

Aus:

HENDRIK MEYER

Was kann der Staat?

Eine Analyse der rot-grünen Reformen in der Sozialpolitik

Februar 2013, 282 Seiten, kart., ca. 32,80 €, ISBN 978-3-8376-2312-3

Fragen zur Handlungsfähigkeit des Staates sind zentraler Bestandteil der gesellschaftlichen Debatten. Angesichts der im deutschen politischen System wirkenden institutionellen Schranken wird insbesondere problematisiert, wie Reformblockaden überwunden werden können. In diesem Kontext lohnt sich ein Blick auf die Renten- und Arbeitsmarktreformen der rot-grünen Regierung unter Gerhard Schröder. Ihre Untersuchung bietet sich vor allem deshalb an, weil das Zustandekommen der Sozialreformen überraschen muss. Anhand einer Analyse der Entscheidungsprozesse zeigt Hendrik Meyer auf, was die wesentlichen Bedingungen staatlicher Handlungsfähigkeit im deutschen Sozialstaat sind.

Hendrik Meyer (Dr. phil.), Politikwissenschaftler, ist in der Gesundheitsforschung tätig.

Weitere Informationen und Bestellung unter:

www.transcript-verlag.de/ts2312/ts2312.php

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

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; Huffschild 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

Angesichts 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

initiiieren (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 Handlungs*un*fähigkeit 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; Gerhardt 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.