wohlfahrtsverbänden sowie den Gewerkschaften statt. Dabei zeigte sich das politische Entscheidungszentrum inhaltlich flexibel. Zugleich zeigten sich aber auch zahlreiche Verhandlungsabbrüche, die sämtliche beteiligten Gruppen, die als Reformgegner auftraten, betrafen. Die berühmte ›Basta-Rede‹ Schröders ist symptomatisch für den Abbruch von Verhandlungen und kann

als zukunftsweisendes Element von Schröders Kanzlerdemokratie gewertet werden. Diese Phase zeichnete sich also weniger durch die Integration sozialpolitischer Akteure aus, als vielmehr durch deren gezielten Ausschluss. Durch diese als Konfrontationskurs zu klassifizierende Strategie der Informalisierung wurde es dem politischen Entscheidungszentrum möglich, relativ unabhängig gegenüber den Reformgegnern die Kernidee der Rentenreform aufrechtzuerhalten.

Um die Riester-Reform durchsetzen zu können, bediente sich das politische Entscheidungszentrum in der letzten Phase (Kap. 5.2.4) der Praktiken der Abstimmung, der Belohnung, der Vereinbarung sowie der Verhandlung. Trotz dieser nichtkonfrontativen Praktiken können die Reformgegner in der SPD (hier vor allem die Sozialpolitiker und die SPD-Linke) und den Gewerkschaften als Verlierer der Auseinandersetzung um die Einführung einer kapitalgedeckten Rente bezeichnet werden. Die verbreitete Annahme, nach der die erfolgreiche Verabschiedung von Rentenreformen maßgeblich auf die Zustimmung der Gewerkschaften angewiesen ist, kann damit nicht bestätigt werden. Die Rolle der Opposition kann als ambivalent bezeichnet werden. Einerseits waren weder FDP noch Union prinzipielle Gegner einer kapitalgedeckten Rente. Andererseits musste das politische Entscheidungszentrum in Verhandlungen im Vermittlungsausschuss des Bundesrates Zugeständnisse für ein positives Abstimmungsverhalten machen. Hier zeigt sich, dass der Parteienwettbewerb im Vergleich zu alten Aushandlungsprozessen mit der Riester-Rente bedeutender geworden ist und die Riester-Reform nicht im Konsens zustande kam. Zur Durchsetzung der Reform bediente sich das politische Entscheidungszentrum aller basalen politischen Praktiken und konnte so zeigen, dass radikale Kurswechsel in dem durch institutionelle Blockaden geprägten System nicht zwangsläufig verhindert werden können.

Auch die Hartz-Reformen (Kap 5.3) stellten die These, dass einschneidende Reformvorhaben entweder in einer Blockade oder als Kompromissprodukt auf kleinstem gemeinsamem Nenner endeten, infrage. Wie bereits bei der Riester-Reform prägen die Praktiken der indirekten Drohung sowie der Weisung die Phase der Problemdefinition (Kap. 5.3.1). Auch im Bereich der Arbeitsmarktpolitik bezog sich die indirekte Drohung auf den aus der Globalisierung abgeleiteten Sachzwang. Mit der Praktik der Weisung organisierte Schröder ein politisches Entscheidungszentrum, bei dem die die Unabhängigkeit von der Partei als positive Eigenschaft für die Auswahl der

Spitzenakteure bewertet wurde. Dies zeigt sich insbesondere an den Personalien Frank-Walter Steinmeier, Wolfgang Clement und Franz Müntefering. Für die Durchsetzung umstrittener Reformen ist die Organisation, Besetzung und Vernetzung des unmittelbaren Mitarbeiterumfeldes des Kanzlers also eine wichtige Variable.

Um die Arbeitsmarktreform auf die politische Agenda zu setzen (Kap. 5.3.2), wurde der Vermittlungsskandal der Bundesanstalt für Arbeit situationsstrategisch als Gelegenheitsfenster genutzt. Zur Agendabeherrschung setzte das politische Entscheidungszentrum Praktiken der Weisung, der negativen Koordination sowie der Konfrontation ein. Die Einberufung der Hartz-Kommission stellte insofern eine Weisung dar, als mit ihr Aufgaben, Zeitabläufe und inhaltliche Vorgaben festgelegt wurden. Die Kommission steht für einen Systembruch in der deutschen Verhandlungsdemokratie bzw. für eine Zäsur in der Geschichte des deutschen Korporatismus, da sie eine massive Konfrontation gegenüber den Gewerkschaften und den Arbeitgeberverbänden sowie dem zuständigen Ministerium darstellte. An die Stelle ehemals bedeutender Verhandlungspartner trat das Bundeskanzleramt. Die Kommission fungierte also als strategisches Instrument in den Händen des politischen Entscheidungszentrums, mit dem Ziel, das Blockadepotential der Reformgegner zu verringern und so handlungsfähig zu bleiben.

Die Ankündigung einer vollständigen Umsetzung der Kommissionsvorschläge prägte die gesamte Phase der Politikformulierung (Kap. 5.3.3). Durch die frühzeitige Festlegung auf die Ergebnisse der Hartz-Kommission wurden Verhandlungen explizit ausgeschlossen. Stattdessen prägten die indirekte Drohung Schröders, der sein Amt symbolisch mit dem Kommissionsbericht verknüpfte, sowie die Konfrontation diese Phase. Das als negative Koordination zu bewertende Umgehen sozialpolitischer Interessen zeigt, dass dem politischen Entscheidungszentrum in der Politikformulierung eine aktivere Rolle als in bisherigen Reformen zukam. Selbst die Sozialpolitiker in den zuständigen Ministerien verloren das Monopol der Politikformulierung. Die so durch das rot-grüne Kabinett beschlossenen Gesetzesformulierungen stellten eine deutliche Konfrontation dar. Diese Politik wurde bereits in der Koalitionsvereinbarung angedeutet, in der nicht nur von der größten Arbeitsmarktreform der Nachkriegsgeschichte, sondern auch explizit von dem Ziel gesprochen wurde, die lähmenden Auseinandersetzungen zwischen den Sozialpartnern zu überwinden.

Zur Durchsetzung der Arbeitsmarktreformen wurden in der Entscheidungsphase (Kap. 5.3.4) alle sieben basalen Praktiken durch das politische Entscheidungszentrum eingesetzt. Das Ziel des politischen Entscheidungszentrums, die Reform auch gegen den Widerstand bedeutender Akteure durchzusetzen, bedeutete nicht, dass auf Verhandlungen, Zugeständnisse, Belohnungen und Vereinbarungen verzichtet worden wäre. Im Gegenteil prägten diese Praktiken die gesamte Entscheidungsphase. Dennoch zeigt sich auch, dass Verhandlungen ab- und Vereinbarungen gebrochen wurden. So war die Agenda 2010 nicht mit dem Wahlprogramm der SPD kongruent. Auch die Verhandlungen mit der eigenen Partei, den Gewerkschaften und der Opposition wurden aufgrund geänderter politischer Situationen immer wieder verworfen. Insgesamt war die Entscheidungsphase durch eine Doppelstrategie von Bargaining und negativer Koordination geprägt. Wo Verhandlungen aus Sicht des politischen Entscheidungszentrums wenig Erfolg versprechend waren, wurde die Rücktrittsdrohung als adäquates Mittel eingesetzt, um die bereits irreversibel vereinbarten Policy-Optionen nicht mehr durch weitere Verhandlungen aufzulösen. Die prozessbestimmenden Praktiken der Konfrontation zeigen sich im Hinblick auf die SPD-Linke sowie die Gewerkschaften, da die Agenda 2010 einen Bruch mit sozialdemokratischen Werten darstellt. Sie war nicht Gegenstand einer breiten Parteidiskussion, sondern allein Ergebnis der Debatten innerhalb des politischen Entscheidungszentrums. Mit den Hartz-Reformen wurde insgesamt eine Phase beendet, in der Konsensstrategien als Basis des Regierungshandelns galten.

In der Zusammenfassung der Fallstudien zu den sozialpolitischen Reformprozessen (Kap. 5.4) hat sich gezeigt, dass die Anwendung der politischen Praktiken auf die behandelten Entscheidungsprozesse einen konstruktiven Beitrag zu der Frage liefert, wie es dem politischen Entscheidungszentrum gelang, Handlungsfähigkeit auch gegen die Widerstände zahlreicher Reformgegner zu demonstrieren. Mit fortschreitendem Reformprozess und steigender Anzahl der Reformgegner steigt auch die Anzahl der vom politischen Entscheidungszentrum eingesetzten Praktiken. Innerhalb einer Reformphase treten die Praktiken in Kombination mit anderen Praktiken auf und können nicht immer trennscharf voneinander unterschieden werden. Die Praktiken stellen keine Besonderheit des von Schröder geführten politischen Entscheidungszentrums dar, sondern sind potentielle Mittel jeder Kernexekutive. Die Besonderheit ihrer Anwendung in den

sozialpolitischen Reformprozessen zeigt sich in ihrer spezifischen Anwendung. Der Einsatz der unterschiedlichen Praktiken zu unterschiedlichen Zeitpunkten ist Teil einer flexiblen Strategie zur Überwindung institutioneller Blockaden und Reformwiderstände durch Vetospieler. Insgesamt ist in beiden Fällen eine Konzentration auf die Kernexekutive zu beobachten, die vor allem mit beschleunigenden Praktiken wie der Konfrontation den Reformprozess organisiert und zur Entscheidung bringt. Die Reformprozesse können daher als Ausdruck der Fähigkeit des politischen Entscheidungszentrums bezeichnet werden, sozialpolitische Entscheidungen gegen den Widerstand aus Teilen sämtlicher beteiligter Parteien sowie den Gewerkschaften durchzusetzen.

Auch wenn die parteipolitischen Folgen dieser Reformpolitik für die SPD verheerend waren, hat die Untersuchung der Entscheidungsprozesse gezeigt, dass die im deutschen Sozialstaat vorhandenen institutionellen Schranken nicht zwangsläufig weitreichende Sozialreformen in den Politikfeldern Rente und Arbeitsmarktpolitik verhindern. Dieser Befund warf die Frage auf, welche Bedingungen staatlicher Handlungsfähigkeit sich aus den Befunden der Fallstudien ableiten lassen (Kap. 6). In Analogie zu den zuvor dargestellten institutionellen Blockaden im deutschen Sozialstaat zeigt das Kapitel zur Überwindung institutioneller Blockaden (Kap. 6.1) die Voraussetzungen auf, unter denen staatliches Handeln möglich ist. Dabei zeigte sich, dass die institutionellen Schranken keine dauerhaft wirkenden Blockaden darstellen, sondern *Blockademöglichkeiten*, die nicht notwendig genutzt werden müssen. Am Beispiel der Aufhebung korporatistischer Strukturen (Kap. 6.1.1) lässt sich zeigen, dass die Zustimmung der großen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände zum einen von der jeweiligen Policy abhängt. So erfüllten die Arbeitgeberverbände in beiden Prozessen keine wesentliche Blockadefunktion, da zumindest die generelle Ausrichtung der Reformen ihren Interessen entsprach. Zum anderen lässt sich an der Erosion gewerkschaftlicher Macht zeigen, dass eine veränderte Handlungsfähigkeit potentieller Vetospieler Auswirkungen auf die staatliche Handlungsfähigkeit hat. Die schwache Position der Gewerkschaften bedeutete eine Stärkung der Exekutive, die gezeigt hat, dass die Einrichtung korporatistischer Arrangements ebenso Ausdruck staatlicher Handlungsfähigkeit ist wie deren Auflösung.

Am Beispiel der konstruktiven Vetospieler (Kap. 6.1.2) lässt sich zeigen, dass auch der Föderalismus keine dauerhafte Blockadefunk-

tion übernimmt und seine reale Wirkung differenziert betrachtet werden muss. Auf der einen Seite hat das politische Entscheidungszentrum etwa durch die Aufspaltung in zustimmungsfreie und zustimmungspflichtige Gesetze ein strategisches Mittel den Bundesrat zu umgehen. Zusätzlich kann es das Blockadepotential durch den Einsatz unterschiedlicher politischer Praktiken abschwächen. Auf der anderen Seite besteht das Interesse einer oppositionellen Bundesratsmehrheit an einer Blockade nie getrennt vom Inhalt einer Reform und auch nicht dauerhaft. Vielmehr beeinflussen konstruktive Vetospieler den Entscheidungsprozess positiv und können das politische Entscheidungszentrum dazu bringen, ihre Interessen zu berücksichtigen, und Reformen irreversibel machen. Dies zeigt das Beispiel der sog. informellen Großen Koalition während der sozialpolitischen Entscheidungsprozesse.

Innerhalb dieser Prozesse stellte auch die sozialdemokratische Regierungspartei (Kap. 6.1.3) – trotz teilweise weitreichender Kritik – keine effektive Blockade für die Sozialreformen dar. Die Partei hatte als Ort der Politikformulierung und Entscheidung wesentlich an Einfluss verloren. An die Stelle der Bedeutung der SPD trat die Bedeutung individueller politischer Akteure, die sich im politischen Entscheidungszentrum organisierten. Der Erfolg politischer Führung hängt von einer professionell organisierten Regierungszentrale ab, in der Information als unverzichtbare Machtressource zur Durchsetzungsfähigkeit von Reformen gilt. Damit war das Kanzleramt als strategische Machtzentrale in der Lage, innerparteilichen Widerständen auszuweichen. Angesichts des von Schröder praktizierten Regierungsstils zeigte sich darüber hinaus, dass staatliche Handlungsfähigkeit jenseits der Parteiendemokratie auch vom persönlichen Regierungsstil eines Kanzlers abhängig ist. Schröder konnte während der Sozialreformen dem Imperativ moderner politischer Führung erfolgreich entsprechen. Da gerade der Abstand zur SPD für Schröder eine machtpolitisch kalkulierte strategische Variante seines Regierungsstils darstellte, zeichnete sich sein Verhältnis zur Partei häufig durch Einseitigkeit aus. Um die fehlende parteipolitische Gefolgschaft zu kompensieren, verfolgte Schröder eine »going public«-Strategie. Hier zeigte sich, dass es einen erheblichen Einfluss auf die Handlungsfähigkeit der Kernexekutive hat, ob zu ihrem Kreis Spitzenakteure gehören, die persönlich bereit und fähig sind, bei der Verwirklichung von Reformvorhaben eine aktive »Leadership«-Rolle zu übernehmen.

Die Ausführungen zur Überwindung institutioneller Blockaden haben gezeigt, dass sich das tatsächliche Entscheidungszentrum reformpolitischer Prozesse nicht allein über institutionalistische Definitionen bestimmen lässt. Mit der offensichtlich gewordenen Tendenz einer Zentralisierung hin auf die exekutive Spitze lässt sich die in der Einleitung dieser Arbeit formulierte These verifizieren, der zufolge es innerhalb der Sozialpolitik nicht zu einer Zunahme kooperativer Steuerung, sondern umgekehrt zu einer Stärkung der Kernexekutive kam (vgl. Kap. 1.2). Diese These lässt sich allerdings dahingehend präzisieren, dass es zu einer Stärkung nicht der gesamten Kernexekutive, sondern bestimmter Akteure der Kernexekutive kam. Am Beispiel des Kanzlers konnte gezeigt werden, dass der Regierungsstil als Ausdruck einer komplexen Mischung personaler, organisationaler und struktureller Faktoren wesentlich zur Stärkung des politischen Entscheidungszentrums beitrug. Insgesamt zeigte sich, dass die Kombination aus vorgefundenen institutionellen Strukturen und des Regierungsstils des Kanzlers für die Demonstration staatlicher Handlungsfähigkeit grundlegend war. Das bedeutet erstens, dass die im deutschen Regierungssystem angelegten Institutionen nicht nur als Schranken staatlicher Handlungsfähigkeit fungieren, sondern auch einen Horizont von kontingenten Handlungsmöglichkeiten eröffnen. Zweitens sind diese differenziert zu betrachtenden Institutionen selbst auf politische Entscheidungen zurückzuführen und können daher auch als Gegenstand absichtsvoller staatlicher Reformen betrachtet werden.

Die Erklärung, wie institutionelle Hürden durch das politische Entscheidungszentrum überwunden werden können, ist für die Darstellung der Bedingungen staatlicher Handlungsfähigkeit allerdings noch nicht hinreichend. Angesichts der Komplexität des Regierens bedarf es zusätzlich einer strategischen Flexibilität (Kap. 6.2). Strategische Flexibilität ist die Fähigkeit des politischen Entscheidungszentrums, politische Ziele gegenüber Vetoakteuren mit divergierenden Interessen zu unterschiedlichen Zeitpunkten anzupassen. Diese Definition beinhaltet eine inhaltliche und eine zeitliche Dimension. Die inhaltliche Flexibilität (Kap. 6.2.1) des politischen Entscheidungszentrums zeigte sich daran, dass in konkret identifizierbaren Entscheidungssituationen immer wieder inhaltliche Korrekturen vorgenommen wurden. Daraus konnten zwei Bedingungen staatlicher Handlungsfähigkeit abgeleitet werden. Zum einen ist eine substantielle Reformagenda notwendige Voraussetzung staatlicher Reformpo-

litik. Zum anderen muss sich das politische Entscheidungszentrum innerhalb dynamischer Entscheidungsprozesse im Umgang mit dieser Reformagenda flexibel zeigen. Damit kann auch die zweite dieser Arbeit zugrunde liegende These verifiziert werden.

Des Weiteren hat sich am Beispiel der sozialpolitischen Reformprozesse gezeigt, dass Entscheidungen dann reibungsloser durchgesetzt werden können, wenn das politische Entscheidungszentrum auf geeignete Zeitpunkte wartet. Der strategische Umgang mit dem Faktor Zeit (Kap. 6.2.2) zeigt sich auch am Beispiel unkalkulierbarer Gelegenheitsfenster und anderer Zufälle zu Beginn oder während eines Entscheidungsprozesses. Die Handlungsfähigkeit der Spitzenakteure hängt von der Frage ab, inwiefern sie in der Lage sind, unter den Bedingungen von Komplexität und Kontingenz den Reformprozess strategisch zu organisieren. Vor diesem Hintergrund haben die maßgeblichen Akteure ein Interesse an der Beschleunigung politischer Prozesse, da andernfalls ein wieder geschlossenes Gelegenheitsfenster die Durchsetzung vereiteln kann. Dabei ist der erfolgreiche Versuch einer Beschleunigung der Politik untrennbar mit einer Verlagerung der Entscheidungsprozesse von der Legislative auf die Exekutive verbunden. Die Betrachtung des Faktors Zeit innerhalb der Entscheidungsprozesse verweist auf einen weiteren wichtigen Aspekt: Es hat sich gezeigt, dass die institutionellen Hürden nicht gleichzeitig wirken und so *nacheinander* überwunden werden können. Der strategischer Umgang mit dem Faktor Zeit besteht also auch in der sequenzierten Wahrnehmung des politischen Prozesses durch die Spitzenakteure. Mit diesem Befund konnte auch die dritte These bestätigt werden. Anhand der idealtypischen Phaseneinteilung des Policy Cycle sind die Unumkehrbarkeit und die Entwicklung einer gewissen Pfadabhängigkeit innerhalb der Entscheidungsprozesse sichtbar geworden. Bei der Analyse politischer Prozesse muss daher die Einmaligkeit und Irreversibilität einer Entwicklung Beachtung finden. Eine Bedingung zur Durchsetzung umstrittener Reformen besteht aus Sicht des politischen Entscheidungszentrums demnach darin, mit beschleunigenden Praktiken irreversibel vereinbarte Policy-Optionen nicht mehr durch Verhandlungen aufzulösen.

Hypothesen und Ausblick

Aufgrund der Tatsache, dass lediglich zwei Entscheidungsprozesse eines Politikfeldes untersucht wurden, ist die Möglichkeit einer Verallgemeinerung der Befunde überaus begrenzt. Dennoch kann der Versuch unternommen werden, aus den Befunden Hypothesen abzuleiten, die sich auf die universelle Voraussetzung staatlicher Handlungsfähigkeit, die Überwindung von Widerständen sowie die dazu benötigten Mittel beziehen:

- Die universelle Voraussetzung staatlicher Handlungsfähigkeit hängt im Wesentlichen von einem in hohem Grade durchgesetzten Gewaltmonopol des Staates ab, welches jedoch unmittelbar an die politische Unterstützung bzw. Zustimmung der Bevölkerung eines Staates gekoppelt ist.
- Die Zustimmung der Bevölkerung als wesentliche Voraussetzung für die Machtbasis eines Staates markiert ein Paradoxon staatlichen Handelns. Denn je größer die Machtbasis eines Staates bzw. eines einheitlich handelnden politischen Entscheidungszentrums ist, desto weniger ist der Staat auf Überzeugungsinstrumente angewiesen und desto leichter können Widerstände (als Negation der Zustimmung) überwunden werden.
- Das zentrale Moment bei der Durchsetzung umstrittener Reform ist die hierarchische Überordnung führender Akteure der Kernexekutive in einem ansonsten auf Machtbeschränkung ausgelegten politischen System. Die Hierarchie bleibt auch dann zentrales Moment staatlichen Handelns, wenn Einigungen im Reformprozess (lediglich) im »Schatten der Hierarchie« und mithilfe nichtkonfrontativer Praktiken wie der Verhandlung stattfinden.

Die Befunde dieser Arbeit sowie die daraus abgeleiteten Hypothesen stellen einen Beitrag zu aktuellen empirischen und theoretischen Debatten dar und können Grundlage weiterer politikwissenschaftlicher Untersuchungen sein. Die empirischen Anknüpfungspunkte sind dann zahlreich, wenn das hier entwickelte Analyseraster auch auf Reformprozesse anderer Politikfelder angewandt wird. Welche basalen Praktiken politischen Handelns dominieren in Entscheidungsprozessen jenseits der Renten- und Arbeitsmarktpolitik und welche Rolle spielen dabei die Verbände? Hier bietet sich etwa eine Untersuchung, die einen Vergleich mit der Gesundheitspolitik anstellt, an. Hinsichtlich der Gesundheitsreform von 2007 wurde bereits festgestellt, dass

die Rolle und die Position der Verbände des Gesundheitswesens weitgehend von der Politik ignoriert werden konnten (Paquet 2009: 49). Aber auch nichtsozialpolitische Bereiche erscheinen hinsichtlich der hier untersuchten Fragestellung von Interesse. So weist etwa Pehle (2006) auch für die Umweltpolitik darauf hin, dass unter der rot-grünen Bundesregierung von einem konsensorientierten Stil weitgehend Abstand genommen wurde. Darüber hinaus können auch sozialpolitische Entscheidungsprozesse verschiedener Kanzlerschaften miteinander verglichen werden. Mit Willners Buch »Wie Angela Merkel regiert. Eine Analyse am Beispiel der Arbeitsmarktpolitik« (Willner 2009) liegt bereits eine entsprechende Studie vor. Auf dieser Grundlage könnte die Einwicklung staatlicher Handlungsfähigkeit aus der Perspektive des politischen Entscheidungszentrums langfristig in den Blick genommen werden. Schließlich versprechen auch international vergleichende Studien hilfreiche Antworten auf die Frage der Entwicklung staatlicher Handlungsfähigkeit. Ausgehend von der Beobachtung, dass ein Prozess der Machtzentralisierung bei den Spitzen der Exekutive in den meisten westlichen Ländern stattfindet (Goetz 1999: 165-166), kann beispielsweise gezielt nach sozialpolitischen Entscheidungsprozessen europäischer Wohlfahrtsstaaten gefragt werden. Interessant erscheint hier neben einem sozialpolitischen Reformvergleich mit dem britischen »Westminster-Modell«, das häufig als Gegenstück zum institutionell fragmentierten »Modell Deutschland« besprochen wird, insbesondere ein Vergleich mit der aktuellen Entwicklung in den sog. europäischen Krisenstaaten. Wie war es beispielsweise in Griechenland möglich, innerhalb kürzester Zeit massivste soziale Einschnitte gegen teils erbitterte Widerstände durchzusetzen?

Auch in theoretischer Hinsicht können die hier erzielten Befunde hilfreich sein. Denn entgegen der Annahme, dass »Reformen scheitern, wenn Regierungen bzw. Kernexekutiven [...] eine Konfrontationsstrategie fahren, die sich gegen die wichtigsten Interessengruppen richtet und die Parteienkonkurrenz verstärkt« (Rüb/Alnor/Spohr 2009: 62), konnte gezeigt werden, dass Konfrontationsstrategien durchaus erfolgreich sein können. Umgekehrt konnte sogar gezeigt werden, dass gerade eine solche – wenngleich wenig nachhaltige – Strategie eine wichtige Bedingung für die Durchsetzung der Reform darstellte. Reformpolitik muss also nicht notwendig »gezielt darauf ausgerichtet sein, ein möglichst breites Feld potentieller Bündnispartner zu erschließen« (Fischer/Kießling/Novy 2008a: 53). Ist ein

politisches Entscheidungszentrum zur strategischen Flexibilität in der Lage, können Reformen jenseits von Konsensentscheidungen verabschiedet werden. Diese Ergebnisse können insbesondere für die Governance-Theorie fruchtbar gemacht werden. Trotz der im Zusammenhang mit der Governance-Diskussion beschriebenen neuen Steuerungsformen bleiben auch »alte« Instrumente gouvernementalen Steuern und Gestaltens weiterhin bedeutsam (vgl. auch Holtmann 2008: 13). Entgegen der Annahme, dass dem neuen Geflecht von Staatlichkeit das Leitprinzip des demokratischen Rechts- und Interventionsstaates, nämlich die Hierarchie, fehle (Genschel/Leibfried/Zangl 2007), konnte festgestellt werden, dass die Hierarchie nicht allein in Form eines »Schattens« relevant war, sondern vielmehr wesentlicher Bestandteil der Regierungspraxis ist. Auch wenn darauf hingewiesen werden muss, dass in liberalen Demokratien Government ohne Governance nicht vorstellbar ist (Korte 2011: 292), muss die vornehmlich horizontal ausgerichtete Governance-Theorie durch die Bedeutung der vertikalen, d.h. hierarchischen Ebene ergänzt werden. Neueste Ansätze der Governance-Forschung reflektieren diese These bereits empirisch wie theoretisch (vgl. Kooiman 2003; Botzem u.a. 2009a; Botzem u.a. 2009b). Insgesamt könnten die Ergebnisse und die aus ihnen gezogenen Schlussfolgerungen als Plädoyer gegen die häufig einseitige Rezeption der Theorien institutioneller Blockaden gewertet werden. Angesichts komplexer politischer Entscheidungsprozesse ist weder die prinzipielle Verwerfung der Blockadetheorien noch die wissenschaftliche Überhöhung ihrer Reichweite hilfreich.

Über den explizit politikwissenschaftlichen Bezug hinaus kann die vorliegende Arbeit auch einen Beitrag zu einer gesellschafts-politischen Debatte über die Rolle des (National-)Staates und seine Reformtätigkeit leisten. Der Beginn der hier dargestellten Entscheidungsprozesse wurde von einer breiten Reformstau-Debatte begleitet. Dabei zeigte sich, dass die Kritik am Reformstau eine bestimmte politische Erwartungshaltung voraussetzt, an der staatliches Handeln gemessen wird. Daher fungierte der Begriff mitunter eher als politischer Kampfbegriff denn als sachliche Beschreibung der Reformtätigkeit einer Regierung. Eine sachliche Beschreibung komplexer politischer Verhältnisse ist jedoch notwendige Voraussetzung für anschließende Debatten. Angesichts der durch die sozialpolitischen Reformen aufgeworfenen Legitimationsfragen scheint eine Versachlichung der Debatte umso dringender geboten. Die Verlagerung der

Entscheidungsprozesse von der Legislative auf die Exekutive bzw. der Bedeutungszuwachs der Kernexekutive gegenüber der Legislative wird als »Gefährdung demokratischer Entscheidungskultur durch Informalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidung« (Morlok 2007; vgl. auch Crouch 2008: 13; Rüb 2011c) kritisiert. Speziell die hier untersuchten Reformen sahen sich teils heftiger Kritik ausgesetzt. Angesichts der Desintegration von Arbeitnehmerorganisationen stellen sich zum einen Legitimationsfragen, die sich im Rahmen korporatistischer Aushandlungsprozesse so nicht stellen (Merkel u.a. 2008: 13). Und auch die Hartz-Kommission wurde als demokratiegefährdende Selbstentmachtung des Parlaments (Papier 2003) bzw. als Aushöhlung der parlamentarischen Demokratie (Blumenthal 2003: 10; vgl. auch Kühne 2004: 59) kritisiert. Aber auch hier scheint eine Versachlichung der Debatte geboten. Denn der Hinweis darauf, dass das Zustandekommen beider Reformen demokratischen, rechtsstaatlichen Maßstäben entsprach, ist für die Bewertung der Reformen zentral.

Auch vor dem Hintergrund der aktuellen Finanz- und Eurokrise muss darauf hingewiesen werden, dass ihre Bearbeitung durch die maßgeblichen Spitzenakteure keinen Gegensatz zu demokratischen Prinzipien darstellt. Gleichzeitig zeigt sich auch hier, dass ökonomische Krisen die staatliche Handlungsfähigkeit nicht gefährden, sondern umgekehrt auch weitreichendes staatliches Handeln provozieren können. Während der Agenda 2010 galten etwa hohe Staatsausgaben noch als verantwortungslos bzw. aufgrund des durch die Globalisierung hervorgerufenen Sachzwanges als unmöglich. Im Zuge des Versuches zur Rettung des Finanzsystems werden nun milliardenschwere Konjunkturpakete auf den Weg gebracht, die den Bezug zur vorherigen Nachhaltigkeitsrhetorik verloren haben. Stattdessen wird darauf verwiesen, »dass nur das beherzte Eingreifen des Staates den kompletten Kollaps unseres Finanzsystems verhindert hat« (Steinmeier 2009: 235). Auch in dieser Finanzkrise zeigt sich, dass Krisenzeiten Zeiten der Exekutive sind, in denen eine Neubelebung des Nachdenkens über die Rolle des Staates festzustellen ist (vgl. auch Evans/Rueschemeyer/Skocpol 2002 [1985]; Offe 1987; Schuppert 1989; Anter 2003). Der Staat ist nicht nur in der akuten Krise ein handlungsfähiges Subjekt, sondern war es bereits unter den Bedingungen der Globalisierung und Europäisierung. Verfolgen Regierungen das Ziel, mit den Dynamiken der Globalisierung »Schritt zu halten« (Rüb 2011c: 84) bzw. sich in der internationalen Konkur-

renz zu behaupten, geht dies mit Praktiken der Beschleunigung, der Entparlamentarisierung und der Verexekutivierung der Politik einher. Diese Form der Internationalisierung kann also nicht einseitig mit einem Rückzug des Staates und der Verflachung von Hierarchien gleichgesetzt werden. Sie bedeutet umgekehrt mitunter sogar einen Gewinn staatlicher Handlungsfähigkeit (vgl. dazu auch Moravcsik 1997: 225; Moravcsik 1998; Ilgen 2003; Neyer 2004: 48; Weiss 2006; Mayntz 2008: 54; Leibfried 2008a: 6; Schuppert 2008: 15; Mayntz 2009: 26). Hier zeigt sich, dass es ein Unterschied ist, ob sozialpolitische Handlungsspielräume nicht vorhanden sind oder ob sie nicht genutzt werden. Diese Arbeit hat gezeigt, wie weitreichend staatliche Handlungsfähigkeit auch und gerade in einer Zeit der Globalisierung und Europäisierung ist. Für eine umfassende, auf Umverteilung ausgerichtete Sozialpolitik fehlte weniger der politische Handlungsspielraum, als vielmehr der politische Wille.

8. Literatur

- Abdullahi, Ahmed*, 2007: Förderung staatlicher Handlungsfähigkeit. Beobachtungen und Erfahrungen aus Südsomalia, in: *Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung* (Hg.): *Fragile Staaten*, Baden-Baden, 78-87.
- Abromeit, Heidrun*, 2010: Der Sozialstaat als rhetorische Figur. Eine Art Begriffsgeschichte, in: *Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert* (Hg.): *Systemanalyse als politische Reformstrategie*, Wiesbaden, 215-227.
- Alber, Jens*, 2006: Das »europäische Sozialmodell« und die USA, in: *Leviathan* 34 (2), 208-233.
- Alemann, Ulrich von*, 2010: *Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden.
- Anter, Andreas*, 2003: Im Schatten des Leviathan – Staatlichkeit als Ordnungsidee und Ordnungsinstrument, in: *Bendel, Petra/Croissant, Aurel/Rüb, Friedbert W.* (Hg.): *Demokratie und Staatlichkeit. Systemwechsel zwischen Staatsreform und Staatskollaps*, Opladen, 35-55.
- Anter, Andreas*, 1996: *Max Webers Theorie des modernen Staates: Herkunft, Struktur und Bedeutung*. Berlin.
- Auth, Diana*, 2002: Sicher – sicherer – versichert? Die Rentenpolitik der rot-grünen Regierung, in: *Eicker-Wolf, Kai/Kindler, Holger/Schäfer, Ingo/Wehrheim, Melanie/Wolf, Dorothee* (Hg.): *Deutschland auf den Weg gebracht. Rot-grüne Wirtschafts- und Sozialpolitik zwischen Anspruch und Wirklichkeit*, Marburg, 279-311.
- Bachrach, Peter/Baratz, Morton S.*, 1963: Decisions and non-decisions: an analytical framework, in: *American Political Science Review* (57), 641-651.

- Bäcker, Gerhard, 2004: Der Ausstieg aus der Sozialversicherung: Das Beispiel Rentenversicherung, in: WSI-Mitteilungen 57 (9), 483-487.
- Bandelow, Nils, 2005: Kollektives Lernen durch Vetospieler? Konzepte britischer und deutscher Kernexekutiven zur europäischen Verfassungs- und Währungspolitik, Baden-Baden.
- Bandelow, Nils C./Vallo, Carina/Viciska, Kristina, 2011: Pluralistische Verhandlungsdemokratie im politischen System Deutschlands in: Bandelow, Nils C./Hegelich, Simon (Hg.): Pluralismus – Strategien – Entscheidungen, Wiesbaden, 215-234.
- Baring, Arnulf/Schöllgen, Gregor, 2006: Kanzler, Krisen, Koalitionen. Von Konrad Adenauer bis Angela Merkel, München.
- Batt, Helga, 2007: Eine Frage des Vertrauens. Die vorzeitige Parlamentsauflösung zwischen rechtlichem Anspruch und politischem Streit, in: Egle, Christoph/Zohnhöfer, Reimut (Hg.): Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005, Wiesbaden, 60-82.
- Baumeister, Hella/Gransee, Ulrich/Zimmermann, Klaus-Dieter (Hg.), 2005: Die Hartz-»Reformen«. Die Folgen von Hartz I–IV für ArbeitnehmerInnen. Ein Projekt der Arbeitnehmerkammer Bremen und des DGB-Bezirks Niedersachsen – Bremen – Sachsen-Anhalt, Hamburg.
- Bazant, Ursula/Schubert, Klaus, 2007: Verbände in Politiknetzwerken, in: Winter, Thomas von/Willems, Ulrich (Hg.): Interessenverbände in Deutschland, Wiesbaden, 413-438.
- Beck, Stefan/Scherrer, Christoph, 2005: Der rot-grüne Einstieg in den Abschied vom »Modell Deutschland«: Ein Erklärungsversuch, in: Prokla 35 (138), 111-130.
- Benz, Arthur, 2008: Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse, München.
- Benz, Arthur (Hg.), 2004a: Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden.
- Benz, Arthur, 2004b: Institutionelle Regime in Bundesstaaten und in der Europäischen Union, in: Marschall, Stefan/Strünck, Christoph (Hg.): Grenzenlose Macht? Baden-Baden, 173-192.
- Benz, Arthur, 2003: Konstruktive Vetospieler in Mehrebenensystemen, in: Mayntz, Renate/Streck, Wolfgang (Hg.): Die Reformierbarkeit der Demokratie, Frankfurt a.M./New York, 205-236.
- Bernauer, Thomas, 2000: Staaten im Weltmarkt. Zur Handlungsfähigkeit von Staaten trotz wirtschaftlicher Globalisierung, Opladen.

- Berner, Frank, 2009: Der hybride Sozialstaat. Die Neuordnung von öffentlich und privat in der sozialen Sicherung, Frankfurt a.M./New York.
- Beyme, Klaus von, 2006: Die politischen Theorien der Gegenwart. Eine Einführung, Wiesbaden.
- Bieling, Hans-Jürgen, 2009: Privat vor Staat? Zur Entwicklung politischer Leitbilder über die Rolle des Staates, in: WSI Mitteilungen 62 (5), 235-242.
- Bild vom 27.09.2003
- Blancke, Susanne/Schmid, Josef, 2003: Bilanz der Bundesregierung Schröder in der Arbeitsmarktpolitik 1998-2002: Ansätze zu einer doppelten Wende, in: Egle, Christoph/Ostheim, Tobias/Zohlhöfer, Reimut (Hg.): Das rot-grüne Projekt: Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002, Wiesbaden, 215-238.
- Blank, Florian, 2011: Die Riester-Rente – Überblick zum Stand der Forschung und sozialpolitische Bewertung nach zehn Jahren, in: Sozialer Fortschritt 60 (6), 109-155.
- Blank, Florian/Blum, Sonja/Dehling, Jochen, 2011: Der Faktor »Zeit« und theoretische Ansätze der Policy-Forschung, in: Bandelow, Nils C./Hegelich, Simon (Hg.): Pluralismus – Strategien – Entscheidungen, Wiesbaden, 63-83.
- Blatter, Joachim K./Janning, Frank/Wagemann, Claudius, 2007: Qualitative Politikfeldanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden, Wiesbaden.
- Blum, Sonja/Schubert, Klaus, 2009: Politikfeldanalyse, Wiesbaden.
- Blumenthal, Julia von, 2008: Kommissionen und Konsensrunden, in: Bröchler, Stephan/Schützeichel, Rainer (Hg.): Politikberatung, Stuttgart, 401-415.
- Blumenthal, Julia von, 2003: Auswanderung aus den Verfassungsinstitutionen. Kommissionen und Konsensrunden, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (B 43), 9-15.
- Bode, Ingo, 2007: Wohlfahrt, in: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden, 401-412.
- Bofinger, Peter, 2008: »Wir stehen vor einer Epochenwende«, in: Spiegel online vom 29.09.2008 [URL: www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,druck-580333,00.html] (11.04.2012).
- Bofinger, Peter, 2008b: Das Jahrzehnt der Entstaatlichung, in: WSI Mitteilungen (7), 351-357.

- Bogdanski, Karen*, 2012: Parteien als kollektive Vetospieler. Die Absorptionsregel nach Tsebelis und die Besonderheiten des deutschen Bikameralismus, in: *Blank, Florian* (Hg.): Vetospieler in der Policy-Forschung, Wiesbaden, 49-75.
- Bogner, Alexander/Menz, Wolfgang*, 2002: Wissenschaftliche Politikberatung? Der Dissens der Experten und die Autorität der Politik, in: *Leviathan* (30), 384-399.
- Böhret, Carl*, 1992: Zur Handlungsfähigkeit des funktionalen Staates der spätpluralistischen Industriegesellschaft, in: *Kohler-Koch, Beate* (Hg.): Staat und Demokratie in Europa. 18. Wissenschaftlicher Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Opladen, 116-129.
- Böhret, Carl*, 1990: Folgen. Entwurf für eine aktive Politik gegen schleichende Katastrophen, Opladen.
- Bongards, Martin*, 2004: Hartz IV – Realität des neuen Gesetzes, in: *Kindler, Holger/Regelmann, Ada-Charlotte/Tullney, Marco* (Hg.): Die Folgen der Agenda 2010. Alte und neue Zwänge des Sozialstaats, Hamburg, 57-75.
- Bönker, Frank*, 2003: Staatseinnahmen und staatliche Handlungsfähigkeit: Das Beispiel der europäischen Transformationsländer, in: *Bendel, Petra/Croissant, Aurel/Rüb, Friedbert W.* (Hg.): Demokratie und Staatlichkeit. Systemwechsel zwischen Staatsreform und Staatskollaps, Opladen, 81-98.
- Borchert, Jens/Lessenich, Stephan*, 2005: »Spätkapitalismus« revisited. Möglichkeiten und Grenzen adaptiver Selbsttransformation der Wohlfahrtsstaatsanalyse, in: *Geis, Anna/Strecker, David* (Hg.): Blockaden staatlicher Politik. Sozialwissenschaftliche Analysen im Anschluss an Claus Offe, Frankfurt a.M., 83-97.
- Börsch-Supan, Axel/Wilke, Christina B.*, 2006: Zwischen Generationenvertrag und Eigenvorsorge. Wie Europa auf den demographischen Wandel reagiert, Köln.
- Bosetzky, Horst*, 1988: Mikropolitik. Machiavellismus und Machtkumulation, in: *Küpper, Willi/Ortmann, Günther* (Hg.): Mikropolitik. Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen, Opladen, 27-38.
- Botzem, Sebastian/Hofmann, Jeanette/Quack, Sigrid/Schuppert, Gunnar Folke/Straßheim, Holger*, 2009a: Die Dynamik des Governance-Ansatzes: Vier Dimensionen von Wandel, in: *Botzem, Sebastian/Hofmann, Jeanette/Quack, Sigrid/Schuppert, Gunnar Folke/Straßheim, Holger* (Hg.): Governance als Prozess. Koordinationsformen im Wandel, Baden-Baden, 11-26.

- Botzem, Sebastian/Hofmann, Jeanette/Quack, Sigrid/Schuppert, Gunnar Folke/Straßheim, Holger (Hg.), 2009b: Governance als Prozess. Koordinationsformen im Wandel, Baden-Baden.
- Brandt, Torsten/Schulten, Thorsten/Ziegler, Astrid, 2009: Rückbesinnung auf den Staat, in: WSI Mitteilungen 62 (5), 234.
- Braun, Dietmar, 2001: Diskurse zur staatlichen Steuerung. Übersicht und Bilanz, in: Burth, Hans/Görlitz, Axel (Hg.): Politische Steuerung in Theorie und Praxis, Baden-Baden, 101-131.
- Braun, Dietmar/Giraud, Olivier, 2009: Politikinstrumente im Kontext von Staat, Markt und Governance, in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, München, 159-186.
- Brettschneider, Frank, 2002: Die Medienwahl 2002: Themenmanagement und Berichterstattung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (B 49/50), 36-47.
- Bröchler, Stephan, 1995: Handlungsfähigkeit des Staates in der Zivilgesellschaft, in: Clausen, Lars (Hg.): Gesellschaften im Umbruch. Verhandlungen des 27. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Halle an der Saale, Frankfurt a.M./New York, 441-449.
- Bröchler, Stephan/Blumenthal, Julia von, 2006: Von Government zu Governance – Analysen zu einem schwierigen Verhältnis, in: Blumenthal, Julia von/Bröchler, Stephan (Hg.): Von Government zu Governance. Analysen zum Regieren im modernen Staat, Münster, 7-21.
- Brozus, Lars/Take, Ingo/Wolf, Klaus Dieter, 2003: Vergesellschaftung des Regierens? Der Wandel nationaler und internationaler politischer Steuerung unter dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung, Opladen.
- BT-Drucksache 14/5394: 6-7
- BT-Drucksache 14/9503: 27
- BT-Drucksache 14/9834: 2
- BT-Drucksache 15/15
- BT-Drucksache 15/25
- BT-Drucksache 15/26
- BT-Drucksache 15/1637
- BT-Plenarprotokoll 15/8: 392
- BT-Plenarprotokoll 15/8: 397
- BT-Plenarprotokoll 15/8: 417
- BT-Plenarprotokoll 15/67: 5795-5801
- BT-Plenarprotokoll 15/84: 7391
- BT-Plenarprotokoll 15/185: 17465

- Buchstein, Hubertus/Nullmeier, Frank/Klein, Ansgar/Rohwerder, Jan*, 2006: Postdemokratie: Ein neuer Diskurs? in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegung* 19 (4), 2-5.
- Bucksteeg, Mathias*, 2008: »Goldene Zeiten« der Politikberatung. Innovationen und Verwirrungen in der Schröder-Ära, in: *Zeitschrift für Politikberatung* (1), 78-84.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung*, 2002: Sachstandsbericht des Staatssekretärsausschusses zur Umsetzung der Vorschläge der Kommission »Moderne Dienstleistung am Arbeitsmarkt«, Berlin.
- Bundesverband der Deutschen Industrie*. »BDI-Präsident Rogowski zur Regierungserklärung des Kanzlers: Die Agenda 2010 hat Schwung in den Reformprozess gebracht.« [URL: www.presseportal.de/pdf/htx?nr=541101] (12.04.2012).
- Bundesverband der Deutschen Industrie*. »BDI-Präsident Rogowski zu Hartz-Vorschlägen: »Endlich handeln statt Festakte.«« [URL: www.presseportal.de/pm/6570/372883/bdi-praesident-rogowski-zu-hartz-vorschlaegen-endlich-handeln-statt-festakte] (12.04.2012).
- Buntenbach, Annelie*, 2009: Hartz-Reformen: Viel Bewegung – neue Probleme – wenig Fortschritt, in: *Seifert, Hartmut/Struck, Olaf* (Hg.): *Arbeitsmarkt und Sozialpolitik. Kontroversen um Effizienz und soziale Sicherheit*, Wiesbaden, 249-264.
- Burkhardt, Simone*, 2008: Blockierte Politik. Ursachen und Folgen von »Divided Government« in Deutschland, Frankfurt a.M./New York.
- Cerny, Philip G.*, 1996: International finance and the erosion of state policy capacity, in: *Gummett, Philip* (Hg.): *Globalization and public policy*, Cheltenham, 83-104.
- Christen, Christian*, 2008: Marktgesteuerte Alterssicherung. Von der Entwicklung zur Implementation eines neoliberalen Reformprojektes, in: *Butterwegge, Christoph/Lösch, Bettina/Ptak, Ralf* (Hg.): *Neoliberalismus. Analysen und Alternativen*, Wiesbaden, 181-199.
- Christen, Christian/Michel, Tobias/Rätz, Werner*, 2003: Sozialstaat. Wie die Sicherungssysteme funktionieren und wer von den »Reformen« profitiert, Hamburg.
- Clark, Ian*, 1999: *Globalization and International Relation Theory*, Oxford.
- Cowhey, Peter*, 2006: Building global service markets. Economic structure and state capacity, in: *Levy, Jonah D.* (Hg.): *The state after statism*, Cambridge, Mass., 301-339.

- Crepaz, Markus M. L.*, 2001: Veto players, globalization and the redistributive capacity of the state. A panel study of 15 OECD countries, in: *Journal of Public Policy* 21 (1), 1-22.
- Crouch, Colin*, 2008: Postdemokratie, Frankfurt a.M.
- Crouch, Colin*, 2005: Die Bedeutung von Governance für Vielfalt und Wandel im modernen Kapitalismus, in: *Miller, Max* (Hg.): *Welten des Kapitalismus. Institutionelle Alternativen in der globalisierten Welt*, Frankfurt a.M./New York, 101-126.
- Crozier, Michel/Friedberg, Erhard*, 1979: *Macht und Organisation. Die Zwänge kollektiven Handelns*, Königstein/Ts.
- Crozier, Michel/Huntington, Samuel P./Watanuki, Woji*, 1975: *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York.
- Czada, Roland*, 2004a: Der Begriff der Verhandlungsdemokratie und die vergleichende Policy-Forschung, in: *Mayntz, Renate/Streeck, Wolfgang* (Hg.): *Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovation und Blockaden*, Frankfurt a.M./New York, 171-202.
- Czada, Roland*, 2004b: Die neue deutsche Wohlfahrtswelt – Sozialpolitik und Arbeitsmarkt im Wandel, in: *Lütz, Susanne/Czada, Roland* (Hg.): *Wohlfahrtsstaat – Transformation und Perspektive*, Wiesbaden, 127-154.
- Czada, Roland*, 2000: Konkordanz, Korporatismus und Politikverflechtung: Dimensionen der Verhandlungsdemokratie, in: *Holtmann, Everhard/Voelzkow, Helmut* (Hg.): *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie. Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden, 23-49.
- Czada, Roland/Schmidt, Manfred G.* (Hg.), 1993: *Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit*, Opladen.
- Darnstädt, Thomas*, 2004: *Die Konsensfalle. Wie das Grundgesetz Reformen blockiert*, München.
- Datz, Nicole*, 2003: Private Altersvorsorge am Beispiel der »Riester-Rente«. Darstellung und kritische Würdigung aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive, Köln.
- Dehnhard, Albrecht*, 1996: *Dimensionen staatlichen Handelns. Staatstheorie in der Tradition Hermann Hellers*, Tübingen.
- Delhees, Stefanie/Korte, Karl-Rudolf/Schartau, Florian/Switek, Niko/Weisenbach, Kristina*, 2008: *Wohlfahrtsstaatliche Reformkommunikation. Westeuropäische Parteien auf Mehrheitssuche*, Baden-Baden.
- Der Spiegel 47/2002
- Der Spiegel 17/2003

- Der Tagesspiegel vom 30.03. 2003
- Detterbeck, Klaus*, 2011: Parteien und Parteiensystem, Konstanz.
- Deutscher Gewerkschaftsbund*. »Diese Wahl wird richtungsweisend.«
[URL: www.dgb-bw.de/sixcms/media.php/13/dgb_wahlauf_ruf_2002.pdf] (12.04.2012).
- Deutscher Gewerkschaftsbund*, 1999: Eckpunkte des BMA für eine Rentenstrukturreform. Position des DGB, in: Informationen zur Sozial- und Arbeitsmarktpolitik (3), 1-10.
- DGB-Pressemitteilung vom 17.03.2003
- Die Zeit 39/1997
- Die Zeit 42/2005
- Dietz, Berthold*, 2004: Soziale Sicherungssysteme, in: *Frevel, Bernhard* (Hg.): Herausforderung demografischer Wandel, Wiesbaden, 192-207.
- Dingeldey, Irene*, 2008: Governance und Sozialpolitik: Der aktivierende Wohlfahrtsstaat als Gewährleistungsstaat, in: *Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael* (Hg.): Governance in einer sich wandelnden Welt. PVS-Sonderheft 41/2008, Wiesbaden, 313-329.
- Dingeldey, Irene*, 2006: Aktivierender Wohlfahrtsstaat und sozialpolitische Steuerung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (8-9), 3-9.
- Döhler, Marian*, 2006: Hierarchie, in: *Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg* (Hg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden, 46-53.
- Döring, Diether*, 2004: Sozialstaat, Frankfurt a.M.
- Döring, Herbert*, 2005: Worauf gründet sich die Agenda-Setzer-Macht der Regierung? Theoretische und vergleichende Perspektiven auf den deutschen Fall, in: *Ganghof, Steffen/Manow, Philip* (Hg.): Mechanismen der Politik. Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem, Frankfurt a.M./New York, 109-148.
- dpa vom 03.05.2000
- Dreßler, Rudolf*, 1997: Globalisierung – die institutionalisierte Herausforderung, in: *Fricke, Werner* (Hg.): Jahrbuch Arbeit und Technik 1996: Zukunft der Industriegesellschaft, Bonn, 216-222.
- Dunleavy, Patrick/Rhodes, Roderick A. W.*, 1990: Core Executive Studies in Britain, in: Public Administration (38), 3-28.
- Dünn, Sylvia/Fasshauer, Stephan*, 2001: Die Rentenreform 2000/2001 – Ein Rückblick, in: Deutsche Rentenversicherung (5), 266-275.

- Dyson, *Kenneth*, 2005: Binding Hands as a Strategy for Economic Reform: Government by Commission, in: *German Politics* 14 (2), 224-247.
- Easton, *David*, 1953: *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*, New York.
- Ebbinghaus, *Bernhard/Schulze, Isabelle*, 2008: Krise und Reform der Alterssicherung in Europa, in: *Boll, Friedhelm/Kruke, Anja* (Hg.): *Der Sozialstaat in der Krise. Deutschland im internationalen Vergleich*, Bonn, 269-296.
- Egle, *Christoph*, 2009: Reformpolitik in Deutschland und Frankreich. Wirtschafts- und Sozialpolitik bürgerlicher und sozialdemokratischer Regierungen, Wiesbaden.
- Egle, *Christoph*, 2006: Deutschland: Der blockierte Musterknabe, in: *Meyer, Thomas* (Hg.): *Praxis der Sozialen Demokratie*, Wiesbaden, 273-326.
- Egle, *Christoph/Henkes, Christian*, 2003: Die Programmdebatte in der SPD, in: *Egle, Christoph/Ostheim, Tobias/Zohlnhöfer, Reimut* (Hg.): *Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002*, Wiesbaden, 67-92.
- Egle, *Christoph/Ostheim, Tobias/Zohlnhöfer, Reimut*, 2003: Einführung: Eine Topographie des rot-grünen Projekts, in: *Egle, Christoph/Ostheim, Tobias/Zohlnhöfer, Reimut* (Hg.): *Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002*, Wiesbaden, 9-25.
- Eichhorst, *Werner*, 2006: Formulierung und Umsetzung der Vorschläge der ›Hartz-Kommission‹ – Eine Policy-Analyse, in: *Brinkmann, Christian/Koch, Susanne/Mendius, Hans Gerhard* (Hg.): *Wirkungsformen und Politikberatung – eine Gratwanderung?* Nürnberg, 39-57.
- Eichhorst, *Werner/Profit, Stefan/Thode, Eric*, 2001: Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking und der Bertelsmann Stiftung, Berlin.
- Eichhorst, *Werner/Wintermann, Ole*, 2006: Generating Legitimacy for Labor Market and Welfare State Reform – The Role of Policy Advice in Germany, the Netherlands, and Sweden, in: *German Policy Studies*, 10-22.
- Elgie, *Rogert/Thompson, Helen*, 1998: *The politics of Central Banks*, London/New York.
- Ellwein, *Thomas*, 1966: *Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre*, Stuttgart.

- Engelen-Kefer, Ursula*, 2000a: Betriebsverfassung – Rentenreform – Gesundheitspolitik. Vorschläge des DGB, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 51 (10), 545-555.
- Engelen-Kefer, Ursula*, 2000b: Rentenstrukturreform. DGB-Vorschläge für eine zusätzliche Altersvorsorge, in: Soziale Sicherheit 46 (6), 185-187.
- Eschenburg, Theodor*, 1955: Herrschaft der Verbände? Stuttgart.
- Esping-Andersen, Gösta*, 1990: The Three Worlds of Welfare Capitalism, New Jersey.
- Eßer, Klaus*, 1996: Nationaler Handlungsspielraum durch systematische Wettbewerbsfähigkeit, in: *Deutsches Institut für Entwicklungspolitik* (Hg.): Globaler Wettbewerb und nationaler Handlungsspielraum. Neue Anforderungen an Wirtschaft, Staat und Gesellschaft, Köln, 1-28.
- Etzioni, Amitai*, 1975: Die aktive Gesellschaft. Eine Theorie gesellschaftlicher und politischer Prozesse, Opladen.
- Evans, Peter B.*, 1995: Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation, Princeton.
- Evans, Peter B./Rueschemeyer, Dietrich/Skocpol, Theda* (Hg.), 2002 (1985): Bringing the State Back In, Cambridge.
- FAZ vom 30.06.2002
- FAZ vom 11.02.1999
- FAZ vom 16.11.2000
- FAZ vom 19.12.2000
- FAZ vom 17.02.2001
- FAZ vom 27.06.2002
- FAZ vom 28.06.2002
- FAZ vom 08.07.2002
- FAZ vom 09.07.2002
- FAZ vom 21.07.2002
- FAZ vom 16.11.2002
- FAZ vom 05.03.2003
- FAZ vom 23.09.2004
- FAZ vom 09.07.2005
- FAZ vom 30.06.2005
- Felder, Michael*, 2010: Governance – Warten auf den Flug der Eule der Minerva, in: *Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert* (Hg.): Systemanalyse als politische Reformstrategie, Wiesbaden, 90-103.
- Fickinger, Nico*, 2005: Der verschenkte Konsens. Das Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit, Wiesbaden.

- Financial Times Deutschland vom 2.10.2003
- Fisahn, Andreas*, 2008: Herrschaft im Wandel. Überlegungen zu einer kritischen Theorie des Staates, Köln.
- Fischer, Thomas/Kießling, Andreas/Novy, Leonard*, 2008a: Einführung in die Konzeption des Strategietools für politische Reformprozesse (SPR), in: *Fischer, Thomas/Kießling, Andreas/Novy, Leonard* (Hg.): Politische Reformprozesse in der Analyse, Gütersloh, 9-84.
- Fischer, Thomas/Kießling, Andreas/Novy, Leonard* (Hg.), 2008b: Politische Reformprozesse in der Analyse. Untersuchungssystematik und Fallbeispiele, Gütersloh.
- Flassbeck, Heiner*, 2008: Die Panik im Finanzcasino und ihre Folgen, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* (11), 33-40.
- Fleckenstein, Timo*, 2004: Policy-Lernen in der Arbeitsmarktpolitik. Das Beispiel der Hartz-Kommission, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 50 (6), 646-675.
- Fleischer, Julia*, 2011: Das Bundeskanzleramt als Protagonist einer Institutionenpolitik? Institutionelle Strategien und exekutive Entscheidungsfindung, in: *Bröchler, Stephan/Blumenthal, Julia von* (Hg.): Regierungskanzleien im politischen Prozess, Wiesbaden, 133-151.
- Fliegauf, Mark T./Kießling, Andreas/Novy, Leonard*, 2008: Leader und Follower – Grundzüge eines interpersonalen Ansatzes zur Analyse politischer Führungsleistung, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 18 (4), 399-421.
- Florack, Martin*, 2012: Transformation der Kernexekutive. Eine institutionentheoretische Analyse der nordrhein-westfälischen Regierungsorganisation nach dem Regierungswechsel 2005, Wiesbaden.
- Florack, Martin/Grunden, Timo*, 2011: Regierungszentralen im Kontext des formalen und informellen Regierens. Theoretische und empirische Anknüpfungspunkte für ein wiederentdecktes Forschungsfeld, in: *Florack, Martin/Grunden, Timo* (Hg.): Regierungszentralen. Organisation, Steuerung und Politikformulierung zwischen Formalität und Informalität, Wiesbaden, 7-32.
- Fokus vom 20.11.2000
- FR vom 12.05.2001
- Fraenkel, Ernst*, 1964: Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart.

- Frevel, Bernhard*, 2004: Schicksal? Chance? Risiko? – Herausforderung demographischer Wandel! In: *Frevel, Bernhard* (Hg.): Herausforderung demographischer Wandel, Wiesbaden, 7-13.
- Fuchs-Heinritz, Werner*, 2007: Politisches Handeln, in: *Fuchs-Heinritz, Werner/Lautmann, Rüdiger/Rammstedt, Otthein/Wienold, Hans* (Hg.): Lexikon zur Soziologie, Wiesbaden, 260-260.
- Gabriel, Oscar W./Holtmann, Everhard*, 2009: Der Parteienstaat – Gefahrengut für die Demokratie? in: *Liedhegener, Antonius/Oppelland, Torsten* (Hg.): Parteiendemokratie in der Bewährung, Baden-Baden, 189-209.
- Gasde, Susanne*, 2006: Reformkommunikation unter der Regierung Schröder. Bedingungen und Grenzen der ministeriellen Öffentlichkeitsarbeit, in: *Köhler, Miriam Melanie/Schuster, Christian H.* (Hg.): Handbuch Regierungs-PR. Öffentlichkeitsarbeit von Bundesregierung und deren Beratern, Wiesbaden.
- Gast, Henrik*, 2011: Der Bundeskanzler als politischer Führer. Potentiale und Problem deutscher Regierungschefs aus interdisziplinärer Perspektive, Wiesbaden.
- Geddes, Barbara*, 1994: Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America, Berkley/Los Angeles/London.
- Geis, Anna/Strecker, David*, 2005: Politikblockaden. Vom politischen Fortschrittsprojekt zur Minimalpolitik? In: *Geis, Anna/Strecker, David* (Hg.): Blockaden staatlicher Politik. Sozialwissenschaftliche Analysen im Anschluss an Claus Offe, Frankfurt a.M., 11-24.
- Genschel, Philipp/Leibfried, Stephan/Zangl, Bernhard*, 2007: Zerfaserung und Selbsttransformation – Das Forschungsprogramm »Staatlichkeit im Wandel«, in: TransState Working Papers 45.
- Gerhardt, Klaus-Uwe*, 2006: Hartz plus. Lohnsubventionen und Mindesteinkommen im Niedriglohnsektor, Wiesbaden.
- Geyer, Martin H.*, 2008: Die Gegenwart der Vergangenheit. Die Sozialstaatsdebatten der 1970er Jahre und die umstrittenen Entwürfe der Moderne, in: *Boll, Friedhelm/Kruke, Anja* (Hg.): Der Sozialstaat in der Krise. Deutschland im internationalen Vergleich, Bonn, 47-93.
- Giddens, Anthony*, 1984: The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration, Cambridge.
- Glaab, Manuela*, 2007: Politische Führung als strategischer Faktor, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 17 (2), 303-332.
- Goetz, Klaus H.*, 1999: Senior Officials in the German Federal Administration: Institutional Change and Positional Differentiation, in:

- Page, Edward C./Wright, Vincent (Hg.): *Bureaucratic Elites in Western European States – A Comparative Analysis of Top Officials*, Oxford, 147-174.
- Goetz, Klaus H., 1997: *Acquiring Political Craft: Training Grounds for Top Officials in the German Core Executive*, in: *Public Administration* 75 (4), 753-775.
- Göhler, Gerhard, 1997: *Der Zusammenhang von Institution, Macht und Repräsentation*, in: Göhler, Gerhard (Hg.): *Institution – Macht – Repräsentation. Wofür politische Institutionen stehen und wie sie wirken*, Baden-Baden, 11-62.
- Gohr, Antonia, 2003: *Auf dem »dritten Weg« in den »aktivierenden Sozialstaat«? Programmatische Ziele von Rot-Grün*, in: Gohr, Antonia/Seeleib-Kaiser, Martin (Hg.): *Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün*, Opladen, 37-60.
- Grande, Edgar, 2000: *The Erosion of State Capacity and the European Innovation Policy Dilemma. A Comparison of German and EU Information Technology Policies*, Wien.
- Grasselt, Nico/Korte, Karl-Rudolf, 2007: *Führung in Politik und Wirtschaft. Instrumente, Stile und Techniken*, Wiesbaden.
- Greven, Michael Th., 2010: *Sind Parteien in der Politik alternativlos oder ist ihre Rolle historisch begrenzt? Die Parteienforschung angesichts von »Globalisierung«, »Transnationalisierung« und »Europäisierung«*, in: Gehne, David/Spier, Tim (Hg.): *Krise oder Wandel der Parteiendemokratie?* Wiesbaden, 225-235.
- Greven, Michael Th./Guggenberger, Bernd/Strasser, Johano (Hg.), 1975: *Krise des Staates? Zur Funktionsbestimmung im Spätkapitalismus*, Darmstadt.
- Grottian, Peter/Murswieck, Axel, 1974: *Zur theoretischen und empirischen Bestimmung von politisch-administrativen Handlungsspielräumen*, in: Grottian, Peter/Murswieck, Axel (Hg.): *Handlungsspielräume der Staatsadministration. Beiträge zur politologisch-soziologischen Verwaltungsforschung*, Hamburg, 15-36.
- Haerendel, Ulrike, 2012 (Hg.): *Gerechtigkeit im Sozialstaat. Analysen und Vorschläge*. Baden-Baden.
- Hall, Peter A., 2006: *Stabilität und Wandel in den Spielarten des Kapitalismus*, in: Beckert, Jens/Ebbinghaus, Bernhard/Hassel, Anke/Ma-now, Philip (Hg.): *Transformationen des Kapitalismus*, Frankfurt/New York, 181-222.
- Hamenstädt, Ulrich, 2008: *Der Staat in der Globalisierung*, Marburg. Hamburger Abendblatt vom 10.07.2002

Hamburger Abendblatt vom 15.04.2003

Handelsblatt vom 06.02.2002

Hartwich, Hans-Hermann, 2003: Die ›Hartz-Kommission‹ im Wahlkampf 2002 oder über die Nützlichkeit des Sachverständigen für die Politik, in: *Hankel, Wilhelm/Schattschneider, Albrecht Karl/Stabatty, Joachim* (Hg.): Der Ökonom als Politiker. Europa, Geld und die soziale Frage, Stuttgart, .

Hartz, Peter, 2007: Macht und Ohnmacht. Ein Gespräch mit Inge Klopfer, Hamburg.

Hartz-Kommission, 2002: Moderne Dienstleistung am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und der Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, Berlin.

Hasel, Margarete/Hönigsberger, Herbert, 2007: Schröder verstehen – Kanzlerstrategie und Kanzlerkommunikation, in: *Becker, Frans/Duffek, Karl/Mörschel, Tobias* (Hg.): Sozialdemokratische Reformpolitik und Öffentlichkeit, Wiesbaden, 65-112.

Hasel, Margarete/Hönigsberger, Herbert, 2005: Seinen Kanzler verstehen. Kanzlerstrategie und Kanzlerkommunikation, Berlin.

Hass, Egmont, 2007: Globalisierung – das Ende der sozialen Marktwirtschaft? Eine ökonomische Einführung, Schwalbach/Ts.

Hassel, Anke, 2006: Die Erosion der gewerkschaftlichen Lobbymacht, in: *Leif, Thomas/Speth, Rudolf* (Hg.): Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in der Bundesrepublik, Bonn, 188-198.

Hassel, Anke/Höppner, Martin, 2006: Glanz und Elend des »Deutschen Modells«: Wolfgang Streeck zum sechzigsten Geburtstag, in: *Beckert, Jens/Ebbinghaus, Bernhard/Hassel, Anke/Manow, Philip* (Hg.): Transformation des Kapitalismus, Frankfurt/New York, 13-33.

Haubner, Dominik, 2005: Einige Überlegungen zum Zusammenspiel zwischen Umsetzung und Kommunikation arbeitsmarktpolitischer Reformprozesse, in: *Haubner, Dominik/Mezger, Erika/Schwengel, Herrmann* (Hg.): Agendasetting und Reformpolitik. Strategische Kommunikation zwischen verschiedenen politischen Welten, Marburg, 311-339.

Hauchler, Ingomar, 2008: Politikversagen angesichts globaler Herausforderungen, in: *Bahr, Egon* (Hg.): Weltgesellschaft. Ein Projekt von links! Berlin, 245-259.

Hayek, Friedrich A., 1960: The Constitution of Liberty, Chicago.

Hegelich, Simon, 2011: Spieltheoretische Simulationen und Bounded Rationality. Der Einfluss des Haushaltsausschusses auf das Fi-

- nanzmarktstabilisierungsgesetz, in: *Bandelow, Nils C./Hegelich, Simon* (Hg.): Pluralismus – Strategie – Entscheidung, Wiesbaden, 98-118.
- Hegelich, Simon*, 2008: Die Riester-Reform: Systemwechsel durch strategische Politik, in: *Fischer, Thomas/Kießling, Andreas/Novy, Leonard* (Hg.): Politische Reformprozesse in der Analyse. Untersuchungsdynamik und Fallbeispiele, Gütersloh, 191-251.
- Hegelich, Simon*, 2007: Sozialstaat und Globalisierung, in: *Robert, Rüdiger* (Hg.): Bundesrepublik Deutschland – Globalisierung und Gerechtigkeit, Münster, 107-130.
- Hegelich, Simon*, 2006: Reformkorridore des deutschen Rentensystems, Wiesbaden.
- Hegelich, Simon/Knollmann, David/Kuhlmann, Johanna*, 2011: Agenda 2010. Strategien – Entscheidungen – Konsequenzen, Wiesbaden.
- Hegelich, Simon/Meyer, Hendrik*, 2008: Konflikt, Verhandlung, Sozialer Friede: Das deutsche Wohlfahrtssystem, in: *Schubert, Klaus/Hegelich, Simon/Bazant, Ursula* (Hg.): Europäische Wohlfahrtssysteme, Wiesbaden, 127-148.
- Heinelt, Hubert*, 2003: Arbeitsmarktpolitik – von »vorsorgenden« wohlfahrtsstaatlichen Interventionen zur »aktivierenden« Beschäftigungsförderung, in: *Gohr, Antonia/Seeleib-Kaiser, Martin* (Hg.): Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün, Wiesbaden, 125-146.
- Heinelt, Hubert*, 2008: Demokratie jenseits des Staates. Partizipatives Regieren und Governance, Baden-Baden.
- Heinze, Rolf G.*, 2009: Rückkehr des Staates? Politische Handlungsmöglichkeiten in unsicheren Zeiten, Wiesbaden.
- Heinze, Rolf G.*, 2004: Die neue deutsche Räterepublik. Strategien für den Umgang mit Unsicherheit oder unbeabsichtigte Selbstblockade? in: *Marschall, Stefan/Strünck, Christoph* (Hg.): Grenzenlose Macht? Politik und Politikwissenschaft im Umbruch, Baden-Baden, 117-127.
- Heinze, Rolf G.*, 2003: Das »Bündnis für Arbeit« – Innovativer Konsens oder institutionelle Erstarrung? In: *Egle, Christoph/Ostheim, Tobias/Zohlnhöfer, Reimut* (Hg.): Das rot-grüne Projekt 1998-2002, Wiesbaden, 137-161.
- Heinze, Rolf G.*, 2000: Inszenierter Korporatismus im sozialen Sektor. Politische Steuerung durch Vernetzung, in: *Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert* (Hg.): Netzwerkökonomie im Wohlfahrtsstaat. Wettbewerb und Kooperation im Gesundheits- und Sozialsektor. Berlin, 31-46.

- Heinze, Rolf G.*, 1998: Die blockierte Gesellschaft. Sozioökonomischer Wandel und die Krise des »Modell Deutschland«, Opladen.
- Helle, Andreas*, 2003: Kampa 02. Die Strategie der kulturellen Differenz, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegung* 16 (1), 33-36.
- Helms, Ludger*, 2011: Wie entscheidungs- und reformfähig sind demokratische politische Systeme? In: *Dreier, Horst/Graf, Friedrich Wilhelm/Hesse, Joachim Jens* (Hg.): *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, Baden-Baden, 314-331.
- Helms, Ludger*, 2010: Leadershipforschung als Demokratiewissenschaft, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (2-3), 3-8.
- Helms, Ludger*, 2009: Politische Führung in der Demokratie: Möglichkeiten und Grenzen der vergleichenden Forschung, in: *Zeitschrift für Politik* (56), 375-396.
- Helms, Ludger*, 2007: Die Institutionalisierung der liberalen Demokratie. Deutschland im internationalen Vergleich, Frankfurt a.M./New York.
- Helms, Ludger*, 2005a: Presidents, Prime Ministers and Chancellors. Executive Leaders in Western Democracies, Houndmills.
- Helms, Ludger*, 2005b: Regierungsorganisation und politische Führung in Deutschland, Wiesbaden.
- Helms, Ludger*, 2001: Gerhard Schröder und die Entwicklung der deutschen Kanzlerschaft, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* (11), 1497-1517.
- Hengsbach, Friedhelm*, 2005: Eine Selbstdemontage der politischen Klasse. Vorläufige Bilanz der Agenda 2010, in: *Baumeister, Helga/Gransee, Ulrich/Zimmermann, Klaus-Dieter* (Hg.): *Die Hartz-»Reformen«. Die Folgen von Hartz I-IV für ArbeitnehmerInnen*, Hamburg, 157-165.
- Hennecke, Hans Jörg*, 2004: Regieren ohne inneren Kompass. Eine Zwischenbilanz der zweiten Regierung Schröder, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (40), 6-11.
- Hennis, Wilhelm/Kliemansegg, Peter Graf* (Hg.), 1977: *Regierbarkeit*, Stuttgart.
- Hering, Martin*, 2005: Welfare Restructuring without Partisan Cooperation: The Role of Party Collusion in Blame Avoidance, in: *SEDAP Research Paper* 142, 1-35.
- Hering, Martin*, 2004: Institutionelle Konflikte zwischen Währungsunion und staatlicher Alterssicherung in Deutschland und Europa, in: *Lütz, Susanne/Czada, Roland* (Hg.): *Wohlfahrtsstaat – Transformation und Perspektiven*, Wiesbaden, 349-372.

- Heuer, Jörg*, 2004: Auswirkungen der Gemeindefinanzreform und des Hartz-IV-Gesetzes auf die Situation der Kommunalfinanzen, in: *Kindler, Holger/Regelmann, Ada-Charlotte/Tullney, Marco* (Hg.): Die Folgen der Agenda 2010. Alte und neue Zwänge des Sozialstaats, Hamburg, 133-141.
- Hildebrandt, Achim*, 2009: Die finanzpolitische Handlungsfähigkeit der Bundesländer. Determinanten, institutionelle Defizite und Reformoptionen, Wiesbaden.
- Hinrichs, Karl*, 2004: Alterssicherungspolitik in Deutschland: Zwischen Kontinuität und Paradigmenwechsel, in: *Stykow, Petra/Beyer, Jürgen* (Hg.): Gesellschaft mit beschränkter Hoffnung. Reformfähigkeit und die Möglichkeit rationaler Politik. Festschrift für Helmut Wiesenthal, Wiesbaden, 266-286.
- Hinrichs, Karl/Kangas, Olli*, 2003: When Is a Chance Big Enough to Be a System Shift? Small System-shifting Changes in German and Finnish Pension Policies, in: *Social Policy and Administration* 37 (6), 573-591.
- Hirsch, Joachim*, 2005: Materialistische Staatstheorie. Transformationsprozesse des kapitalistischen Staatensystems, Hamburg.
- Hofmann, Michael*, 1995: Der Faktor »Zeit« als zentrales Element des politisch-administrativen Managements, Frankfurt a.M.
- Hohmann-Dennhardt, Christine*, 2008: Macht und Legitimität, in: *Bahr, Egon* (Hg.): Weltgesellschaft. Ein Projekt von links! Berlin, 116-131.
- Holtmann, Everhard*, 2008: Einleitung: Entscheiden unter Bedingungen von Unsicherheit – Zur Reichweite von institutionell basierter politischer Führung, in: *Holtmann, Everhard/Patzelt, Werner J.* (Hg.): Führen Regierungen tatsächlich? Zur Praxis gouvernementalen Handelns, Wiesbaden, 7-19.
- Hombach, Bodo*, 1998: Aufbruch. Die Politik der Neuen Mitte, München.
- Hönigsberger, Herbert*, 2008: Der parlamentarische Arm. Gewerkschafter im Bundestag zwischen politischer Logik und Interessenvertretung, Berlin.
- Hönnige, Christoph*, 2009: Die Vertrauensfrage als Instrument der Agendakontrolle, in: *Ganghof, Steffen/Hönnige, Christoph/Stecker, Christian* (Hg.): Parlamente, Agendasetzung und Vetospieler. Festschrift für Herbert Döring, Wiesbaden, 25-39.
- Höppner, Martin*, 2012: Nationale Spielräume sollen verteidigt werden, in: *Die Mitbestimmung* (3), 46-49.

- Howlett, Michael/Ramesh, M., 2003: *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford.
- Huffs Schmid, Jörg, 2008: *Die Rückkehr des Staates*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* (11), 8-12.
- Ilgen, Thomas (Hg.), 2003: *Reconfigured Sovereignty: Multi-Layered Governance in the Global Age*, Aldershot.
- Isensee, Josef, 1995: Staat, in: *Görres-Gesellschaft* (Hg.): *Staatslexikon*. Band 5, Wien, 134-157.
- Jäger, Wolfgang, 1988: Von der Kanzlerdemokratie zur Koordinationsdemokratie, in: *Zeitschrift für Politik* (35), 15-32.
- Jann, Werner/Schmid, Günther, 2004: Die Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt: Eine Zwischenbilanz, in: *Jann, Werner/Schmid, Günther* (Hg.): *Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt*, Berlin, 7-18.
- Jann, Werner/Wegrich, Kai, 2009: Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy-Cycle, in: *Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C.* (Hg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, München/Wien, 75-112.
- Jessop, Bob, 1979: Corporatism, Parliamentarism and Social Democracy, in: *Schmitter, Philippe C./Lehmbruch, Gerhard* (Hg.): *Trends Toward Corporatist Intermediation*, London, 186-211.
- Jochem, Sven, 2001: Reformpolitik im deutschen Sozialversicherungsstaat, in: *Schmidt, Manfred G.* (Hg.): *Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil*, Opladen, 193-226.
- Jordan, A. Grant/Schubert, Klaus, 1992: Policy Networks, in: *European Journal of Political Research* 27 (1), 7-27.
- Kaiser, Christian, 2006: Korporatismus in der Bundesrepublik Deutschland. Eine politikfeldübergreifende Übersicht, Marburg.
- Karrass, Anne, 2009: Die EU und der Rückzug des Staates. Eine Genealogie der Neoliberalisierung der europäischen Integration, Bielefeld.
- Kaspari, Nicole, 2008: Gerhard Schröder – Political Leadership im Spannungsfeld zwischen Machtstreben und politischer Verantwortung, Frankfurt a.M.
- Katzenstein, Peter, 1987: *Policy and Politics in West Germany. The Growth of a Semisovereign State*, Philadelphia.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 2009: *Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen*, Wiesbaden.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 2005: *Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen*, Wiesbaden.

- Kemmerling, Achim*, 2007: Diffusion und Interaktion in der Arbeitsmarktpolitik – Positive und negative Ansteckungseffekte am Beispiel zweier Reformdiskussionen, in: *Holzinger, Katharina/Jörgens, Helge/Knill, Christoph* (Hg.): Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken, Wiesbaden, 153-179.
- King, Anthony* (Hg.), 1976: Why is Britain Becoming Harder to Govern? London.
- Kingdon, John W.*, 1995: Agendas, Alternatives and Public Policies, New York.
- Kirch, Daniel*, 2008: Verschwiegene Zirkel. Informelles Regieren in der Großen Koalition am Beispiel der Gesundheitsreform, Marburg.
- Klein, Josef*, 2007: Hartz IV, Agenda 2010 und der »Job-Floater«: die Bedeutung von Sprache in Veränderungsprozessen, in: *Weidenfeld, Werner* (Hg.): Reformen kommunizieren. Herausforderungen an die Politik, Gütersloh, 159-204.
- Knaup, Horand/Leinemann, Jürgen/Niejahr, Elisabeth et al.*, 1999: Die Chance als Krise, in: *Der Spiegel* (25), 22-26.
- Koalitionskonzept für die Altersvorsorge*, 2000: »Deutschland erneuern – Rentenreform 2000«, in: *Soziale Sicherheit* (6), 182-185.
- Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Grünen*, 2002: Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit. Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebendige Demokratie, Berlin.
- Köhling, Karola/Lanfer, Jens*, 2010: Die Verbindlichkeit von politischen Entscheidungen im Mehrebenensystem der Politikfelder – Eine systemtheoretische Beobachtung, in: *Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert* (Hg.): Systemanalyse als politische Reformstrategie, Wiesbaden, 54-73.
- König, Klaus*, 1993: Staatskanzleien. Funktionen und Organisation, Opladen.
- Kooiman, Jan*, 2003: Governing as Governance, London.
- Korte, Karl-Rudolf*, 2011: Führung und Strategie in der Politik. Über die Zeitkrise des Politischen, in: *Bandelow, Nils C./Hegelich, Simon* (Hg.): Pluralismus – Strategien – Entscheidungen, Wiesbaden, 289-304.
- Korte, Karl-Rudolf*, 2010: Das Bundeskanzleramt in der Organisationsanalyse: Informalität als Erfolgskriterium, in: *Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert* (Hg.): Systemanalyse als politische Reformstrategie, Wiesbaden, 19-35.

- Korte, Karl-Rudolf*, 2008: Führung muss sein! Das Experteninterview, in: 360°, Das studentische Journal für Politik und Gesellschaft (1), 72-83.
- Korte, Karl-Rudolf*, 2007: Der Pragmatiker des Augenblicks: Das Politikmanagement von Bundeskanzler Schröder 2002-2005, in: *Egle, Christoph/Zohlhörer, Reimut* (Hg.): Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005, Wiesbaden, 168-196.
- Korte, Karl-Rudolf*, 2001: Was kennzeichnet modernes Regieren? Regierungshandeln von Staats- und Regierungschefs im Vergleich, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (5), 3-13.
- Korte, Karl-Rudolf/Fröhlich, Manuel*, 2006: Politik und Regieren in Deutschland, Paderborn.
- Kreutz, Daniel*, 2002: Neue Mitte im Wettbewerbsstaat. Zur sozialpolitischen Bilanz von Rot-Grün, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* (4), 463-472.
- Kriesi, Hanspeter/Grande, Edgar/Lachat, Romain/Dolezal, Martin/Bornschiefer, Simon/Frey, Timotheos*, 2008: Globalization and its impact on national spaces of competition, in: *Kriesi, Hanspeter/Grande, Edgar/Lachat, Romain/Dolezal, Martin/Bornschiefer, Simon/Frey, Timotheos* (Hg.): *West European Politics in the Age of Globalization*, Cambridge, 3-22.
- Kropp, Sabine*, 2010: Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung, Wiesbaden.
- Kropp, Sabine*, 2003: »Deparlamentarisierung« als Regierungsstil? in: *Gohr, Antonia/Seeleib-Kaiser, Martin* (Hg.): *Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün*, Wiesbaden, 329-361.
- Krugman, Paul R.*, 1996: *Pop internationalism*, Cambridge, Massachusetts.
- Kühne, Hartmut*, 2004: Auslaufmodell Föderalismus. Den Bundesstaat erneuern – Reformblockaden aufbrechen, München.
- Kusche, Isabel*, 2008: Politikberatung und die Herstellung von Entscheidungssicherheit im politischen System, Wiesbaden.
- Lamping, Wolfram*, 2006: Regieren durch Regierungskommissionen? Funktionen und Implikationen der Hartz- und der Rürup-Kommission im Vergleich, in: *Zeitschrift für Sozialreform* (2), 233-251.
- Lamping, Wolfram/Rüb, Friedbert W.*, 2006: »Experimental Law-Making« and the Politics of German Pension Reform, in: *Heglich, Simon/Schubert, Klaus* (Hg.): *Politics of Pension Policies*. Offprint of *German Policy Studies/Politikfeldanalyse*, Harrisburg, 446-491.

- Lamping, Wolfram/Rüb, Friedbert W.*, 2004: From the Conservative Welfare State to an »Uncertain Something Else«: German Pension Politics in Comparative Perspective, in: *Policy & Politics* (2), 169-191.
- Lamping, Wolfram/Schridde, Henning*, 2004: Der »Aktivierende Sozialstaat« – ordnungs- und steuerungstheoretische Dimensionen, in: *Lütz, Susanne/Czada, Roland* (Hg.): *Wohlfahrtsstaat – Transformation und Perspektive*, Wiesbaden, 39-65.
- Legnaro, Aldo/Birenheide, Almut/Fischer, Michael*, 2005: Kapitalismus für alle. Aktien, Freiheit und Kontrolle, Münster.
- Lehmbruch, Gerhard*, 2000a: Institutionelle Schranken einer ausgehandelten Reform des Wohlfahrtsstaates: Das Bündnis für Arbeit und seine Erfolgsbedingungen, in: *Czada, Roland/Wollmann, Hellmut* (Hg.): *Von der Bonner zur Berliner Republik: 10 Jahre Deutsche Einheit. Leviathan Sonderheft 19*, Opladen, 89-112.
- Lehmbruch, Gerhard*, 2000b: *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*, Opladen.
- Lehmbruch, Gerhard*, 1989: Marktreformstrategien bei alternierender Parteiregierung: Eine vergleichende institutionelle Analyse, in: *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft* (3), 15-45.
- Lehner, Franz*, 1979: Grenzen des Regierens. Eine Studie zur Regierungsproblematik hochindustrialisierter Demokratien, Königstein/Ts.
- Lehner, Franz/Widmaier, Ulrich*, 2002: *Vergleichende Regierungslehre*, Opladen.
- Leibfried, Stephan*, 2008a: Metamorphosen. Der Staat: Oft totgesagt, doch quicklebendig, in: *WZB-Mitteilungen* (121), 6.
- Leibfried, Stephan*, 2008b: Rückkehr des Staates? In: *Blätter für deutsche und internationale Politik* (5-6), 79-85.
- Leibfried, Stephan*, 2000: Nationaler Wohlfahrtsstaat, Europäische Union und »Globalisierung«, in: *Allmendinger, Jutta/Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang* (Hg.): *Soziologie des Sozialstaats. Gesellschaftliche Grundlagen, historische Zusammenhänge und aktuelle Entwicklungstendenzen*, Weinheim/München, 79-108.
- Leibfried, Stephan/Obinger, Herbert*, 2003: The State of the Welfare State: German Social Policy between Macroeconomic Retrenchment and Microeconomic Recalibration, in: *West European Politics* 26 (4), 199-218.
- Lessenich, Stephan*, 2008: Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus, Bielefeld.

- Lijphart, Arend*, 1999: *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven.
- Lindner, Stephan*, 2004: Privatisierung der Rentensysteme: Mehr Unsicherheit für die Alten, mehr Gewinne für die Finanzkonzerne, in: *Huuffschmid, Jörg* (Hg.): *Die Privatisierung der Welt. Hintergründe, Folgen, Gegenstrategien*, Hamburg, 193-199.
- Lohse, Tim*, 2006: Die sozial- und arbeitsmarktpolitischen Reformen im Zuge von »Hartz IV« – Chancen auf mehr Beschäftigung? in: *Deutscher Studienpreis* (Hg.): *Mythos Markt? Die ökonomische, rechtliche und soziale Gestaltung der Arbeitswelt*, Wiesbaden, 71-89.
- Lösche, Peter*, 2003: Bundeskanzler – Superman? Wie die Medien die politische Wirklichkeit auf den Kopf stellen, in: *Universitas* (480), 151-161.
- Loschelder, Wolfgang*, 1988: Weisungshierarchie und persönliche Verantwortung in der Exekutive, in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul* (Hg.): *Handbuch des Staatsrechts. Band III*, Heidelberg, 521-566.
- Luhmann, Niklas*, 1984: *Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie*, Frankfurt a.M.
- Mackert, Jürgen*, 2006: *Ohnmächtiger Staat? Über die sozialen Mechanismen staatlichen Handelns*, Wiesbaden.
- Manow, Philip/Burkhart, Simone*, 2009: Die Dauer der Gesetzgebungstätigkeit und die Herrschaft über den parlamentarischen Zeitplan – eine empirische Untersuchung des Legislativprozesses in Deutschland, in: *Ganghof, Steffen/Hönnige, Christoph/Stecker, Christian* (Hg.): *Parlamente, Agendasetzung und Vetospieler. Festschrift für Herbert Döring*, Wiesbaden, 53-67.
- March, Ulrich*, 2002: *Das Ende des klassischen Staates*, Frankfurt a.M.
- Marschall, Stefan/Strünck, Christoph*, 2010: Von der Reformpartei zur Partei der Reformen? Die SPD auf der Suche nach ihrer Zukunft, in: *Gehne, David/Spier, Tim* (Hg.): *Krise oder Wandel der Parteien-demokratie*, Wiesbaden, 132-149.
- Marsh, David*, 1998: The Development of the Policy network approach, in: *Marsh, David* (Hg.): *Comparing Policy Networks*, Buckingham, 3-17.
- May, Christina*, 2010: *Generation als Argument. Konflikte um die Rentenversicherung in Deutschland, Großbritannien und den Niederlanden*, Frankfurt a.M.

- Mayer, Franz C., 2007: Europäisierung als Veränderung national-staatlicher Institutionen- und Governance-Kultur, in: *Gosewinkel, Dieter/Schuppert, Gunnar Folke* (Hg.): *Politische Kultur im Wandel von Staatlichkeit*. WZB Jahrbuch 2007, Berlin, 121-139.
- Mayntz, Renate, 2010: Governance im modernen Staat, in: *Benz, Arthur/Dose, Nicolai* (Hg.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*, Wiesbaden, 37-48.
- Mayntz, Renate, 2009: Der moderne Staat – Idee und Wirklichkeit. Mit einer Laudatio von Klaus Schubert, Münster.
- Mayntz, Renate, 2008: Von der Steuerungstheorie zu Global Governance, in: *Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael* (Hg.): *Governance in einer sich wandelnden Welt*. PVS-Sonderheft 41, Wiesbaden, 43-58.
- Mayntz, Renate, 2007: Die Handlungsfähigkeit des Nationalstaats in Zeiten der Globalisierung, in: *Heidbrink, Ludger/Hirsch, Alfred* (Hg.): *Staat ohne Verantwortung? Zum Wandel der Aufgaben von Staat und Politik*, Frankfurt/New York, 267-281.
- Mayntz, Renate, 2004: Governance im modernen Staat, in: *Benz, Arthur* (Hg.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*, Wiesbaden, 65-76.
- Mayntz, Renate; Fritz W. Scharpf. 2005. »Politische Steuerung – Heute?«, in: MPIfG Working Paper 05/1.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W., 1995a: Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus, in: *Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.* (Hg.): *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Frankfurt a.M., 39-72.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W., 1995b: *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Frankfurt a.M./New York.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W., 1975: *Policy-Making in the German Federal Bureaucracy*, Amsterdam.
- Mayntz, Renate/Streeck, Wolfgang, 2003: Die Reformierbarkeit der Demokratie: Innovationen und Blockaden. Einleitung, in: *Mayntz, Renate/Streeck, Wolfgang* (Hg.): *Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovation und Blockaden*, Frankfurt a.M./New York, 9-28.
- Mehde, Veith, 2008: Phänomene der Entstaatlichung, in: *Kleszczewski, Diet-helm/Müller, Steffi/Neuhaus, Frank* (Hg.): *Entstaatlichung und gesellschaftliche Selbstregulierung*, Paderborn, 21-37.
- Meng, Richard, 2002: *Der Medienkanzler. Was bleibt vom System Schröder?* Frankfurt a.M.

- Merkel, Wolfgang, 2006: Durchregieren? Reformblockaden und Reformchancen in Deutschland, in: *Kocka, Jürgen* (Hg.): *Zukunftsfähigkeit Deutschlands. Sozialwissenschaftliche Essays*, Berlin, 27-45.
- Merkel, Wolfgang, 2003: Institutionen und Reformpolitik: Drei Fallstudien zur Vetospieler-Theorie, in: *Egle, Christoph/Ostheim, Tobias/Zohlnhöfer, Reimut* (Hg.): *Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002*, Wiesbaden, 163-190.
- Merkel, Wolfgang/Petring, Alexander/Henkes, Christian/Egle, Christoph, 2008: *Social Democracy in Power. The capacity to reform*, London/New York.
- Meßerschmidt, Klaus, 2004: Die Hartz-Kommission und das Verfassungsrecht. Zu den Grenzen der Gesetzesvorbereitung und Öffentlichkeitsarbeit durch Regierungsberater, in: *Zeitschrift für Gesetzgebung* 19 (4), 330-354.
- Meyer, Hendrik/Schubert, Klaus, 2007: Vom nationalen Wohlfahrtsstaat zum europäischen Sozialmodell? In: *Bandelow, Nils C./Bleek, Wilhelm* (Hg.): *Einzelinteressen und kollektives Handeln in modernen Demokratien. Festschrift für Ulrich Widmeier*, Wiesbaden, 29-42.
- Meyer, Thomas, 2009: Was ist Demokratie? Eine diskursive Einführung, Wiesbaden.
- Meyer, Thomas, 2007: Die blockierte Partei – Regierungspraxis und Programmdiskussion der SPD 2002-2005, in: *Egle, Christoph/Zohlnhöfer, Reimut* (Hg.): *Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005*, Wiesbaden, 83-97.
- Moravcsik, Andrew, 1998: *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, New York.
- Moravcsik, Andrew, 1997: Warum die Europäische Union die Exekutive stärkt: Innenpolitik und internationale Kooperation, in: *Wolf, Klaus Dieter* (Hg.): *Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union*, Baden-Baden, 211-269.
- Morlok, Martin, 2007: Gefährdung demokratischer Entscheidungskultur durch Informalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidung, in: *Gosewinkel, Dieter/Schuppert, Gunnar Folke* (Hg.): *Politische Kultur im Wandel von Staatlichkeit. WZB-Jahrbuch 2007*, Berlin, 267-280.
- Müller, Albrecht, 2005: *Die Reformlüge*, Frankfurt a.M.

- Müller, Albrecht, 2003: Reformstau – wirklich das Kernproblem? in: WSI-Mitteilungen (4), 206.
- Müller-Jentsch, Walther, 2006: Kapitalismus ohne Gewerkschaften? In: Brinkmann, Ulrich/Krenn, Karoline/Schief, Sebastian (Hg.): Endspiel des Kooperativen Kapitalismus? Institutioneller Wandel unter den Bedingungen des marktzentrierten Paradigmas, Wiesbaden, 169-180.
- Müntefering, Franz/Bruns, Tissy, 2008: Macht Politik! Freiburg/Basel/Wien.
- Murswieck, Axel, 2003: Des Kanzlers Macht: Zum Regierungsstil Gerhard Schröders, in: Egle, Christoph/Ostheim, Tobias/Zohlhüfer, Reimut (Hg.): Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002, Wiesbaden, 117-135.
- Murswieck, Axel, 1991: Führungsstile in der Politik in vergleichender Perspektive, in: Hartwich, Hans-Hermann/Wewer, Göttrik (Hg.): Regieren in der Bundesrepublik II. Formale und informale Komponenten des Regierens in den Bereichen Führung, Entscheidung, Personal und Organisation, Opladen, 81-95.
- Nedelmann, Birgitta, 1995: Gegensätze und Dynamik politischer Institutionen, in: Nedelmann, Birgitta (Hg.): Politische Institutionen im Wandel, Opladen, 15-40.
- Neumann, Wolfgang, 2004: Einleitung, in: Neumann, Wolfgang (Hg.): Welche Zukunft für den Sozialstaat? Wiesbaden, 9-21.
- Neyer, Jürgen, 2004: Postnationale politische Herrschaft. Vergesellschaftung und Verrechtlichung jenseits des Staates, Baden-Baden.
- Niclauß, Karlheinz, 2004: Kanzlerdemokratie, Paderborn.
- Niedermeyer, Oskar, 2011: Parteimitglieder in Deutschland: Version 2011. Arbeitshefte aus dem Otto-Stammer-Zentrum, Nr. 18, Berlin.
- Niederst, Noelle/Schack, Axel (Hg.), 2009: Europäische Sozialpolitik – Die richtige Antwort auf die Globalisierung? Heidelberg.
- Nullmeier, Frank, 2008: Die Agenda 2010: Ein Reformpaket und sein kommunikatives Versagen, in: Fischer, Thomas/Kießling, Andreas/Novy, Leonard (Hg.): Politische Reformprozesse in der Analyse, Gütersloh, 145-190.
- Nullmeier, Frank, 2006: Personal Responsibility and its Contradiction in Terms, in: Hegelich, Simon/Schubert, Klaus (Hg.): Politics of Pension Policies. Offprint of German Policy Studies/Politikfeldanalyse, Harrisburg, 386-399.

- Nullmeier, Frank*, 2003a: Alterssicherungspolitik im Zeichen der »Riester-Rente«, in: *Gohr, Antonia/Seeleib-Kaiser, Martin* (Hg.): Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün, Wiesbaden, 167-187.
- Nullmeier, Frank*, 2003b: Sozialstaat, in: *Andersen, Uwe/Woyke, Wilfried* (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems, Opladen, 568-572.
- Nullmeier, Frank*, 2001: Sozialpolitik als marktregulative Politik, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 47 (6), 645-668.
- Nullmeier, Frank/Rüb, Friedbert W.*, 1993: Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat, Frankfurt a.M./New York.
- Oberreuter, Heinrich*, 2008: Reform der Demokratie, in: *Vereinigung der Bayrischen Wirtschaft e.V.* (Hg.): Einsichten schaffen Aussichten: Die Zukunft der sozialen Marktwirtschaft, Köln, 330-338.
- Obinger, Herbert/Gindulis, Edith/Leibfried, Stephan*, 2009: Sozialstandards in Deutschland und der EU: Der Einfluss von Globalisierung und Europäisierung, in: *Niederst, Noelle/Schack, Axel* (Hg.): Europäische Sozialpolitik – Die richtigen Antwort auf die Globalisierung? Heidelberg, 33-48.
- O'Connor, James*, 1974: Die Finanzkrise des Staates, Frankfurt a.M.
- OECD*, 1998: Maintaining Prosperity in an Aging Society, Paris.
- Offe, Claus*, 2008: Governance – »Empty signifier« oder sozialwissenschaftliches Forschungsprogramm? In: *Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael* (Hg.): Governance in einer sich wandelnden Welt. PVS-Sonderheft 41, Wiesbaden, 61-76.
- Offe, Claus*, 2002: Der Niedriglohnsektor und das »Modell Deutschland«, in: *Fachinger, Uwe/Rothgang, Heinz/Viebrok, Holger* (Hg.): Die Konzeption sozialer Sicherung. Festschrift für Prof. Dr. Winfried Schmäl zum 60. Geburtstag, Baden-Baden, 273-288.
- Offe, Claus*, 1987: Die Staatstheorie auf der Suche nach ihrem Gegenstand. Beobachtungen zur aktuellen Diskussion, in: *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft* (1), 309-320.
- Offe, Claus*, 1979: »Unregierbarkeit.« Zur Renaissance konservativer Krisentheorien, in: *Habermas, Jürgen* (Hg.): Stichwort zur »Geistigen Situation der Zeit«, Frankfurt a.M., 294-318.
- Ohmae, Kenichi*, 1995: The End of the Nation-State; The Rise of Regional Economics, New York.
- Olson, Mancur*, 1983: The Rise and Decline of Nations, New Haven.

- Oschmiansky, Frank/Mauer, Andreas/Schulze Buschoff, Karin*, 2007: Arbeitsmarktreformen in Deutschland – Zwischen Pfadabhängigkeit und Paradigmenwechsel, in: *WSI Mitteilungen* (6), 291-297.
- Pannes, Tina*, 2011: Dimensionen informellen Regierens. Entstehungsbedingungen, Ausprägungen und Anforderungen, in: *Florack, Martin/Grunden, Timo* (Hg.): Regierungszentralen. Organisation, Steuerung und Politikformulierung zwischen Formalität und Informalität, Wiesbaden, 35-91.
- Pannowitsch, Sylvia*, 2012: Der Deutsche Bundesrat und der kanadische Senat – Wie Reformblockaden vermieden werden, in: *Anonymus* Wiesbaden, 77-108.
- Papier, Hans-Jürgen*, 2003: Steuerungs- und Reformfähigkeit des Staates, in: *Verwaltung und Management* (9), 116-121.
- Paquet, Robert*, 2009: Motor der Reform und Schaltzentrale: Die Rolle des Bundesministeriums für Gesundheit in der Gesundheitsreform 2007, in: *Paquet, Robert/Schröder, Wolfgang* (Hg.): Gesundheitsreform 2007. Nach der Reform ist vor der Reform, Wiesbaden, 49.
- Pehle, Heinrich*, 2006: Energie- und Umweltpolitik – Vorprogrammierte Konflikte? in: *Sturm, Roland* (Hg.): Wege aus der Krise? Opladen, 169-186.
- Pierson, Paul*, 2001: Post-Industrial Pressures on the Mature Welfare States, in: *Pierson, Paul* (Hg.): The New Politics of Welfare State, Oxford, 80-104.
- Poggi, Gianfranco*, 1990: The State. Its Nature, Development and Prospects, Stanford, California.
- Pöllmann, Guido*, 2007: Kooperativer Staat und Parteiendemokratie, Berlin.
- Prätorius, Rainer*, 2008: Neue Staatlichkeit und Interessenvermittlung, in: *Winter, Thomas von/Mittendorf, Volker* (Hg.): Perspektiven der politischen Soziologie im Wandel von Gesellschaft und Staatlichkeit. Festschrift für Theo Schiller, Wiesbaden, 25-37.
- Pritzlaff, Tanja/Nullmeier, Frank*, 2009: Zu einer Theorie politischer Praktiken, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 38 (1), 7-22.
- Ramge, Stefan*, 2003: Management of Change durch Einbindung: Von der »Konzertierten Aktion« zum »Bündnis für Arbeit«, in: *Ramge, Stefan/Schmid, Günther* (Hg.): Management of change in der Politik? Reformstrategien am Beispiel der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Münster, 55-67.

- Raschke, Joachim/Tils, Ralf, 2007: Politische Strategie. Eine Grundlegung, Wiesbaden.
- Reckwitz, Andreas, 2003: Grundelemente einer Theorie sozialer Praktiken, in: Zeitschrift für Soziologie 32 (4), 282-301.
- Regini, Marino, 2000: Between Deregulation and Social Pacts: The Response of European Economics to Globalization, in: Politics and Society 28 (1), 5-33.
- Rhodes, Martin, 2001: The Political Economy of Social Pacts: »Competitive Corporatism« and European Welfare Reform, in: Pierson, Paul (Hg.): The New Politics of the Welfare State, New York/Oxford, 165-194.
- Rhodes, Roderick A. W., 1997: Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability, Buckingham.
- Rhodes, Roderick A. W./Dunleavy, Patrick (Hg.), 1995: From Prime Ministerial Power to Core Executive, New York.
- Riester, Walter, 2004: Mut zur Wirklichkeit, Düsseldorf.
- Rose, Richard, 1976: On the Priorities of Government: A Development Analysis of Public Policies, in: European Journal of Political Research 4 (3), 247-289.
- Rosenau, James N./Czempiel, Ernst-Otto (Hg.), 1992: Governance Without Government: Order and Change in World Politics, Cambridge.
- Ruddat, Claudia, 2011: Eine überraschende Reform? Politikwissenschaftliche Interpretationen und Erklärungsansätze zu Hartz IV, in: Zeitschrift für Sozialreform 57 (2), 221-236.
- Rüb, Friedbert W., 2011a: Inkompatible Welten? Politik und die Grenzen wissenschaftlicher Politikberatung, in: Lamping, Wolfram/Schridde, Henning (Hg.): Der konsultative Staat. Reformpolitik und Politikberatung, Opladen, 63-87.
- Rüb, Friedbert W., 2011b: Politisches Entscheiden. Ein prozess-analytischer Versuch, in: Bandelow, Nils C./Hegelich, Simon (Hg.): Pluralismus – Strategien – Entscheidungen, Wiesbaden, 17-45.
- Rüb, Friedbert W., 2011c: Regieren, Regierungszentrale und Regierungsstile. Konzeptionelle Überlegungen zum Regierungsprozess in einer sich beschleunigenden Welt, in: Bröchler, Stephan/Blumenthal, Julia von (Hg.): Regierungskanzleien im politischen Prozess, Wiesbaden, 69-101.
- Rüb, Friedbert W., 2009: Über das Organisieren der Regierungsorganisation und über Regierungsstile. Eine praxeologische Perspek-

- tive, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 38 (1), 43-60.
- Rüb, Friedbert W., 2008: Policy-Analyse unter den Bedingungen von Kontingenzenz. Konzeptionelle Überlegungen zu einer möglichen Neuorientierung, in: *Janning, Frank/Toens, Katrin* (Hg.): *Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen*, Wiesbaden, 88-111.
- Rüb, Friedbert W., 2003: Vom Wohlfahrtsstaat zum »manageriellen Staat«? Zum Wandel des Verhältnisses von Markt und Staat in der deutschen Sozialpolitik, in: *Czada, Roland/Zintl, Reinhard* (Hg.): *Politik und Markt*, Wiesbaden, 256-299.
- Rüb, Friedbert W./Alnor, Karen/Spohr, Florian, 2009: Die Kunst des Reformierens. Konzeptionelle Überlegungen zu einer erfolgreichen Regierungsstrategie, Gütersloh.
- Ruddat, Claudia, 2011: Eine überraschende Reform? Politikwissenschaftliche Interpretationen und Erklärungsansätze zu Hartz IV, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 57 (2), 221-236.
- Rudzio, Wolfgang, 2011: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden.
- Rudzio, Wolfgang, 2005: Informelles Regieren. Zum Koalitionsmanagement in deutschen und österreichischen Regierungen, Wiesbaden.
- Sabatier, Paul A., 2007: The Need for Better Theories, in: *Sabatier, Paul A.* (Hg.): *Theories of the Policy Process*, Boulder, 3-17.
- Sabatier, Paul A., 1993: Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik, in: *Héritier, Adrienne* (Hg.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. PVS-Sonderheft 24, Opladen, 116-148.
- Salazar, Wigan, 2006: Der Wandel in der Regierungskommunikation hat begonnen. Beobachtungen zur Regierungs-PR unter Gerhard Schröder, in: *Köhler, Miriam Melanie/Schuster, Christian H.* (Hg.): *Handbuch Regierungs-PR. Öffentlichkeitsarbeit von Bundesregierung und deren Beratern*, Wiesbaden, 73-82.
- Sauga, Michael, 2000: Neigung zum Nachbessern, in: *Der Spiegel* (40), 124-125.
- Schäfer, Armin, 2008: Krisentheorien der Demokratie. Unregierbarkeit, Spätkapitalismus und Postdemokratie, in: *MPIfG Discussion Paper 08/10*, 1-45.

- Scharenberg, Albert/Schmidtke, Oliver* (Hg.), 2003: Das Ende der Politik. Globalisierung und der Strukturwandel des Politischen, Münster.
- Scharpf, Fritz W.*, 2009: Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle? Frankfurt a.M./New York.
- Scharpf, Fritz W.*, 2008: »Der einzige Weg ist, dem EuGH nicht zu folgen«, in: *Mitbestimmung* (7/8), 18-23.
- Scharpf, Fritz W.*, 2005: Recht und Politik in der Reform des deutschen Föderalismus, in: *MPIfG Discussion Paper* 05/6.
- Scharpf, Fritz W.*, 2000: Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen.
- Scharpf, Fritz W.*, 1998: Zur Wiedergewinnung politischer Handlungsfähigkeit, in: *Bertelsmann Stiftung* (Hg.): Demokratie neu denken. Verfassungspolitik und Regierungsfähigkeit in Deutschland, Gütersloh, 55-69.
- Scharpf, Fritz W.*, 1997a: Demokratische Politik in der internationalen Ökonomie, in: *MPIfG Working Paper* 97/9, 1-21.
- Scharpf, Fritz W.*, 1997b: Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research, Boulder.
- Scharpf, Fritz W.*, 1997c: Globalisierung als Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten nationalstaatlicher Politik, in: *MPIfG Discussion Paper* 97/1.
- Scharpf, Fritz W.*, 1991: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des Zwanzigsten Jahrhunderts, in: *MPIfG Discussion Paper* 91/10.
- Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz*, 1976: Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronstein/Ts.
- Scheuermann, William E.*, 2004: Liberal Democracy and the Social Acceleration of Time, Baltimore/London.
- Schimank, Uwe*, 2000: Theorien gesellschaftlicher Differenzierung, Opladen.
- Schmid, Günther*, 2006: Der Mensch denkt und die Institution lenkt: Zur Reformfähigkeit von Staat und Gesellschaft am Beispiel der deutschen Arbeitsmarktreform, in: *Politische Vierteljahresschrift* 47 (3), 367-379.
- Schmid, Günther*, 2003a: Gestaltung des Wandels durch wissenschaftliche Beratung. Das »Bündnis für Arbeit« und die »Hartz-Kommission«, in: *Schmid, Günther/Ramge, Stefan* (Hg.): Management of Change in der Politik? Reformstrategien am Beispiel der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Münster, 68-86.

- Schmid, Günther*, 2003b: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: Strategie und Vorschläge der Hartz-Kommission, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (6-7), 3-6.
- Schmid, Josef*, 2011: Mikropolitik – Pluralismus mit harten Bandagen? In: *Bandelow, Nils C./Hegelich, Simon* (Hg.): *Pluralismus – Strategien – Entscheidungen* Wiesbaden, 324-344.
- Schmid, Josef*, 2010: Führung und Parteien – Über ein schwieriges Verhältnis in einem demokratischen System, in: *Gehne, David/Spier, Tim* (Hg.): *Krise oder Wandel der Parteiendemokratie?* Wiesbaden, 80-91.
- Schmid, Josef*, 2007: Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik – große Reform mit kleiner Wirkung? In: *Egle, Christoph/Zohlnhöfer, Reimut* (Hg.): *Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005*, Wiesbaden, 271-294.
- Schmidt, Manfred G.*, 2007a: Das politische System Deutschlands. Institutionen, Willensbildung und Politikfelder, München.
- Schmidt, Manfred G.*, 2007b: Die Sozialpolitik der zweiten rot-grünen Koalition (2002-2005), in: *Egle, Christoph/Zohlnhöfer, Reimut* (Hg.): *Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005*, Wiesbaden, 295-312.
- Schmidt, Manfred G.*, 2007c: Der Sozialstaat in Deutschland – ein Sanierungsfall? In: *Hertfelder, Thomas/Rödder, Andreas* (Hg.): *Modell Deutschland. Erfolgsgeschichte oder Illusion?* Göttingen, 96-19.
- Schmidt, Manfred G.*, 2006: Wenn zwei Sozialstaatsparteien konkurrieren: Sozialpolitik in Deutschland, in: *Schmidt, Manfred G./Zohlnhöfer, Reimut* (Hg.): *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949*, Wiesbaden, 137-157.
- Schmidt, Manfred G.*, 2005a: Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und Internationaler Vergleich, Wiesbaden.
- Schmidt, Manfred G.*, 2005b: Staatstätigkeit, in: *Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf* (Hg.): *Lexikon der Politikwissenschaft*, München, 952-952.
- Schmidt, Manfred G.*, 2002: Germany: The Grand Coalition State, in: *Colomer, Josep* (Hg.): *Political Institutions in Europe*, London, 57-93.
- Schmidt, Manfred G.*, 1995: *Wörterbuch zur Politik*, Stuttgart.
- Schmidt, Manfred G.*, 1992: Arbeitslosigkeit und Vollbeschäftigung, in: *Schmidt, Manfred G.* (Hg.): *Lexikon der Politik. Band 3. Die westlichen Länder*, München, 28-33.

- Schmitt, Carl*, 1963: Der Begriff des Politischen. Text von 1932 mit einem Vorwort und drei Corollarien, Berlin.
- Schnapp, Kai-Uwe*, 2004: Graue Eminenzen oder loyale Diener? Regierungsbürokratie in politischen Gestaltungsprozessen, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegung* (3), 36-42.
- Schneckener, Ulrich*, 2006: States at Risk. Zur Analyse fragiler Staatlichkeit, in: *Schneckener, Ulrich* (Hg.): *Fragile Staatlichkeit. »States at Risk« zwischen Stabilität und Scheitern*, Baden-Baden, 9-40.
- Schneider, Volker*, 2008a: Komplexität, politische Steuerung, und evidenzbasiertes Policy-Making, in: *Janning, Frank/Toens, Katrin* (Hg.): *Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen*, Wiesbaden, 55-70.
- Schneider, Volker*, 2008b: Politiknetzwerke und die Steuerung komplexer Gesellschaften, in: *Ebner, Alexander/Heine, Klaus/Schnellenbach, Jan* (Hg.): *Innovation zwischen Markt und Staat. Die institutionelle Dynamik des wirtschaftlichen Wandels*, Baden-Baden, 169-192.
- Schneider, Volker/Janning, Frank*, 2006: Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik, Wiesbaden.
- Schoen, Harald*, 2004: Der Kanzler, zwei Sommerthemen und ein Foto-Finish. Priming-Effekte bei der Bundestagswahl 2002, in: *Brettschneider, Frank/Deth, Jan van/Roller, Edeltraud* (Hg.): *Die Bundestagswahl 2002. Analysen der Wahlergebnisse und des Wahlkampfes*, Wiesbaden, 23-50.
- Schröder, Gerhard*, 2006: *Entscheidungen. Mein Leben in der Politik*, Hamburg.
- Schröder, Gerhard*, 2004: Rede auf der Konferenz Innovation für Wachstum und Beschäftigung. Berliner Haus der Friedrich-Ebert-Stiftung am 30. September 2004. [URL: <http://library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/03428.pdf>] (12.04.2012).
- Schröder, Gerhard*, 2003: Agenda 2010. Regierungserklärung von Bundeskanzler Schröder am 14. März 2003, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* (5), 616-624.
- Schröder, Gerhard*, 1998a: Nachwort, in: *Hombach, Bodo* (Hg.): *Aufbruch. Die Politik der Neuen Mitte*, München, 220-225.
- Schröder, Gerhard*, 1998b: Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder vom 10. November 1998 vor dem Deutschen Bundestag, Berlin.

- Schröder, Gerhard/Blair, Tony*, 1999: Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* (44), 887-896.
- Schroeder, Wolfgang*, 2008: SPD und Gewerkschaften: Vom Wandel einer privilegierten Partnerschaft, in: *WSI Mitteilungen* (5), 231-237.
- Schroeder, Wolfgang*, 2003: Modell Deutschland und das Bündnis für Arbeit, in: *Jochem, Sven/Siegel, Nico A.* (Hg.): *Konzertierung, Verhandlungsdemokratie und Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat*, Opladen, 107-147.
- Schroeder, Wolfgang/Lübberding, Frank*, 2005: Kommunikation von Reformprojekten, in: *Haubner, Dominik/Mezger, Erika/Schwengel, Herrmann* (Hg.): *Agendasetting und Reformpolitik. Strategische Kommunikation zwischen politischen Welten*, Marburg, 249-268.
- Schubert, Klaus*, 2009: Pragmatismus, Pluralismus und Politikfeldanalyse: Ursprünge und theoretische Verankerung, in: *Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C.* (Hg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0*, München, 39-70.
- Schubert, Klaus*, 2005a: Agenda/Agenda setting, in: *Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf* (Hg.): *Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe*, München, 5-6.
- Schubert, Klaus*, 2005b: Handlung, in: *Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf* (Hg.): *Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe*, München, 330.
- Schubert, Klaus*, 2005c: Neo-Korporatismus – und was dann? In: *Woyke, Wichard* (Hg.): *Verbände. Eine Einführung*, Schwalbach/Ts., 9-36.
- Schubert, Klaus*, 2005d: Politisch-administratives System, in: *Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf* (Hg.): *Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe*, München, 728.
- Schubert, Klaus*, 2005e: Verbändestaat, in: *Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf* (Hg.): *Lexikon der Politikwissenschaft*, München, 1063.
- Schubert, Klaus*, 1995: Struktur-, Akteur- und Innovationslogik: Netzwerkkonzeptionen und die Analyse von Politikfeldern, in: *Jansen, Dorothea/Schubert, Klaus* (Hg.): *Netzwerke und Politikproduktion – Konzepte, Methoden, Perspektiven*, Marburg, 222-240.
- Schubert, Klaus*, 1991: Politikfeldanalyse, Opladen.
- Schubert, Klaus/Blum, Sonja*, 2011: Ratsuchende Politik, beratende Wissenschaft: Plädoyer für einen pragmatischen Umgang, in: *Lam-*

- ping, Wolfram/Schridde, Henning (Hg.): Der konsultative Staat. Reformpolitik und Politikberatung. Opladen, 89-103.
- Schubert, Klaus/Klein, Martina, 2003a: Institution, in: Schubert, Klaus/Klein, Martina (Hg.): Das Politiklexikon, Bonn, 140.
- Schubert, Klaus/Klein, Martina, 2003b: Das Politiklexikon, Bonn.
- Schultze, Rainer-Olaf, 2005: Staat, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hg.): Lexikon der Politikwissenschaft, München, 944-945.
- Schulze Buschhoff, Karin, 2011: Typisch europäisch: Politisch limitierter Pluralismus und koordinierte Beschäftigungspolitik, in: Bandelow, Nils C./Hegelich, Simon (Hg.): Pluralismus – Strategien – Entscheidungen, Wiesbaden, 406-424.
- Schulze Buschhoff, Karin, 2005: Gewerkschaften, in: Schubert, Klaus (Hg.): Handwörterbuch des ökonomischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden, 190-194.
- Schumpeter, Joseph, 1976: Die Krise des Steuerstaates, in: Hickel, Rudolf (Hg.): Die Finanzkrise des Steuerstaates: Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen, Frankfurt a.M., 329-379.
- Schuppert, Gunnar Folke, 2008: Der Staat bekommt Gesellschaft. Warum die Bilder »Rückzug« und »Zerfaserung« nicht weiterhelfen, in: WZB-Mitteilungen (121), 15-17.
- Schuppert, Gunnar Folke, 1989: Zur Neubelebung der Staatsdiskussion: Entzauberung des Staates oder »Bringing the State Back In«? In: Der Staat (28), 91-104.
- Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hg.), 2008: Governance in einer sich wandelnden Welt. PVS-Sonderheft 41, Wiesbaden.
- Schwarz, Hans-Peter, 2009: Woran scheitern deutsche Bundeskanzler? In: Liedhegener, Antonius/Oppelland, Torsten (Hg.): Parteiendemokratie in der Bewährung, Baden-Baden, 73-90.
- Sebald, Martin/Gast, Henrik (Hg.), 2010: Politische Führung in westlichen Regierungssystemen. Theorie und Praxis im internationalen Vergleich. Wiesbaden.
- Seeleib-Kaiser, Martin, 2003: Rot-Grün am Ende? in: Gohr, Antonia/Seeleib-Kaiser, Martin (Hg.): Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün, Wiesbaden, 347-361.
- Seeleib-Kaiser, Martin/Fleckenstein, Timo, 2007: Discourse, Learning and Welfare State Change: The Case of German Labour Market Reforms, in: Social Policy and Administration 41 (5), 427-448.
- Seifert, Hartmut/Struck, Olaf (Hg.), 2009: Arbeitsmarkt und Sozialpolitik. Kontroversen um Effizienz und soziale Sicherheit, Wiesbaden.

- Sell, Stefan*, 2005: Vom Vermittlungsskandal der Bundesanstalt für Arbeit zu Hartz IV: Tiefen und Untiefen rot-grüner Arbeitsmarktpolitik in der Mediengesellschaft, in: *Haubner, Dominik/Mezger, Erika/Schwengel, Herrmann* (Hg.): *Agendasetting und Reformpolitik. Strategische Kommunikation zwischen verschiedenen politischen Welten*, Marburg, 285-310.
- Siefken, Sven T.*, 2007: Expertenkommissionen im politischen Prozess. Eine Bilanz zur rot-grünen Bundesregierung 1998-2005, Wiesbaden.
- Siefken, Sven T.*, 2006: Die Arbeit der so genannten Hartz-Kommission und ihre Rolle im politischen Prozess, in: *Falk, Svenja/Rehfeld, Dieter/Römmele, Andrea/Thunert, Martin* (Hg.): *Handbuch Politikberatung*, Wiesbaden, 374-389.
- Siegel, Nico A.*, 2007: Rot-Grün und die Pfeiler des deutschen Kapitalismus, in: *Egle, Christoph/Zohlhöfer, Reimut* (Hg.): *Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005*, Wiesbaden, 379-407.
- Siegel, Nico A.*, 2002: Baustelle Sozialpolitik. Konsolidierung und Rückbau im internationalen Vergleich, Frankfurt a.M.
- Simonis, Georg*, 2005: Weltumweltpolitik. Erweiterung von staatlicher Handlungsfähigkeit durch Global Governance? In: *Behrens, Maria* (Hg.): *Globalisierung als politische Herausforderung*, Wiesbaden, 313-344.
- Sinn, Hans-Werner*, 2004: *Ist Deutschland noch zu retten?* München.
- Smith, Martin J.*, 1999: *The Core Executive in Britain*, Basingstoke/London.
- Spiegel online vom 13.06.2000 [URL: www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,80718,00.html] (12.04.2012).
- Stark, David/Bruszt, László*, 1998: *Postsocialist Pathways. Transforming Politics and Property in East Central Europe*, Cambridge.
- Steck, Brigitte/Kossens, Michael*, 2003: *Einführung zur Hartz-Reform*, München.
- Steffen, Johannes*, 2005: Zurück zur Fürsorge-Rente. Rot-grüne Rentenpolitik, in: *Bischoff, Joachim/Burkhardt, Wolfram/Cremer, Uli/Gerntke, Axel/Gössner, Ralf/Rock, Joachim/Steffen, Johannes/Walter, Franz* (Hg.): *Schwarzbuch Rot-Grün. Von der sozial-ökologischen Erneuerung zur Agenda 2010*, Hamburg, 86-110.
- Steinberg, Rudolf* (Hg.), 1985: *Staat und Verbände. Zur Theorie der Interessenverbände in der Industriegesellschaft*, Darmstadt.

- Steingart, Gabor*, 2004: Deutschland. Der Abstieg eines Superstars, München/Zürich.
- Steinmeier, Frank-Walter*, 2009: Mein Deutschland. Wofür ich stehe, München.
- Steinmeier, Frank-Walter*, 2001: Konsens und Führung, in: *Münchener Zeitschrift für Politikwissenschaft*, *Franz/Machnig, Matthias* (Hg.): Sicherheit im Wandel. Neue Solidarität im 21. Jahrhundert, Berlin, 263-272.
- Stoiber, Michael*, 2008: Politische Führung und Vetospieler: Einschränkungen exekutiver Regierungsmacht, in: *Holtmann, Everhard/Patzelt, Werner J.* (Hg.): Führen Regierungen tatsächlich? Zur Praxis gouvernementalen Handelns, Wiesbaden, 35-57.
- Strange, Susan*, 1996: The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy, Cambridge.
- Streeck, Wolfgang*, 2009: Re-Forming Capitalism. Institutional Change in the German Political Economy, Oxford.
- Streeck, Wolfgang*, 2008: Von der gesteuerten Demokratie zum selbststeuernden Kapitalismus. Die Sozialwissenschaft in der Liberalisierung, in: MPIfG Discussion Paper 08/7, 1-27.
- Streeck, Wolfgang*, 2005a: Industrial Relations: From State Weakness as Strength to State Weakness as Weakness. Welfare Corporatism and the Private Use of Public Interest, in: *Green, Simon/Paterson, William E.* (Hg.): Governance in Contemporary Germany; The Semisovereign State Revisited, Cambridge, 138-164.
- Streeck, Wolfgang*, 2005b: Nach dem Korporatismus: Neue Eliten, neue Konflikte, in: MPIfG Working Paper 05/4.
- Streeck, Wolfgang*, 2003: No Longer the Century of Corporatism. Das Ende des »Bündnisses für Arbeit«, in: MPIfG Working Paper 03/4.
- Streeck, Wolfgang*, 1997: German Capitalism: Does it Exist? Can it Survive? In: *Crouch, Colin/Streeck, Wolfgang* (Hg.): Political Economy of Modern Capitalism: Mapping Convergence and Diversity, London, 33-54.
- Streeck, Wolfgang/Trampusch, Christine*, 2005: Economic Reform and the Political Economy of the German Welfare State, in: *German Politics* (2), 174-195.
- Sturm, Daniel Friedrich*, 2009: Wohin geht die SPD? München.
- Sturm, Roland/Pehle, Heinrich*, 2007: Das Bundeskanzleramt als strategische Machtzentrale, in: *Bertelsmann Stiftung* (Hg.): »Jenseits des Ressortdenkens« – Reformüberlegungen zur Institutionali-

- sierung strategischer Regierungsführung in Deutschland, Gütersloh, 56-106.
- SZ vom 30.05.1998
- SZ vom 20.02.2002
- SZ vom 02.06.2002
- SZ vom 11.09.2002
- SZ vom 17.03.2003
- SZ vom 18.03.2003
- SZ vom 23.10.2008
- Taylor-Gooby, Peter*, 2001: Polity, Policy-Making and Welfare Futures, in: *Taylor-Gooby, Peter* (Hg.): *Welfare States under Pressure*, London, 171-188.
- Tilly, Charles*, 1975: Reflections on the history of European state-making, in: *Tilly, Charles* (Hg.): *The formation of national states in Western Europe*, Princeton, New York, 3-83.
- Tils, Ralf*, 2011a: Strategische Regierungssteuerung. Schröder und Blair im Vergleich, Wiesbaden.
- Tils, Ralf*, 2011b: Strategisches Zentrum und Regierungszentrale im Kontext von Party-Government. Strategische Regierungssteuerung am Beispiel der Agenda 2010, in: *Bröchler, Stephan/Blumenthal, Julia von* (Hg.): *Regierungskanzleien im politischen Prozess*, Wiesbaden, 103-131.
- Tils, Ralf*, 2005: Politische Strategieanalyse. Konzeptionelle Grundlagen und Anwendung in der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik, Wiesbaden.
- Toens, Katrin*, 2007: The Dilemma of Regress. Social Justice and Democracy in Recent Critical Theory, in: *European Journal of Political Theory* 6 (2), 160-197.
- Trampusch, Christine*, 2009: Der erschöpfte Sozialstaat. Transformation eines Politikfeldes, Frankfurt a.M./New York.
- Trampusch, Christine*, 2008a: Sequenzorientierte Policy-Analyse. Warum die Rentenreform von Walter Riester nicht an Reformblockaden scheiterte, in: *Janning, Frank/Toens, Katrin* (Hg.): *Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen*, Wiesbaden, 259-278.
- Trampusch, Christine*, 2008b: Sozialpolitik: Vorwärts- und Rückwärtsreformen und Neuvermessung von Solidarität, in: *WSI-Mitteilungen* (7), 365-371.

- Trampusch, Christine*, 2006: Postkorporatismus in der Sozialpolitik – Folgen für die Gewerkschaften, in: *WSI-Mitteilungen* (6/2006), 347-352.
- Trampusch, Christine*, 2005: Sozialpolitik in Post-Hartz Germany, in: *WeltTrends* 13 (47), 77-90.
- Trampusch, Christine*, 2004: Von Verbänden zu Parteien. Der Elitenwechsel in der Sozialpolitik, in: *MPIfG Discussion Paper* 04/3.
- Trampusch, Christine*, 2002: Die Bundesanstalt für Arbeit und das Zusammenwirken von Staat und Verbänden in der Arbeitsmarktpolitik von 1952 bis 2001, in: *MPIfG Working Paper* 02/5.
- Tsebelis, George*, 2002: *Veto Players. How Political Institutions Work*, Princeton, New York.
- Turowski, Jan*, 2010: *Sozialdemokratische Reformdiskurse*, Wiesbaden.
- Vries, Michiel de*, 2001: The attack on the state: a comparison of the arguments, in: *International Review of Administrative Sciences* 67 (3), 389-414.
- Wagschal, Uwe*, 1999: Schranken staatlicher Steuerungs politik: Warum Steuerreformen scheitern können, in: *Busch, Andreas/Plümper, Thomas* (Hg.): *Nationaler Staat und internationale Wirtschaft*, Baden-Baden, 223-247.
- Wagschal, Uwe/Wenzelburger, Georg*, 2008: Die Rückgewinnung staatlicher Handlungsfähigkeit. Staatsverschuldung und Haushaltskonsolidierung im internationalen Vergleich, in: *Der moderne Staat* (1), 141-164.
- Walk, Heike*, 2008: *Partizipative Governance. Beteiligungsformen und Beteiligungsrechte im Mehrebenensystem der Klimapolitik*, Wiesbaden.
- Walter, Franz*, 2009: *Charismatiker und Effizienzen. Porträts aus 60 Jahren Bundesrepublik*, Frankfurt a.M.
- Walter, Franz*, 2005a: *Abschied von der Toskana. Die SPD in der Ära Schröder*, Wiesbaden.
- Walter, Franz*, 2005b: Ein Rückblick auf rot-grüne Alternativlosigkeit, in: *Bischoff, Joachim/Burkhardt, Wolfram/Cremer, Uli/Gerntke, Axel/Gössner, Ralf/Rock, Joachim/Steffen, Johannes/Walter, Franz* (Hg.): *Schwarzbuch Rot-Grün*, Hamburg, 26-36.
- Walter, Franz*, 2002: Stillgelegt und ausgebrannt. Die SPD als Kanzlerpartei, in: *Vorgänge* (1), 8-14.
- Weber, Max*, 1980 (1922): *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen.

- Weidenfeld, Werner*, 2007: Einführung: Politische Kommunikation in strategischer Perspektive, in: *Weidenfeld, Werner* (Hg.): Reformen kommunizieren. Herausforderungen an die Politik, Gütersloh, 7-14.
- Weimar, Anne-Marie*, 2004: Die Arbeit und die Entscheidungsprozesse der Hartz-Kommission, Wiesbaden.
- Weiss, Linda*, 2006: Globalization and the myth of the powerless state, in: *Cox, Michael* (Hg.): Twentieth century international relations, London, 141-165.
- Weltbank*, 1994: Averting the old age Crises, Washington, D.C.
- Wendt, Claus/Dingeldey, Irene/Martens, Kerstin et al.*, 2007: Der Wandel des Interventionsstaates, in: *TranState Working Papers* 50.
- Weßels, Bernhard*, 2007: Organisierte Interessen und Rot-Grün: Temporäre Beziehungsschwäche oder zunehmende Entkopplung zwischen Verbänden und Parteien, in: *Egle, Christoph/Zohlnhöfer, Reimut* (Hg.): Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005, Wiesbaden, 151-167.
- Wieland, Joachim*, 2011: Der Staat als Aktionär der letzten Instanz: zum krisenbedingten Wandel der Staatsaufgaben, in: *Dreier, Horst/Graf, Friedrich Wilhelm/Hesse, Joachim Jens* (Hg.): Staatswissenschaft und Staatspraxis, Baden-Baden, 170-187.
- Wiesendahl, Elmar*, 2004: Parteien und die Politik der Zumutung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (40), 19-24.
- Willner, Roland*, 2009: Wie Angela Merkel regiert. Eine Analyse am Beispiel der Arbeitsmarktpolitik, Marburg.
- Winter, Thomas von*, 1997: Sozialpolitische Interessen: Konstituierung, politische Repräsentation und Beteiligung an Entscheidungsprozessen, Baden-Baden.
- Woyke, Wichard*, 2011: Zum Wandel des politischen Entscheidungsprozesses in Frankreichs V. Republik, in: *Bandelow, Nils C./Hegelich, Simon* (Hg.): Pluralismus – Strategien – Entscheidungen, Wiesbaden, 254-267.
- Zimmermann, Klaus F.*, 2005: Eine Zeitwende am Arbeitsmarkt, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (16), 3-5.
- Zohlnhöfer, Reimut*, 2010: Endlich Durchregieren? Die Effekte der Föderalismusreform I auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik, in: *Blumenthal, Julia von/Bröchler, Stephan* (Hg.): Föderalismusreform in Deutschland. Bilanz und Perspektiven im internationalen Vergleich, Wiesbaden, 139-154.

- Zohlhöfer, Reimut, 2007: Zwischen Kooperation und Verweigerung: Die Entwicklung des Parteienwettbewerbs 2002-2005, in: *Egle, Christoph/Zohlhöfer, Reimut* (Hg.): Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005, Wiesbaden, 124-150.
- Zohlhöfer, Reimut, 2005: Wirtschaftspolitik und Reformen in der Bundesrepublik Deutschland: Das Beispiel der rot-grünen Koalition, 1998-2003, in: *Vorländer, Hans* (Hg.): Politische Reform in der Demokratie, Baden-Baden, 63-78.
- Zohlhöfer, Reimut, 2003: Rot-grüne Regierungspolitik in Deutschland 1998-2002. Versuch einer Zwischenbilanz, in: *Zohlhöfer, Reimut/Egle, Christoph/Ostheim, Tobias* (Hg.): Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002, Wiesbaden, 399-419.
- Zohlhöfer, Reimut, 2001: Rückzug des Staates auf den Kern seiner Aufgaben? Eine Analyse der Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland seit 1982, in: *Schmidt, Manfred G.* (Hg.): Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil, Opladen, 227-261.
- Zürn, Michael, 1998: Regieren jenseits des Nationalstaates, Frankfurt a.M.
- Zürn, Michael/Leibfried, Stephan, 2008: The State of the State. Der Nationalstaat ist passe – aber was kommt danach? In: *WZB-Mitteilungen* (121), 7-10.

9. Abbildungen und Tabellen

Abb. 1: Der modifizierte Policy Cycle nach Jann/Wegrich 2009 | 68

Tab. 1: Analyseraster: Politische Praktiken im Policy Cycle | 78

Abb. 2: Mitglieder der Hartz-Kommission | 149

Tab. 2: Analyseraster: Vergleichende Auswertung | 189

10. Danksagung

Diese Arbeit hat der Philosophischen Fakultät der Universität Münster vorgelegen und wurde als Dissertation angenommen. Derartige Projekte sind kaum ohne vielfältige Unterstützung möglich. Mein Dank gilt daher an erster Stelle den beiden Gutachtern Prof. Dr. Klaus Schubert und PD Dr. Karin Schulze Buschoff, deren Beitrag weit über die inhaltliche Betreuung hinausging sowie PD Dr. Simon Hegelich für wichtige Impulse und Debatten. Neben den Mitgliedern der Forschungsgruppe »The Future of European Welfare Systems« an der Graduate School of Politics (GraSP) sowie den ehemaligen KollegInnen der International Max Planck Research School des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung in Köln möchte ich mich bei meinen KollegInnen aus dem »Team Schubert« bedanken und hier insbesondere bei Kate Backhaus, Dr. Sonja Blum, Jochen Dehling und Martina Grabau. Schließlich gilt mein besonderer Dank Ursula Meyer, Dr. Elke Focke, Andreas Jäger und Chris-Marit Gieseke.

Edition Politik



MICHAEL DAXNER, HANNAH NEUMANN (HG.)

Heimadiskurs

Wie die Auslandseinsätze der Bundeswehr
Deutschland verändern

November 2012, 340 Seiten, kart., zahlr. Abb., 32,80 €,
ISBN 978-3-8376-2219-5



PETER ENGELHARD

Die Ökonomen der SPD

Eine Geschichte sozialdemokratischer
Wirtschaftspolitik in 45 Porträts

2010, 148 Seiten, kart., zahlr. Abb., 16,80 €,
ISBN 978-3-8376-1531-9



HENRIQUE RICARDO OTTEN,

MANFRED SICKING (HG.)

Kritik und Leidenschaft

Vom Umgang mit politischen Ideen
(unter Mitarbeit von Julia Schmidt)

2011, 310 Seiten, kart., 29,80 €,
ISBN 978-3-8376-1590-6

Leseproben, weitere Informationen und Bestellmöglichkeiten
finden Sie unter www.transcript-verlag.de

Edition Politik



WERNER J. PATZELT (HG.)
Die Machbarkeit politischer Ordnung
Transzendenz und Konstruktion

März 2013, ca. 430 Seiten, kart., ca. 34,80 €,
ISBN 978-3-8376-2247-8



ANDREAS PETTENKOEFER (HG.)
Menschenrechte und Protest
Zur lokalen Politisierung einer globalen Idee

März 2013, ca. 250 Seiten, kart., ca. 28,80 €,
ISBN 978-3-8376-2112-9



HANS VORLÄNDER (HG.)
Demokratie und Transzendenz
Die Begründung politischer Ordnungen

März 2013, ca. 550 Seiten, kart., ca. 39,80 €,
ISBN 978-3-8376-2278-2

**Leseproben, weitere Informationen und Bestellmöglichkeiten
finden Sie unter www.transcript-verlag.de**

Edition Politik

ALEXANDER BRAND

Medien – Diskurs – Weltpolitik

Wie Massenmedien die internationale Politik beeinflussen

Februar 2012, 530 Seiten,
kart., zahlr. Abb., 39,80 €,
ISBN 978-3-8376-1831-0

LUCYNA DAROWSKA

Widerstand und Biografie

Die widerständige Praxis der Prager Journalistin Milena Jesenská gegen den Nationalsozialismus

Mai 2012, 528 Seiten, kart., 39,80 €,
ISBN 978-3-8376-1783-2

SHAMIM RAFAT

Ethik und Qualität in der Politikberatung

Zur Entwicklung von professionellen Standards und Grundsätzen

April 2012, 272 Seiten, kart.,
zahlr. Abb., 32,80 €,
ISBN 978-3-8376-2085-6

PATRICK SCHREINER

Außenkulturpolitik

Internationale Beziehungen
und kultureller Austausch

2011, 448 Seiten, kart., 35,80 €,
ISBN 978-3-8376-1647-7

JANA TRUMANN

Lernen in Bewegung(en)

Politische Partizipation und Bildung
in Bürgerinitiativen

Januar 2013, 298 Seiten, kart., 29,80 €,
ISBN 978-3-8376-2267-6

**Leseproben, weitere Informationen und Bestellmöglichkeiten
finden Sie unter www.transcript-verlag.de**