

# der moderne staat dms

Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management

2 | 2012

## Staatstätigkeit

- › Privatsphäre und Geheimnis im digitalen Zeitalter

## Schwerpunkt: Können Demokratien sparen?

- › Sparen Demokratien leichter?
- › Wie reagieren Wähler auf Sparpolitik?
- › Determinanten der Konsolidierungspolitik in den OECD-Staaten
- › Machen Parteiensysteme einen Unterschied?

## Abhandlungen

- › Multirationales Management
- › Extra-vertragliche Zumutungen im New Public Contractualism
- › Rechnungslegung zwischen Gesetz und Privatrecht
- › Dienstleistungsqualität von öffentlichen Verwaltungen
- › Föderalismusbilder im Wandel
- › Wissenschaftsbasierte Politikberatung auf Abruf



5. Jahrgang  
2. Halbjahr 2012  
ISSN 1865-7192  
Verlag Barbara Budrich

## Inhaltsverzeichnis

Editorial .....	243
Staatstätigkeit	
<i>Göttrik Wewer</i>	Auf dem Weg zum gläsernen Staat? Privatsphäre und Geheimnis im digitalen Zeitalter ..... 247
Schwerpunkt: Können Demokratien sparen? Special editor <i>Reimut Zohlnhöfer</i>	
<i>Reimut Zohlnhöfer</i>	Die Schwierigkeiten der Demokratie mit dem Sparen. Eine Einleitung ..... 263
<i>Stefan Wurster</i>	Sparen Demokratien leichter? – Die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik von Demokratien und Autokratien im Vergleich ..... 269
<i>Nathalie Giger</i>	Wie reagieren Wähler auf Sparpolitik? Eine theoretische und empirische Annäherung an die elektoralen Kosten von Sparpolitik ..... 291
<i>Georg Wenzelburger</i>	Wege aus dem Defizit. Eine Analyse der Determinanten der Konsolidierungspolitik in den OECD-Staaten ..... 313
<i>Reimut Zohlnhöfer</i>	Machen Parteiensysteme einen Unterschied? Die Struktur des Parteienwettbewerbs und die Kürzung von Sozialausgaben in Westeuropa ..... 341
Abhandlungen	
<i>Kuno Schedler</i>	Multirationales Management ..... 361

<i>Christine Weinbach</i>	Extra-vertragliche Zumutungen im <i>New Public Contractualism</i> im Sozialgesetzbuch II .....	377
<i>Patrick Velte / Markus Stiglbauer</i>	Rechnungslegung im Spannungsfeld zwischen staatlicher Gesetzgebung und privatrechtlichem Standardsetting .....	401
<i>Silke Boenigk</i>	Zur Steigerung der Dienstleistungsqualität von öffentlichen Verwaltungen. Eine empirische Evaluation unter Berücksichtigung des CAF-Modells .....	425
<i>Veith Mehde</i>	Föderalismusbilder im Wandel – Rechtliche Perspektiven zwischen Empirie und Ideologie .....	443
<i>Michael Böcher</i>	Wissenschaftsbasierte Politikberatung auf Abruf – Zur Rolle der Ressortforschungseinrichtungen für Ministerien am Beispiel des Umweltbundesamtes .....	459
Essay		
<i>Peter Antes</i>	Islam, Staat und Demokratie .....	481

## Editorial

Die **Staatstätigkeit** ist im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts auch durch die „informationelle Revolution“ verändert worden. Demokratiegewinne (E-Government, Open Data u.a.; siehe auch Heft 2-2011 von dms) überkreuzen sich mit Verlusten an individueller oder institutioneller Selbstbestimmung, wie viele Gesetzesvorhaben, Skandale oder „leaks“ offenlegen. *Göttrik Wewer* untersucht das Verhältnis von Privatsphäre, Geheimnis und Öffentlichkeit im digitalen Zeitalter und zeichnet eine Ideologie der totalen Transparenz nach. Er wirft dabei die Frage auf, ob eine Auflösung dieses Spannungsverhältnisses, welches in der politischen Auseinandersetzung immer wieder neu ausbalanciert wird, zugunsten totaler Transparenz ein erstrebenswertes Gesellschaftsmodell sein kann, oder im Ergebnis zu einer weiteren Schwächung des demokratischen Staates führen würde.

Auch der von *Reimut Zohlnhöfer* als special editor organisierte **Schwerpunkt** beleuchtet ein Thema, das unmittelbar mit der Handlungsfähigkeit demokratischer Staaten zusammenhängt: ***Können Demokratien sparen?***, ergänzt und erweitert den Forschungsstand zu dieser Frage, indem sie aus unterschiedlichen, teilweise neuen Blickwinkeln betrachtet wird. *Stefan Wurster* stellt in seinem Aufsatz die nahe liegende, aber wenig untersuchte Frage, ob denn – angesichts der theoretisch dargelegten spezifischen Probleme demokratischer Systeme mit der Haushaltskonsolidierung – Autokratien besser ihre Staatsfinanzen in Ordnung bringen können. *Nathalie Gigers* Beitrag wendet sich anschließend wieder den Demokratien zu und fragt danach, ob Kürzungen in dem Bereich, der wahlpolitisch besonders sensibel sein müsste, nämlich im Bereich sozialpolitischer Transfers, tatsächlich zu Wahlniederlagen der verantwortlichen Parteien geführt haben; somit fragt sie danach, ob der theoretische Mechanismus, der das Sparen in Demokratien schwierig machen sollte, tatsächlich wie erwartet greift. In den verbleibenden beiden Beiträgen des Schwerpunktes wird dann versucht, die Unterschiede in Verlauf und Erfolg der Haushaltskonsolidierung der entwickelten Demokratien genauer zu erklären. Dabei wählt *Georg Wenzelburger* eine quantitative Vorgehensweise, um die ökonomischen, politischen und institutionellen Determinanten unterschiedlichen Konsolidierungserfolgs in den OECD-Staaten zu erklären. *Reimut Zohlnhöfer* konzentriert sich in seiner vergleichenden Fallstudie dagegen auf einen zentralen Mechanismus, der die Durchsetzung von Sparpolitik erleichtert oder erschwert, nämlich die Konfiguration des Parteienwettbewerbs.

In den **Abhandlungen** finden sich zunächst vier Artikel aus dem Bereich des Public Management. *Kuno Schedler* untersucht die Entwicklung von multiplen Rationalitäten in öffentlichen Organisationen als Reaktion auf die steigende Komplexität der Umwelt. Innerhalb derselben Organisation bestehen gleichzeitig und auf Dauer unterschiedliche Handlungslogiken, die eine Kommunikation in der Organisation erschweren und latent Konflikte verursachen. Der Beitrag stellt dar, wie die Organisationstheorie die multiplen Rationalitäten erfasst, und zeigt, dass die multirationale Organisation als Tatsache aufgenommen wurde und sich mögliche Handlungsansätze für das Management ergeben, allerdings eine vertiefte Auseinandersetzung mit diesen Herausforderungen fehlt. Um eine institutionalistische Perspektive innerhalb einer bestimmten Organisation bemüht sich *Christine Weinbach* in ihrem Aufsatz über extra-vertragliche Zumutungen im New Public Contractualism. Sie untersucht die doppelte Logik der Eingliederungsvereinbarung und die Rechtsstellung des Klienten bzw. der Klientin im Sozialgesetzbuch II, wobei sie den Verwaltungsvertrag Eingliederungsvereinbarung als ein Regulationssystem im New Public Contracting begreift. Durch diese Perspektive wird deutlich, dass in der Interaktion zwischen Integrationsfachkraft und Klient bzw. Klientin Erwartungen aus zwei unterschiedlichen Verwaltungskontexten aufeinander treffen, die bei der gemeinsamen Auswahl einer Eingliederungsleistung zu Deckung gebracht werden müssen. Da sichergestellt sein muss, dass die administrative Zielsetzung nicht aus dem Blick gerät kann diese auch gegen deren Einwilligung an den Klienten bzw. die Klientin adressiert werden. Der Beitrag von *Patrick Velte* und *Markus Stiglbauer* wirft einen detaillierten Blick auf Rechnungslegung, die Autoren untersuchen diese im Spannungsfeld zwischen staatlicher Gesetzgebung und privatrechtlichem Standardsetting. Der Aufsatz behandelt den Stand und die Entwicklung der Risiko- und Prognoseberichterstattung im handelsrechtlichen Konzernlagebericht vor dem Hintergrund des durch die Finanzkrise gesunkenen Vertrauens der Öffentlichkeit in die Qualität prospektiver Unternehmensinformationen. *Silke Boenigk* widmet sich in ihrem Beitrag der Verwaltungspraxis und der Dienstleistungsqualität öffentlicher Verwaltungen in der Schweiz. Sie unternimmt eine empirische Evaluation unter Berücksichtigung des Common Assessment Framework Modells. Die Untersuchung nimmt eine integrative Forschungsperspektive ein, um Dienstleistungsqualität, Bürgerzufriedenheit, Vertrauen in die Verwaltung sowie eine positive unmittelbare Kommunikation von Bürgern vertiefend zu analysieren. Die Autorin zeigt welche Aspekte aus Bürgersicht eine gute Dienstleistungsqualität ausmachen und wie Verwaltungen dementsprechend das Ziel Dienstleistungsqualität kontinuierlich steigern können.

In weiteren Abhandlungen wählt *Veith Mehde* in seinem Beitrag eine juristische Perspektive auf Föderalismusleitbilder und zeigt rechtliche Perspektiven zwischen Empirie und Ideologie auf. Der Beitrag untersucht die Abfolge unterschiedlicher Föderalismusleitbilder im Deutschland der letzten Jahrzehnte aus juristischer Sicht. Die verschiedenen, die Föderalismusdiskussion prägenden Bilder werden im Lichte der Entwicklung des Grundgesetzes und der Verfassungsrechtsprechung beschrieben, wobei ein abschließend konsensfähiges Bild nicht zu erwarten ist. *Michael Böcher* beschäftigt sich in seinem Beitrag schließlich mit dem Thema der wissenschaftsbasierten Politikberatung auf Abruf anhand des Beispiels des Bundesumweltministeriums und dessen Beratung durch das Umweltbundesamt. Dabei wird deutlich, dass das von wissenschaftssoziologischen Untersuchungen zur Ressortforschung besonders herausgestellte „Spannungsverhältnis“ zwischen Wissenschaftssystem und Ansprüchen des politischen Systems für die betrachtete Ressortforschungseinrichtung UBA zwar immanent, jedoch nicht zwangsläufig problematisch ist.

In seinem hochaktuellen **Essay** wirft der Religionswissenschaftler *Peter Antes* einen Blick auf das Verhältnis von Islam, Staat und Demokratie und geht der seit Jahrzehnten diskutierten Frage nach, ob der Islam mit der Vorstellung vom modernen Staat und der Demokratie vereinbar ist oder nicht. Er erläutert dabei verschiedene, teils konträre Positionen und zeigt, auch in Bezug auf den „Arabischen Frühling“ 2011, eine tiefe Kluft auf zwischen der theologischen Führung und den konkreten Erwartungen des Volkes. Diese Analyse legt auch nahe, sich bei dem anhaltenden Streit über „Integrationsprobleme“ (siehe Heft 1-2011 von dms) nicht von wohlfeilen Vorurteilen und Abgrenzungen leiten zu lassen, sondern einen demokratiefördernden, rechtsstaatlichen Dialog über unterschiedliche Rechtsvorstellungen in kulturell gemischten Gesellschaften zu führen.

Mit diesem Heft schließen wir den 5. Jahrgang unserer Zeitschrift ab und freuen uns schon auf das nächste Jahr. Der von Tobias ten Brink und Andreas Nölke gestaltete **Schwerpunkt** wird um die Frage nach dem **(Wieder)Aufstieg des Staatskapitalismus** kreisen. Vor einiger Zeit hatte der *Economist* diese These in einem special report aufgeworfen. Während nämlich in den angelsächsischen Ländern um die Rolle des Staates nach 30 Jahren Staatsabneigung, ja -feindschaft, kontrovers gerungen wird, und in Kontinentaleuropa eine inkrementalistische Suchbewegung (mit möglichen hohen Kosten) zu beobachten ist (siehe auch Heft 2-2010 von dms), hat sich parallel in anderen Teilen der Welt ein besonderes Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft mit derzeit noch extensiver Regulierung herausgebildet, das zum Teil an frühere Zeiten erinnert, sich andererseits aber als eine besondere Variante von „Modernität“ erweisen könnte. Die Autoren analysieren Einwicklungen des „nicht-liberalen“ Kapitalismus in China, Indien, Brasilien und Argentinien sowie anderen der sogenannten Schwellenländer. Tobias ten Brink formuliert eine Forschungsfrage des Schwerpunkts so: „Der Aufstieg des chinesischen ‚Staatskapitalismus‘, sowie anderer staatlich durchdrungener Marktökonomien in Schwellenländern bringt nicht zuletzt die liberale Vorstellung, der zufolge ein schlanker Staat am besten zur ökonomischen Effizienzsteigerung geeignet ist, in ernsthafte Erklärungsnot.“

Auf die Ergebnisse dürfen wir alle gespannt sein.

Hannover, im Oktober 2012

*Bernhard Blanke und Maren Kellermann*



Göttrik Wewer

## Auf dem Weg zum gläsernen Staat? Privatsphäre und Geheimnis im digitalen Zeitalter

### Zusammenfassung

Die Grenzlinie zwischen Privatsphäre und Öffentlichkeit ist nicht starr, sondern hat sich im Laufe der Geschichte immer mal wieder verschoben. Gegenwärtig ist eine merkwürdige Koalition aus kommerziellen „Datenfressern“ wie *Facebook*, *Google & Co.* und auch Netzaktivisten mit der Parole unterwegs, das Zeitalter der Privatsphäre sei nunmehr vorbei. Während die einen am „gläsernen Bürger“ arbeiten, zielen die anderen auf einen „gläsernen Staat“. Danach würden Staat und Verwaltung nicht nur ihre Datenbestände für kommerzielle Nutzungen bereitstellen („*Open Data*“) und „soziale Medien“ im Web 2.0 nutzen („*Open Government*“), sondern letztlich ganz auf vertrauliche Informationen und Geheimnisse verzichten sollen („totale Transparenz“). Plattformen wie *WikiLeaks* haben sich darauf spezialisiert, staatliche Geheimnisse aufzudecken; die Bediensteten werden offen ermuntert, ihre Verschwiegenheitspflicht zu ignorieren und Dienstgeheimnisse auszulplaudern („*Whistleblowing*“). Nur so ließen sich Machtmissbrauch und Korruption eindämmen. Wenn sich diese Ideologie totaler Transparenz durchsetzen würde, stünde am Ende eine weitere Schwächung des demokratischen Staates: gegenüber den Internetriesen, die ihre eigenen Daten und Strategien keineswegs offenlegen, und gegenüber diktatorischen Regimes, in denen das staatliche Geheimnis alles gilt und das private Geheimnis nichts. Aber auch die Gesellschaft würde sich massiv verändern, wenn das Spannungsfeld von Privatheit und Öffentlichkeit sowie Geheimnis und Verrat nicht mehr in der politischen Auseinandersetzung jeweils immer neu ausbalanciert, sondern in totaler Transparenz aufgelöst würden: keine Privatheit mehr, keine Geheimnisse mehr. Die Frage ist, ob das ein erstrebenswertes Gesellschaftsmodell oder ob es an der Zeit ist, Einhalt zu rufen.

### Abstract

*Welcome, big glassy state?*

*Privacy and secrecy in the digital age*

The borderline between the private and the public is not a fixed one, and it has shifted from time to time during the course of history. Presently, a strange coalition of commercial “data guzzlers” like Facebook, Google etc and Internet activists try to assure us that the age of privacy is now over. While the former are working to achieve a “transparent citizen”, the latter aim for a “transparent state”. According to that concept, state and administration should not only offer their data for commercial use (“open data”) and use “social media” in the Web 2.0 (“open government”), but they should ultimately completely forego confidential information and secrecy (“total transparency”). Organisations like WikiLeaks have specialised in uncovering state secrets; public employees are openly encouraged to ignore their duty of silence and to publicise official secrets (“whistleblowing”). The underlying argument is that this is the only way to rein in abuse of power and corruption. If this ideology of total transparency were to become dominant, this could well result in a further weakening of the democratic state, both with regard to corporate giants on the Internet (who do not publicise their own data and strategies) and to dictatorial regimes (who treasure secrecy and scorn privacy). But society would also change massively, if the tension between the private and the public as well as between secrecy and treason need no longer be discussed and rebalanced in political discourse, but would be resolved once and for all for total transparency: there would be no more privacy, and no more secrets. It is questionable, whether this would be a desirable model of society, or whether it is time to call for an end of that debate.



*Schlagworte:* Privatsphäre, Öffentlichkeit, Dienstgeheimnis, Geheimnisverrat, totale Transparenz, gläserner Staat

*Key words:* privacy, publicity, official secrets, treason, total transparency, Big glassy state

## 1. Eine neue Ideologie totaler Transparenz

Am Abend des 18. September 2011 ereignete sich in Berlin eine kleine politische Sensation: Die Partei „Die Piraten“, erst fünf Jahre zuvor gegründet, zog mit 8,9 Prozent der Stimmen und 15 Mandaten in das Berliner Abgeordnetenhaus ein (*Hirscher* 2011). Dass eine Partei, die vorher kaum jemand wahrgenommen hatte und die zu diesem Zeitpunkt gerade 12.000 Mitglieder zählte (aktuell: 22.000, in Berlin: 2.700), schon in ein Landesparlament einziehen konnte, hatte es zuvor nur selten gegeben (*Zolleis/Prokopff/Strauch* 2010, S. 5). Bei künftigen Bundestagswahlen wurden der jungen Partei manchmal schon zehn Prozent der Wählerstimmen oder sogar mehr zugetraut. Inzwischen sind die Piraten auch in die Landtage des Saarlandes (7,4 %, 4 Sitze), von Schleswig-Holstein (8,2 %, 6 Sitze) und Nordrhein-Westfalen (7,9 %, 20 Sitze) eingezogen.

Die neue Partei artikuliert das Lebensgefühl und das Weltverständnis jener Generation, die mit dem Computer und mit dem Internet groß geworden ist, und sie sammelt den Verdross derjenigen ein, die mit CDU, SPD, Grünen, FDP und den Linken unzufrieden sind (*Häusler* 2011, S. 10). Längst nicht alle, die sie gewählt haben, können souverän mit dem Rechner umgehen oder interessieren sich für Netzpolitik. Die Piraten sind vielmehr eine bunte Mischung aus Netzpartei, Generationenpartei und Protestpartei (vgl. auch *Stoye* 2012). Selbst mit zehn Prozent der Wählerstimmen kann man nicht die Politik bestimmen, aber immerhin einer verbreiteten Unzufriedenheit und der Netzgemeinde eine Stimme in der politischen Diskussion geben. Die Bedeutung der Piraten für die politische Landschaft liegt vor allem darin, dass sie mit ihrem Stimmenanteil bestimmte Koalitionen („rot-grün“ oder „schwarz-gelb“) künftig unmöglich machen (können) (*Bieber* 2012). Ihr Einzug in die Parlamente könnte insofern einen Zwang zu Großen Koalitionen bewirken. Und die Wahlerfolge der Piraten bedeuten eine weitere Zersplitterung der Stimmen links von der Mitte (*Hirscher* 2011, S. 5).

Auf viele Fragen haben die Piraten keine Antwort. Das geben sie auch offen zu (man wolle sich „auf die im Programm genannten Themen konzentrieren“). Auch die anderen Parteien hätten auf viele Fragen keine wirklichen Antworten parat, sagen sie und verweisen auf die Eurokrise. Sie glauben aber daran, durch eine ständige Rückkopplung an die Basis über das Internet beliebig Antworten finden zu können („Schwarmintelligenz“), und vor allem daran, durch vollständige Transparenz dessen, was die gewählten Vertreter tun, einen neuen politischen Stil, eine neue Kultur zu praktizieren. Undurchsichtige Entscheidungen, Absprachen in „Hinterzimmern“ und Einfluss der Lobby wollen sie nicht („irgendwas mit Internet und Transparenz“). Sie setzen sich für ein bedingungsloses Grundeinkommen, für freie Fahrt im öffentlichen Nahverkehr und für die Legalisierung weicher Drogen ein (*Schilbach* 2011). Seinen Beitrag zahlen muss man auch nicht unbedingt; das machen (im Juni 2012) nur 56,6 % der Mitglieder. Man kann Mitglied bleiben, ohne zu zahlen, darf dann aber nicht mit abstimmen.

Für die Entscheidung, Piraten zu wählen, scheint die Programmatik nicht so wichtig zu sein: Das Programm im Saarland war erst vierzehn Tage vor der Wahl überhaupt fertig – was nicht dafür spricht, dass viele Wähler es kennen konnten – und in Schleswig-

Holstein übernahmen die Piraten große Teile ihres Programms einfach aus Baden-Württemberg („Copy & Paste“) – obwohl vieles davon für das Land im Norden gar nicht passte. Als das auffiel, wurde es schnell repariert. Einer anderen Partei hätten das die Wähler sicher nicht so einfach durchgehen lassen. Das gilt auch für verbale Entgleisungen einzelner Mitglieder (z.B. Frauenförderung als „Tittenbonus“).

Es hat schon einmal eine Partei gegeben, die alles öffentlich verhandeln wollte: Die Grünen. Sie haben aber lernen müssen, dass Wähler Streit nicht unbedingt goutieren, dass bei „Schlachtfesten“, die auf offener Bühne zelebriert werden, immer auch Verletzte zurückbleiben und dass zur Politik auch vertrauliche Sondierungen gehören.

Die Piraten wollen das alles noch einmal ausprobieren. Im digitalen Zeitalter ergeben sich aus ihrer Sicht mit Instrumenten wie *Liquid Democracy*, *Adhocracy* oder dem Piratenwiki neue Chancen für Teilhabe und Transparenz, die es vorher so nicht gegeben hat. Man brauche kein Programm, heißt es, weil es genüge, ein Betriebssystem zu sein (*Häusler* 2011, S. 54). Das Credo der Piraten lautet: Wo das Internet ist, ist Demokratie nicht mehr zu unterdrücken (ebenda, S. 119).

Wir alle haben unsere kleineren und größeren Geheimnisse, von denen wir nicht möchten, dass andere sie erfahren. Das gilt für den einzelnen Menschen, für soziale Beziehungen, für Organisationen und für Institutionen, für Unternehmen wie für Ministerien. Die Welt ist voller Geheimnisse und noch immer voller Rätsel. Bei Geheimnissen handelt es sich um sensible Informationen, die anderen, für die sie durchaus von Interesse sein könnten, nicht bekannt sein sollen, die für sie nicht einsehbar sind.

Wenn Menschen, denen wir ein Geheimnis anvertraut haben, dieses verraten, dann können wir ihnen die Freundschaft kündigen oder die Scheidung einreichen. Wer Betriebsinterna ausplaudert oder Staatsgeheimnisse verrät, muss mit Strafe rechnen. Während das Betriebsgeheimnis technische Aspekte der Produktion umfasst, meint Geschäftsgeheimnis kaufmännische Aspekte. Beim Verrat von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen droht eine Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder eine Geldstrafe, in besonderen Fällen sogar eine Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren (§ 17 UWG). Verrat ist ein besonders schwerer Vertrauensbruch, der die angenommene Loyalität verletzt.

Für staatliche Geheimnisse gibt es unterschiedliche Geheimhaltungsstufen. Über das „normale“ Amts- und Dienstgeheimnis hinaus sind das die Stufen: Vertraulich, Geheim, Streng Geheim („Verschlussache – Nur für den Dienstgebrauch“). Wer solche Geheimnisse offenbart, muss ebenfalls mit Strafe rechnen. Die Aufgabe des strafrechtlichen Staatsschutzes (§§ 80–92 b StGB) besteht darin, den Bestand des Staates, seine Sicherheit und die verfassungsmäßige Ordnung zu schützen. Dabei unterscheidet man traditionell zwischen Hochverrat und Landesverrat: „Der erstere bezieht sich auf jede Straftat, die sich gegen den inneren Bestand des Staates, also gegen die Staatsverfassung, die Staatsgewalt oder das Staatsoberhaupt richtet, während Landesverrat alle Handlungen kriegerischen und nichtkriegerischen Charakters umschließt, die die äußere Sicherheit des Staates berühren“ (*Boveri* 1976, S. 780).

Der Gegensatz zu Geheimnis ist nicht Bekanntmachung, Offenbarung oder Transparenz, sondern Verrat. Eine Gesellschaft, in der Indiskretion, Illoyalität und Verrat zu leitenden Prinzipien würden, statt rechtlich und moralisch geächtet zu sein, könnte kaum funktionieren. Sie wäre von einer „Kultur des Misstrauens“ durchsetzt. *Margret Boveri* hat in ihren Studien zum „Verrat im 20. Jahrhundert“ einerseits darauf hingewiesen, dass aller radikale politische Wechsel mit Verrat anhebe, aber andererseits auch festgehalten: „Verrat ist Vertrauensbruch“ (*Boveri* 1976, S. 779).

Privatheit meint mehr als die kleineren und größeren Geheimnisse, die wir alle mit uns herumtragen. Sie meint eine Sphäre, in die wir uns zurückziehen können und die niemanden – außer vielleicht die Familie und die Freunde – etwas angeht – besonders den Staat nicht, aber auch die Wirtschaft und die Gesellschaft nicht. Die amerikanischen Juristen *Samuel Warren* und *Louis D. Brandeis* haben schon 1890 Privatheit als das Recht definiert, von anderen in Ruhe gelassen zu werden („the right to be let alone“ [*Scherz/Höch* 2011, S. 20]).

Das Gegenteil von Privatheit ist Öffentlichkeit. Wer sich in der Öffentlichkeit bewegt, muss damit rechnen, beobachtet zu werden; wer sich in die Privatsphäre zurückzieht, will das gerade nicht: „Hier bin ich Mensch, hier darf ich’s sein“ (*Goethe*, *Faust I*, Vers 4610). Hier kann er seinen Gefühlen – wie Angst, Scham oder Ärger – freien Lauf lassen, ohne sich rechtfertigen zu müssen, hier kann er seine Bedürfnisse ausleben. Zur Würde des Menschen gehört das Recht, frei darüber befinden zu können, ob und wie er in der Öffentlichkeit stattfinden will (*Scherz/Höch* 2011, S. 23f.).

Die Grenzlinie zwischen Privatsphäre und Öffentlichkeit ist nicht starr, sondern verändert sich im Laufe der Geschichte: weil sich die sozialen Normen wandeln, wie man sich zu verhalten hat, und weil es neue technische Möglichkeiten gibt, die Privatsphäre zu durchlöchern. Sie ist auch nicht eindeutig markiert, sondern zwischen „öffentlich“ und „privat“ gibt es eine breite Grauzone. Diese Grauzone besser auszuleuchten, darum drehte sich immer der Streit um die Frage, was noch als private Angelegenheit gelten kann und was schon eine öffentliche Angelegenheit ist. Diese Frage müssen die Medien jeden Tag für sich beantworten, wenn sie etwas über Prominente erfahren; diese Frage muss aber auch die Gesellschaft immer wieder neu für sich beantworten. In der Bonner Republik galt als *common sense*, über die Geliebte eines verheirateten Politikers nicht zu berichten, sondern nur über Verfehlungen im öffentlichen Amt. In der Berliner Republik müssen Politiker damit rechnen, auch in ihrem Privatleben regelrecht ausspioniert zu werden (*Scherz/Höch* 2011, S. 16). Seit es Internet gibt, *YouTube* und Handy-Cameras, mit denen jeder schnell ein Bild machen kann, können sich Prominente kaum noch ungestört bewegen.

Bei allem Streit war doch bisher klar, dass es so etwas wie eine Privatsphäre geben muss, wenn der Mensch als Mensch existieren will, und dass Verrat sich nicht gehört und geahndet werden muss. Eine *totale* Öffentlichkeit hat jedenfalls bis vor wenigen Jahren noch niemand gefordert, auch wenn öfter vehement um *mehr* Öffentlichkeit gestritten wurde („auch das Private ist politisch“). Und dass Unternehmen ihre Planungen, Entwicklungen und Innovationen schützen und auch der Staat gewisse Informationen vertraulich behandelt, war nicht grundsätzlich umstritten. Jedenfalls wurde nicht offensiv dafür geworben, Betriebsinterna und Staatsgeheimnisse auszuplaudern. Allenfalls gab es im Einzelfall ein gewisses Verständnis, bestimmte Interna öffentlich gemacht zu haben („Pentagon-Papiere“, *Watergate*). In diesen Fällen handelte es sich jedoch um eine bewusste Irreführung der Öffentlichkeit durch Amtsträger oder eindeutig um Machtmissbrauch. Für Illoyalität und Verrat gab es jedenfalls hohe moralische Hürden.

Dieser Grundkonsens scheint inzwischen ins Wanken zu geraten. „*The age of privacy is over*“, verkündet zum Beispiel kurz und bündig *Facebook*-Gründer Mark Zuckerberg (zitiert nach *Scherz/Höch* 2011, S. 5). Privatheit gebe es künftig schlicht nicht mehr. Und Julian Assange, der Gründer von *WikiLeaks*, versteht seine Plattform als eine soziale Bewegung zur Aufdeckung von Geheimnissen (insbesondere von Regierungen, von westlichen Regierungen) (*Rosenbach/Starck* 2011). „Kollateralschäden“, also Gefahren für

Leib und Leben unschuldiger Menschen, werden bei dem Streben nach *totaler Transparenz* in Kauf genommen: Hauptsache, keine Geheimnisse mehr (Khatchadourian 2011, S. 11ff., hier S. 41).

Es ist eine merkwürdige Koalition von kommerziellen „Datenfressern“ wie *Facebook*, *Google & Co.* (Kurz/Rieger 2011) und *Hackern* wie Assange, die sich anschickt, wesentliche Koordinaten unserer Demokratie zu verschieben. Während die einen primär den „gläsernen Bürger“ ins Visier nehmen, aber auch gerne staatliche Daten ausbeuten würden („*Open Data*“), zielen die anderen vorrangig auf den „gläsernen Staat“. Dass beide selbst nicht sehr transparent agieren und sich nur ungern in die Karten gucken lassen, gehört zur Ironie der Geschichte. Das Spannungsfeld von Privatheit und Öffentlichkeit und von Geheimnis und Verrat, in dem wir uns bisher bewegt haben, würde sich jedenfalls deutlich verändern: Keine Geheimnisse mehr, keine Privatheit mehr. Es droht die totale Transparenzgesellschaft (Han 2012b).

Im Folgenden soll gefragt werden, welche Positionen die Piraten in dieser Debatte vertreten und wie sich diese von anderen Auffassungen in der Netzgemeinde unterscheiden. Dabei geht es zunächst um die Privatheit des Bürgers (2.) und dann um Geheimnisse des Staates (3.). Würde es gelingen, „den Staat nackt zu machen“, dann würden sich – so die These – die Gewichte zwischen Wirtschaft und Staat, aber auch zwischen Demokratien und Diktaturen weiter zu seinen Ungunsten verschieben (4.). *Totale Transparenz* (nur) von Bürger und Staat ist jedenfalls kein erstrebenswertes Ziel. Die Diskussion darüber hat noch kaum begonnen. Es wird Zeit, sich einzumischen.

## 2. Ist Privatheit des Menschen out?

Die Ursprünge der Piraten gehen zurück auf die „*Declaration of the Independence of Cyberspace*“, die John Perry Barlow formuliert hat (siehe unten), und Versuchen in Schweden, dem Phänomen des *Downloading* und Schwarzbrennens von Alben und Filmen Herr zu werden. Als Gegenbewegung gründete sich dort am 1. Januar 2006 die weltweit erste Piratenpartei (Piratpartiet) (Häusler 2011, S. 19ff.; Zolleis/Prokopff/ Strauch 2010, S. 8ff.).

In der Uppsala-Erklärung, die 2009 auf der Konferenz der *Pirate Parties International* (PPI), einer Dachorganisation der nationalen Parteien, verabschiedet wurde, ging es u.a. um die Stärkung der Bürgerrechte durch Transparenz in der Regierungsarbeit und um das Recht auf anonyme Kommunikation auch auf digitalen Kanälen (Häusler 2011, S. 41ff.).

Im Grundsatzprogramm der deutschen Piraten heißt es: „Der Schutz der Privatsphäre und der Datenschutz gewährleisten Würde und Freiheit des Menschen.“ Die überwachte Gesellschaft entstehe allein schon dadurch, dass sie „technisch möglich“ geworden sei und den Interessen von Wirtschaft und Staat gleichermaßen diene. Dieser Überwachung sage man entschieden den Kampf an. „Das Recht auf Wahrung der Privatsphäre ist ein unabdingbares Fundament einer demokratischen Gesellschaft.“ Jedem Bürger müsse das „Recht auf Anonymität“ garantiert, das Briefgeheimnis solle zu einem generellen Kommunikationsgeheimnis erweitert werden. Der vorherrschende Kontrollwahn stelle eine weitaus ernsthaftere Bedrohung unserer Gesellschaft dar als der internationale Terrorismus (abgedruckt bei Häusler 2011, S. 147ff.).

Diese Position entspricht der sogenannten Hacker-Ethik mit ihrem Grundsatz: „Private Daten schützen, öffentliche Daten nützen“ (Heller 2011, S. 111). Dieser Punkt wurde

in den achtziger Jahren vom Chaos Computer Club jenen Grundsätzen hinzugefügt, die schon länger in der Szene kursierten. Dabei ging es darum, den Schutz der Privatsphäre des Einzelnen mit dem freien Zugang von Informationen zu verknüpfen, welche die Allgemeinheit betreffen. Dieser Kodex bietet eine gewisse Orientierung, ist aber weder abschließend noch verbindlich.

In diesem Sinne weisen auch *Constanze Kurz* und *Frank Rieger* vom Chaos Computer Club darauf hin, „dass die lautesten Beschwörer des ‚Endes der Privatsphäre‘ die größten Profiteure dieser propagierten Entwicklung sind“ (*Kurz/ Rieger* 2011, S. 9), und raten zur Vorsicht: „Sich der Bedeutung der Privatsphäre bewusst zu werden, darüber nachzudenken, wo die Grenzen sind, was man wirklich für sich behalten will, ist der erste Schritt zur digitalen Mündigkeit. Jeder von uns hat etwas zu verbergen – die Frage ist immer nur, vor wem“ (ebenda, S. 11). Ihre Ratschläge – u.a. für jeden Service möglichst ein anderes Pseudonym zu verwenden (ebenda, S. 265; siehe auch *Kotteder* 2011) – dürften manchen Nutzer von Computer und Internet überfordern. Aber dass es der Schutz der Privatsphäre ist, der den Menschen vor dem Druck des Konformismus bewahrt, das habe der Jurist *Edward Bloustein* schon in den sechziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts geschrieben (ebenda, S. 271).

Diese Position ist in der Netzgemeinde durchaus umstritten. Als *Constanze Kurz* diejenigen, die anderer Meinung sind, öffentlich als „Post-Privacy-Spackos“ titulierte, nahmen diese den Fehdehandschuh gerne auf und kämpften seither unter „Spackeria“ gegen ein Festhalten an der Privatsphäre ([www.spackeria.de](http://www.spackeria.de)). „Wir haben ja nichts dagegen, dass sich Leute im Netz nackig machen können“, erklärte *Kurz*. „Man soll es nur nicht als Lebensstil, als soziale Norm propagieren.“ *Frank Rieger*: „Wir halten Post Privacy als Lebensstil für einen Irrweg“, ein „ziemlich durchsichtiges Manöver von Google und Facebook“ (zitiert bei: *Seeliger* 2010).

Für den Blogger *Christian Heller* hingegen ist die Privatsphäre ein Auslaufmodell: „Wir treten ein in das Zeitalter der ‚Post-Privacy‘: in ein Leben nach der Privatsphäre“. Es lohne sich nicht, sie zu verteidigen, denn dieser Kampf sei längst verloren. Man könne ihn hier und da noch führen – aber nur aus taktischen Gründen und sicher nicht um jeden Preis. Das Ende der Privatsphäre bedeute nämlich nicht unbedingt den Weltuntergang. „Die Post-Privacy kommt – und wir sollten lernen, das Beste aus ihr zu machen“ (*Heller* 2011, S. 7f.).

Laut dem amerikanischen Futuristen *David Brin* müssen wir unsere Freiheit anders verteidigen, als gegen die allgegenwärtige Überwachung anzukämpfen. Wenn wir gegenüber den Mächtigen schon keine Geheimnisse mehr bewahren könnten, dann sollten diese Daten wenigstens allen zur Verfügung stehen. Totale Überwachung werde dann zur totalen Transparenz. Darin hätten die Unteren weniger zu verlieren als die Oberen. In der Transparenten Gesellschaft, wie er sein Konzept nennt (*Brin* 1999), überwachen die Vielen das Oben, aber sich auch gegenseitig nach links und rechts. Das schwäche die Privatsphäre ebenso wie das Gewaltmonopol (zitiert bei: *Heller* 2011, S. 112f.). Wenn alles offen liege, wenn niemand mehr etwas zu verbergen habe, dann könne auch keiner mehr die Schwächen anderer ausnutzen. Die totale Demokratisierung der Überwachung mache Privatsphäre untereinander unmöglich.

Dass totale Transparenz ein erstrebenswertes Gesellschaftsmodell ist, ist zumindest strittig. Selbst wenn man das bejahen würde, bliebe immer noch die Frage, wie der Weg dahin aussehen könnte. Es ist ja nicht so, dass man von heute auf morgen bei Bürgern, Unternehmen und Staat – und zwar weltweit – einfach auf totale Transparenz umschalten könnte. Wenn aber einzelne Menschen, Unternehmen oder Staaten bereits „gläsern“ sind,

während andere noch ihre Privatsphäre und ihre Geheimnisse schützen, dann machen sich jene sehr verletztlich und angreifbar. Gewalt, Macht und Interessen schmelzen auf dem Weg zu totaler Transparenz nicht einfach dahin (*Schmidt* 2012, S. 8). Intoleranz und Repression gegenüber Menschen, Diskriminierung und Skandalisierung von bestimmten Verhaltensweisen sind jedenfalls nicht ausgeschlossen, nur weil einige für eine offenere und tolerantere Welt kämpfen. Und wer nicht über entsprechenden Speicherplatz und hinreichende Rechenzeit verfügt, der könnte die schiere Menge der Daten bei totaler Transparenz weder auswerten noch sinnvoll nutzen.

Zuvor noch stellt sich die Frage, wer eigentlich darüber entscheidet, dass es künftig keinerlei Privatsphäre mehr geben soll. Mark Zuckerberg? Die „Spackeria“? Technische Sachzwänge? Oder demokratische Mehrheiten? Wer bestimmte Entwicklungen, die durch das Internet möglich geworden sind, als unabweisbar darstellt, versucht sich im Grunde einer öffentlichen Diskussion und demokratischer Entscheidung zu entziehen. Insofern steckt in Postulaten wie „Ende der Privatheit“ und „totale Transparenz“ ein Stück totalitäres Denken.

Am Rande: Der Schutz der Privatsphäre gehört zu den allgemeinen, unveräußerlichen Menschenrechten. Er findet sich nicht nur in Artikel 12 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948, die inzwischen von den meisten Staaten unterzeichnet worden ist, sondern auch in Artikel 17 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, dem sogenannten Zivilpakt, vom 19. Dezember 1966: „Niemand darf willkürlichen oder rechtswidrigen Eingriffen in sein Privatleben, seine Familie, seine Wohnung und seinen Schriftverkehr oder rechtswidrigen Beeinträchtigungen seiner Ehre oder seines Rufes ausgesetzt werden.“ Und: „Jedermann hat Anspruch auf rechtlichen Schutz gegen solche Eingriffe oder Beeinträchtigungen“ (zitiert nach: *Bundeszentrale* 1999, S. 78).

Dass keineswegs alle Hacker private Daten respektieren, zeigte die Veröffentlichung der Namensliste der Unterstützer des Aufrufs „Wir sind die Urheber!“ samt Adressen, Geburtsdaten und Telefonnummern im Netz. Ihre *Homepages* wurden durch gezielte Angriffe lahmgelegt. Es ging nicht um das bessere Argument, sondern Menschen, die eine andere Auffassung haben, sollten mundtot gemacht werden. Und das auch noch anonym. Eine bemerkenswerte Intoleranz gegenüber Andersdenkenden – und kein schöner Ausblick auf die Gesellschaft, die da auf uns zukommen soll.

Das von *Google* finanzierte „Co:llaboratory Internet & Gesellschaft“ stellt zu Recht fest, „dass politische Entscheidungen zu Privatheit und Öffentlichkeit auf fundamental unterschiedliche Gesellschaftsmodelle hinauslaufen“ (2011, S. 12). Klar sei jedenfalls, dass Privatheit (Verschlossenheit) und Öffentlichkeit (Transparenz) neuer Regelungen und Einstellungen bedürften. Entscheidende Stellschraube aller Zukunftsszenarien sei die Kontrollierbarkeit des Informationsflusses (ebenda, S. 58f.). Klar sei auch: „Wenn jede Information überall ist, gibt es keine Privatheit mehr“ (ebd., S. 55). Die Vorstellung einer Intimsphäre bzw. Privatsphäre sei nicht nur „wissenschaftlich überholt“, sondern werde auch „durch das Internet für jedermann sichtbar in Frage gestellt“. Wir hätten zwar eine personale Identität, würden uns aber in verschiedenen sozialen Strukturen mit verschiedenen *Personas* (früher hätte man Rollen gesagt) bewegen. Diese Vielfalt lasse sich weder technisch modellieren noch von einem normalen Benutzer beherrschen. Insofern sei ein solches Konzept nicht praktikabel (ebenda, S. 27). So einfach ist das.

Was totale Transparenz künftig bedeuten könnte, zeigt ein Strategiepapier „Das Beschäftigungsmodell der Zukunft“ des Software-Konzerns IBM (*Dettmer/Dohmen* 2012, S. 62ff.): Künftig soll nur noch eine kleine Kernbelegschaft, die für strategische Fragen

und das Management des Unternehmens zuständig ist, eine feste Anstellung bekommen. Für Projekte und für Dienste am Kunden hingegen sollen – je nach Bedarf – für einige Tage, Wochen, Monate oder Jahre jeweils irgendwo auf der Welt Mitarbeiter angeheuert werden, die ihre Arbeitskraft auf einer Internetplattform nach dem Vorbild von *Ebay* anbieten können. Die Menschen, die auf die Plattform gelassen werden, würden nach einem „Zertifizierungsmodell“ (Blau, Silber oder Gold) – je nach Qualifizierung und Befähigung – gekennzeichnet, aber auch nach ihrer „digitalen Reputation“ bewertet, nämlich ihren bisherigen Leistungen, pünktlichem Erscheinen, Termintreue, fristgerechten Abrechnungen, aber auch sozialem Engagement. Das berufliche Profil würde sich mit den Bewertungen bisheriger Auftraggeber und früherer Kollegen zu einer Art elektronischem Lebenslauf verdichten, der von Firmen aus aller Welt auf der Plattform eingesehen werden kann. Über „virtuelle Kioske“ sollen sie Zugriff auf das Personal erhalten und entscheiden können, wen sie anheuern wollen und wen nicht.

Nationales Arbeitsrecht, bestehende Tarifverträge und verbindliche Lohnregelungen spielen dann keine Rolle mehr. Schon jetzt halten viele Konzerne rund zwanzig Prozent ihrer Belegschaft durch Zeitarbeit, Werkverträge, Befristung oder *Outsourcing* flexibel. Die Zahl der unbefristeten Vollzeitstellen ist von 1999 auf 2009 um 18,5 Prozent gesunken. Nur noch etwa die Hälfte aller Arbeitnehmer hat eine feste Stelle, zugleich sind atypische Erwerbsformen wie Leiharbeit um fast 79 Prozent angestiegen (*Dettmer/Dohmen* 2012, S. 63). Dass manche, die sich als „digitale Bohème“ betrachten, das „Leben jenseits der Festanstellung“ sogar noch glorifizieren (*Friebe/Lobo* 2006), sei hier nur am Rande erwähnt.

Wer sich den Spielregeln des neuen Modells unterwirft, ist lückenlos transparent. Wer sich verweigert, kommt nicht auf die Bewerberliste („Talent Cloud“). Wessen „digitale Reputation“ nicht die Beste ist, hat – weltweit – kaum eine Chance, erwählt zu werden. Dass jemand eine Zeit lang nicht perfekt funktioniert hat, weil es in der Ehe kriselte oder aus anderen Gründen, kann leicht zum Verhängnis werden: Was im elektronischen Werdegang steht, wird niemals vergessen. Keine Geheimnisse mehr, keine Privatheit mehr – eine „schöne neue Welt“ (*Aldous Huxley*).

### 3. Auf dem Weg zum gläsernen Staat?

Die Piraten setzen sich zwar für ein Recht zur Wahrung der Privatsphäre ein, plädieren beim Staat aber für völlige Transparenz. Der Einblick in die Arbeit von Verwaltung und Politik auf allen Ebenen der staatlichen Ordnung sei ein fundamentales Bürgerrecht, heißt es im Grundsatzprogramm. Man müsse vom „Prinzip der Geheimhaltung“ zu einem „Prinzip der Öffentlichkeit“ kommen. Zur „Transparenz aller staatlichen Prozesse“ gehöre unter anderem, dass ein jeder „effizient, komfortabel und mit niedrigen Kosten“ Zugang zu staatlichen Informationen bekommen müsse und dass ein jeder unabhängig von persönlicher Betroffenheit und ohne irgendwelche Begründungen überall „Einsicht in die Aktenvorgänge“ nehmen könne. Gewisse Schranken finde dieses Recht im Schutz von Persönlichkeitsrechten, in der nationalen Sicherheit, zur Verhinderung von Straftaten und ähnlichem. Diese Ausnahmen seien aber „möglichst eng und eindeutig“ zu formulieren, damit nicht ganze Behörden oder Verwaltungsbereiche ausgeklammert werden könnten. Gemäß dem Recht auf Anonymität, das sie für die Bürger fordern, setzen sich die Piraten bei der von ihnen geforderten „Kennzeichnungspflicht für Polizeibeamte“ immerhin dafür

ein, dass diese pseudonym (z.B. in Form einer Nummer) gestaltet werden darf (zitiert wiederum bei *Häusler* 2011, S. 151ff.).

Dass jeder einfach in alle Akten aller Behörden gucken darf, entspricht nicht der deutschen Verwaltungstradition. Dort, wo Anträge bearbeitet werden, handelt es sich immer um personenbezogene Daten. Aber auch in den meisten anderen Akten dürfte es Verweise auf handelnde Personen geben. Die Verwaltung ist in ihrem Handeln an Recht und Gesetz und an die Programme gebunden, die das Parlament beschließt. Sie soll diese Vorgaben ohne Ansehen der Person umsetzen, also „neutral“, gerade ohne irgendwelche Einflüsterungen von Nachbarn, Lobbyisten oder Verbänden. Wenn die Mitarbeiter in den Behörden damit rechnen müssten, dass jeder ihrer Vermerke – auch die fachliche und/oder politische Bewertung von Eingaben – von jedermann gelesen werden kann, dann würde sich die Verwaltungspraxis radikal verändern.

Die Position der Piraten entspricht der alten Hacker-Ethik: „Private Daten schützen, öffentliche Daten nützen.“ Wenn aber nichts mehr behördenintern bleibt, muss(ten) die Mitarbeiter sich überlegen, was man überhaupt noch aufschreibt und zu den Akten gibt. Lobbyisten dürften sich freuen, lesen zu können, was in der Verwaltung über ihre Vorstöße gedacht wird, während ihre eigenen Planungen geheim bleiben. Opposition und Medien könnten jederzeit mitlesen, wie Regierung und Verwaltung sich positionieren. Ein „gläserner Staat“ würde letztlich keine vertraulichen Informationen mehr bekommen.

Unsere alte Welt kannte (und kennt) aus guten Gründen eine ganze Reihe von Geheimnissen. Nicht nur Staatsgeheimnisse, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, sondern auch das Bankgeheimnis und das Beichtgeheimnis, das Arztgeheimnis und das Anwaltsgeheimnis, das Steuergeheimnis und das Sozialgeheimnis – um nur einige zu nennen. Wir kennen nicht nur das Amtsgeheimnis und das Meldegeheimnis (§ 5 MRRG), sondern auch das Briefgeheimnis und das Fernmeldegeheimnis. Wenn jeder in alle Akten von Behörden gucken dürfte, dann gäbe es viele dieser Geheimnisse faktisch nicht mehr.

Menschen, die durch ihren Beruf ein Wissen über andere Menschen erwerben, das diese keinem Dritten anvertrauen würden, wenn sie nicht sicher sein könnten, dass es dann immer noch geheim bleibt, haben nicht nur das Recht, vor Polizei und Justiz das Zeugnis zu verweigern (§§ 53, 53a StPO, §§ 383 f. ZPO), sondern geradezu die Pflicht, dieses Wissen zu bewahren. Wer sich nicht daran hält, muss mit strafrechtlichen Sanktionen (§ 203 StGB) und auch mit standesrechtlichen Disziplinarmaßnahmen rechnen (*Heckmann/Seidl/Maisch* 2012).

Das Seelsorge- oder Beichtgeheimnis basiert eigentlich auf dem Kirchenrecht, ist aber staatlich anerkannt. Danach haben auch Geistliche das Recht und die Pflicht, das Zeugnis über das, was ihnen unter dem Siegel der Verschwiegenheit anvertraut worden ist, zu verweigern (§ 53 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 StPO). Ähnliches gilt für Journalisten.

Auch Ärzte – ob in öffentlichen Krankenhäusern oder mit privater Praxis – sind verpflichtet, über all das, was ihnen ein Patient anvertraut, zu schweigen. In ihrer Praxis müssen die Rechner so eingestellt sein, dass niemand zufällig Daten von Patienten auf dem Bildschirm einsehen kann. Für Banken sind Abstände zwischen den Beratungszonen vorgeschrieben, damit niemand etwas über die finanziellen Verhältnisse eines anderen hören kann. Eine ärztliche Schweigepflicht wird sogar schon für den bloßen Namen des Patienten angenommen sowie für die Tatsache, dass jemand überhaupt einen Arzt konsultiert hat.

Sinn und Zweck beruflicher Schweigepflichten ist es, eine Vertrauensbasis zwischen Arzt und Patient, zwischen Anwalt und Mandant und zwischen jenen, die sozialer Unterstützung bedürfen, und denen, die das zu prüfen und zu bewilligen haben, zu schaffen.



Wer wäre schon bereit, seine finanziellen Verhältnisse lückenlos zu offenbaren und über Möglichkeiten, eventuell Steuern zu sparen, bereitwillig zu diskutieren, wenn er nicht sicher sein könnte, dass der Steuerberater dichthält? Während man in anderen Ländern die Steuererklärungen von anderen problemlos einsehen kann, ist das Steuergeheimnis in Deutschland besonders geschützt (§ 30 AO). Es bindet nicht nur die Steuerberater und ihre Gehilfen, sondern auch die Finanzbehörden. Das ist der Grund, warum diese auf eigenen Rechenzentren innerhalb der Verwaltung bestehen und elektronische Steuerbescheide besonders verschlüsselt sein müssen (§ 87 Abs. 1 Satz 3 AO).

Ein Verteidiger, der erfolgreich sein will, muss wissen, was sein Mandant tatsächlich angestellt hat. Nur dann kann er eine Strategie wählen, die nicht durch überraschende Vorhaltungen des Staatsanwalts obsolet werden kann. Ein Straftäter wird aber nur erzählen, was er wirklich angestellt hat, wenn er sicher sein kann, dass der Anwalt das für sich behält. Die anwaltliche Schweigepflicht schützt nicht nur den Einzelnen, sie liegt – so schwer dies bei einzelnen Fällen nachvollziehbar erscheinen mag – in unser aller Interesse, da nur so eine funktionierende Rechtsordnung zustande kommen kann. Anwälte können ihre Mandanten nicht richtig beraten, wenn sie nicht wissen, was wirklich passiert ist. Und diejenigen, die etwas angestellt haben, werden alles leugnen, wenn sie nicht sicher sein können, dass der Anwalt mit vertraulichen Eingeständnissen professionell umgeht.

Wenn wir mit anderen Menschen nicht unter vier Augen, sondern über größere Strecken kommunizieren wollen, dann unterliegt auch diese Kommunikation – ob mit dem Anwalt oder mit der Freundin – dem Geheimnisschutz (Art. 10 GG). Das Briefgeheimnis schützt den Inhalt von Briefen, die wir verschicken, das Postgeheimnis schützt den Inhalt von Paketen und sonstigen Sendungen, die von Postdienstleistern befördert werden, und das Fernmeldegeheimnis schützt unsere Telefonate und unseren Mail-Verkehr. Es schützt „alle technisch verfügbaren Mittel der unkörperlichen Kommunikation“ (Heckmann/Seidl/Maisch 2012, S. 17).

Jedenfalls ist nicht nur das Abhören, das Aufzeichnen und die Kenntnisnahme des Inhalts geschützt, sondern auch die Erfassung der näheren Umstände, also die Erhebung von Verkehrsdaten wie beispielsweise Informationen über Zeit, Ort und die Art und Weise der elektronischen Kommunikation (Schaar 2009).

Diejenigen, die das Ende aller (staatlichen) Geheimnisse propagieren, sind der Auffassung, diese Schweigepflichten und Schutzrechte brächten letztlich nichts, da staatliche Behörden im Zweifel auch auf vertrauliche Kommunikation zugreifen könnten. Man wähnt sich ohnehin in einem Zeitalter totaler Überwachung (Zeh/Trojanow 2009; Simon/Simon 2008).

Richtig ist, dass der Staat unter bestimmten Umständen in Briefe und Pakete Einblick nehmen und auch Telefonate und Mailverkehre überwachen kann. Dieses Recht dient der Aufklärung von schweren Straftaten und unser aller Sicherheit. Um es ausüben zu können, bedarf es in jedem Einzelfall einer richterlichen Genehmigung. Es ist also nicht so, dass der Staat wahllos einen jeden abhören und überwachen darf. Dann hätten wir in der Tat den „gläsernen Bürger“ ohne jegliche Geheimnisse. Dass es trotz aller Technik und gewaltiger Datenspeicher faktisch nicht möglich ist, selbst wenn das rechtlich zulässig sein sollte, eine große Anzahl Menschen zu überwachen, weil alle Informationen lückenlos dokumentiert und gerichtsfest aufbereitet werden müssen, steht auf einem anderen Blatt.

Daniel Domscheit-Berg, Mitbegründer von *WikiLeaks*, aber dann im Streit mit *Julian Assange* geschieden (Domscheit-Berg 2011a) und jetzt auf dem Weg, eine ähnliche Platt-

form („*OpenLeaks*“) aufzubauen, sieht in dem Recht auf Geheimnisse, „vor allem für Individuen“, das Merkmal einer freien Gesellschaft. „Der Verrat von privaten Geheimnissen ist eine Verletzung.“ Und: „Der Schutz dieser Geheimnisse ist höchstes Gut einer freiheitlichen Gesellschaft. Ihre Wahrung und auch Achtung sind Aufgabe und Pflicht eines jedes (sic!) Einzelnen“ (*Domscheit-Berg* 2011b, S. 99).

Ihnen gegenüber stünden aber die „Geheimnisse von Firmen, Militärs und Regierungen, eben nicht von Individuen, sondern von Organisationen, von Systemen innerhalb unserer Gesellschaft.“ Diese würden Macht konzentrieren und ausüben. Deshalb müsse man sie anders betrachten. Wenn man sie kontrollieren wolle, brauche man Transparenz, „also das Gegenteil von Geheimhaltung“ (*Domscheit-Berg* 2011b, S. 99f.). „Transparenz, eine unabhängige Kontrolle und resultierend die Fähigkeit zur Korrektur von Fehlern sind missionskritisch, denn alles andere führt zur schleichenden Korruption der gesellschaftlichen Subsysteme – und als Folge daraus der Gesellschaft als Ganzes“ (ebenda, S. 102).

Dass sämtliche Staatsgeheimnisse, also Informationen, die vertraulich sind, zwingend zu Amtsmissbrauch und Korruption führen, ist ein Köhlerglaube. Korruption wird bekanntlich allgemein verstanden als „*misuse of public power for private profit*“ (*Joseph A. Senturia*). Viele Informationen würden staatliche Stellen gar nicht bekommen, wenn die Informanten nicht sicher sein könnten, dass sie vertraulich behandelt werden. Offenheit ist die Schwester der Vertraulichkeit. Mit Korruption hat das nichts zu tun. Manchmal geht es in der Politik nur um das richtige *Timing*, mit einer Information auf den Markt zu gehen. Wer den falschen Zeitpunkt wählt oder mit einem Vorschlag aufwartet, der nicht zu Ende gedacht oder noch nicht abgestimmt ist, hat häufig schon verloren.

*Domscheit-Berg* sieht das anders: „Da eine Zunahme von Macht in der Regel mit einer Zunahme des Missbrauchs von Geheimnissen einhergeht, wird der Geheimnisverrat zur Notwendigkeit, diesem Missbrauch entgegenzuwirken, als ein Mechanismus der Checks and Balances von unten.“ In diesem Sinne unterscheidet er zwischen „schlechtem“ Geheimnisverrat und „gutem“ Geheimnisverrat (*Domscheit-Berg* 2011b, S. 103).

Was „gute“ und was „schlechte“ Geheimnisse sind, soll nicht demokratisch entscheiden, gesetzlich geregelt oder an klaren Kriterien orientiert, sondern offenbar jedem selbst überlassen werden. „Das Recht auf Geheimnisverrat ist ebenso wichtig wie das Recht auf Geheimnisse an sich. Viel spezifischer kann man es nicht sagen, alles Weitere wird wohl immer eine Einzelfallentscheidung sein“ (*Domscheit-Berg* 2011b, S. 103). Der Einzelne soll sich also über die Regeln, die für alle gelten, nach eigenem Gusto hinwegsetzen dürfen. Das ist nicht Demokratie, sondern Anarchie. Der Einzelne trägt damit, wenn er sich nicht auf Recht und Gesetz berufen kann, auch das volle Risiko (*Király* 2010, S. 29ff.). Immerhin plädiert *Domscheit-Berg* für „stärkere Gesetze“, „um jene Geheimnisverräter, die Whistleblower, vor Repressalien zu schützen“ (*Domscheit-Berg* 2011b, S. 103).

Ein „Recht auf Geheimnisverrat“ gibt es im Übrigen nicht. Beamte können, wenn sie der Ansicht sein sollten, ihre Führung mache etwas Illegales oder Illegitimes, dagegen *remonstrieren* und sie sind in bestimmten Fällen sogar verpflichtet, Meldung zu machen. Das ist der zentrale Grund dafür, warum es den Status eines Beamten, der unkündbar ist, überhaupt gibt. Das Restrisiko, womöglich versetzt oder nicht befördert zu werden, muss man in Kauf nehmen, wenn es um einen echten Skandal geht. Für die Meldung gibt es allerdings vorgeschriebene Wege innerhalb der Verwaltung, da sich nicht jeder Vorwurf oder Verdacht als berechtigt herausstellt (*Király* 2010). Der Dienstweg soll nicht der Vertuschung dienen, sondern der Behörde die Chance geben, Vorwürfe aufzuklären und ggfs. zur Anzeige zu bringen. Öffentliche Vorverurteilungen bleiben haften, auch wenn sie sich später als

falsch herausstellen. Staat und Verwaltung haben auch eine Fürsorgepflicht gegenüber Amtsträgern.

Mitarbeiter von Unternehmen, die Skrupel haben, dass alles legal oder legitim ist, was man treibt, und das öffentlich machen, müssen mit fristloser Kündigung rechnen. Sie müssen also abwägen, ob etwas so gravierend ist, dass man es öffentlich machen muss und dafür notfalls die Entlassung riskiert. Nicht jeder *Whistleblower* handelt übrigens selbstlos. Wer Bankdaten von Steuersündern verrät, möchte manchmal einfach nur ausgesorgt haben und nicht mehr arbeiten müssen.

Nicht jede Verschlussache, die in Geheimschutzstellen lagert, müsste dort unbedingt liegen. Insofern ist die Diskussion darüber legitim, wie offen der Staat sein soll oder wie verschwiegen er sein darf. Die Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder haben für die Bürgerinnen und Bürger neue Rechte gebracht, in die Verwaltungen hineinzusehen. Dass diese Rechte kaum genutzt werden – wie schon früher längst nicht alle öffentlichen Quellen ausgeschöpft wurden – und auch die vielen Datensätze und Dokumente, die inzwischen ins Netz gestellt werden, nur begrenzt Interesse finden, mag in der Natur der Sache liegen. Vieles von dem, mit dem sich Verwaltung zu beschäftigen hat, ist so spannend nicht. Das muss aber nicht daran hindern, noch mehr Offenheit von Staat und Verwaltung zu fordern (siehe etwa die „Bremer Erklärung“).

Die Forderung nach noch mehr Offenheit von Staat und Verwaltung unterscheidet sich allerdings grundsätzlich von einem individuellen „Recht auf Geheimnisverrat“, das jeder einfach für sich in Anspruch nehmen kann, wenn ihm danach ist. Dieses Plädoyer für Indiskretionen, Illoyalität und Verrat kann nur gutheißen, wer Verschwiegenheit, Loyalität und Geheimnisse für völlig überflüssig hält. Das wiederum würde nicht nur den Staat, sondern unsere ganze Gesellschaft radikal verändern. Gilt dieses Recht auch für Mitglieder von *Anonymus* oder für Mitarbeiter von *OpenLeaks* oder von *Facebook*, *Google & Co.*? Dass diese Gruppierungen und auch die Unternehmen Macht ausüben, dürfte außer Frage stehen (siehe die Beispiele bei *Reissmann/Stöcker/Lischka* 2012). Wie will *Apple* mit neuen Produkten noch Staunen hervorrufen, wenn alle längst wissen, was da kommt? Verrät in Zukunft also jeder jeden? Keine schöne neue Welt.

#### 4. Eine zweifache Schwächung des demokratischen Staates

Dass Privates auch privat bleiben sollte, das war in der deutschen Gesellschaft nach 1945 Konsens. Über die eigene finanzielle Situation, über Krankheiten und Beziehungssorgen redete man nicht – nicht einmal mit Freunden oder Nachbarn und schon gar nicht mit Fremden oder Journalisten (*Scherz/Höch* 2011, S. 17f.).

Während früher Telefonzellen gelb waren und schalldicht isoliert, damit niemand draußen das Gespräch mithören konnte, bekommen wir heute überall ungewollt mit, was andere am Handy erzählen. Menschen entblößen sich im Fernsehen in einer Weise, die früher als peinlich gegolten hätte und versteckt worden wäre. Das Internet bzw. das interaktive Web 2.0, in dem jeder selbst Inhalte einstellen kann, ohne dass es professionelle Filterinstanzen gäbe, verstärkt diesen Trend zur öffentlichen Selbstdarstellung. „Der Insasse des digitalen Panoptikums ist Opfer und Täter zugleich“ (*Han* 2012b, S. 82).

Zum Konsens, den wir früher hatten, gehörte auch, dass es neben privaten Geheimnissen auch staatliche Geheimnisse gibt: Geheimdiplomatie, vertrauliche *backchannels* zwischen West und Ost, diskrete Sondierungen zwischen konkurrierenden Parteien oder ver-

feindeten Nationen (wie Israelis und Palästinensern), das Arkanum der Kabinette. Dass Regierungen eine geschützte Sphäre brauchen, in der sie offen strategische und taktische Fragen abwägen können, hat das Bundesverfassungsgericht mehrfach anerkannt. Auch zum Amtsgeheimnis und zum Geheimnisverrat gibt es eine gesicherte Rechtsprechung.

Man mag, wie gesagt, darüber streiten, ob alles, was als Verschlussache („VS – Nur für den Dienstgebrauch“) in Geheimschutzstellen abgeheftet ist, wirklich so bedeutsam ist, dass es dort lagern muss. Aber dass man, wenn man Politik machen will, nicht immer offen über alles reden kann, was man weiß oder erfährt, war jedenfalls bisher nicht strittig. Ohne Vertraulichkeit zu garantieren, würde man manche Informationen gar nicht erst bekommen. Das gilt keineswegs nur für Nachrichtendienste. Insofern ist gegen eine Diskussion darüber, ob *mehr* Transparenz möglich und sinnvoll ist, überhaupt nichts einzuwenden, wohl aber gegen Forderungen nach *totaler* Transparenz. Denn diese Forderung entspringt totalitärem Denken. Schon bei Rousseau lasse sich beobachten, schreibt *Byung-Chul Han*, „dass die Moral totaler Transparenz notwendig in Tyrannei umschlägt“ (*Han* 2012b, S. 72). Am Ende stehe eine inhumane Kontrollgesellschaft.

Die Verfechter einer totalen Transparenz argumentieren hingegen, nur so ließen sich Machtmissbrauch und Korruption eindämmen. Dass keine Organisation erfolgreich sein kann, die von vornherein alles öffentlich verhandelt, und dass es durchaus sinnvoll sein kann, Papiere vertraulich zu behandeln, bis sie einen gewissen Reifegrad erreicht haben, das verstehen sie nicht. Mit Korruption und Missbrauch hat das alles nichts zu tun, sondern lediglich mit notwendigen Spielregeln und bewährten Verfahren. Dass gerade jene, die von anderen totale Transparenz einfordern, sich wie Sekten oder Geheimdienste verhalten, wenn es um Informationen über handelnde Personen und die Organisation und ihre Pläne handelt, gehört zur Ironie der Geschichte.

*Byung-Chul Han*, der an der Hochschule für Gestaltung in Karlsruhe Philosophie lehrt, hat darauf hingewiesen, dass man die Tragweite von Transparenz verkenne, wenn man sie nur auf mehr Demokratie oder die Bekämpfung von Korruption reduziere. Transparenz manifestiere sich heute als „ein systemischer Zwang“, der alle gesellschaftlichen, ökonomischen und politischen Prozesse erfasse und sie einer tief greifenden Veränderung unterwerfe. Die Transparenzgesellschaft sei eine Positivgesellschaft, wo sich alle Handlungen einem berechen-, steuer- und kontrollierbaren Prozess unterwerfen, eine „Hölle des Gleichen“. Transparenz sei ein Instrument der Kontrolle und der Überwachung, ein „neues Wort für Gleichschaltung“ (Ulrich Schacht) (*Han* 2012a, S. 41).

Das Bestreben, durch Transparenz Vertrauen zu schaffen, berge einen Widerspruch in sich. Denn Vertrauen sei nur möglich in einem Zustand zwischen Wissen und Unwissen. Wenn alles bekannt sei, erübrige sich Vertrauen: „Wo die Transparenz herrscht, ist kein Raum für das Vertrauen.“ Statt „Transparenz schafft Vertrauen“ sollte es eigentlich heißen: „Transparenz schafft Vertrauen ab.“ In einer auf Vertrauen beruhenden Gesellschaft entstehe keine penetrante Forderung nach Transparenz. Die Transparenzgesellschaft sei eine „Gesellschaft des Misstrauens und des Verdachts, die aufgrund schwindenden Vertrauens auf Kontrolle setzt“ (*Han* 2012b, S. 78f.).

Ein Mehr an Information bringe allein keine systemische Erneuerung oder Veränderung hervor. Die Ideologie der „Post Privacy“, die im Namen der Transparenz eine totale Preisgabe der Privatsphäre fordere, sei nicht minder naiv: „Der Mensch ist nicht einmal sich selbst transparent.“ Gerade die fehlende Transparenz des anderen erhalte eine Beziehung lebendig. *Han* zitiert *Georg Simmel*: „Die bloße Tatsache des absoluten Kennens, des psychologischen Ausgeschöpftahabens ernüchert uns auch ohne vorhergehenden Rausch, lähmt die

Lebendigkeit der Beziehungen. Die fruchtbare Tiefe der Beziehungen, die hinter jedem geoffenbarten Letzten noch ein Allerletztes ahnt und ehrt, ist nur der Lohn jener Zartheit und Selbstbeherrschung, die auch in dem engsten, den ganzen Menschen umfassenden Verhältnis noch das innere Privateigentum respektiert, die das Recht auf Frage durch das Recht auf Geheimnis begrenzen lässt.“ Die menschliche Seele brauche offenbar Sphären, wo sie bei sich sein könne, ohne die Sorge um den Blick des anderen: „Eine totale Ausleuchtung würde sie ausbrennen“, totale Transparenz womöglich zu einer Art *Burn-out* der Seele führen. Ganz transparent sei nur die Maschine. Eine transparente Beziehung sei eine tote Relation, der jede Anziehung fehle: „Transparent ist nur das Tote“ (*Han* 2012a, S. 41).

*Han* hat nichts gegen die Verteidigung der Menschenrechte oder die Bekämpfung der Korruption. Seine Kritik gilt der Ideologisierung, Fetischisierung und Totalisierung von Transparenz. Ihn treibt die Sorge um, „dass die Transparenzgesellschaft heute in eine Kontrollgesellschaft umzuschlagen droht“ (*Han* 2012a, S. 41).

Der Hinweis von *Niklas Luhmann*, dass man Kontrolle – aus zeitlichen und aus fachlichen Gründen – ernsthaft „nur im Hauptberuf“ ausüben könne (*Luhmann* 2009, S. 77), scheint bei den Verfechtern totaler Transparenz und Kontrolle noch nicht angekommen sein. Der normale Bürger, der seine Familie ernähren muss und noch andere Interessen hat, wäre mit einer lückenlosen Überwachung von Politik und Staat überfordert. Er überlässt diese Aufgabe der Opposition und den Medien, den Rechnungshöfen und Gerichten – und zieht daraus bei der nächsten Wahl seine Schlüsse.

Der Zwang zur Transparenz sei letzten Endes, so *Han*, kein ethischer oder politischer, sondern ein ökonomischer Imperativ: „Ausleuchtung ist Ausbeutung.“ Der transparente Kunde sei der neue Insasse, ja der neue *Homo sacer* des ökonomischen Panoptikums. Die Besonderheit des digitalen Panoptikums sei, dass seine Bewohner selbst an dessen Bau und an dessen Unterhaltung aktiv mitarbeiten, indem sie sich zur Schau stellen und entblößen. Deshalb vollziehe sich heute die Überwachung nicht als Angriff auf die Freiheit (*Zeh/Trojanow* 2009): „Vielmehr fallen Freiheit und Kontrolle in eins – wie auch der transparente User Opfer ist und Täter zugleich.“ Jeder baue fleißig mit am Panoptikum der Netze (*Han* 2012a, S. 41).

Nicht erst der Ruf nach totaler Transparenz und dem völligen Abbau staatlicher Geheimnisse und der beamtenrechtlichen Verschwiegenheitspflicht, sondern schon die Diskussion um „*Open Government*“ und „*Open Data*“ zielt auf eine weitere Machtverschiebung zwischen Staat und Wirtschaft. Dass die Nationalstaaten Mühe haben, ihrer Rolle gerecht zu werden, zeigen nicht nur die Turbulenzen auf den Finanzmärkten. Der „gläserne Staat“ würde gegenüber einer Wirtschaft, die ihre eigenen Pläne und Strategien sorgsam geheim hält, noch weiter ins Hintertreffen geraten. Die ohnehin prekäre Balance zwischen Wirtschaft und Staat würde noch weiter aus dem Lot geraten.

In einer Demokratie haben die Bürger vielfältige Möglichkeiten, sich über staatliches Handeln zu informieren. Vieles, was früher nur als gedrucktes Papier zugänglich war, steht heute im Netz. Die Medien berichten ständig darüber, was innerhalb der Regierung gedacht wird; selbst Politiker *twittern* inzwischen. Wer noch mehr wissen will, kann sich auf die Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder berufen. Staatliches Handeln ist – jedenfalls in Demokratien – heute transparenter denn je. Und darin läge eine zweite Schwächung durch totale Transparenz: Für Diktaturen gälte das nicht, sie würden sich weiter abschotten. In ihnen zählt das private Geheimnis nichts und das staatliche alles.

Ob man die doppelte Schwächung des demokratischen Staates durch totale Transparenz – gegenüber der Wirtschaft, gegenüber Diktaturen – für sinnvoll hält oder nicht,

muss letztlich jeder für sich selbst entscheiden. In Demokratien darf man das bekanntlich, auch wenn manche Verfechter totaler Transparenz und des „Endes der Privatsphäre“ mit demokratischen Spielregeln eher auf Kriegsfuß zu stehen scheinen. Ihnen möchte man mit *Byung-Chul Han* zurufen: „Mehr an Information und Kommunikation allein *erhell*t die Welt nicht. Die Durchsichtigkeit macht auch nicht *hellsichtig*“ (*Han* 2012b, S. 68).

Die Piraten nehmen in diesen Debatten eine mittlere Position ein. Sie verteidigen – auch nach der Erweiterung ihres Grundsatzprogramms vom 3./4. Dezember 2011 durch das Kapitel „Freier Zugang zu öffentlichen Inhalten“ und des Unterkapitels „Offene Verträge mit der Wirtschaft“ – eindeutig die Privatsphäre des Menschen, wollen aber für den Staat eine nahezu totale Transparenz („Akteneinsicht für jedermann“). Und sie sehen im *Whistleblowing* eine Form der Zivilcourage, die unbedingt unterstützt und geschützt werden müsse. In diesem Sinne wenden sie sich gegen eine Einteilung in gute und schlechte *Whistleblower* und plädieren für einen „generellen und umfassenden Schutz für *Whistleblower* mit notwendigen Ausnahmen“ – was immer das heißen mag.

Auf den entsprechenden Gesetzentwurf, der das nachvollziehbar und überzeugend zu regeln versucht, darf man gespannt sein. Die Ermutigung zu Indiskretion, Illoyalität und Verrat, die in diesem Denken steckt, und auch ein völlig gläserner Staat und eine völlig offene Verwaltung, wie sie den Piraten vorschweben, würden unsere Gesellschaft, so diese Forderungen Realität würden, massiv verändern. Es hat nicht den Eindruck, dass sie schon zu Ende bedacht haben, was das tatsächlich bedeuten würde. Der Schwarm ist also noch unterwegs.

## Literatur

- Barlow, John Perry*, 1996: Unabhängigkeitserklärung des Cyberspace ([www.heise.de/1/1028/1.html](http://www.heise.de/1/1028/1.html)).
- Bieber, Christoph*, 2012: Die Piratenpartei als neue Akteurin im Parteiensystem, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 62. Jahrg., Heft 7, S. 27-33.
- Boveri, Margret*, 1976: Der Verrat im 20. Jahrhundert. Mit einem Geleitwort von Gustav Heinemann und einer Einführung von Hellmut Becker, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- Brin, David*, 1999: *The Transparent Society: Will Technology Force Us to Choose Between Privacy and Freedom?*, Reading/Mass: Perseus.
- Bundeszentrale für politische Bildung* (Hrsg.), 1999: *Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen*, 3., aktualisierte und erweiterte Aufl., Bonn.
- Detmer, Markus/Dohmen, Frank*, 2012: Frei schwebend in der Wolke, in: *Der Spiegel* vom 6. Februar, S. 62-64.
- Domscheit-Berg, Daniel*, 2011a: *Inside WikiLeaks. Meine Zeit bei der gefährlichsten Website der Welt*, Düsseldorf: Econ.
- Domscheit-Berg, Daniel*, 2011b: *Geheimnisse und die Gesellschaft*, in: *Kretschmer, Birte /Werner, Frederic* (Hrsg.), *Die digitale Öffentlichkeit. Wie das Internet unsere Demokratie verändert*, Hamburg (Broschüre), S. 99-105.
- Executive Office of the President of the United States*, 2012: *Consumer Data Privacy in a networked World: A Framework for protecting Privacy and promoting Innovation in the global digital Economy*, Washington.
- Friebe, Holm/Lobo, Sascha*, 2006: *Wir nennen es Arbeit. Die digitale Bohème oder: Intelligentes Leben jenseits der Festanstellung*, 3. Aufl., München: Heyne.
- Geiselberger, Heinrich*, 2011 (Red.): *Wikileaks und die Folgen. Netz – Medien – Politik*, Berlin: Suhrkamp.
- Häusler, Martin*, 2011: *Die Piraten Partei. Freiheit, die wir meinen. Neue Gesichter für die Politik*, Berlin/München: Scorpio.
- Han, Byung-Chul*, 2012a: *Transparent ist nur das Tote*, in: *Die Zeit* vom 12. Januar, S. 41.
- Han, Byung-Chul*, 2012b: *Transparenzgesellschaft*, Berlin: Matthes & Seitz.

- Heckmann, Dirk/Seidl, Alexander/Maisch, Michael Marc*, 2012: Adäquates Sicherheitsniveau bei der elektronischen Kommunikation. Einsatz des E-Postbriefs bei Berufsgeheimnisträgern, Stuttgart: Boorberg.
- Heinrich-Böll-Stiftung* (Hrsg.), 2011: #public\_life. Digitale Intimität, die Privatsphäre und das Netz, Berlin (Broschüre).
- Heller, Christian*, 2011: Post-Privacy. Prima leben ohne Privatsphäre, München: C.H. Beck.
- Hirscher, Gerhard*, 2011: Die Wählerschaft der PIRATEN-Partei, München (Hanns-Seidel-Stiftung).
- Humborg, Christian*, o.J. (2011): Reflektion zu Transparenz und Politik (Forum Berlin der Friedrich-Ebert-Stiftung 04), Berlin (Broschüre).
- Internet & Gesellschaft Co:laboratory* (Hrsg.), 2010: „Offene Staatskunst“. Bessere Politik durch „Open Government“? Abschlussbericht, 2. Aufl., Berlin (Broschüre).
- Internet & Gesellschaft Co:laboratory* (Hrsg.), 2011: „Gleichgewicht und Spannung zwischen digitaler Privatheit und Öffentlichkeit“. Phänomene, Szenarien und Denkanstöße. Abschlussbericht, Berlin (Broschüre).
- Khachadourian, Raffi*, 2011: Keine Geheimnisse – Julian Assanges Mission der totalen Transparenz. Porträt eines Getriebenen, in: *Geiselberger, Heinrich* (Hrsg.), WikiLeaks und die Folgen, S. 11-46.
- Király, Andrei*, 2010: Whistleblower in der öffentlichen Verwaltung. Ihre Rechtsstellung bei der Korruptionsbekämpfung, Speyer (FÖV Discussion Paper 57).
- Kotteder, Franz*, 2011: Die wissen alles über sie. Wie Staat und Wirtschaft ihre Daten ausspionieren – und wie Sie sich davor schützen, München: Redline Verlag.
- Kurz, Constanze/Rieger, Frank*, 2011: Die Datenfresser. Wie Internetfirmen und Staat sich unsere Daten einverleiben und wir die Kontrolle darüber zurückerlangen, Frankfurt a. M.: Fischer.
- Luhmann, Niklas*, 2009 (zuerst 1968): Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität, 4. Aufl., Stuttgart: Lucius & Lucius..
- Reissmann, Ole/Stöcker, Christian/Lischka, Konrad*, 2012: We are Anonymous. Die Maske des Protests: wer sie sind, was sie antreibt, was sie wollen, München: Goldmann.
- Rosenbach, Marcel/Stark, Holger*, 2011: Staatsfeind WikiLeaks. Wie eine Gruppe von Netzaktivisten die mächtigsten Nationen der Welt herausfordert, München: DVA.
- Schaar, Peter*, 2007: Das Ende der Privatsphäre. Der Weg in die Überwachungsgesellschaft, München: Bertelsmann.
- Schertz, Christian/Höch, Dominik*, 2011: Privat war gestern. Wie Medien und Internet unsere Werte zerstören, Berlin: Ullstein.
- Schilbach, Friederike* (Hrsg.), 2011: Die Piraten Partei. Alles klar zum Entern?, Berlin: Bloomsbury Verlag.
- Schmidt, Jan-Hinrik*, 2012: Das demokratische Netz?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 62. Jahrg., Heft 7, S. 3-8.
- Seeliger, Julia*, 2010: Der Innenminister als Troll, in: *Die Tageszeitung* vom 29. Dezember.
- Simon, Anne-Catherine/Simon, Thomas*, 2008: Ausgespäht und abgespeichert. Warum uns die totale Kontrolle droht und was wir dagegen tun können, München: Herbig.
- Stoye, Sabine*, 2012: Politik aus Notwehr – die Piratenpartei im Aufwind. Personen, Positionen, Perspektiven, Berlin (Konrad-Adenauer-Stiftung).
- Zeh, Julie/Trojanow, Ilija*, 2009: Angriff auf die Freiheit. Sicherheitswahn, Überwachungsstaat und der Abbau bürgerlicher Rechte, München: Hanser.
- Zolleis, Udo/Prokopff, Simon/Strauch, Fabian*, 2010: Die Piratenpartei. Hype oder Herausforderung für die deutsche Parteienlandschaft?, München (Hanns-Seidel-Stiftung).

#### *Anschrift des Autors:*

Dr. Göttrik Wewer, Vice President E-Government, Deutsche Post Consult GmbH, Kurt-Schumacher-Straße 28, 53113 Bonn

E-Mail: goettrik.wewer@deutschepost.de,

E-Postbrief: goettrik.wewer@deutschepost.de.

# Schwerpunkt: Können Demokratien sparen?

*Reimut Zohlnhöfer*

## Die Schwierigkeiten der Demokratie mit dem Sparen. Eine Einleitung

Die Finanzkrise, die die westlichen Länder seit 2008 in Atem hält, hat zu einer enormen Ausweitung der Staatsverschuldung geführt.<sup>1</sup> Die meisten Staaten mussten gigantische Mittel zur Rettung von Banken und zur Bekämpfung der auf die Finanzkrise folgenden Rezession aufwenden. Nach den Daten der OECD (2011) sprang der Schuldenstand der Bundesrepublik Deutschland von 65,6% am BIP im Jahr 2007 auf 86,9% im Jahr 2011, der Schuldenstand der USA schnellte im gleichen Zeitraum sogar von 62,1% auf 97,6% in die Höhe. Noch schlimmer erging es den besonders stark von der Finanzkrise betroffenen Staaten Irland und Island, deren Schuldenstände sich von 28,7% bzw. 53,3% im Jahr 2007 auf 112,6% bzw. 127,3% vervielfachten. Im Durchschnitt aller 32 OECD-Staaten stieg die Verschuldung in diesem Zeitraum von 73,3% auf 101,6% am BIP.

Staaten können sich allerdings nicht unbegrenzt verschulden, das hat die europäische Schuldenkrise (einmal mehr) deutlich gemacht. Unter Umständen finden sie nämlich niemanden mehr, der ihnen Geld leiht, weil Anleger fürchten, dass die Staaten ihre Schulden nicht werden zurückzahlen können; oder die Anleger verlangen hohe Risikoaufschläge, sprich besonders hohe Zinsen, wenn sie solchen Staaten noch Geld leihen sollen. Das verschärft dann aber ein zweites Problem hoher Staatsverschuldung, dass nämlich in Zukunft ein erheblicher Anteil der Staatseinnahmen für den Schuldendienst, also für Zinsen und Tilgung von Krediten aus der Vergangenheit, aufgewendet werden muss und dieses Geld somit nicht mehr für andere Staatsausgaben zur Verfügung steht. In Ländern wie Belgien, Italien und Griechenland entfielen schon in den 1980er oder 1990er Jahren gelegentlich mehr als 10% der gesamten Wirtschaftsleistung allein auf Zinszahlungen.

Auf diese Weise schränkt also ein hoher Schuldenstand die zukünftige Handlungsfähigkeit von Staaten mitunter massiv ein (zum Folgenden vgl. u.a. *Streeck* 2009, 2010; *Streeck/Mertens* 2010; *Obinger* 2012). Gleichzeitig nimmt die Nachfrage nach Staatsausgaben eher zu als ab, finanzielle staatliche Handlungsfähigkeit erscheint also in vielerlei Perspektive von großer Bedeutung. Die Alterung der Gesellschaft führt unter sonst gleichen Bedingungen zu einer ganz erheblichen Zunahme der Ausgaben für Alterssicherung und das Gesundheitswesen, gleichzeitig soll die Infrastruktur ausgebaut und in Humankapital investiert werden, um im Standortwettbewerb bestehen zu können. Eine Lösung dieser Fiskalkrise durch höhere Einnahmen scheint ebenfalls nur begrenzt möglich. So ist



kaum zu erwarten, dass die Steuerlast substantiell angehoben wird, jedenfalls nicht im erforderlichen Umfang. Direkte Steuern, insbesondere auf mobiles Kapital, lassen sich angesichts des internationalen Steuerwettbewerbs nur schwer erh oen. Die Sozialabgaben und die Konsumsteuern, die weit weniger dem Steuerwettbewerb ausgesetzt sind, haben dagegen negative Beschäftigungswirkungen, weil sie die Arbeit, insbesondere im niedrig entlohnten personennahen Dienstleistungsbereich, verteuern (vgl. *Scharpf* 2000). Daher können sie ebenfalls nicht im erforderlichen Umfang erhöht werden. Hinzu kommen mitunter gerade bei Konsumsteuern unerwünschte Verteilungseffekte. Und die Privatisierungsoption, die den Staaten insbesondere in den 1990er Jahren in großem Umfang Einnahmen bescherte (*Zohlh ofer et al.* 2008), lässt sich auch immer weniger realisieren, weil der größte Teil des „Tafelsilbers“ eben bereits verkauft ist – abgesehen davon, dass es sich bei Privatisierungen nicht um eine nachhaltige Lösung der Finanzprobleme des Staates handelt. Da die entwickelten Demokratien angesichts auch in Zukunft vermutlich bescheidener Wachstumsraten<sup>2</sup> kaum aus ihren finanziellen Problemen „herauswachsen“ können, bleibt ihnen letztlich nicht viel anderes übrig, als zumindest auch zu sparen. Doch das erscheint schwierig.

Verschiedene polit-ökonomische und politikwissenschaftliche Theorieschulen lassen nämlich erwarten, dass eine Politik der Haushaltskonsolidierung sich in Demokratien nur schwer durchsetzen lässt (vgl. als Überblick z.B. *Wenzelburger* 2010, S. 49ff. sowie *Posner/Blöndal* 2012, S. 18ff.). So wird beispielsweise argumentiert, dass eigennutzorientierte Politiker ihre Wiederwahl durch höhere Verschuldung zu sichern versuchten, weil es durch Schuldenfinanzierung zumindest kurzfristig möglich ist, höhere Ausgaben zur Stimmenmaximierung durchzusetzen, ohne gleichzeitig unpopuläre Steuern oder Abgaben erh oen zu müssen. Dass diese Politik mittelfristig erhebliche Probleme mit sich bringen kann, spielt angesichts des kurzen Zeittaktes, dem sich Politiker in Demokratien gegenübersehen, die regelmäßig um ihre Wiederwahl werben müssen, eine untergeordnete Rolle – schon bei *Tocqueville* lässt sich nachlesen, dass die Demokratie vorrangig die Bedürfnisse des Augenblicks berücksichtigt. Mit der Wahrnehmung und Lösung langfristiger Probleme, und dazu gehört die Begrenzung der Staatsverschuldung zweifellos, tue sich die Demokratie dagegen schwer.

Verstärkt werde dieser Verschuldungstrend durch ebenfalls egoistische Bürokraten, die danach strebten, durch ein größeres Budget ihren Einfluss oder ihr Prestige zu erweitern. Darüber hinaus konstituierten sich um einmal existierende Ausgabenprogramme (oder Steuervergünstigungen) neue Interessengruppen, die das jeweilige Programm gegen Kürzungen verteidigten. Auch diese und andere organisations- und konfliktfahige Verbände seien in der Lage, ihre Sonderinteressen auch auf Kosten wachsender Staatsverschuldung durchzusetzen.

Die Wählerinnen und Wähler, die ja in der Zukunft durch Steuern für die Staatsschulden einzustehen haben, hätten dagegen zwar vielleicht grundsätzlich ein Interesse an niedrigen Defiziten. Daher ließe sich erwarten, dass die Entscheidungsträger womöglich von den Wählerinnen und Wählern zum Sparen gezwungen werden könnten. Doch dagegen spricht einerseits die Tatsache, dass die entsprechenden Zusammenhänge keineswegs allen Bürgerinnen und Bürgern geläufig sind und die Wähler und Wählerinnen die zukünftigen Belastungen aus der Verschuldung systematisch unterschätzen. Ja, schlimmer noch: Es gibt sogar empirische Hinweise darauf, dass die Wählerschaft kurzsichtig ist, sie also in der Tendenz nicht bereit ist, heute Einschnitte hinzunehmen, um zukünftige Verbesserungen zu ermöglichen (vgl. *Jacobs/Matthews* 2012). Das scheint vor allem an der

Unsicherheit darüber zu liegen, ob die Verbesserungen in der Zukunft denn dann auch wirklich eintreten.

Andererseits führt ein besonderes Charakteristikum von Sparpolitik dazu, dass Haushaltskonsolidierung wahlpolitisch riskant ist: Die Kosten einer solchen Politik, etwa einer Erhöhung von Steuern und Abgaben oder der Reduzierung einer Transferzahlung, sind in vielen Fällen für die Betroffenen unmittelbar sichtbar – sie treten also konzentriert auf, werden der oder dem Betroffenen mithin bewusst und können sein oder ihr Wahlverhalten beeinflussen. Der Nutzen des Sparens, etwa in Form von geringeren Schulden und vielleicht mittelfristig sinkenden oder wenigstens weniger stark steigenden (!) Steuern, tritt dagegen diffus auf, d.h., kaum ein Bürger/eine Bürgerin erkennt seinen/ihren finanziellen Nutzen aus dieser Politik, sodass sie auch wahlpolitisch wenig relevant sein dürfte. Wenn also die negativ Betroffenen ihre Verluste bemerken (und sich mit dem Stimmentzettel dagegen wehren), die positiv Betroffenen ihre Gewinne aber gerade nicht erkennen (und die Regierung deshalb auch nicht dafür belohnen), wird Sparpolitik für eine Regierung zum elektoralen Verlustgeschäft<sup>3</sup> – und das wird sie in den meisten Fällen vermeiden.

Entsprechend wird häufig erwartet, dass Demokratien nur in Zeiten schwerer Krisen sparen können – und auch dann seien Regierungen meist gezwungen, ihre Einsparungen vor der Wählerschaft zu verschleiern, um die Wiederwahl nicht zu gefährden (vgl. *Weaver* 1986; *Pierson* 1996) – oder die Demokratie müsse gleich ganz mehr oder weniger suspendiert, die Macht an sogenannte Techniker-Regierungen überantwortet werden, damit der Staat sparen kann. Hinweise auf einen solchen Zusammenhang zeigten sich nicht zuletzt im November 2011, als in Griechenland die Regierung unter Lukas Papademos und in Italien die Regierung unter Mario Monti ihre Arbeit aufnahmen.

Ist die Lage wirklich so düster? In der Literatur gibt es durchaus empirische Gegenbeispiele. So ist Sparpolitik gelegentlich sogar ein Wahlkampfschlager. Die Koalition aus CDU/CSU und FDP etwa zog mit einem bereits verabschiedeten und der Ankündigung weiterer Sparpakete in den Bundestagswahlkampf 1983 – und gewann. Ähnliches erlebte die bürgerliche Regierung Schlüter in Dänemark 1984. In beiden Fällen dominierte allerdings eine ausgeprägte Krisenwahrnehmung in der Bevölkerung und beide Regierungen waren erst kurz vor der Wahl an die Macht gekommen und konnten die Schuld für die Notwendigkeit für die Kürzungen noch der Vorgängerregierung anlasten (*Zohlnhöfer* 2009, S. 251, 323). Auf wesentlich breiterer Datengrundlage, nämlich mit Daten für 164 Wahlen aus 23 OECD-Staaten zwischen 1960 und 2003 zeigen *Brender* und *Drazen* (2007) aber, dass diese Fälle keineswegs höchst seltene Einzelfälle zu sein scheinen. Ihren Ergebnissen zufolge wurden nämlich Regierungen, die gespart haben, keineswegs regelmäßig abgewählt – eher im Gegenteil scheinen solche Regierungen sogar systematisch bessere Chancen auf eine Wiederwahl zu haben. Damit bestätigen sie die Studie von *Alesina et al.* (1998), die mit Daten zu 19 OECD-Staaten zwischen 1960 und 1995 zu ähnlichen Resultaten gekommen waren. Und auch die Ergebnisse von *Christina J. Schneider* (2007) scheinen in diese Richtung zu weisen. *Schneider* findet nämlich bei einer Analyse der westdeutschen Bundesländer zwischen 1970 und 2003, dass Regierungen vor Wahlen bestrebt sind, das Defizit zu senken, um eine Bestrafung für eine unverantwortliche Haushaltspolitik durch die Wähler zu vermeiden.

Ganz eindeutig ist die Literaturlage allerdings nicht, andere Studien finden durchaus die erwarteten negativen Effekte von Sparpolitik auf die Wiederwahlwahrscheinlichkeit von Regierungen (z.B. *Mulas-Granados* 2004). Und die Erfahrung der Parteien, die das

griechische Parteiensystem in den vergangenen Dekaden dominiert haben, bei der Parlamentswahl im Mai 2012 sprechen auch nicht dafür, dass sich die Wähler mit Sparpolitik begeistern lassen.

Für die Frage nach der Durchsetzbarkeit von Sparpolitik dürfte aber mindestens ebenso bedeutsam wie die tatsächliche Abwahl die antizipierte mögliche Bestrafung durch die Wähler sein (so auch *Wenzelburger* 2011, S. 1156). Es ist also durchaus denkbar, dass die Entscheidungsträger *erwarten*, für Sparpolitik bestraft zu werden, und diese deshalb so lange wie möglich herausz ogern oder versuchen, sie vor den Wählern zu „verstecken“. Beispielsweise lassen sich Belastungen am Anfang einer Wahlperiode durchsetzen oder sie werden über lange Zeiträume gestreckt oder es wird bei Ausgabenposten gespart, die in der Regel nicht wahlentscheidend sind, etwa bei den Verteidigungs- oder den Subventionsausgaben. Auf diese Weise lassen sich die Befunde zusammenbringen, dass Sparpolitik einerseits offenbar nicht unmittelbar zur Abwahl führt, dass sich andererseits aber viele etablierte Demokratien mit dem Sparen schwer tun.

Der vorliegende Themenschwerpunkt ergänzt und erweitert den Forschungsstand zur Frage, ob Demokratien sparen können, indem er sie von verschiedenen, teilweise neuen Perspektiven beleuchtet. So stellt *Stefan Wurster* in seinem Aufsatz die nahe liegende, aber wenig untersuchte Frage, ob denn – angesichts der theoretisch dargelegten spezifischen Probleme demokratischer Systeme mit der Haushaltskonsolidierung – Autokratien besser darin sind, ihre Staatsfinanzen in Ordnung zu bringen. *Nathalie Gigers* Beitrag wendet sich anschließend wieder den Demokratien zu und fragt danach, ob Kürzungen in dem Bereich, der wahlpolitisch besonders sensibel sein müsste, nämlich im Bereich sozialpolitischer Transfers, tatsächlich zu Wahlniederlagen der verantwortlichen Parteien geführt haben; somit fragt sie danach, ob der theoretische Mechanismus, der das Sparen in Demokratien schwierig machen sollte, tatsächlich wie erwartet greift. In den verbleibenden beiden Beiträgen wird dann versucht, die Unterschiede in Verlauf und Erfolg der Haushaltskonsolidierung der entwickelten Demokratien genauer zu erklären. Dabei wählt *Georg Wenzelburger* eine quantitative Vorgehensweise, um die ökonomischen, politischen und institutionellen Determinanten unterschiedlichen Konsolidierungserfolgs in den OECD-Staaten zu erklären. *Reimut Zohlh ofer* konzentriert sich in seiner vergleichenden Fallstudie dagegen auf einen zentralen Mechanismus, der die Durchsetzung von Sparpolitik erleichtert oder erschwert, nämlich die Konfiguration des Parteienwettbewerbs.

## Anmerkungen

- 1 Für hilfreiche Kommentare und Anmerkungen danke ich Georg Wenzelburger.
- 2 Die neo-klassische Wachstumstheorie argumentiert beispielsweise, dass ein inverser Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Entwicklungsstand besteht, die Wachstumsrate einer Volkswirtschaft also umso niedriger ausfällt, je höher das Entwicklungsniveau ist. Da die hier im Zentrum stehenden entwickelten Demokratien zu den reicheren Ländern gehören, ist ihr Wachstumspotenzial demnach begrenzt, wobei weniger entwickelte Länder wie Griechenland vor diesem Hintergrund bessere Wachstumsaussichten haben sollten als besonders hoch entwickelte Staaten wie die Schweiz. Weiterentwicklungen der Wachstumstheorie legen immerhin nahe, dass Investitionen in Bildung, Forschung und Entwicklung eine positive Wachstumsentwicklung erleichtern könnten (vgl. als Überblick zu diesen theoretischen Perspektiven *Obinger* 2004). Dass diese Effekte allerdings ausreichen, um die Finanzprobleme der entwickelten Demokratien zu lösen, erscheint zumindest fraglich – zumal *Obinger* (2004, S. 220ff.) für die OECD-Länder einen positiven Effekt von Budget ubersch ussen auf das Wirtschaftswachstum findet!

- 3 Das gilt umso mehr, als die Wählerinnen und Wähler in den letzten Dekaden wählerischer geworden sind: Bürger mit Parteibindung, die gleichsam automatisch bei jeder Wahl der gleichen Partei die Stimme geben, sind seltener geworden, das Wahlverhalten wird immer volatil: Immer mehr Menschen sind also grundsätzlich oder sogar tatsächlich bereit, bei der nächsten Wahl eine andere Partei als bei der letzten zu wählen.

## Literatur

- Alesina, Alberto/Perotti, Roberto/Tavares, José*, 1998: The Political Economy of Fiscal Adjustments, in: *Brookings Papers on Economic Activity* 1, S. 197-248.
- Brender, Adi/Drazen, Allan*, 2007: Political Implications of Fiscal Performance in OECD Countries, in: *Banca d'Italia* (Hrsg.), *Fiscal Indicators*. Rom: Banca d'Italia, S. 957-982.
- Jacobs, Alan M./Matthews, J. Scott*, 2012: Why Do Citizens Discount the Future? Public Opinion and the Timing of Policy Consequences, in: *British Journal of Political Science* (doi: 10.1017/S0007123412000117).
- Mulas-Granados, Carlos*, 2004: Voting against Spending Cuts: The Electoral Costs of Fiscal Adjustments in Europe, in: *European Union Politics* 5, S. 467-493.
- Obinger, Herbert*, 2004: *Politik und Wirtschaftswachstum. Ein internationaler Vergleich*, Wiesbaden: VS.
- Obinger, Herbert*, 2012: Die Finanzkrise und die Zukunft des Wohlfahrtsstaates, in: *Leviathan* 40 (i.E.).
- OECD*, 2011: Government debt, in: *Economics: Key Tables from OECD*, No. 21. doi: 10.1787/gov-debt-table-2011-1-en
- Pierson Paul*, 1996: The New Politics of the Welfare State, in: *World Politics* 48, S. 143-179.
- Posner, Paul/Blöndal, Jón*, 2012: Democracies and Deficits: Prospects for Fiscal Responsibility in Democratic Nations, in: *Governance* 25, S. 11-34.
- Scharpf, Fritz W.*, 2000: The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy: Vulnerabilities and Options, in: *Journal of European Public Policy* 7, S. 190-228.
- Schneider, Christina J.*, 2007: Politischer Opportunismus und Haushaltsdefizite in den westdeutschen Bundesländern, in: *Politische Vierteljahresschrift* 48, S. 221-242.
- Streeck, Wolfgang*, 2009: Endgame? The Fiscal Crisis of the German State, in: *Miskimmon, Alistair/Paterson, William E./Sloam, James* (Hrsg.), *Germany's Gathering Crisis. The 2005 Federal Election and the Grand Coalition*, Houndmills: Palgrave Macmillan, S. 38-63.
- Streeck, Wolfgang*, 2010: Noch so ein Sieg, und wir sind verloren. Der Nationalstaat nach der Finanzkrise, in: *Leviathan* 38, S. 159-173.
- Streeck, Wolfgang/Mertens, Daniel*, 2010: Politik im Defizit. Austerität als fiskalpolitisches Regime, in: *der moderne staat* 3, S. 7-29.
- Weaver, R. Kent*, 1986: The Politics of Blame Avoidance, in: *Journal of Public Policy* 6, S. 371-398.
- Wenzelburger, Georg*, 2010: Haushaltskonsolidierungen und Reformprozesse. Determinanten, Konsolidierungsprofile und Reformstrategien in der Analyse, Münster: LIT.
- Wenzelburger, Georg*, 2011: Political Strategies and Fiscal Retrenchment: Evidence from Four Countries, in: *West European Politics* 34, S. 1151-1184.
- Zohlnhöfer, Reimut*, 2009: *Globalisierung der Wirtschaft und finanzpolitische Anpassungsreaktionen in Westeuropa*, Baden-Baden: Nomos.
- Zohlnhöfer, Reimut/Obinger, Herbert/Wolf, Frieder*, 2008: Partisan Politics, Globalization and the Determinants of Privatization Proceeds in Advanced Democracies 1990-2000, in: *Governance* 21, S. 95-121.



# Schwerpunkt: Können Demokratien sparen?

Stefan Wurster

## Sparen Demokratien leichter? – Die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik von Demokratien und Autokratien im Vergleich

### Zusammenfassung

Der Beitrag versucht die fiskalische Nachhaltigkeitsbilanz demokratisch sowie autokratisch verfasster Staaten anhand unterschiedlicher Performanzindikatoren (Kreditwürdigkeit, Zahlungsausfälle, Staatsverschuldung, Auslandsvermögen) zu erfassen und darüber hinaus zu klären, inwieweit die Regimetypausprägung einen Einfluss auf die Konsolidierungsanstrengungen in einem Land hat. Die Untersuchung fördert dabei zwei Kernerkenntnisse zu Tage. Während es den Demokratien in der Vergangenheit deutlich besser als ihren autokratischen Pendanten gelungen ist, ihre Kredit- und Zahlungsfähigkeit aufrecht zu erhalten und Staatsinsolvenzen zu vermeiden, lässt sich ein ähnlicher Demokratievorteil im Hinblick auf die Verringerung der Staats- und Auslandsverschuldung nicht feststellen. Warum sich Demokratien, trotz vorhandener gemeinwohlsensitiver institutioneller und prozeduraler Arrangements, schwer damit tun, eine Lastenverschiebung auf zukünftige Generationen zu vermeiden, Sparanstrengungen zu unternehmen und in ausreichendem Maße finanziell vorzusorgen, kann dabei im Kern als Kehrseite einer stark gegenwartslastigen Interessenorientierung interpretiert werden, welche durch einen kurzen „demokratiespezifischen Zeittakt“ noch zusätzlich befördert wird.

**Schlagworte:** Vergleichende Policyforschung, Nachhaltige Staatsfinanzen, Regimetyp, Demokratie, Autokratie, Regimesubtyp.

### Abstract

*Do democracies save and consolidate easier? – The fiscal sustainability of democracies and autocracies in comparison*

The article tries to detect the fiscal sustainability performance of democratic and autocratic states based on different performance indicators (credit rating, defaults, debt, foreign assets). It examines to what extent the regime type has an influence on the consolidation efforts of a country. The study provides two principal insights. While democracies have succeeded much better than their autocratic counterparts in maintaining their solvency and in avoiding national bankruptcy, a similar advantage of democracies cannot be found in terms of public and foreign debt reduction. The reason why democracies have difficulties with undertaking savings efforts despite of their welfare-oriented institutional and procedural arrangements is a very present-centered interest orientation. In addition, the mentioned problems are even further aggravated by a short “democratic time clock”.

**Key words:** Comparative public policy, sustainable public finances, regime type, democracy, autocracy, regime subtype.

## 1. Einleitung

Vor dem Hintergrund der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise sind die Zweifel an der generellen Überlegenheit der demokratisch verfassten Staaten gegenüber autokratisch regierten Ländern im Hinblick auf die Nachhaltigkeit ihrer Staatsfinanzen deutlich gewachsen. Die dramatische Haushaltssituation in gleich mehreren Ländern der europäischen Peripherie (Griechenland, Italien, Irland, Portugal, Belgien), aber auch in anderen Demokratien auf dem Globus (Japan, Island, USA) wirft die Frage auf, ob demokratisch verfasste Gemeinwesen nicht systematische Defizite bei der Konsolidierung ihrer Staatsfinanzen aufweisen.<sup>1</sup> Dahingegen scheint es zumindest einigen autokratisch verfassten Staaten (Kuweit, Russland, Saudi Arabien, China) in der Vergangenheit deutlich besser gelungen zu sein, ihre Staatsverschuldung im Zaum zu halten und für die Zukunft finanziell vorzusorgen. Inwiefern sich diese Fälle allerdings generalisieren lassen, welche spezifischen Wirkzusammenhänge zwischen der Regimetypausprägung und der Entwicklung der Staatsfinanzen in einem Land bestehen, sowie welche weiteren ökonomischen und sozialen Faktoren neben dem Demokratisierungs-/Autokratisierungsgrad in diesem Kontext eine wichtige Rolle spielen, ist in der einschlägigen Forschungsliteratur hochgradig umstritten (vgl. *Balkan/Greene* 1990; *Beaulieu/Cox/Saiegh* 2011; *Oatley* 2010; *Posner/Blöndal* 2011; *Wurster* 2011).

Grundsätzlich bleibt dabei festzuhalten, dass eine an Kriterien der Nachhaltigkeit ausgerichtete Finanzpolitik nicht nur für die Stabilität und Gestaltungsfähigkeit eines politischen Systems in der Gegenwart von herausgehobener Bedeutung ist (Verhinderung von Staatskrisen durch Zahlungsunfähigkeit), sondern eine Verschiebung finanzieller Lasten auf zukünftige Generationen auch im Sinne einer generationengerechten Entwicklung verhindert werden sollte (Erhalt finanzieller Handlungsspielräume in der Zukunft).<sup>2</sup>

Die besondere Relevanz dieser Aufgabe erklärt den Fokus der weiteren Betrachtungen, welcher auf die Beantwortung der folgenden Schlüsselfragen gerichtet ist:

- Wie schneiden demokratische und autokratische Regime im Hinblick auf die Nachhaltigkeit ihrer Staatsfinanzen (gemessen anhand der Erhaltung ihrer Kreditwürdigkeit, der Vermeidung von Zahlungsausfällen, der Verringerung ihrer Staats- und Auslandsverschuldung sowie der Akkumulation von Auslandsvermögen) ab? Lassen sich unterhalb des jeweiligen Regimetyps (in Bezug auf Subtypen) systematische Performanzmuster erkennen?
- Spielt der Faktor Demokratisierungs- bzw. Autokratisierungsgrad wirklich eine signifikante Rolle für die Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen eines Landes oder wird diese nicht viel stärker durch andere Faktoren beeinflusst?

Um diese Fragen beantworten zu können werden sich nach grundsätzlichen Erörterungen zur nachhaltigen Gestaltung von Staatsfinanzen (Kapitel 2), Überlegungen zum Verhältnis von Regimetypausprägung (Demokratie, Autokratie sowie deren Subtypen) und nachhaltiger Finanzpolitik aus der Sicht verschiedener theoretischer Zugänge anschließen (Kapitel 3). Nach Operationalisierung der abhängigen (Performanzindikatoren für finanzielle Nachhaltigkeit) sowie der unabhängigen Untersuchungsvariablen (Regimetypausprägung und weitere potenzielle Erklärungsgrößen), in deren Verlauf auch auf spezifische Datenprobleme beim Demokratie-Autokratievergleich eingegangen wird, kann in Kapitel 4 und 5 die quantitative Analyse (Beschreibung und Erklärung der Performanzergebnisse) erfolgen. Die Arbeit wird hierzu zunächst auf deskriptive Analysemethoden zurückgrei-

fen (Performanzbestimmung über Mittelwertvergleiche). Die daraus gewonnenen Erkenntnisse sollen dann in einem zweiten Schritt mit Hilfe multivariater Regressionsberechnungen (OLS-Regressionen mit Lagged Dependent Variablen) für die mehr als 130 in die Untersuchung inkludierten Länder (Kleinststaaten mit weniger als drei Millionen Einwohnern wurden aus der Analyse ausgeschlossen) über den Zeitraum 1990 bis 2008<sup>3</sup>, ausgeweitet und vertieft werden. Schließlich werden die einzelnen Ergebnisse in Kapitel 6 zusammengefasst und bewertet. Mit dieser Vorgehensweise soll sowohl ein theoretischer Beitrag zur Verknüpfung an der Schnittstelle von Regimetyp- und fiskalischem Nachhaltigkeitsdiskurs geleistet, als auch erste Evidenzen über vorhandene empirische Zusammenhänge geliefert werden.

## 2. Nachhaltige Finanzpolitik

Unter welchen Bedingungen kann die Finanzpolitik eines Landes als nachhaltig bezeichnet werden? Zur Beantwortung dieser Frage lohnt es sich zunächst, eine allgemeine Definition von Nachhaltigkeit, wie sie die Brundtland Kommission 1987 aufgestellt hat, zu betrachten. Im Sinne einer sowohl intragenerationellen als auch intergenerationellen Gerechtigkeit geht es dabei darum „den Bedürfnissen der heutigen Generation zu entsprechen, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen“ (Hauff 1987). Die Ausweitung der politischen Verantwortung über die heute lebenden Generationen hinaus auch auf zukünftige Generationen (Grunwald/Kopfmüller 2006, S. 27; Von Hauff/Kleine 2009, S. 7) impliziert dabei eine Orientierung am Risikovorsorgeprinzip, am Prinzip der intergenerationellen Gerechtigkeit (gerechter Lastenausgleich zwischen den Generationen) sowie dem der fortgesetzten Chancengewährung für zukünftige Generationen (vgl. Rogall 2004, S. 28; Wurster 2010, S. 54).

Übersetzt in eine nachhaltige Finanzpolitik bedeutet dies erstens (Aspekt der Risikovorsorge), dass die gegenwärtige Haushaltspolitik so gestaltet werden sollte, dass sie dauerhaft fortführbar ist, ohne dass der Staat in eine Schuldenklemme gerät (vgl. Ward/Dadayan 2009, S. 463; Rose 2010, S. 807; Brümmmerhoff 2011, S. 667). Um der schwerwiegenden Gefahr von staatlichen Zahlungsausfällen (Staatsinsolvenzen) zu begegnen,<sup>4</sup> geht es im Sinne einer risikoeindämmenden (schwachen) Nachhaltigkeit dabei vor allem darum, die Kreditwürdigkeit wie die Schuldentragfähigkeit eines Gemeinwesens aufrecht zu erhalten.<sup>5</sup>

Für eine darüber hinaus gehende intergenerationell gerechte Finanzpolitik (Prinzip der starken Nachhaltigkeit, vgl. dazu *Sachverständigenrat/Conseil d'Analyse économique* 2010, S. 23) besteht des Weiteren die Notwendigkeit, einen gerechten Lastenausgleich zwischen den Generationen zu gewährleisten und eine Ausbeutung zukünftiger Generationen zu verhindern (Ziel der Pareto Optimalität, vgl. *Sachverständigenrat* 2007, S. 31; *Sachverständigenrat/Conseil d'Analyse économique* 2010, S. 110). Eine staatliche Politik, die sich über Verschuldung finanziert, kann dabei eine solche Lastverschiebung zu Ungunsten zukünftiger Generationen implizieren (vgl. Hansmann 2012, S. 27),<sup>6</sup> soweit sie nicht nur vorübergehende konjunkturelle Schwankungen ausgleicht, auf außergewöhnliche Belastungen oder Notzeiten (Kriege, Naturkatastrophen, etc.) reagiert (vgl. Wagschal 2006, S. 294f.; Konrad/Zschäpitz 2012, S. 124)<sup>7</sup> oder dem „Pay-as-you-use“-Prinzip<sup>8</sup> entspricht. Insbesondere die Finanzierung rein konsumtiver Ausgaben in der Gegenwart über Verschuldung kann hierbei als problematisch angesehen werden (vgl. *Sach-*



verständigenrat/Conseil d'Analyse économique 2010, S. 115). Die Lastenverschiebung kommt dadurch zu Stande, dass nachfolgenden Generationen durch höhere Steuern, die zur Tilgung von Schulden und zur Finanzierung des Schuldendienstes nötig sind, direkte Nutzeneinbußen entstehen (vgl. *Becker* 2003, S. 250; *Sachverständigenrat* 2007, S. 1). Daneben kann eine übermäßige Staatsverschuldung die wirtschaftliche Entwicklungsdynamik in einem Land verringern („Crowding-out“ kreditfinanzierter Privatinvestitionen, vgl. *Brümmerhoff* 2007, S. 627), eine negative Zins-Verschuldungsspirale auslösen<sup>9</sup>, sowie den Spielraum für Zukunftsinvestitionen (beispielsweise Forschungs- und Entwicklungsausgaben) einschränken, wodurch der Kapitalstock, der an nachfolgende Generationen weitergegeben wird, insgesamt kleiner ausfällt. Im Sinne der fortgesetzten Chancengewährung für zukünftige Generationen geht es im Gegensatz dazu aber gerade darum, deren finanzielle Freiheitsgrade und Handlungsspielräume zu erhalten (vgl. *Boettcher/Tremmel* 2005, S. 13) und im Sinne einer möglichst positiven Sparrate weiter auszubauen, indem neben Zukunftsinvestitionen, soweit als möglich, auch finanziell Rücklagen gebildet werden. Bis zu welchem Grad es sinnvoll ist, solche Zukunftsinvestitionen auch über Verschuldung zu finanzieren, ist dabei hochgradig umstritten (vgl. *Süssmuth/Weizäcker* 2006, S. 173; *Weizäcker* 2009). Das Problem eines „intertemporal budgeting“ liegt dabei darin, zukünftige Ein- und Ausgaben möglichst angemessen zu taxieren (*Baker/Besendorfer/Kotlikoff* 2002, S. 19). So ist insbesondere die implizite Verschuldung eines Landes, welche sich maßgeblich aus zukünftigen Forderungen aus der Finanzierung des Renten- (Pensionen der Staatsdiener) oder des Gesundheitssystems ergibt, nur schwer zu bestimmen, da sie in erheblichem Maße von der zukünftigen Arbeits- und Sozialgesetzgebung sowie der Wirtschaftsentwicklung abhängt (vgl. *Konrad/Zschäpitz* 2012, S. 221f.)<sup>10</sup>.

Um die unterschiedlichen Dimensionen fiskalischer Nachhaltigkeit (Risikoversorge, intergenerationelle Verschuldungs- und Sparrate) möglichst vollständig erfassen und das Abschneiden der Staaten bewerten zu können, werden in dieser Untersuchung insgesamt fünf Performanzindikatoren herangezogen.<sup>11</sup> Einem Trend in der Policyanalyse folgend, wird die Evaluation der Regimeperformanz anhand von Outcomevariablen vorgenommen.<sup>12</sup> Dabei stellt sich allerdings, soweit in die Untersuchung, wie hier der Fall, neben Demokratien auch Autokratien inkludiert sind, ein doppeltes Datenproblem. So ist der Datenzugang in Autokratien nicht nur ungleich schwieriger (Selektionsbias)<sup>13</sup>, sondern es besteht darüber hinaus auch die Gefahr, dass vorhandene Angaben systematisch verfälscht sind. Diese Probleme müssen bei der Interpretation daher immer beachtet werden, auch wenn, wie hier erfolgt, allgemein anerkannte Datenquellen (Weltbank, IWF) ausgewertet werden. Um die Robustheit zu erhöhen wurde für die vorgenommene Performanzmessung zum einen auf Angaben zurückgegriffen, deren Erhebung dem Einfluss autokratischer Staaten weitgehend entzogen ist. Zum anderen wurden für die Erfassung der Nachhaltigkeitsdimension, soweit möglich, zwei unabhängige Messgrößen berücksichtigt. So wird das Abschneiden von Staaten im Hinblick auf ihre Kredit- und Zahlungsfähigkeit (Risikoversorge) zum einen anhand von Kreditratingergebnissen<sup>14</sup>, zum anderen anhand der Häufigkeit tatsächlich erfolgter Zahlungsausfälle (Staatsinsolvenzen in der Vergangenheit) bewertet. Während die Ratingergebnisse auf Experteneinschätzungen über die „Fähigkeit und Bereitschaft von Ländern zur Schuldentilgung“ (*Hiß/Nagel* 2012, S. 45) beruhen und damit nicht ganz unumstritten sind (vgl. *Konrad/Zschäpitz* 2012, S. 197ff.), basiert die Betrachtung von Defaultereignissen (Einstellung fälliger Zahlungen durch einen Staat), auch wenn die genauen Konditionen des Zahlungsausfalls im

Einzelnen durchaus variieren können (vgl. *Enderlein/Müller/Trebesch* im Erscheinen), auf einem robusten, häufig verwendeten und deutlich weniger umstrittenen Datenfundament (vgl. *Beaulieu/Cox/Saiegh* 2012).

Um die (langfristige) Entwicklung der Verschuldungssituation eines Staates möglichst differenziert erfassen zu können, erscheint es sinnvoll, neben der allgemeinen Staatsverschuldung (im Verhältnis zum BIP)<sup>15</sup> auch die Auslandsverschuldung eines Landes (hier gemessen über die Höhe der Kredite beim Internationalen Währungsfond) zu betrachten.<sup>16</sup> Argumentiert werden kann, dass diese Auslandsverschuldung, im Unterschied zur Verschuldung gegenüber Gläubigern im Inland, für einen Staat besonders problematisch ist, da ihm einige wichtige Instrumente zu ihrer Senkung (insbesondere inflationäre Maßnahmen) nicht ohne weiteres zur Verfügung stehen.

Das Bild der kommenden Performanzbetrachtung wäre schließlich nicht vollständig, wenn neben der Verschuldung nicht auch die intergenerationellen Sparanstrengungen eines Landes mitberücksichtigt würden. Dabei kann die Akkumulation des Auslandsvermögens (gemessen als Währungsreserven eines Landes im Verhältnis zum BIP) als ein wichtiger Gradmesser für selbige angesehen werden.

*Tabelle 1: Zieldimensionen Fiskalischer Nachhaltigkeit*

Zieldimension	Herangezogene Performanzindikatoren
Erhaltung der Kreditwürdigkeit	Ratingergebnisse von Standard & Poor's. Quelle: <i>Beaulieu/Cox/Saiegh</i> 2012.
Verhinderung eines Zahlungsausfalls	Zahlungsausfälle in einem Land. Quelle: <i>Beaulieu/Cox/Saiegh</i> 2012. falls
Geringe Staatsverschuldung	Staatsverschuldung im Verhältnis zum BIP. Quelle: <i>The World Bank</i> 2012.
Geringe Auslandsverschuldung	Auslandsverschuldung über IWF-Kredite pro Kopf. Quelle: <i>The World Bank</i> 2012 (Eigene Berechnungen).
Hohes Auslandsvermögen	Währungsreserven im Verhältnis zum BIP. Quelle: <i>The World Bank</i> 2012 (Eigene Berechnungen).

Die herangezogenen Performanzindikatoren sind dabei zum Teil miteinander korreliert. In keinem Fall erreicht das Zusammenhangsmaß allerdings einen Wert höher als  $r = 0,31^{***17}$ . Eine besonders enge Beziehung besteht dabei zwischen den Ratingergebnissen von Standard & Poor's und der Häufigkeit von Staatsinsolvenzen sowie zwischen den Indikatoren für die Staats- und Auslandsverschuldung. Kein übermäßig starker Zusammenhang kann dagegen zwischen Staatsverschuldung und Zahlungsausfällen festgestellt werden. Dass hier kein absolut deterministisches Verhältnis bestehen muss, wird deutlich, wenn man sich vor Augen führt, das Argentinien trotz einer Staatsverschuldung von „nur“ 64 Prozent des BIP im Jahre 2001/2002 Staatsbankrott anmelden musste, während Japan mit einer Staatsverschuldung von mittlerweile knapp 200 Prozent des BIP, einen solchen Schritt aufgrund seiner hohen Wirtschaftskraft und geringen Auslandsverschuldung bisher vermeiden konnte (vgl. *Hansmann* 2012, S. 12). Dahingegen scheinen akkumulierte Auslandsreserven sehr häufig mit einer geringeren Zahlungsausfallwahrscheinlichkeit einher zu gehen.

### 3. Fiskalische Nachhaltigkeit und Regimetyyp

Bevor auf theoretischer Ebene etwas über den Zusammenhang von fiskalischer Nachhaltigkeit und Regimetyyp ausgesagt werden kann, muss letzterer in seinen Variationsmöglichkeiten genauer bestimmt werden. Spricht man von politischen Regimetyypen so lässt sich grundsätzlich ein Kontinuum an möglichen Ausprägungen denken (vgl. *Merkel* 2010, S. 25), an dessen einem Pol die ideale (gefestigte und eingehegte) Demokratie und an dessen anderem Pol ein perfektes autokratisch- (totalitäres) Regime stehen, mit einem weiten Graubereich an Mischtypen (defekte Demokratien, elektorale Autokratien, etc.) dazwischen.

Angelehnt an die schlanke Demokratiedefinition von *Dahl* („Public contestation and the right to participate“) lässt sich allerdings argumentieren, dass ein kardinales Unterscheidungskriterium zwischen Demokratien und Autokratien gefunden werden kann, welches an das Vorhanden- bzw. Nichtvorhandensein von „Contested Elections“ anknüpft. Deren Existenz, welche an die drei Bedingungen der „1.) Ex ante uncertainty: the outcome of the election is not known before it takes place, 2.) Ex post irreversibility: the winner of the electoral contest actually takes office, 3.) Repeatability: elections that meet the first two criteria occur at regular and known intervals“ (*Cheibub/Gandhi/Vreeland* 2009a, S. 69) gebunden ist, verändert, so im Weiteren die Argumentation, die Logik eines politischen Systems in fundamentaler Weise, da sie grundlegende Auswirkungen auf die Verantwortlichkeit der Regierung, die politischen Teilhabemöglichkeiten der Bürger sowie den politischen Wettbewerb insgesamt hat.

Der Vorteil der gewählten, sehr schlanken definitorischen Abgrenzung zwischen Demokratie und Autokratie, die weder Aspekte der Gewaltenteilung noch der bürgerlichen Freiheitsrechte inkludiert, liegt insbesondere darin, dass sie zwar zentrale institutionelle und prozedurale Regimemerkmale berücksichtigt, die Policydimension aber gerade nicht einschließt, was für die folgende Performanzuntersuchung besonders wichtig ist.<sup>18</sup> Daneben ist sie offen für die Bildung von Regimesubtypen, die sich jeweils unterhalb der ersten kategorialen Unterscheidungsebene anordnen lassen.

Für die Messung des Regimetyyps wurde der aktuelle „Democracy and Dictatorship“-Datensatz (DD) von *Cheibub, Gandhi* und *Vreeland* (2009a, 2009b) herangezogen, da dieser nicht nur die oben genannten Unterscheidungskriterien zwischen den Regimetyypen zugrunde legt und einen umfassenden Datensatz im Längs- und Querschnittsvergleich bereitstellt, sondern darüber hinaus auch eine hohe Konstrukt- und Inhaltsvalidität aufweist, sowie die weitere Differenzierung nach Regimesubtypen ermöglicht. Nach der dichotomen Unterscheidung zwischen Demokratie und Autokratie lassen sich mit Hilfe dieses Datensatzes innerhalb des demokratischen Spektrums parlamentarische, semipräsidentielle und präsidentielle Subtypen unterscheiden.<sup>19</sup> Die Autokratien können dahingegen in Zivildiktaturen, Militärdiktaturen und Monarchien weiter aufgeteilt werden.<sup>20</sup>

Welche theoretischen Erwartungen lassen sich nun im Hinblick auf die fiskalische Performanzwirkung der, wie folgt gezeigt werden wird, unterschiedlichen Funktionslogiken gehorchenden Regimetyypen formulieren?

Die folgenden Überlegungen sind dabei im Grundsatz an die sogenannte „Churchill-These“ angelehnt, welche die Demokratie als relativ beste Regierungsform benennt (vgl. *Churchill* 1974, S. 7566). In Parallelität zu den Stärken der Demokratie in ihren „ureigenen Kernkompetenzfeldern“ der Inputherrschaftslegitimation (durch freie und faire Wahlen), der Partizipations- und Teilhabegewährung sowie der Präferenzenberücksichtigung

heute lebender (Stimm-) Bürger (vgl. *Schmidt* 2010, S. 474f.), können ihr auch im Hinblick auf ihre fiskalische Nachhaltigkeitsperformanz (Vermeidung von Finanzkrisen, Interessenberücksichtigung zukünftiger Generationen, Sparwille) komparative Vorteile unterstellt werden.

Argumente hierfür lassen sich zunächst aus institutionellen Theorieüberlegungen ableiten. Grundsätzlich kann dabei davon ausgegangen werden, dass stabile und berechenbare institutionelle Arrangements eine nachhaltige Politikgestaltung, die auf langfristig stabile Rahmenbedingungen angewiesen ist, eher begünstigen (*Gandhi* 2008). *I Miquel* (2007) folgend zeichnen sich nun aber gerade Autokratien durch eine, gegenüber demokratischen Gemeinwesen, signifikant geringere institutionelle Stabilität aus. Im Gegensatz zu diesen fällt es vielen von ihnen nämlich deutlich schwerer, im Falle des Herrscherwechsels einen geregelten Übergang ohne grundlegende Regimeumwälzungen zu organisieren.<sup>21</sup> Die so erzeugten politischen Instabilitäten und Brüche können eine nachhaltige Policygestaltung aber schwer belasten und sich verschuldungsfördernd auswirken (vgl. *Wagschal* 2006, S. 303). Schon allein die Ungewissheit über den langfristigen Bestand eines autoritären Regimes kann, so die Theorie *I Miquels* (2007), eine ineffiziente und auf kurzfristige Ziele fokussierte Herrschaftsweise begünstigen, die im Zweifel kaum Rücksicht auf finanzielle Nachhaltigkeitsbelange nehmen kann. Im Gegensatz dazu erhöhen die langfristig stabileren institutionellen Rahmenbedingungen in Demokratien das Vertrauen von Anlegern in deren Rückzahlungsbereitschaft von Verbindlichkeiten (hohe Verlässlichkeit), wodurch sie einen einfacheren Zugang zum Kreditmarkt erhalten (vgl. *Schultz/Weingast* 2003, S. 36; *Beaulieu/Cox/Saiegh* 2011, S. 2).<sup>22</sup> Die *ceteris paribus* gleichfalls günstigeren Kreditkonditionen erleichtern dabei nicht nur die Zurückzahlung von Schulden, sondern dürften darüber hinaus auch die Wahrscheinlichkeit von Staatsinsolvenzen senken.

Weitere Argumente, die für einen finanzpolitischen Demokratievorteil sprechen, lassen sich aus akteurszentrierter Theorieperspektive ableiten. So gehen Vertreter des Rational Choice Ansatzes wie *Bueno de Mesquita et al.* (2002; 2003) davon aus, dass die Möglichkeit Einfluss auf politische Entscheidungen zu gewinnen in demokratischen Staaten grundsätzlich deutlich breiter angelegt ist als in autokratisch regierten Ländern. Da das Selektorat in Demokratien im Unterschied zu Autokratien in aller Regel aus allen stimmberechtigten Bürgern besteht, muss eine Regierung hier, um eine „winning-coalition“ zu schmieden, auf die sich ihre Herrschaft stützen kann, in weit stärkerem Maß die Interessen breiter Bevölkerungsteile befriedigen. Für autokratische Herrscher, die nur die Interessen einer mitunter sehr kleinen „winning-coalition“, die z.B. aus wichtigen Militärs, hohen Parteidelegierten oder wirtschaftlichen Eliten bestehen kann, berücksichtigen brauchen, ist es daher rational vor allem private Güter (Mittel die spezifische Bevölkerungsgruppen exklusiv bevorzugen) bereitzustellen, während demokratische Regierungen weit stärker öffentliche Güter mit hohem Gemeinwohlbezug anbieten müssen. Als solche öffentlichen Gemeingüter können dabei insbesondere die Erhaltung der Kreditwürdigkeit sowie die Verhinderung von Zahlungsausfällen, mit ihren entsprechenden gesamtgesellschaftlichen Folgekosten, angesehen werden.<sup>23</sup>

Für das Ziel einer nachhaltig generationengerechten Finanzpolitik ist es allerdings darüber hinaus entscheidend, inwieweit die Interessen zukünftiger Generationen vom Selektorat, das auch in Demokratien maximal aus allen heute lebenden (Stimm-)Bürgern bestehen kann, beziehungsweise von der „winning-coalition“, berücksichtigt werden. Hierbei stellt sich, basierend auf einer mindestens bis zu *Tocqueville* zurückreichenden (*Tocque-*

ville 1951) und aktuell wieder aufkommenden Debatte über die „Zukunftsvergessenheit der Demokratie“ (Kielmansegg 2003; Schmidt 2010) die Frage, ob sich nicht gerade die Demokratie besonders schwer damit tut, die Interessen nachfolgender Generationen in ihre politischen Entscheidungsprozesse zu integrieren, eben weil es ihr Kernanliegen ist, die Präferenzen und Interessen heute lebender Menschen möglichst optimal zu verfolgen (Höffe 2009). Plausibel erscheint eine solche Interessenberücksichtigung in Demokratien insbesondere dann, wenn angenommen werden kann, dass damit auch für die Mehrheit der heute lebenden Generationen erkennbare Vorteile verbunden sind.<sup>24</sup> Im Hinblick auf die öffentliche Verschuldung lässt sich nun argumentieren, dass die Bürger in einer Demokratie diese zwar prinzipiell vermeiden wollen (vgl. Posner/Blöndal 2011, S. 28), der Drang einer kurzfristigen Ausgabenmaximierungsstrategie zu folgen<sup>25</sup> aber, auch aufgrund einer „Fiskalillusion“ der Wähler<sup>26</sup>, immer vorhanden ist. Allerdings ist es unter bestimmten Umständen, trotz Abstrafungsgefahr durch die Wähler, auch in Demokratien möglich, Kürzungen von Ausgaben durchzusetzen (vgl. Zohlnhöfer 2009, S. 36) und damit eine Lastenverschiebung auf zukünftige Generationen einzuschränken. Spürbar nimmt der Drang kurzfristig Ausgaben zu maximieren dabei insbesondere dann ab, wenn die zumeist lediglich als diffuse Zukunftskosten wahrgenommenen Konsequenzen einer übermäßigen Verschuldung, beispielsweise im Rahmen einer Finanzkrise, für die Stimmbürger akut manifest werden (vgl. Posner/Blöndal 2011, S. 20). Hierin kann nun allerdings ein wichtiger Unterschied zu autokratisch regierten Staaten bestehen, die mit einer Verschuldungsstrategie auch in einem solchen Falle fortfahren können, solange deren Vorteil für die sie tragende kleine „winning coalition“ nicht durch die bewusst in Kauf genommenen gesamtwirtschaftlichen Nachteile überkompensiert wird.<sup>27</sup>

Betrachtet man als Nächstes die in Demokratien vorherrschenden spezifischen Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesse genauer, so könnte hier, trotz der potenziellen Vorteile eines hohen Wettbewerbsbezugs, auf die weiter unten eingegangen wird, ein Problem im Hinblick auf eine nachhaltige Finanzpolitik bestehen. Selbiges könnte in dem der Demokratie sehr eigenen, kurzatmigen politischen Zeittakt liegen. Die unter dem Damoklesschwert der kurzfristigen Abwahlmöglichkeit entstehende, ständige Fokussierung einer demokratischen Regierung auf die Bewältigung akut anstehender Herausforderungen kann, unter dem zusätzlichen Eindruck einer Dauerwahlkampfatmosphäre (Linz 1998) nicht nur langfristige Planungs- und Entscheidungsfindungsprozesse erschweren,<sup>28</sup> sondern auch der ohnehin immer gegebenen Gefahr einer übermäßigen Gewichtung von Gegenwartsinteressen und der Problemverschiebung in die Zukunft (Kielmansegg 2003) zusätzlich Vorschub leisten,<sup>29</sup> was sich wiederum negativ auf die Verschuldungsperformanz auswirken könnte (vgl. Weizäcker 1992, S. 59).<sup>30</sup> Ein einmal fest im Sattel sitzender autokratischer Herrscher kann sich einer derartigen kurzfristorientierten Policygestaltung dagegen möglicherweise eher entziehen.

Gleiches kann auch für den Einfluss mächtiger Verteilungskoalitionen gelten, die, der Argumentation *Olsons* folgend (Olson 1982), vor allem in entwickelten Demokratien ein starkes Gewicht haben. Deren Lobbying kann, so die weitere Überlegung, eine sparsame Haushaltsführung im Sinne finanzieller Nachhaltigkeit erschweren (vgl. Gérard/Ruiz 2009, S. 5), falls ihren (zumeist konsumtiven und gegenwartsorientierten) Ausgabenwünschen nicht von Seiten der politischen Entscheidungsträger Einhalt geboten wird.<sup>31</sup> Insbesondere können diese Verteilungskoalitionen auch als mächtige Bremser notwendiger finanzieller Kürzungsprogramme auftreten. Gerade bei der Durchsetzung solcher unangenehmen und mitunter harten Reformen, die zumeist gegen die Interessen einer Mehrheit

der aktuellen Stimmbürger gerichtet sind, scheinen sich demokratische Systeme im Gegensatz zu autokratischen Regimen besonders schwer zu tun. Dies hängt zum einen mit der Tatsache zusammen, dass ein widerstandsfreies Durchregieren in ihnen, aufgrund einer zumeist hohen Anzahl an institutionellen Machtbegrenzern und Vetospielern (ausgebaute öffentliche Kontrollmechanismen), nicht ohne weiteres möglich ist. Zusätzlich steht den Autokratien mit dem Mittel der Repression ein den Demokratien nur begrenzt verfügbares Instrument zur Verfügung, um eine restriktive Sparpolitik im Zweifel selbst gegen fundamentale Widerstände in der eigenen Bevölkerung durchzusetzen.

Diesen potenziellen „Autokratievorteilen“, die, gerade im Hinblick auf das Vorhandensein einer geringeren Anzahl wirkmächtiger Reformverhinderer, hochgradig umstritten sind,<sup>32</sup> stehen allerdings erhebliche Kosten gegenüber. So kann der ausgebaute Repressions- und Unterdrückungsapparat, den Autokratien aufgrund ihrer geringen Inputlegitimation (verminderte Partizipations- und Teilhaberechte) unterhalten müssen um ihre Regimestabilität abzusichern, neben anderen problematischen Folgen, auch schwerwiegende finanzielle Belastungen verursachen.<sup>33</sup> Und auch durch das Fehlen öffentlicher Kontrollmechanismen, womit einerseits die Handlungsfähigkeit des Regimes (partiell) erhöht wird, kann andererseits eine nachhaltige Finanzpolitik über die Zeit erschwert werden. Selbst wenn man nämlich im Sinne der Stationary-bandit-These von *Olson* (1993) davon ausgeht, dass die Erwartung einer langen Herrschaftsdauer auch in Autokratien dazu führt, dass eine an langfristigen Zielen orientierte Politik eingeschlagen wird, so bleibt ohne effektive Herrschaftskontrolle die Gefahr einer Degeneration autoritärer Herrschaft immer latent. Das Fehlen institutioneller Sicherungsmechanismen sowie eines politischen Wettbewerbs um Führungsämter befördert, zumindest auf lange Sicht, eine ineffiziente und korruptionsanfällige Politik lediglich zu Gunsten der kleinen Gruppe der Herrschaftsträger.<sup>34</sup> Die öffentlich kontrollierten Wettbewerbsprozesse in Demokratien verbürgen dagegen deren Lern- und Fehlerkorrekturfähigkeit (*Tocqueville* 1951), da Missstände eher bekannt werden (Frühwarnsystem) und die Regierenden durch ihre Rechenschaftspflicht gegenüber der Mehrzahl ihrer Bürger dazu angehalten sind, möglichst sparsam und transparent mit öffentlichen Mitteln umzugehen (verminderte Korruptionswahrscheinlichkeit). Historisch stellt die hohe politische Wettbewerbsorientierung der Demokratie in Kombination mit institutionellen Vorgaben und Kontrollinstitutionen auch eine günstige Grundlage, sowohl für eine marktwirtschaftliche Ordnung im Allgemeinen, als auch für einen offenen und funktionsfähigen Kapitalmarkt im Besonderen dar (vgl. *Heinze* 2009, S. 206).

Wägt man nach Analyse der einzelnen Theoriestränge alle aufgezeigten Argumente sorgfältig gegeneinander ab, so überwiegen trotz gewisser Einwände (ausgeprägte Gegenwartsfixierung, geringe Widerstandskraft gegen den Ausgabendruck durch Verteilungskonkurrenzen, kurzfristiger politischer Zeittakt) die Punkte, welche für eine überlegene fiskalische Nachhaltigkeitsperformanz der Demokratien sprechen (starke Gemeinwohlorientierung, ausgeprägte Herrschaftskontrolle, hohe institutionelle Stabilität, gesteigerte Fehlerkorrektur- und Lernfähigkeit, starke Wettbewerbsorientierung). Ausgehend von den theoretischen Überlegungen, lassen sich daher zwei gleichgerichtete Hypothesen über den Zusammenhang von Regimetyppausprägung und fiskalischer Risikovorsorge, beziehungsweise Regimetyppausprägung und intergenerationeller Gerechtigkeit/ fortgesetzten Chancengewährung aufstellen:

*Hypothese 1:* Demokratisch verfassten Staaten fällt es leichter als ihren autokratischen Pendanten eine hohe Kreditwürdigkeit zu erhalten und staatliche Zahlungsausfälle zu vermeiden.

*Hypothese 2:* Insgesamt gelingt es Demokratien eher, ihre Staatsverschuldung zu senken. Eine demokratische Regimetyppausprägung wirkt sich dabei insbesondere dämpfend auf die Auslandsverschuldung, respektive förderlich auf die Akkumulation von Auslandsvermögen, aus.

Die theoretischen Vorarbeiten erlauben des Weiteren auch differenzierte Aussagen über zu erwartende Performanzmuster auf Ebene der einzelnen Regimesubtypen. Angelehnt an die Ausführungen von *Brooker* (2009) zu jeweils unterschiedlichen Herrschaftssicherungs- und Legitimationsmodellen, lassen sich parlamentarische, semipräsidentiell und präsidentielle Demokratien respektive Zivildiktaturen, Militärdiktaturen und Monarchien dabei sowohl im Hinblick auf ihre institutionelle Stabilität, ihre Durchsetzungsfähigkeit wie ihre Partizipationsneigung unterscheiden. Während die höhere Durchsetzungsfähigkeit, bei geringerer Vetospielerdichte, den parlamentarischen gegenüber präsidentiellen und semipräsidentiellen Systemen Vorteile, sowohl bei der fiskalischen Risikovorsorge als auch bei der Zurückdrängung von übersteigerten Konsumforderungen in der Gegenwart verschaffen könnte, sollte sich der geregeltere Herrschaftsübergang in Monarchien (institutionelle Stabilität, langfristige Herrschaftsperspektive) als deren großer Vorteil für eine nachhaltige Finanzentwicklung gegenüber den anderen autokratischen Subtypen erweisen. Insbesondere die häufig sehr kurzlebigen Militärdiktaturen dürften, auch aufgrund der spezifischen Ausgabenneigung ihrer Primärträgergruppe, im Gegensatz dazu besondere Schwierigkeiten haben, Belange langfristiger fiskalischer Nachhaltigkeit zu berücksichtigen. Als dritte Hypothese lässt sich daher formulieren:

*Hypothese 3:* Unterhalb der kategorialen Regimetyppunterscheidungsebene (Demokratie versus Autokratie), auf Ebene der jeweiligen Regimesubtypen, lassen sich systematische Performanzunterschiede feststellen. Innerhalb des demokratischen Länderspektrums schneiden parlamentarische Systeme dabei am besten ab (gefolgt von präsidentiellen und semipräsidentiellen Systemen), während unter den Autokratien monarchische Systeme Vorteile gegenüber Zivildiktaturen und insbesondere Militärdiktaturen haben.

Neben der Regimetyppausprägung dürften sich allerdings noch weitere gesellschaftliche und insbesondere ökonomische Faktoren auf die fiskalische Nachhaltigkeitsperformanz eines Landes auswirken (vgl. für viele *Keefe* 2007). Um die tatsächliche Einflussstärke der Regimetyppkomponente genau erfassen zu können ist es daher notwendig, diese Faktoren mit in die Untersuchung einzubeziehen.

Als eine zentrale Größe muss dabei zunächst auf den ökonomischen Entwicklungsstand (BIP pro Kopf) eines Landes Bezug genommen werden. Während ein hohes wirtschaftliches Entwicklungsniveau, genauso wie eine hohe Wachstumsdynamik, einem Staat auf der einen Seite erhebliche Möglichkeiten der Einnahmengenerierung bietet (erhöhtes Steueraufkommen, etc.), geht das *Wagnersche Gesetz* (vgl. *Wagner* 1893) auf der anderen Seite davon aus, dass eine wirtschaftlich entwickelte Gesellschaft auch zu deutlich höheren Staatsausgaben neigt (Bereitstellung kostenintensiver, staatlicher Dienstleistungen). Während der Gesamteffekt hier umstritten ist, dürfte ein positives Leistungsbilanzsaldo, ebenso wie eine hohe Exportquote in einem Land in summa zusätzlich Ressourcen zur Schuldenbedienung generieren. Als weiterer, im Zusammenhang mit der Ver-

schuldungssituation eines Landes relevanter, ökonomischer Faktor wurde daneben die Entwicklung der Inflationsrate in der späteren Untersuchung mitberücksichtigt. Hier kann argumentiert werden, dass eine hohe Geldentwertung im Sinne einer „Inflationssteuer“ die Staatsverschuldung tendenziell eher senken kann (vgl. *Chalk* 2000, S. 295; *Wagschal* 2006, S. 305)<sup>35</sup>. Im Hinblick auf sozialstrukturelle Faktoren wurde die Bevölkerungsgröße eines Landes berücksichtigt.<sup>36</sup> Sie kann als ein Gradmesser für die internationale Bedeutung eines Staates angesehen werden. Zu untersuchen bleibt hier, ob die Größe (und damit die internationale Relevanz) eines Landes möglicherweise als Puffer wirkt, die eine Kreditklemme und damit eine staatliche Zahlungsunfähigkeit unwahrscheinlicher werden lässt („too big to fail“). Als Letztes wurde schließlich auch die Intensität der Kriegs betroffenheit eines Landes, als potenziell besonders verschuldungstreibender Faktor, herangezogen. Relativ leicht lässt sich hier argumentieren, dass kriegerische Auseinandersetzungen in aller Regel mit erheblichen staatlichen Ausgaben verbunden sind, und darüber hinaus die Einnahmesituation eines Staates erodieren lassen. In Tabelle 2 sind alle, in die späteren Regressionsanalysen einbezogene Erklärungsfaktoren, nochmals dargestellt.

*Tabelle 2:* Erklärungsfaktoren

<b>Erklärungsfaktoren</b>	<b>Beschreibung</b>
Regimetypausprägung (Demokratie/Autokratie)	Democracy Dictatorship Index. Quelle: <i>Cheibub/Gandhi/Vreeland</i> 2009b.
Semipräsidentielle Demokratie	Regimesubtyp semipräsidentielle Demokratie. Quelle: <i>Cheibub/Gandhi/Vreeland</i> 2009b.
Präsidentielle Demokratie	Regimesubtyp präsidentielle Demokratie. Quelle: <i>Cheibub/Gandhi/Vreeland</i> 2009b.
Zivildiktatur	Regimesubtyp Zivildiktatur. Quelle: <i>Cheibub/Gandhi/Vreeland</i> 2009b.
Monarchie	Regimesubtyp Monarchie. Quelle: <i>Cheibub/Gandhi/Vreeland</i> 2009b.
BIP pro Kopf	Bruttoinlandsprodukt pro Kopf. Quelle: <i>The World Bank</i> 2012.
BIP Wachstum	Jährliches prozentuales Wachstum des BIP. Quelle: <i>The World Bank</i> 2012.
Leistungsbilanzsaldo	Leistungsbilanzsaldo. Quelle: <i>The World Bank</i> 2012.
Inflationsrate	Inflationsrate. Quelle: <i>The World Bank</i> 2012.
Exportbilanz	Exporte von Gütern und Dienstleistungen in Prozent des BIP. Quelle: <i>The World Bank</i> 2012.
Bevölkerung	Gesamtbevölkerung. Quelle: <i>The World Bank</i> 2012.
Kriegerische Auseinandersetzungen	Intensität kriegerischer Auseinandersetzungen. Quelle: <i>Schwank et al.</i> 2012.



#### 4. Fiskalische Nachhaltigkeit im Vergleich

Führt man einen Mittelwertvergleich zwischen den Demokratien und den Autokratien (und deren jeweiligen Subtypen) für die fünf herangezogenen Performanzindikatoren durch (die allgemeine Statistik zu diesen ist in Tabelle 3 dargestellt),<sup>37</sup> so springt als erstes das deutlich bessere Abschneiden der demokratisch verfassten Staaten im Hinblick auf deren Kredit- und Zahlungsfähigkeit ins Auge (vgl. Tabelle 4). Bei beiden Indikatoren erzielten sie deutlich bessere Ergebnisse als ihre autokratischen Pendanten<sup>38</sup>.

*Tabelle 3:* Deskriptive Statistik

	Kreditwürdigkeit	Zahlungsausfall	Staatsverschuldung	Auslandsverschuldung	Auslandsreserven
Maximum	16	1	289,80	812,91	58,30
Minimum	1	0	1,40	0,01	0,01
Mittelwert	9,27	0,22	59,93	14,62	6,58
Standardabweichung	5,21	0,43	38,54	41,82	3,13
Fälle	896	1377	748	2394	2132

Sehr gut schnitten dabei vor allem parlamentarische Demokratien ab,<sup>39</sup> während, im Gegensatz zum Rest des autokratischen Regimespektrums, vor allem Monarchien besonders resistent gegenüber der Gefahr staatlicher Zahlungsausfälle waren.<sup>40</sup> Bei der Eindämmung von Staatsverschuldung scheint zwar ebenfalls ein leichter Demokratievorteil zu existieren<sup>41</sup>, dieser fällt aber bei genauerer Detailbetrachtung erkennbar geringer aus, als bei der Vermeidung akuter Zahlungsausfälle<sup>42</sup>.

*Tabelle 4:* Mittelwertvergleich der Regimetypen

Regimetyp	Kreditwürdigkeit	Zahlungsausfall	Staatsverschuldung	Auslandsverschuldung	Auslandsreserven
Insgesamt	9,27	0,22	59,93	14,62	6,58
Demokratie	9,89	0,15	55,47	16,41	4,71
Autokratie	7,08	0,34	69,15	12,49	9,33
Parlamentarische Demokratie	12,89	0,00	60,64	7,16	7,27
Semipräsidentielle Demokratie	11,54	0,08	53,77	17,48	1,59
Präsidentielle Demokratie	5,62	0,30	47,40	24,63	4,15
Zivildiktatur	7,69	0,38	61,43	13,79	13,59
Militärdiktatur	6,45	0,32	80,95	8,90	3,95
Monarchie	6,03	0,15	84,13	19,02	6,58

In sein Gegenteil verkehrt er sich schließlich, wenn auf die Entwicklung der Auslandsverschuldung, respektive die Akkumulation von Auslandsvermögen geblickt wird. Hier schnitt das Gros der demokratisch verfassten Staaten keineswegs besser ab als ihre auto-

kratischen Gegenspieler.<sup>43</sup> Vielmehr gelang es gerade einigen wirtschaftlich aufstrebenden Autokratien (China, Indonesien, Russland) besonders gut, ihre finanziellen Rücklagen auszubauen. Von einer generellen Überlegenheit der Demokratie über alle Untersuchungsdimensionen hinweg kann somit in keinem Fall gesprochen werden.

## 5. Regressionsanalysen

Welches Bild über den Zusammenhang von Regimetyp und fiskalischer Nachhaltigkeitsperformanz ergibt sich nun aber, wenn im Rahmen von multivariaten Regressionsberechnungen weitere potenzielle Erklärungsfaktoren zusätzlich berücksichtigt werden?<sup>44</sup> Die in Tabelle 5 dargestellten Ergebnisse bestätigen im Kern die schon in den Mittelwertvergleichen aufscheinenden Befunde, machen darüber hinaus aber auch auf weitere interessante Zusammenhänge aufmerksam.

So lässt sich sowohl im Modell zur Kreditwürdigkeit als auch in dem zu den Zahlungsausfällen (vgl. Tabelle 5, Spalte Kreditwürdigkeit und Zahlungsausfall) ein signifikanter Effekt zugunsten demokratisch verfasster Staaten nachweisen. Während eine hohe Kreditwürdigkeit daneben im Zusammenhang mit einem hohen wirtschaftlichen Entwicklungsstand und einer starken Wachstumsdynamik steht, gehen Staatsinsolvenzen mit einer hohen Inflationsrate einher und scheinen in großen Staaten eher seltener aufzutreten. Während insbesondere ökonomische Variablen somit einen erkennbaren Einfluss auf die Kredit- und Zahlungsfähigkeit eines Landes haben, erreicht der Faktor der Kriegs Betroffenheit kein signifikantes Erklärungsniveau. Betrachtet man das Ergebnis für die Regimesubtypen genauer, so fällt eine gewisse Insolvenzresistenz monarchischer Autokratien ins Auge,<sup>45</sup> während präsidentielle Demokratien an dieser Stelle eine besondere Achillesferse zu haben scheinen.<sup>46</sup>

Eine geringe Staatsverschuldung in einem Land ist zum einen eng an eine hohe Wachstumsdynamik gekoppelt, während das wirtschaftliche Entwicklungsniveau keinen Effekt auf selbige auszuüben scheint (vgl. Tabelle 5, Spalte Staatsverschuldung). Zum anderen ist es aber auch über eine hohe Inflationsrate offenbar möglich, die Staatsverschuldung zu senken. Des Weiteren bleibt festzuhalten, dass eine hohe Konfliktbetroffenheit die Verschuldung in einem Land nach oben treiben kann. Die hier im Zentrum stehenden Variablen der Regimetypausprägung zeigen zwar einen verschuldungssenkenden Effekt zu Gunsten der demokratisch verfassten Staaten an, verfehlen das geforderte Signifikanzniveau allerdings knapp.<sup>47</sup>

Tabelle 5: Regressionsberechnungen zur fiskalischen Nachhaltigkeit<sup>48</sup>

Ziel- dimensionen	Kredit- würdigkeit		Zahlungs- ausfall		Staatsver- schuldung		Auslandsver- schuldung		Auslands- reserven	
Regimety- ausprägung	0,22** (0,11)	0,02	-0,05* (0,03)	-0,06	-2,21 (1,73)	-0,03	1,12 (1,97)	0,01	-27,81 (35,82)	-0,01
Semipräsidentielle	0,08 (0,07)	0,01	0,01 (0,02)	0,01	-0,01 (1,33)	-0,01	1,23 (1,89)	0,01	-22,55 (33,45)	0,01
Präsidentielle	-0,11 (0,07)	-0,01	0,05** (0,02)	0,06	0,50 (1,25)	0,01	0,47 (1,69)	0,01	-13,77 (30,54)	-0,01
Zivildiktatur	0,18 (0,12)	0,01	0,03 (0,02)	0,03	-0,99 (1,81)	-0,01	0,95 (1,83)	0,01	14,47 (33,45)	0,01
Monarchie	0,21 (0,15)	0,01	-0,05 (0,04)	-0,02	-2,85 (2,50)	-0,02	0,69 (3,21)	0,01	18,79 (57,83)	0,01
BIP pro Kopf	0,01** (0,01)	0,02	-0,01 (0,01)	-0,03	0,01 (0,01)	0,01	-0,01* (0,01)	-0,02	-7,78 (10,24)	-0,01
BIP Wachstum	0,05*** (0,01)	0,03	-0,01 (0,01)	-0,02	-0,59*** (0,11)	-0,07	-0,53*** (0,11)	-0,06	-12,70 (21,08)	-0,01
Leistungsbilanz- saldo	-0,01 (0,01)	-0,01	0,01 (0,01)	0,01	-0,01 (0,01)	-0,01	-0,01 (0,01)	-0,01	0,01 (0,01)	0,01
Inflationsrate	0,01 (0,01)	0,01	0,01** (0,01)	0,04	-0,01*** (0,01)	-0,14	-0,01 (0,01)	-0,01	-8,92 (293,04)	-0,01
Exportbilanz	0,01 (0,01)	0,01	0,01 (0,01)	0,01	0,01 (0,01)	0,01	-0,01 (0,01)	-0,01	41,08 (50,87)	0,01
Bevölkerung	-0,01 (0,01)	-0,01	-0,01* (0,01)	0,03	0,01 (0,01)	0,01	0,01 (0,01)	0,01	0,01*** (0,01)	0,04
Kriegsbe- troffenheit	-0,01 (0,01)	-0,01	0,01 (0,01)	0,01	0,49* (0,26)	0,03	-0,17 (0,30)	-0,01	-97,47* (55,22)	-0,01
Lagged	0,97*** (0,01)	0,97	0,70*** (0,02)	0,71	0,94*** (0,01)	0,94	0,85*** (0,01)	0,85	1,05*** (0,01)	0,95
Dependent Variable										
Zeitvariable	-0,01 (0,01)	-0,01	-0,01** (0,01)	-0,04	-0,12 (0,09)	-0,02	-0,06 (0,10)	-0,01	11,33 (19,46)	0,01
Konstante	7,27 (11,29)		7,34** (3,13)		231,10 (190,99)		115,19 (211,88)		23,01 (38,84)	
Korr. R <sup>2</sup>	0,98***		0,62***		0,90***		0,73***		0,98***	
N	820		1245		616		1961		1925	

Eindeutig kein Demokratievorteil lässt sich schließlich erkennen, wenn die Auslandsverschuldung, beziehungsweise die Akkumulation von Auslandsreserven (vgl. Tabelle 5, Spalte Auslandsverschuldung und Auslandsreserven) in den Blick genommen wird. Vielmehr zeigt der partielle Regressionskoeffizient hier einen verschuldungserhöhenden, respektive akkumulationssenkenden Effekt demokratischer Regimetyausprägung an, allerdings ohne dabei ein ausgeprägtes Signifikanzniveau zu erreichen.<sup>49</sup>

Insgesamt bleibt damit festzuhalten, dass unter Kontrolle weiterer Einflussgrößen, die Regimetyausprägung nur im Hinblick auf die Kreditwürdigkeit und die Verhinderung von Zahlungsausfällen einen erkennbaren Effekt zu Gunsten demokratischer Staaten aufweist. Hingegen scheinen sie kaum besser als ihre autokratischen Pendanten in der Lage zu sein, ein Anwachsen der Staatsverschuldung zu verhindern, geschweige denn, langfristige Finanzrücklagen zu bilden.

Dieses für die Demokratien eher ernüchternde Ergebnis lässt sich allerdings etwas aufhellen, wenn man zusätzlich berücksichtigt, dass diese sich finanziell in weit stärkerem Maße als Autokratien in zukunftsrelevanten Politikbereichen engagieren und somit der Belastungswirkung (übermäßige Verschuldung) für zukünftigen Generationen auch wichtige Zukunftsinvestitionen gegenüberstellen können.<sup>50</sup>

## 6. Zusammenfassung

Ziel der Untersuchung war es, die finanzielle Nachhaltigkeitsperformanz von demokratischen und autokratischen Regimen (auch in Bezug auf jeweilige Subtypen) durch die Betrachtung von fünf Zieldimensionen möglichst differenziert zu erfassen. Die Untersuchung fördert zwei Kernerkenntnisse zu Tage. Während es den Demokratien (insbesondere den parlamentarischen) in der Vergangenheit deutlich besser als ihren autokratischen Pendanten gelungen ist, ihre Kredit- und Zahlungsfähigkeit aufrecht zu erhalten und Staatsinsolvenzen zu vermeiden (eine gewisse Ausnahme bilden hier nur autoritäre Monarchien), lässt sich ein ähnlicher Demokratievorteil im Hinblick auf die Verringerung der Staats- und Auslandsverschuldung sowie bei der Akkumulation von Auslandsvermögen nicht feststellen.<sup>51</sup> Während die verlässlichen institutionellen Rahmenbedingungen das Vertrauen in die Kreditwürdigkeit demokratisch verfasster Gemeinwesen verstärken (geringere Sorge der Gläubiger um die Rückzahlung) und die Gefahr einer Staatsinsolvenz augenscheinlich vermindern, scheint ein solcher Zusammenhang im Hinblick auf die Verschuldungsperformanz nicht zu bestehen. Warum sich Demokratien, trotz vorhandener gemeinwohlsensitiver institutioneller und prozessualer Arrangements (ausgeprägte Herrschaftskontrolle und Fehlerkorrekturfähigkeit, große „winning-coalition“) schwer tun, eine Lastenverschiebung auf zukünftige Generationen zu vermeiden, Sparanstrengungen zu unternehmen und in ausreichendem Maße finanziell vorzusorgen, muss dabei im Kern als Kehrseite einer stark gegenwartslastigen Interessenorientierung interpretiert werden, welche durch einen kurzen „demokratiespezifischen Zeittakt“ noch zusätzlich befördert wird. Der damit einhergehende verschuldungstreibende Effekt scheint dabei insgesamt so wirkmächtig zu sein, dass er nicht nur potenzielle Unterschiede im Hinblick auf Regimesubtypen an dieser Stelle einebnen,<sup>52</sup> sondern auch im Angesicht einer potenziell ineffizienten, korruptionsanfälligen und wenig zukunftsorientierten Investitionspolitik von Autokratien erhalten bleibt.

Die vorgestellten Ergebnisse basieren dabei auf einer Datengrundlage, die bis zum Beginn der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise reicht. Inwiefern sie sich auch darüber hinaus als robust erweisen werden, muss daher zunächst offen bleiben. Die Erfahrungen der Vergangenheit nähren allerdings die Hoffnung, dass den Demokratien im Unterschied zu den autokratisch verfassten Staaten ein größeres Repertoire an Möglichkeiten zur Verfügung steht, um zumindest die Gefahren eines Staatsbankrottes abzuwehren. Inwiefern sie dieses auch im Einzelfall einzusetzen vermögen, bleibt indes abzuwarten.

Dies macht auf weiteren Forschungsbedarf aufmerksam, der sich neben einer noch tiefergehenden Analyse des Zusammenhangs von Regimetyp und fiskalischer Nachhaltigkeit auf theoretischer Ebene vor allem auf eine genaueren Erkundung von Governancestrukturen und Kausalmechanismen erstrecken sollte. Notwendig scheint darüber hinaus auch eine noch detailliertere Betrachtung der finanzpolitischen Rahmenbedingungen sowie weiterer potenzieller Erklärungsgrößen (kulturelle Faktoren, geographische Gegebenheiten, spezifische Akteurskonstellationen, etc.) für die Policyperformanzanalyse in diesem, aus dem Blickwinkel des Regimevergleichs, noch relativ wenig bearbeiteten Untersuchungsfeld zu sein.

## Anmerkungen

- 1 Dafür würden, neben der Tatsache, dass mit der Finanz- und Wirtschaftskrise nun auch Staaten der OECD-Welt von Zahlungsunfähigkeit bedroht sind (vgl. *Wagschal/Jäkel* 2010, S. 307) auch historische Fälle von Staatsbankrott in Demokratien (z. B. Argentinien 2001, Indien 1972, Deutschland 1932, etc.) sprechen.
- 2 Es geht hier somit darum, ein allgemeines, regimeunabhängig anzustrebendes Gut (nachhaltige Staatsfinanzen) im Sinne einer systematischen, zielbezogenen Performanzoptimierung zu erreichen (vgl. *Roller* 2002, S. 550ff.; *Roller* 2004, S. 304).
- 3 Neben forschungspragmatischen Überlegungen (Datenrestriktionen) spricht für die Wahl dieses Beobachtungszeitraums die Tatsache, dass so die Phase seit dem Ende des Ost-West-Konflikts, welche für die Entwicklung der unterschiedlichen Regimetypen markante Veränderungen bereithielt, mit in den Blick genommen werden kann.
- 4 Eine Staatsinsolvenz ist nicht wünschenswert, da sie sowohl zu erheblichen Systemkrisen (vgl. *Wagschal* 2006, S. 294), negativen grenzüberschreitenden Effekten (Bankenzusammenbrüche, Flucht aus Staatsanleihen), als auch dem langfristigen Verlust des Kreditmarktzugangs für ein Land führen kann (vgl. *Blankart* 2009, S. 212).
- 5 Idealerweise geschieht dies dadurch, dass die Schuldenstandsquote eines Landes (Schulden im Verhältnis zum BIP) durch Sparbemühungen im Zeitablauf zumindest nicht ansteigt (vgl. *Blanchard/Chouraqi/Hagermann/Sartor* 1990). Allerdings kann ein Staat auch durch die Erhöhung von Steuern (zum Zwangscharakter der Besteuerung vgl. *Blankart* 2009, S. 218) oder die Steigerung der Geldmenge einen akuten Zahlungsausfall verhindern. Beides birgt jedoch volkswirtschaftliche Gefahren. So kann beispielsweise durch eine Inflation, wenn sie außer Kontrolle gerät, die Währung eines Landes ihre Funktion verlieren (vgl. *Hansmann* 2012, S. 96).
- 6 So besteht der primäre Unterschied einer langfristigen Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben gegenüber einer Steuerfinanzierung „in einer intergenerativen Umverteilung zu Lasten zukünftiger Generationen“ (*Sachverständigenrat* 2007, S. 31).
- 7 Hier erscheint eine Schuldenfinanzierung vertretbar. „Denn in diesen Fällen wäre eine Steuerfinanzierung entweder mit unverträglich hohen Belastungen der gegenwärtigen Generationen verbunden oder würde stark prozyklisch wirken.“ (*Sachverständigenrat* 2007, S. 6).
- 8 Gemäß des „Pay-as-you-use“-Prinzips lassen sich über Verschuldung die Kosten von öffentlichen Investitionen über die Zeit verteilen (vgl. *Wagschal* 2006, S. 295; *Hansmann* 2012, S. 26) „um auch die künftigen Nutznießer der heutigen (investiven) Ausgaben an den Finanzierungslasten zu beteiligen“ (*Sachverständigenrat* 2007, S. 1). Entscheidend ist dabei allerdings, dass es sich um „das öffentliche Vermögen erhöhende Investitionen“ (*Sachverständigenrat* 2007, S. 3) handelt, die entsprechend dem Nutznießer-Prinzip auch zukünftigen Generationen zu Gute kommen (vgl. *Boettcher/Tremmel* 2005, S. 7).
- 9 Sollte die Wachstumsrate des BIP allerdings die der Verschuldung übersteigen, ist im Sinne sogenannter Ponzi-Spiele und des Domar-Modells auch ein „herauswachsen“ aus den Schulden möglich, da die Steuereinnahmen schneller zunehmen als die Zinszahlungsverpflichtungen. Zudem ist in diesem Fall Verschuldung als pareto-optimal einzustufen, da die Einführungsgeneration von ihr profitiert, „ohne dass nachfolgende Generationen jemals belastet würden.“ (*Sachverständigenrat* 2007, S. 41f.).
- 10 Anzunehmen ist allerdings, dass die implizite Verschuldung (*Baker/Besendorfer/Kotlikoff* 2002, S. 2) für praktisch alle Staaten systematisch über der explizit ausgewiesenen Verschuldung liegen dürfte (vgl. *Moog/Raffelhüschen* 2011).
- 11 Deren genaue Beschreibung ist der Tabelle 1 zu entnehmen.
- 12 “When interested in the evaluation of political regimes, ideally, we should draw on policy outcome indicators representing actual results of actions” (*Roller* 2012, S. 9).
- 13 “Systematic empirical studies on the relationship between regime type and missing observations reveal that the number of missing values is considerably higher for undemocratic countries than democratic ones” (*Roller* 2012, S. 9; *Hollyer/Rosendorff/Vreeland* 2011). Ein Selektionsbias kann darüber hinaus dadurch entstehen, dass Autokratien Angaben insbesondere dann machen “if they are compelled to by an outside agency (i.e., the World Bank, the International Monetary Fund, or the United Nations Development Program), and outside agencies only make these demands when countries approach them for assistance” (*Ross* 2006, S. 864).
- 14 Hierbei kann das herangezogene Rating von Standard & Poor’s, welches die Bonität eines Schuldners (Zahlungsausfallswahrscheinlichkeiten) anhand von mehreren Merkmalen bewertet und dann klassifiziert (vgl. *Beaulieu/Cox/Saiegh* 2012) Werte von eins (geringe) bis 16 (sehr hohe Kreditwürdigkeit) annehmen.

- 15 Wünschenswert wäre in diesem Zusammenhang gewesen, neben der hier herangezogenen expliziten auch die implizite Staatsverschuldung (*Kotlikoff/Burns* 2012), welche beispielsweise auch die langfristigen Renten- und Pensionsverpflichtungen des Staates umfassen würde, zu berücksichtigen. Aufgrund von Datenrestriktionen war dies allerdings nicht möglich.
- 16 Einschränkung der Datenlage muss für diesen Indikator allerdings festgehalten werden, dass lediglich Schwellen- und Entwicklungsländer aufgenommen werden konnten.
- 17 Ein Stern steht dabei auch im Folgenden für ein Signifikanzniveau von 90 Prozent, zwei für eines von 95 Prozent und drei für eines von 99 Prozent.
- 18 Das unterscheidet sie von einer sehr weiten Definition von Demokratie, wie sie beispielsweise in der Gettysburg-Formel („Government of the people, by the people, and for the people“) oder dem Konzept der „embedded democracy“, das sowohl politische und bürgerliche Freiheit, Gleichheit sowie Kontrolle als konstitutive Merkmale einer Demokratie ansieht (*Merkel* 2010; *Croissant* 2010, S. 95), zum Ausdruck kommt.
- 19 Eine Differenzierung ist durch die Beantwortung der beiden hintereinander geschalteten Fragen: „1. Is the government responsible to the assembly? 2. Is there a head of state popularly elected for a fixed term in office?“ (*Cheibub/Gandhi/Vreeland* 2009a, S. 81) möglich.
- 20 Durch die hintereinandergeschaltete Beantwortung der Fragen: „1. Who is the effective head of government? 2. Does the head of government bear the title of “king” and have a hereditary successor and/or predecessor? 3. Is the head of government a current or past member of the armed forces? 4. Is the head neither monarchic nor military?“ (*Cheibub/Gandhi/Vreeland* 2009a, S. 87) wird auch hier eine trennscharfe Unterscheidung der Regimesubtypen im Datensatz gewährleistet.
- 21 Eine gewisse Ausnahme dürften in diesem Zusammenhang nur monarchische Regime mit geregelter Erbfolge darstellen.
- 22 Der einfache Kreditmarktzugang kann sich allerdings auch als zweischneidiges Schwert erweisen, da er Verschuldungsanreize setzen kann. Das vorhandene Vertrauen ihrer Bürger dürfte dabei insbesondere die Inlandsverschuldung von Demokratien eher begünstigen (vgl. *Reinhart/Rogoff* 2009, S. 65), während Autokratien, neben einer hohen Besteuerung ihrer Herrschaftsunterworfenen, vermehrt die Gefahren einer Auslandsverschuldung in Kauf zu nehmen bereit sind, insbesondere dann, wenn ihre Herrschaftsbasis, selbst im Falle eines Zahlungsausfalls mit entsprechenden gesamtwirtschaftlichen Folgen, nicht unmittelbar gefährdet ist.
- 23 Für die Verhinderung von Staatsinsolvenzen ist neben der Fähigkeit auch die Bereitschaft entsprechende Gegenmaßnahmen zu ergreifen von entscheidender Bedeutung (vgl. *Reinhart/Rogoff* 2009, S. 54), womit der Prioritätensetzung durch die politische Führung eine zentrale Rolle zukommt.
- 24 Je weniger dies der Fall ist (siehe zum Problem der Zukunftsdiskontierung *Birnbacher* 2001) desto geringer dürfte auch ein möglicher positiver Demokratieeffekt ausfallen.
- 25 Verschuldung stellt dabei einen politisch zunächst sehr attraktiven Weg dar, „merkliche Ausgaben bei unmerklichen Einnahmen“ (*Weizäcker* 1992, S. 58) zu erzielen („to spend without to tax“).
- 26 „Sie ignorieren die intertemporale Budgetrestriktion der Regierung und beachten nicht, dass eine Mehrausgabe heute mit einer größeren Steuerlast morgen verbunden ist, bzw. sie unterschätzen den „Steuerpreis“ der Bereitstellung von mehr öffentlichen Gütern. Opportunistische Politiker nutzen diese Situation aus und erhöhen die Staatsausgaben, um die Wähler für sich zu gewinnen. Bei fehlender Finanzierung steigen dadurch Defizite und Schulden“ (*Wenzelburger* 2010, S. 51).
- 27 So brauchen in Autokratien also nicht nur zukünftige Generationen von einer übermäßigen Verschuldungspolitik negativ betroffen sein (Problem der Zukunftsdiskontierung). Deren Folgen können in diesen Regimen auch eine Mehrheit der heutigen Bevölkerung negativ tangieren, ohne dass sie eingestellt wird (vgl. *Oatley* 2010, S. 180).
- 28 „Foresight is a politically unnatural act by elected officials who primarily focus on their next election far more than they do the fiscal prospects facing the nation 20 years from now“ (*Posner/Blöndal* 2011, S. 18).
- 29 Während Demokratien, wie weiter oben argumentiert, einen langfristig stabileren institutionellen Rahmen als Autokratien bereitstellen können, sind die politischen Prozesse, die innerhalb dieses Rahmens stattfinden, somit an einem sehr kurzen Zeithorizont ausgerichtet.
- 30 Daneben besteht für eine Regierung durch übermäßige Schuldenaufnahme in der Gegenwart auch die Möglichkeit, den Handlungsspielraum zukünftiger Regierungen (mit möglicherweise konträren politischen Prioritäten) erheblich einzuschränken (vgl. *Konrad/Zschäpitz* 2012, S. 143).
- 31 Innerhalb von Demokratien lässt sich zeigen, dass deren Lobbyarbeit (für kostenintensive Maßnahmen, beispielsweise im Sozialbereich) vor allem in der Legislative Wiederhall findet, während sich die Exekutive weit eher entziehen kann (vgl. *Rose* 2010, S. 816).

- 32 So lässt sich argumentieren, dass auch in Autokratien zahlreiche Vetospieler existieren, welche aufgrund der besonders intransparenten und undurchsichtigen Entscheidungsfindungsprozesse aber nicht immer ohne weiteres zu identifizieren sind.
- 33 Dieser Effekt wird durch das von *Wintrobe* aufgedeckte Dictator's Dilemma (*Wintrobe* 1998, 2009) noch weiter verschärft. Der Einsatz repressiver Mittel führt dabei über die Zeit zu einer verzerrten Realitätswahrnehmung durch die politische Führung, da diese nicht mehr mit verlässlichen Informationen von Seiten der Herrschaftsunterworfenen versorgt wird (unzureichende politische Feedbackschleife). Neben dem dadurch ausgelösten immer weiter voranschreitenden Ausbau des Repressionsapparats, der dabei mitunter paranoide Züge annimmt, kann dies auch sehr kostspielige wirtschafts- und finanzpolitische Fehleinschätzungen des Regimes zur Folge haben.
- 34 "The assumption is that if a dictator can't be easily removed from office, he will perform very poorly" (*Besley/Kudamatsu* 2007, S. 7; *Clark/Poast/Flores/Kaufman* 2011, S. 6).
- 35 In weiteren, im Beitrag nicht dargestellten Modellen, wurden die Ressourcenausstattung eines Landes sowie das Zinsniveau als potenzielle Einflussgrößen betrachtet, ohne dass diese aber einen signifikanten Erklärungsbeitrag liefern konnten. Während ein niedriges Zinsniveau einerseits die Rückzahlung von Schulden erleichtert, gleichzeitig aber auch Anreize für zusätzliche Neuverschuldung liefert, kann der Ressourcenreichtum eines Landes auf der einen Seite zwar zusätzliche staatliche Einnahmequellen eröffnen, auf der anderen Seite, wie die intensive Debatte um (autokratische) Rentierstaaten zeigt (vgl. exemplarisch *Haber/ Menaldo* 2011) aber auch eine besonders ineffizientes und korruptionsanfälliges Staatshandeln befördern.
- 36 Daneben wurde in ergänzenden, nicht dargestellten Modellen auch die Wirkung der Altersstruktur einer Gesellschaft als weiterer soziostrukturellen Faktor übergeprüft. Auf theoretischer Ebene lässt sich hier argumentieren, dass in einer alternden (darüber hinaus kinderärmeren) Gesellschaft, durch die Existenz mächtiger Verteilungskonkationen der älteren Bevölkerungsgruppen (*Olson* 1982), die schwierig zu organisierenden Interessen der nachfolgenden Generation systematisch vernachlässigt werden (*Weede* 1990, schwindender intergenerationeller Altruismus) und eine hohe Seniorenquote, über steigende Sozialabgaben, zu einem vermehrten Ausgabendruck führen könnte (vgl. *Wagschal/Wenzelburger* 2008, S. 175; *Lodge/Hood* 2012). In dieser Eindeutigkeit ließ sich dies empirisch allerdings nicht nachweisen.
- 37 Neben der maximal und minimal möglichen Wertausprägung des jeweiligen Indikators sind der Mittelwert, die Standardabweichung und die Fallanzahl angegeben.
- 38 Während sie im Schnitt mehr als zwei Bewertungspunkte über dem Ratingergebnis der Autokratien liegen (Demokratien 9,89; Autokratien 7,08; Gesamtdurchschnitt 9,27), ist auch die Wahrscheinlichkeit eines Zahlungsausfalls bei Ihnen deutlich niedriger ausgeprägt (Demokratien 0,15; Autokratien 0,34; Durchschnitt 0,22) als bei Letzteren. Entsprechend fallen auch die Zusammenhangsmaße aus, wenn einfache Korrelationsberechnungen zwischen Demokratieausprägung und Kreditwürdigkeit ( $r = 0,23^{***}$ ) beziehungsweise Demokratieausprägung und Zahlungsausfall ( $r = -0,22^{***}$ ) zu Grunde gelegt werden.
- 39 Zu den Spitzenreitern bei den Kreditratings zählten dabei vor allem die Demokratien der OECD-Welt. Unbenommen dessen gibt es unter den demokratisch verfassten Staaten auch vereinzelte Ausreißerfälle nach unten (beispielsweise Argentinien), während einige Autokratien (Singapur, Saudi Arabien) gute Rankingergebnisse erreichen konnten.
- 40 Besonders negativ betroffen waren hier neben Ländern wie Russland, Iran, Myanmar vor allem Autokratien des afrikanischen Kontinents (beispielsweise Niger, Togo oder Kamerun) und Länder aus Mittel- und Südamerika (unter anderem Honduras, Nicaragua, Peru, Argentinien, Brasilien und Venezuela).
- 41 Während die Demokratien im Untersuchungszeitraum im Durchschnitt eine Staatsverschuldung von 55,47 Prozent ihres BIP aufwiesen, lag der Wert der Autokratien bei 69,15 Prozent des BIP (Gesamtdurchschnitt 59,93 Prozent des BIP).
- 42 So erreichten die Zivildiktaturen im Durchschnitt ebenfalls ein relativ niedriges Verschuldungsniveau und unter der Gruppe der am höchsten verschuldeten Staaten (Staatsverschuldung über 100 Prozent des BIP) finden sich nicht wenige demokratische Industriestaaten (wie Japan, Griechenland, Italien und Belgien). Der Zusammenhang zwischen Demokratieausprägung und Staatsverschuldung fällt mit  $r = -0,14^{**}$  dann auch entsprechend weniger stark aus.
- 43 So übertraf nicht nur die durchschnittliche Auslandverschuldung der Demokratien die der Autokratien (Demokratien 16,41; Autokratien 12,49; Gesamtdurchschnitt 14,62), auch scheinen Diktaturen bei der Akkumulation von Auslandsvermögen in der Vergangenheit erfolgreicher gewesen zu sein (Demokratien 4,71; Autokratien 9,33; Gesamtdurchschnitt 6,58). Entsprechend ergeben sich Zusammenhangsmaße zwischen Demokratieausprägung und Auslandsverschuldung ( $r = 0,04^*$ ), beziehungsweise Demokratieausprägung und Auslandsreserven ( $r = -0,07^{***}$ ).

- 44 Alle Erklärungsvariablen wurden dabei mit einer Zeitvarianz von einem Jahr (T-1) berücksichtigt. Um eine Autokorrelation der Residuen zu verhindern, wurde in alle Modelle neben einer Zeitvariablen eine Lagged Dependent Variable (LDV-Modelle) inkludiert, womit sich das relativ hohe korrigierte R<sup>2</sup> der Modelle erklärt. Die Kernergebnisse bleiben allerdings auch dann erhalten, wenn Nicht-LDV-Modelle herangezogen werden. Alle Modelle wurden auf Heteroskedastizität, Multikollinearität und Nicht-Normalverteilung der Störgrößen hin überprüft.
- 45 Auch wenn der Faktor sehr knapp das geforderte Signifikanzniveau verfehlt.
- 46 In allen dargestellten Modellen wurden, um eine zu starke Multikollinearität zu vermeiden, die Regimesubtypen parlamentarische Demokratie und Militärdiktatur ausgeschlossen. Wenn die parlamentarischen Regime in ein Regressionsmodell inkludiert werden, lässt sich für sie jedoch ein signifikanter Effekt in Richtung einer geringeren Zahlungsausfallneigung feststellen.
- 47 Demokratische Teilhabemöglichkeiten scheinen somit keinen signifikant positiven Einfluss bei der Eindämmung von Staatsverschuldung zu haben. Vgl. zu ähnlichen Ergebnissen auch *Lafferty* 2006 und *Wurster* 2011.
- 48 Ein Stern steht für ein Signifikanzniveau von 90 Prozent, zwei für eines von 95 Prozent und drei für eines von 99 Prozent. Im linken oberen Feld zur jeweiligen Variable stehen der partielle Regressionskoeffizient, daneben in Klammern der Standardfehler der Schätzung und im rechten Feld der standardisierte partielle Regressionskoeffizient.
- 49 Während die Auslandsverschuldung eines Landes bei hohem wirtschaftlichem Entwicklungsniveau und insbesondere bei hoher Wachstumsdynamik tendenziell geringer ausfällt, spielt für die Akkumulation von Auslandsreserven offenbar die Größe eines Landes sowie eine geringe Kriegs Betroffenheit eine wichtige Rolle. Überraschenderweise sind dagegen weder ein positives Leistungsbilanzsaldo noch eine hohe Exportquote signifikant positiv mit der Bildung von Auslandsreserven verknüpft.
- 50 So kann gezeigt werden, dass Demokratien beispielsweise signifikant mehr in ihre Gesundheitssysteme ( $r = 0,40***$ ), sowie ihre Forschungs- und Entwicklungsinfrastruktur investieren ( $r = 0,34***$ ), während die Autokratien (und hier insbesondere die Militärdiktaturen) deutlich mehr für militärische Zwecke ausgeben ( $r = -0,22***$ , die Daten für alle genannten Größen entstammen The World Bank 2012). Diese genannten Zusammenhänge zwischen Regimetypausprägung und einzelnen Ausgabenbereichen bleiben dabei auch dann robust, wenn sie unter Berücksichtigung aller in Tabelle 2 genannten Kontrollgrößen im Rahmen multivariater Regressionsberechnungen überprüft werden.
- 51 Die aus den theoretischen Überlegungen abgeleitet Hypothese 1 wird somit bestätigt, während dieses für Hypothese 2 nicht zutrifft.
- 52 Die in Hypothese 3 erwarteten Unterschiede zwischen den Regimesubtypen lassen sich dann auch nur im Hinblick auf die Zahlungsausfallwahrscheinlichkeit in vermuteter Richtung nachweisen.

## Literatur

- Baker, Bruce/Besendorfer, Daniel/Kotlikoff, Laurence J.*, 2002: Intertemporal State Budgeting, in: <http://www.kotlikoff.net/sites/default/files/ISB6-4-02.pdf>, Zugriff am 28.06.2012.
- Balkan, Erol M./Greene, Kenneth V.*, 1990: On democracy and debt, in: *Public Choice* 67, S. 201-211.
- Beaulieu, Emily/Cox, Gary W./Saiegh, Sebastian M.*, 2011: Sovereign debt and regime type: Reconsidering the democratic advantage, in: <http://www.martin.uky.edu/workshops/Papers/Beaulieu0330.pdf>, Zugriff am 14.03.2012.
- Beaulieu, Emily/Cox, Gary W./Saiegh, Sebastian M.*, 2012: Replication data for: Sovereign debt and regime type: Reconsidering the democratic advantage, in: <http://hdl.handle.net/1902.1/17458UNF:5:aq2nMTz6ou8Lh9ZDixvSTA>, Zugriff am 14.03.2012.
- Becker, Andreas*, 2003: Generationengerechte Finanzpolitik, in: Tremmel, Jörg, *Handbuch Generationengerechtigkeit*, 2. überarbeitete Auflage, München: ökom Verlag.
- Besley, Timothy J./Kudamatsu, Masayuki*, 2007: Making Autocracy Work. CEPR Discussion Paper Nr. DP6371.
- Birnbacher, Dieter*, 2001: Lässt sich die Diskontierung der Zukunft rechtfertigen?, in: *Birnbacher, Dieter/Brudermüller, Gerd* (Hrsg.), *Zukunftsverantwortung und Generationensolidarität*, Würzburg: Königshausen & Neumann, S. 117-136.



- Blanchard, Olivier/Chouraqui, Jean-Claude/Hagermann, Robert P./Sartor, Nicola*, 1990: The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question, OECD Economic Studies 15, in: <http://www.oecd.org/dataoecd/50/21/34288870.pdf>, Zugriff am 08.03.2012.
- Blankart, Charles, B.*, 2009: Wie viel Schulden dürfen wir den nachfolgenden Generationen überlassen?, in: Goldschmidt, Nils, Generationengerechtigkeit, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 205-224.
- Boettcher, Florian/Tremmel, Jörg*, 2005: Generationengerechtigkeit in der Finanzverfassung, SRZG-Studien Nr. 1/2005, Oberursel.
- Brümmerhoff, Dieter*, 2011: Finanzwissenschaft, 10. Aufl., München: Oldenbourg, S. 627-678.
- Bueno de Mesquita, Bruce/Morrow, James D./Siverson, Randolph/Smith, Alastair*, 2002: Political Institutions. Policy Choice and the Survival of Leaders, in: British Journal of Political Science, 2002, S. 559-590.
- Bueno de Mesquita, Bruce/Siverson, Randolph/Morrow, James D./Smith, Alastair*, 2003: The Logic of political survival, Cambridge: MIT Press.
- Brooker, Paul*, 2009: Non-democratic Regimes, Basingstoke: Houndmills.
- Chalk, Nigel A.*, 2000: The sustainability of bond-financed deficits: An overlapping generations approach, in: Journal of Monetary Economics 45, S. 293-328.
- Cheibub, José Antonio/Gandhi, Jennifer/Vreeland, James Raymond*, 2009a: Democracy and dictatorship revisited, in: Public Choice, 143, S. 67-101.
- Cheibub, José Antonio/Gandhi, Jennifer/Vreeland, James Raymond*, 2009b: Democracy and dictatorship revisited Codebook, in: [https://netfiles.uiuc.edu/cheibub/www/DD\\_page.html](https://netfiles.uiuc.edu/cheibub/www/DD_page.html). Zugriff am 03.04.2012.
- Clark, William Robert/Poast, Paul/Flores, Thomas/Kaufman, Robert R.*, 2011: Why some Autocracies perform so well, unveröffentlichtes Manuskript.
- Churchill, Winston S.*, 1974: Winston S. Churchill: His Complete Speeches. 1897-1963, Vol. VII 1943-1949, New York/London: Chelsea House.
- Croissant, Aurel*, 2010: Analyse defekter Demokratien, in: *Schrenk, Klemens H./Soldner, Markus* (Hrsg.), Analyse demokratischer Regierungssysteme. Festschrift für Wolfgang Ismayr zum 65. Geburtstag, Wiesbaden: VS Verlag, S. 93-114.
- Enderlein, Henrik/Müller, Laura/Trebesch, Christoph*, im Erscheinen: Sovereign Debt Disputes: A Database on Government Coerciveness in Sovereign Debt Crises, in: Journal of International Money and Finance.
- Gandhi, Jennifer*, 2008: Political Institutions under Dictatorship, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gérard, Marcel/Ruiz, Fernando M.M.*, 2009: Corporate Taxation and the Impact of Governance, Political and Economic Factors, CESifo Working Paper No. 2904.
- Grunwald, Armin/Kopfmüller, Jürgen*, 2006: Nachhaltigkeit, Frankfurt/Main: Campus.
- Haber, Stephen/Menaldo, Victor*, 2011: Do natural resources fuel authoritarianism? A reappraisal of the resource curse, in: American Political Science Review, Vol. 105, No. 1, S. 1-26.
- Hansmann, Marc*, 2012: Vor dem dritten Staatsbankrott? Der deutsche Schuldenstaat in historischer und internationaler Perspektive, München: Oldenbourg Verlag.
- Hauff, Volker* (Hrsg.), 1987: Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der WCED, Greven: Eggenkamp Verlag.
- Heinze, Rolf G.*, 2009: Rückkehr des Staates? Politische Handlungsmöglichkeiten in unsicheren Zeiten, Wiesbaden: VS Verlag.
- Hiß, Stefanie/Nagel, Sebastian*, 2012: Ratingagenturen zwischen Krise und Regulierung, Baden-Baden: Nomos.
- Höffe, Otfried*, 2009: Ist die Demokratie zukunftsfähig? Über moderne Politik, München: Beck C. H.
- Hollyer, James R./Rosendorff, B. Peter/Vreeland, James Raymond*, 2011: Democracy and Transparency, in: The Journal of Politics, 73, S. 1191 - 1205.
- I Miquel, Gerard Padró*, 2007: The Control of Politicians in Divided Societies: The Politics of Fear, in: Review of Economic Studies 74(4), S. 1259-1274.
- Keefer, Philip*, 2007: The Poor Performance of Poor Democracies, in: Boix, Carles/Stokes, Susan C. (Hrsg.), The Oxford Handbook of Comparative Politics, Oxford/New York: Oxford University Press, S. 886-909.
- Kielmansegg, Peter Graf*, 2003: Können Demokratien zukunftsverantwortlich handeln?, in: Merkur Deutsche Zeitschrift für europäisches Denken, 57 Jg., Heft 7, S. 583-594.

- Konrad, Kai A./Zschäpitz, Holger, 2012: *Schulden ohne Sühne? Was Europas Krise uns Bürger kostet*, München: Deutscher Taschenbuch Verlag.
- Kotlikoff, Laurence J./Burns, Scott, 2012: *The Clash of Generations Saving Ourselves, Our Kids, and Our Economy*, London: The MIT Press.
- Lafferty, William M. (Hrsg.), 2006: *Governance for Sustainable Development: The Challenge of Adapting From to Function*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Linz, Juan J., 1998: *Democracy's Time Constraints*, in: *International Political Science Review*, 19, S. 19-37.
- Lodge, Martin/Hood, Christopher, 2012: *Into an Age of Multiple Austerities? Public Management and Public Service Bargains across OECD Countries*, in: *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 25, No. 1, S. 79-101.
- Merkel, Wolfgang, 2010: *Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Moog, Stefan/Raffelhüschen, Bernd, 2011: *Ehrbare Staaten? Tatsächliche Staatsverschuldung im Vergleich, Argumente zur Marktwirtschaft und Politik*, Nr. 115, Stiftung Marktwirtschaft.
- Oatley, Thomas, 2010: *Political Institutions and Foreign Debt in the Developing World*, in: *International Studies Quarterly*, 54, S. 175-197.
- Olson, Mancur, 1982: *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, New Haven: Yale University Press.
- Olson, Mancur, 1993: *Dictatorship, Democracy and Development*, in: *American Political Science Review*, 87, S. 567-576.
- Posner, Paul/Blöndal, Jón, 2011: *Democracies and Deficits: Prospects of Fiscal Responsibility in Democratic Nations*, in: *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 25, No. 1, S. 11-34.
- Reinhart, Carmen M./Rogoff, Kenneth S., 2009: *This time is different. Eight centuries of financial folly*, Princeton, Oxford: Princeton University Press.
- Rogall, Holger, 2004: *Ökonomie der Nachhaltigkeit Handlungsfelder für Politik und Wirtschaft*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 23-38.
- Roller, Edeltraud, 2002: *Leistungsprofile von Demokratien. Eine theoretische und empirische Analyse für westliche Demokratien. 1974-1995*, in: *Fuchs, Dieter/Roller, Edeltraud/Wessels, Bernhard* (Hrsg.), *Bürger und Demokratie in Ost und West: Studien zur politischen Kultur und zum politischen Prozess. Festschrift für Hans-Dieter Klingemann*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 547-571.
- Roller, Edeltraud, 2004: *Performanz*, in: *Göhler, Gerhard/Iser, Mattias/Kerner, Ina* (Hrsg.), *Politische Theorie. 22 umkämpfte Begriffe zur Einführung*, Wiesbaden: UTB, 297-314.
- Roller, Edeltraud, 2005: *The Performance of Democracies Political Institutions and Public Policies*, übersetzt von John Bendix, Oxford/New York: Oxford University Press.
- Roller, Edeltraud, 2012: *Performance, Legitimacy, and Regime Type: Preliminary Reflections on Emerging Research Programs Comparing Democracy, Autocracy, and Varieties of Autocracy*, Workshop über „Varieties of Autocracy – Institutions, Performance, and Survival“, Institut für Politische Wissenschaft, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, 2.-3. März 2012.
- Rose, Shanna, 2010: *Institutions and fiscal sustainability*, in: *National Tax Journal*, 63 (4, Part 1), S. 807-838.
- Ross, Michael, 2006: *Is Democracy Good for the Poor?*, in: *American Journal of Political Science*, 50, S. 860-874.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, 2007: *Staatsverschuldung wirksam begrenzen. Expertise im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie*, Wiesbaden, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung/ Statistisches Bundesamt.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung/Conseil d'Analyse économique*, 2010: *Wirtschaftsleistung, Lebensqualität und Nachhaltigkeit: Ein umfassendes Indikatorensystem. Expertise im Auftrag des Deutsch-Französischen Ministerrates*, in: [http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Expertisen/2010/ex10\\_de.pdf](http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Expertisen/2010/ex10_de.pdf), Zugriff am 08.03.2012.

- Schmidt, Manfred G.*, 2010: *Demokratietheorien. Eine Einführung*, Opladen: VS Verlag.
- Schultz, Kenneth A./Weingast, Berry R.*, 2003: *The Democratic Advantage: Institutional Foundations of Financial Power in International Competition*, in: *International Organization*, 57, Winter 2003, S. 3-42.
- Schwank, Nicolas et al.*, 2012: *CONIS -affected countries 1945–2008*, in: [www.conis.org](http://www.conis.org), Zugriff am 23.03.2012.
- Süssmuth, Bernd/Weizäcker, Robert K.*, 2006: *Institutional determinants of public debt: a political economy perspective*, in: *Tremmel, Jörg* (Hrsg.), *Handbook of Intergenerational Justice*, Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
- The World Bank*, 2012: *The World at a Glance*, in: <http://data.worldbank.org/>, Zugriff am 02.02.2012.
- Tocqueville, Alexis de*, 1951: *De la démocratie en Amérique*, Paris: Gallimard.
- Von Hauff, Michael/Kleine, Alexandro*, 2009: *Nachhaltige Entwicklung Grundlagen und Umsetzung*, München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.
- Wagner, Adolph*, 1893: *Grundlegung der politischen Ökonomie. Teil 1. Grundlagen der Volkswirtschaft*, Leipzig: C.F. Winter'sche Verlagshandlung.
- Wagschal, Uwe*, 2006: *Wer ist schuld an den Schulden? Zur Politischen Ökonomie der Staatsverschuldung*, in: *Obinger, Herbert/Wagschal, Uwe/Kittel, Bernhard* (Hrsg.), *Politische Ökonomie. Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 289-320.
- Wagschal, Uwe/Jäkel, Tim*, 2010: *Öffentliche Finanzen im Stresstest – Policy-Reaktionen auf die Finanz- und Wirtschaftskrise*, in: *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, Heft 2/2010, S. 295-320.
- Wagschal, Uwe/Wenzelburger, Georg*, 2008: *Haushaltskonsolidierung*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Ward, Robert B./Dadayan, Lucy*, 2009: *State and Local Finance: Increasing Focus on Fiscal Sustainability*, in: *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 39, No. 3, S. 455-475.
- Weede, Erich*, 1990: *Wirtschaft, Staat und Gesellschaft. Zur Soziologie der kapitalistischen Marktwirtschaft und der Demokratie*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Weizäcker, Robert K. von*, 1992: *Staatsverschuldung und Demokratie*, in: *KYKLOS*, Vol. 45, S. 51-67.
- Weizäcker, Robert K. von*, 2009: *Repräsentative Demokratie und öffentliche Verschuldung: Ein strategisches Verhängnis*, München: Technische Universität München.
- Wenzelburger, Georg*, 2010: *Haushaltskonsolidierungen und Reformprozesse. Determinanten, Konsolidierungsprofile und Reformstrategien in der Analyse*, Münster: LIT Verlag.
- Wintrobe, Roland*, 1998: *The Political Economy of Dictatorship*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Wintrobe, Roland*, 2009: *Dictatorship: Analytical Approaches*, in: *Boix, Carles/Stokes, Susan C.* (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford/New York: Oxford University Press, S. 363-394.
- Wurster, Stefan*, 2010: *Zukunftsvorsorge in Deutschland. Ein Vergleich der Bildungs-, Forschungs-, Umwelt- und Energiepolitik*, Baden-Baden: Nomos, zugl. Diss. Universität Heidelberg.
- Wurster, Stefan*, 2011: *Sustainability and Regime Type. Do Democracies Perform Better in Promoting Sustainable Development than Autocracies?*, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 9. Jg., Heft 4, S. 538-559.
- Zohlnhöfer, Reimut*, 2009: *Globalisierung der Wirtschaft und finanzpolitische Anpassungsreaktionen in Westeuropa*, Baden-Baden: Nomos.

*Anschrift des Autors:*

Dr. Stefan Wurster, Universität Heidelberg, Institut für Politische Wissenschaft, Bergheimer Straße 58, 69115 Heidelberg  
 E-Mail: [stefan.wurster@ipw.uni-heidelberg.de](mailto:stefan.wurster@ipw.uni-heidelberg.de)

# Schwerpunkt: Können Demokratien sparen?

Nathalie Giger

## Wie reagieren Wähler auf Sparpolitik? Eine theoretische und empirische Annäherung an die elektoralen Kosten von Sparpolitik

### Zusammenfassung

Dieser Beitrag beschäftigt sich mit den Konsequenzen von Sozialstaatsabbau auf die Popularität der Regierung und deren Wiederwahlchancen. Während die Literatur gemeinhin von einer direkten Beziehung zwischen dem Abbau des Sozialstaats und elektoralen Verlusten ausgeht, zeigt dieser Aufsatz, dass ein solcher empirisch nur zu erwarten ist, wenn man eine Reihe von zusätzlichen Annahmen trifft. Diese Annahmen werden im Folgenden kritisch diskutiert. Insgesamt weist dieser Beitrag nach, dass Wähler auf Sparpolitik reagieren, die Mechanismen jedoch komplexer sind als bisher angenommen. So wird die Unzufriedenheit der Bürger nicht immer direkt im Wahlergebnis sichtbar und Sozial- und Wirtschaftspolitik ist nicht per se mit besonderen elektoralen Konsequenzen verbunden.

*Schlagerworte:* Sozialstaatsabbau, Regierung, Wahlen

### Abstract

*How do voters react to retrenchment? Towards a theoretical and empirical framework to study the electoral costs of retrenchment*

This study looks at the consequences of social policy retrenchment on government popularity. While the literature treats the connection between social policy cutbacks and electoral costs as a direct line; this study provides theoretical and empirical evidence that this view does not live up to reality. The article then discusses the micro foundation for the argument of electoral costs and its assumptions critically. It is shown that the mechanisms underlying the relation between social policy cutbacks and the electoral fate of the incumbents is more complex than previously thought and social policy does not always have an impact on the re-election chances of the incumbent parties.

*Key words:* social policy retrenchment, government, elections

## 1. Einleitung und Forschungsfrage

Europa erlebt gegenwärtig eine Zeit von großen politischen Umbrüchen: Durch die andauernde Finanz- und Wirtschaftskrise sind die Staatshaushalte vieler westlicher Staaten in Schieflage geraten, was diese in eine zunehmend prekäre Situation bringt: Die Staatsdefizite und Schuldenstände sind hoch, der finanzpolitische Spielraum gering. Da sind einerseits transnationale Akteure wie die Europäische Union (EU) und der Internationale Währungsfonds (IWF), die auf Kürzungen und Reformen pochen, und auf der anderen Seite ausgebaute Sozialstaaten, deren Ausgaben sich aufgrund von rasch verändernden Gesellschaften, die nicht nur immer älter werden, sondern auch immer höhere Gesundheitskosten zu tragen haben, eher noch erhöhen. Diese Kombination erhöht den Druck auf die Regierungsparteien, schmerzhaft Einschnitte vorzunehmen und die Leistungen

des Staates zum Teil drastisch zu kürzen, was diese aber nur sehr zögerlich tun. Meist wird von Politikern befürchtet, dass solche Schritte von der Bevölkerung nicht honoriert werden und sie mit Einschnitten ihre Wiederwahlchancen schmälern.

Diese These wird auch in der sozialpolitischen Literatur, speziell in Beiträgen, die sich mit Abbaupolitik beschäftigen, vertreten (*Pierson* 1994, 2001). In vielen Studien wird davon ausgegangen, dass Regierungen für Reformbemühungen, die den Sozialstaat beschneiden, elektoral bestraft werden. Dabei wird auf die hohe gesellschaftliche Akzeptanz der sozialpolitischen Institutionen verwiesen sowie darauf, dass Wähler generell stärker reagieren, wenn sie einen Verlust empfinden als im Fall eines gefühlten Zugewinns.<sup>1</sup> Regierungsparteien stehen also in einem konstanten Spannungsverhältnis. Einerseits sind Kürzungen im Staatshaushalt und insbesondere in der Sozialpolitik unumgänglich, wollen sie nicht die Stabilität der Sozialwerke und des Staates gefährden, andererseits fürchten sich die Politiker vor den hohen politischen Kosten, die mit solchen Abbauprojekten assoziiert werden.

Aus der Literatur wissen wir, dass Sozialstaatsabbau stattgefunden hat (*Allan/Scruggs* 2004, *Korpi/Palme* 2003), wenn auch in geringerem Ausmaß als von einigen Experten erwartet (*Pierson* 2011). Die Frage, die sich nun stellt, ist folgende: Haben diese Regierungen an Wählergunst eingebüßt wie dies in der sozialpolitischen Literatur angenommen wird? Ist die These der hohen elektoralen Kosten, die viele Politiker und Kommentatoren als allgemeingültig wahrnehmen, auch empirisch zu belegen? Dieser Beitrag geht vor allem der Frage nach, ob und in welchem Ausmaß Regierungen tatsächlich abgestraft wurden, nachdem sie die Leistungen des Wohlfahrtsstaates beschnitten haben.

Das Argument, dass Sozialstaatsabbau elektorale Kosten nach sich zieht, wurde lange Zeit kaum empirisch untersucht. Erst seit ein paar Jahren hat sich ein Forschungsstrang entwickelt, der genau diese Frage behandelt.<sup>2</sup> Dies ist umso erstaunlicher, als die Validität dieses Arguments so fundamental für unsere Sicht von Abbaupolitik ist. Viele Autoren nehmen den Zusammenhang zwischen Abbau und Stimmenverlust als gegeben an und bauen darauf ihre Überlegungen zum (strategischen) Verhalten von Parteien auf (*Pierson* 1994, *Starke* 2006, *Vis/Kersbergen* 2007). Lassen sich die elektoralen Kosten von Sparpolitik aber nicht oder nur in sehr geringem Ausmaß empirisch nachweisen, hat dies auch Auswirkungen auf das Verhalten von Parteien im Spannungsfeld zwischen der Notwendigkeit von Kürzungen und den erwarteten Kosten.

Dieser Beitrag beleuchtet die Reaktion der Wähler<sup>3</sup> auf Sparpolitik genauer und argumentiert dabei insbesondere, dass der Zusammenhang zwischen dem Abbau des Sozialstaats und elektoralen Kosten komplexer ist als bisher angenommen. Regierungen werden für Sozialstaatsabbau nicht immer bestraft, sondern es muss eine Reihe von weiteren Bedingungen erfüllt sein, bis negative Auswirkungen auf die Popularität der Regierung und deren Wiederwahlchancen deutlich werden.

Dabei handelt es sich bei diesem Aufsatz um ein Kondensat der bisherigen Forschung zu diesem Thema, dessen Mehrwert insbesondere in einer kompakten, destillierten Darstellung der theoretischen Argumente liegt. Dabei werden die Annahmen, die in der Literatur gemeinhin gemacht werden, einer kritischen Prüfung unterzogen. Die empirischen Befunde, die in diesem Beitrag gezeigt werden, haben dabei eher illustrativen Charakter und sind nicht im engeren Sinn Hypothesen-testend angelegt. Der Rest des Aufsatzes ist wie folgt aufgebaut: In einem ersten Schritt wird gezeigt, dass ein direkter Zusammenhang zwischen Sozialstaatsabbau und Stimmenverlusten von Regierungsparteien nicht existiert und es werden moderierende Faktoren diskutiert, die unter bestimmten Voraus-

setzungen auf einen Zusammenhang schließen lassen. In einem zweiten Teil wird eine differenziertere Sichtweise, wie Wähler auf Sparpolitik reagieren, dargelegt und empirisch untermauert. Der letzte Teil diskutiert die Implikationen der Ergebnisse für die Sparpolitik von Regierungen im Besonderen und die Staatstätigkeit im Allgemeinen.

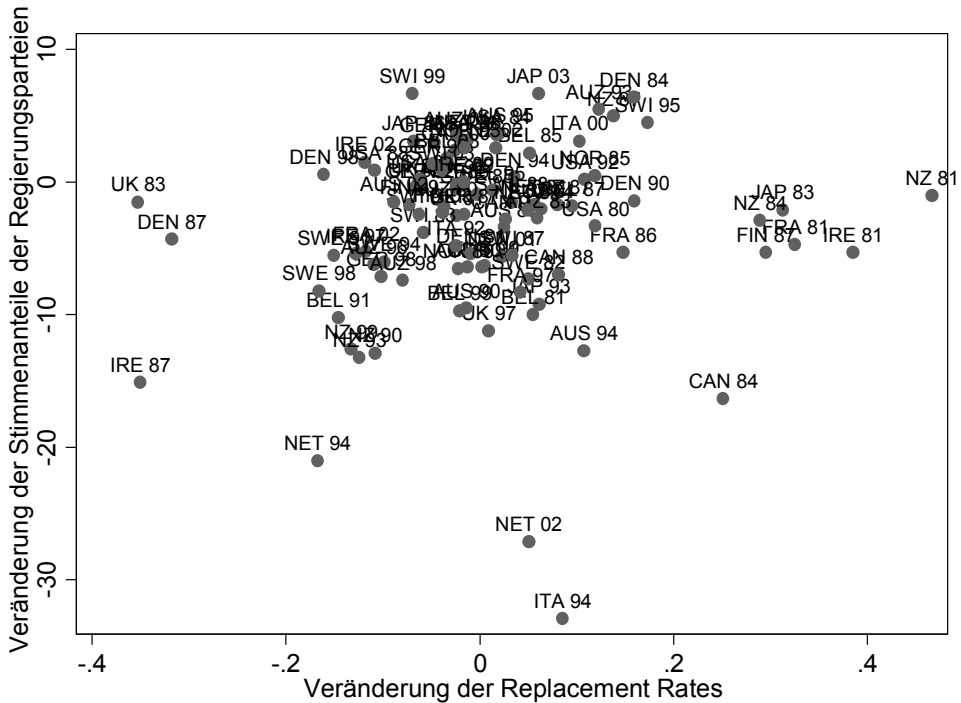
## 2. Werden Regierungen abgestraft?

Regierungen werden für Wohlfahrtsstaatsabbau elektoral bestraft, so das oft gehörte Argument, das von manchem Politiker und Politikwissenschaftler als Allgemeinplatz gesehen wird (*Armingeon/Giger* 2008). Dieses Argument geht auf *Paul Pierson* zurück, der mit seiner bahnbrechenden Studie 1994 die These von den „new politics of welfare“ begründete. *Pierson* argumentiert darin, dass sich Sozialstaatsausbau und -abbau in ihrer Logik fundamental unterscheiden. Erstens habe sich durch die Expansion der sozialen Sicherung das politische Umfeld drastisch verändert. So hat sich der Sozialstaat seine eigenen Unterstützer geschaffen, was sich in Form von gut organisierten Interessengruppen aber vor allem in Form einer den sozialstaatlichen Leitideen sehr zugetanen Bevölkerung manifestiert. Es ist nachgewiesenermaßen so, dass die westlichen Bevölkerungen die sozialstaatlichen Prinzipien in sehr hohem Ausmaß unterstützen, so findet man in Umfragen regelmäßig über 80 Prozent Zustimmung zu sozialstaatlicher Politik (siehe beispielsweise *Gelissen* 2000). Zweitens, so *Pierson*, haben sich jedoch auch die Ziele der Politiker geändert: Heute dreht sich wohlfahrtsstaatliche Politik um „blame avoidance“ (*Weaver* 1986), also die Umgehung und Vermeidung von Bestrafung während es sich früher um ein Politikfeld gehandelt habe, mit dem man sich profilieren konnte. Dabei sind Kürzungsvorhaben besonders deswegen unpopulär, weil sie eine kleine, gut abgrenzbare Gruppe betreffen, die von den Kürzungen jedoch zum Teil hart getroffen werden, während es sich bei den „Gewinnern“ von solchen Reformen meist um die gesamte Bevölkerung, zumindest alle Steuerzahler, handelt. Diese Konstellation, zusammen mit dem Phänomen, dass Wähler auf Verluste stärker reagieren als auf Gewinne (sogenannter „negativity bias“, *Lau* 1985), führt laut *Pierson* dazu, dass Sozialstaatsabbau mit hohen Kosten verbunden ist.

*Piersons* Werk begründet eine ganze Forschungsrichtung, die sich damit beschäftigt, wie und unter welchen Umständen verschiedene Strategien zur Vermeidung des „Blame“ zum Zuge kommen und unter welchen Umständen Regierungen Reformen wagen (siehe *Starke* 2006 oder *Levy* 2010 für eine Übersicht, oder *Vis* 2010, *Vis/Kersbergen* 2007). Gemeinsam ist diesen Arbeiten, dass sie die Unpopularität von Kürzungsvorhaben als gegeben annehmen und darauf ihre weiteren Argumente aufbauen.

Die Herangehensweise dieses Aufsatzes ist eine andere. Er zielt explizit darauf zu analysieren, wie die Bürger auf Sozialstaatsabbau reagieren. Als erstes beschäftigen wir uns mit der Frage, ob sich ein systematischer Zusammenhang zwischen den Wähleranteilen der Regierungsparteien und dem Ausmaß ihrer Kürzungspolitik empirisch feststellen lässt: Gibt es systematische Evidenz, dass Regierungen, die den Sozialstaat abgebaut haben dafür an der nächsten Wahl bestraft wurden? Abbildung 1, basierend auf *Armingeon/Giger* (2008), gibt dazu erste Hinweise. Die Abbildung zeigt die Veränderung der Stimmenanteile der Regierungsparteien im Verhältnis zur Veränderung der Generosität des Wohlfahrtsstaates<sup>4</sup> zwischen 1980 und 2003.

Abbildung 1: Zusammenhang Veränderung der Stimmenanteile und Veränderung der Wohlfahrtsstaatlichen Generosität



Anmerkung: Dargestellt ist die Differenz der Stimmenanteile der Regierungsparteien im Zusammenhang mit dem Ausmaß der Veränderung der sozialen Sicherheit. Eine Beobachtung bezieht sich jeweils auf die Regierung, die sich zu jenem Zeitpunkt der Wahl gestellt hat, Bsp. „GER 02“ bezeichnet die deutsche Rot-Grüne Regierung, die sich 2002 der Wiederwahl gestellt hat. Abgebildet sind 18 OECD Staaten zwischen 1980-2003. Die Daten stammen aus *Armingeon* und *Giger* (2008).

In Abbildung 1 wird erkennbar, dass kein systematischer Zusammenhang zwischen dem Ausbau/Abbau der sozialen Sicherheit und Gewinnen/Verlusten der Regierungsparteien besteht. Quantifiziert man den Zusammenhang, kommt man auf einen Wert von 0.09 (Pearson's Korrelationskoeffizient), was als Nicht-Existenz eines Zusammenhangs interpretiert werden kann. Wenn man nur Regierungen betrachtet, die den Sozialstaat abgebaut haben, ist der Zusammenhang etwas stärker (0.4), jedoch in den multivariaten Modellen, wie sie *Armingeon* und *Giger* (2008) zeigen, nicht signifikant gemäß den Standards der Sozialwissenschaften.<sup>5</sup>

In diesem ersten, zugegebenermaßen relativ rudimentären, Test konnten also keine Hinweise auf signifikante elektorale Straffeffekte gefunden werden, es sieht im Gegenteil so aus, als würden Regierungen unter Umständen sogar Wählerstimmen gewinnen, nachdem sie die Generosität des Sozialstaates gekürzt haben: In 15 Fällen des vorliegenden Samples wird eine solche Kombination empirisch belegt.

Dies wirft die Frage auf, ob diese Fälle Ausdruck einer Systematik oder nur zufällig entstanden sind. *Giger* und *Nelson* (2011) gehen genau dieser Frage nach und postulieren, dass die elektoralen Effekte von sozialpolitischen Kürzungen nicht alle Regierungen

gleich betreffen, sondern dass Unterschiede nach der parteipolitischen Zusammensetzung ebendieser zu erwarten sind. Ausgehend von der Literatur, die sich mit parteipolitischen Unterschieden im Ausmaß von Kürzungen im Sozialbereich beschäftigt (siehe bspw. *Zohlnhöfer et al.* 2012), leiten *Giger* und *Nelson* gegensätzliche Sets von Hypothesen ab. Nimmt man an, der Parteienwettbewerb funktioniere noch so wie zu Zeiten der Expansion des Sozialstaates, lässt sich die Erwartung formulieren, dass linke und christdemokratische Parteien Wählerstimmen verlieren werden, wenn sie abbauen. Diese Parteien gelten als klassische Vertreter eines starken Wohlfahrtsstaates. Bauen sie diesen nun zurück, nehmen ihnen die Wähler dieses Verhalten übel und strafen sie ab. In der gleichen Logik lässt sich umgekehrt erwarten, dass liberale und konservative Parteien eher an Popularität zulegen werden, wenn sie kürzen, da die Klientel dieser Parteien genau das erwartet. Folgt man hingegen der Logik, wie sie *Ross* (2000) als „Nixon-goes-to-China“-Logik formuliert hat, kommt man zu genau gegenteiligen Erwartungen: Hier werden die Parteien nach ihrer Vergangenheit als sozialstaatsbeschützende Partei evaluiert. Wenn nun also die sozialstaatsfreundlichste Partei einen Abbau vollzieht, so sehen die Wähler dies als Zeichen, dass wirklich kein anderer Ausweg mehr möglich war und werden diese Parteien eher noch belohnen. Umgekehrt werden in dieser Sichtweise liberale und konservative Parteien Wählerstimmen einbüßen, wenn sie Kürzungen vornehmen. Tabelle 1 fasst die unterschiedlichen Erwartungen zusammen.

*Tabelle 1:* Parteipolitische Hypothesen zu den elektoralen Kosten von Wohlfahrtsstaatsabbau

---

NEW POLITICS

Der „New Politics“ Hypothese zufolge werden Parteien für Kürzungen im Sozialsystem weder Stimmen gewinnen, noch verlieren. Durch „blame avoidance“- Strategien werden Auswirkungen auf die Wahl verhindert.

OLD POLITICS

Der „Old Politics“ Hypothese zufolge werden linke und religiöse Parteien Stimmen verlieren, wenn sie das Sozialsystem beschneiden und ihre „blame avoidance“ – Strategien fehlschlagen. Liberale und Konservative Parteien dagegen gewinnen Stimmen hinzu.

MARKET LIBERALISM

Marktliberale Parteien zeigen eine ungewöhnliche Kapazität, Kürzungen ohne elektorale Verluste vorzunehmen. Alle anderen Parteien verlieren Stimmen, wenn ihre „blame avoidance“ – Strategien fehlschlagen.

NIXON GOES TO CHINA

Linke und religiöse Parteien gewinnen Stimmen durch Kürzungen des Sozialsystems, während liberale und konservative Parteien Stimmen verlieren, wenn ihre „blame avoidance“ – Strategien fehlschlagen.

---

Anmerkung: Aus *Giger/Nelson* (2011, S. 9).

*Schumacher et al.* (2012) stellen ähnliche Vermutungen auf und gehen auch davon aus, dass nicht alle Parteien gleich von Wählerstimmenverlusten betroffen sein werden, wenn sie den Sozialstaat kürzen. Während einige Parteien relativ ungestraft abbauen können, sind andere Parteien besonders von der Wut der Wähler betroffen. Die Autoren bauen ihr Argument auf dem „Issue Ownership“ Argument (*Petrocik* 1996) auf und argumentieren, dass besonders Parteien mit einem positiven Sozialstaatsimage (Sozialdemokraten und Christdemokraten) von Wählerverlust betroffen sind. Diesen Parteien, seit langem bekannt als Verfechter und Verteidiger einer hohen sozialen Sicherheit, würden es die Wähler nicht verzeihen, dass sie den Sozialstaat abbauen. Dies insbesondere aus dem Grund,



dass die Wähler von Parteien mit einem positiven Sozialstaatsimage noch immer stark an die Idee der Umverteilung glauben (*Schumacher et al. 2012, S. 7*).

*Tabelle 2:* Die elektoralen Auswirkungen für Regierungsparteien, die gekürzt haben, aufgliedert nach Regierungsparteien

Unabhängige Variablen	1	2	3	4	5
Regierungsparteien	Gesamt	Links	Religiös	Konser- vativ	Liberal
Lagged Wähleranteil Regierung (gesamt)	-0,096* [0.054]				
Lagged Wähleranteil Sozialdem. Parteien		-0,126 [0.073]			
Lagged Wähleranteil Religiöse Parteien			-0,163 [0.092]		
Lagged Wähleranteil Konservative Parteien				-0,276*** [0.065]	
Lagged Wähleranteil Liberale Parteien					-0,059 [0.045]
Absolute Veränderung der Replacement Raten	0,078 [0.086]	0,176 [0.117]	-0,054 [0.084]	0,147 [0.151]	-0,037 [0.134]
Dummy für absolute Replacement Raten (<-1)	2,445 [1.497]	1,621 [2.001]	4,714* [2.460]	0,906 [1.732]	1,319 [1.417]
Ausmaß der Veränderung der absoluten Replacement Raten (<-1)	0,214 [0.275]	0,04 [0.260]	1,501 [0.854]	-0,331 [0.279]	0,326* [0.159]
<b>Konditionale Effekte (im Falle von Kürzungen)</b>	<b>0,292</b> <b>[0.257]</b>	<b>0,216</b> <b>[0.259]</b>	<b>1,447*</b> <b>[0.788]</b>	<b>-0,184</b> <b>[0.197]</b>	<b>0,289**</b> <b>[0.127]</b>
Durchschnittliche Arbeitslosenquote	-0,372** [0.175]	-0,104 [0.196]	0,138 [0.250]	-0,233 [0.309]	-0,132 [0.174]
Durchschnittliche Wachstumsrate	0,273 [0.365]	0,084 [0.308]	-0,077 [0.520]	0,644 [0.454]	0,291 [0.524]
Effektive Anzahl der Parteien	0,104 [0.304]	-0,411 [0.440]	-0,647* [0.348]	-0,508 [0.500]	0,627 [0.393]
Konstante	1,681 [2.702]	3,573 [4.718]	6,038 [3.986]	7,278* [3.469]	-2,674 [2.309]
Beobachtungen	147	76	40	47	57
R-squared	0,09	0,13	0,23	0,31	0,17

Anmerkung: \* $p < 0.10$ , \*\* $p < 0.05$ , \*\*\* $p < 0.01$  (zweiseitig). Das Sample umfasst 18 OECD Staaten zwischen 1980-2003. Eine Beobachtung entspricht einer Regierung, die sich der Wiederwahl stellt. Die Daten zur Wohlstandsentwicklung stammen von *Scruggs (2004)*, die restlichen Variablen aus *Armingeon et al. (2008)*. Dargestellt sind die Ergebnisse von OLS-Regressionen mit einer Interaktion. Zur besseren Interpretation sind die konditionalen Effekte gesondert ausgedrückt. Bitte beachten Sie zudem, dass Koalitionsregierungen unter verschiedenen Parteifamilien gezählt werden können. Dementsprechend stimmt die Anzahl der Parteifamilien nicht der Gesamtzahl der Fälle überein. Die Tabelle ist aus *Giger und Nelson (2011, S. 16)* übernommen.

Tabelle 2 zeigt die wichtigsten Ergebnisse (OLS-Regressionen) der Studie von *Giger und Nelson (2011)*.<sup>6</sup> Dabei wurden in Modell 1 sämtliche Parteien aufgenommen, während in den Modellen 2-5 nur einzelne Parteifamilien inkludiert wurden. Die für unsere Zwecke interessierenden unabhängigen Variablen sind dabei jeweils die fett unterlegten konditionalen Effekte der Veränderung der sozialen Sicherungswerke, die angeben, ob Abbauelektoral sanktioniert wurde. Es zeigt sich einmal mehr, dass, wenn wir auf den allgemeinen Zusammenhang blicken (Modell 1), kein signifikanter Einfluss von Abbaupolitik auf

die Popularität der Regierung feststellbar ist. Schlüsselst man jedoch die Regierungen nach ihrer parteipolitischen Zusammensetzung auf (Modelle 2 bis 5), sehen wir große Unterschiede: Während sich für einige Parteien (die Sozialdemokraten zum Beispiel) keine systematischen Trends ausmachen lassen, wird deutlich, dass sowohl die Christlich-Demokratischen Parteien als auch die Liberalen mit Zugewinnen rechnen können, nachdem sie den Sozialstaat abgebaut haben. Diese Analysen zeigen also nicht nur die Nicht-Existenz von Bestrafung, sondern geben sogar Hinweise darauf, dass gewisse Regierungen gewinnen, nachdem sie den Sozialstaat abgebaut haben. Die Ergebnisse von *Schumacher et al.* (2012), die sowohl auf einer anderen Länder- und Zeitauswahl<sup>7</sup> als auch auf einer anderen Messung von Sozialstaatsabbau beruhen, entsprechen im Wesentlichen dem, was *Giger* und *Nelson* (2011) finden. Dies jedoch mit einer wichtigen Abweichung: In ihrem zehn Jahre längeren Sample finden sie systematische Bestrafungseffekte für Parteien mit einem positiven Sozialstaatsimage, dies sind die sozialistischen, sozialdemokratischen und christdemokratischen Parteien. Weiter können sie zeigen, dass die Wählerbewegungen von den „bestraften“ sozialstaatspositiven Parteien hin zu ähnlichen Parteien mit gleichermaßen sozialstaatsverteidigender Ideologie laufen und weniger Parteien gewinnen, die traditionell nicht als Verteidiger des Wohlfahrtsstaates angesehen werden können.

Insgesamt stehen diese Ergebnisse in starkem Kontrast zur bisherigen Literatur und haben auch Auswirkungen darauf, wie sich der Trade-off zwischen gesunder Finanzpolitik und ausgebauter sozialer Sicherung für die Regierungen präsentiert. Dass regierende Parteien nicht in jedem Fall abgestraft werden, macht insbesondere zwei Annahmen dieser Literatur obsolet: Erstens, dass alle Bürger Wohlfahrtsstaatsabbau negativ bewerten und zweitens, dass Regierungen immer „Blame avoidance“ Strategien anwenden müssen, um Kürzungen zu verbergen. Die Analysen von *Giger* und *Nelson* (2011) zeigen im Gegenteil, dass sozialpolitische Sparpolitik für gewisse Regierungen sogar eine „credit claiming“-Aktivität sein kann und sich damit Stimmen gewinnen lassen.

Die Ergebnisse ergeben auch ein anderes Bild der Häufigkeit und des Erfolges von sogenannten „Blame avoidance“ Strategien, die Regierungsparteien helfen sollen, die elektoralen Kosten durch den Rückbau des Sozialstaats zu minimieren. Diese sind unter Umständen nicht immer nötig oder sinnvoll, vor allem wenn man bedenkt, dass solche Strategien (besonders wenn sie auf Kompensation abzielen) auch mit zusätzlichen Ausgaben verbunden sind, was den Gesamtkürzungseffekt empfindlich einschränken kann (*Giger/Nelson* 2011). Weiter kann angenommen werden, dass die Wahrscheinlichkeit, solche Strategien anzuwenden, von der Regierungszusammensetzung beeinflusst wird, und dass nicht alle Regierungen über ausreichend Ressourcen verfügen, „blame avoidance“ Strategien zum Erfolg zu verhelfen.

Natürlich sind die elektoralen Kosten von Abbaupolitik auch kontextabhängig. *Armingeon* und *Giger* (2008) haben hierfür den Begriff „conditional punishment“ geprägt. Während, wie auf den letzten Seiten beschrieben, nicht generell von hohen Kosten für Sozialstaatsabbau ausgegangen werden kann, ist eine solche „Bestrafung“ von Seiten der Wähler unter bestimmten Bedingungen durchaus denkbar und wahrscheinlich. Insbesondere hat die Literatur bisher die drei folgenden Kontextmerkmale und ihren moderierenden Einfluss auf die Stärke der elektoralen Bestrafung betrachtet: Die Klarheit der institutionellen Rahmenbedingungen (*Giger* 2010, 2011; *Schumacher et al.* 2012; *Kumlin* 2007a), die Regierungsdauer (*Armingeon/Giger* 2008) und das Medieninteresse an sozialpolitischen Reformen (*Armingeon/Giger* 2008, *Lindbom* 2010, *Schumacher et al.* 2012).

Die Debatte, ob eine elektorale Bestrafung für sozialpolitische Kürzungen auch mit den institutionellen Rahmenbedingungen zu tun hat, baut auf einer mit diesem Argument nah verwandten Literatur auf, die sich mit den elektoralen Kosten einer schlechten Wirtschaftslage beschäftigt (sogenannte „economic voting“ Literatur, siehe *Lewis-Beck/Stegmaier* 2007 für einen Überblick). Im Kontext der vieldiskutierten Frage, ob Regierungen abgestraft werden, wenn die Wirtschaft schlecht läuft, haben *Powell* und *Whitten* (1993) ein Argument entwickelt, nach dem eine Beziehung zwischen Wirtschaftslage und Wählerverlusten von Regierungsparteien nur möglich sei, wenn klar ersichtlich ist, wer in der Regierung sitzt und die Regierungsmacht konzentriert ist. Konkret müssen es die Institutionen den Bürgern erlauben, makroökonomische Gegebenheiten oder ihre eigene ökonomische Lage mit dem Handeln der Regierung zu verknüpfen und dies in ihre Wahlentscheidung einfließen zu lassen. Seit kurzen wenden verschiedene Autoren (*Tavits* 2007, *de Vries et al.* 2011, *Hellwig* 2008, *Tilley/Hobolt* 2011) dieses Argument der „Clarity of Responsibility“ auch auf andere Politikfelder an. Unter anderem auf die Frage, ob Wähler Regierungen für Sparpolitik im Gebiet der sozialen Sicherung bestrafen (*Giger* 2010, *Armingeon/Giger* 2008, *Kumlin* 2007a). Wie auch im Bereich des ökonomischen Wählens finden sich Hinweise darauf, dass eine Bestrafung in einem institutionellen Umfeld, das eine klare Verantwortlichkeit zulässt, stärker ist (oder eben nur unter diesen Umständen überhaupt zu beobachten ist).

Verwandt damit ist auch die von *Armingeon* und *Giger* (2008) aufgestellte Vermutung, dass die Länge der Regierungszeit entscheidend dafür sein kann, ob es Regierungen gelingt, den Sozialstaat ohne Verluste zu kürzen. Konkret argumentieren *Armingeon* und *Giger*, dass besonders Regierungen, die nur sehr kurze Zeit an der Macht waren, d.h. nicht über die gesamte Legislaturperiode regiert haben, von Wählerverlusten betroffen sind, wenn sie Kürzungen vornehmen. Als Grund für dieses Phänomen führen die Autoren auf, dass es solchen Regierungen viel weniger möglich ist, die Kürzungen mit anderen Handlungen zu kompensieren oder mit einem geschickten Timing ihrer Reform (eher zu Beginn der Amtszeit) dafür zu sorgen, dass die Reform am Wahltag in Vergessenheit geraten ist.<sup>8</sup>

Ein Thema, was schon von *Pierson* (1994; 1996) in seiner Abhandlungen über Reformpolitik und ihre Dynamik aufgegriffen wurde, ist die Sichtbarkeit von Reformen und eng damit verbunden die Wichtigkeit, die solche Reformen für das Wahlverhalten haben. Um nämlich von einem Effekt von Kürzungen auf das Wählerverhalten ausgehen zu können, muss zwingend angenommen werden, dass die Wähler eine solche Reform wahrnehmen bzw. dass sie darüber informiert sind. Während man einerseits argumentieren kann, dass große Kreise der Bevölkerung über interpersonelle Kontakte von Kürzungen hören, ist auch unbestritten, dass die mediale Aufmerksamkeit für das Bekanntwerden einer Reform und ihrer Auswirkungen zentral ist. So können *Armingeon* und *Giger* (2008) und *Schumacher et al.* (2012) beispielsweise zeigen, dass sich die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass eine sozialpolitische Reform von Wählerverlusten begleitet wird, wenn Sozialpolitik ein zentrales Wahlkampfthema war. *Lindbom* (2010) zeigt in seiner Fallstudie aus Schweden auf, dass das Medieninteresse nicht zwingend auf diejenigen Reformen fokussiert, die auch die größten Einschnitte vorsehen. Im Gegenteil, die Medienberichterstattung scheint eher kleinteilige, dafür aber transparente und „einfach zu verkaufende“ Reformen aufzugreifen. Dies führt den Autor zu der Schlussfolgerung, dass die Medien ihrer Aufklärungs- und Bildungsfunktion nur sehr beschränkt nachkommen und umgekehrt das öffentliche Interesse auf Reformen lenkt, die eigentlich keiner öffentlichen Reaktion bedürfen.

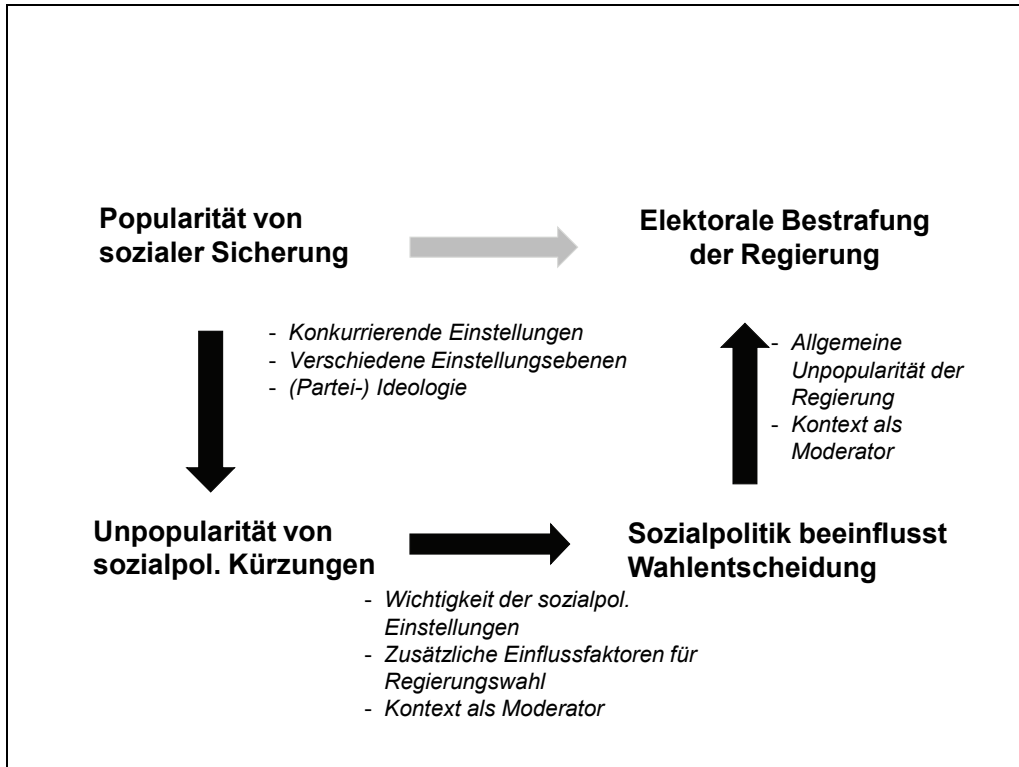
Die Liste der Faktoren, die beeinflussen, ob und wie stark eine Regierung abgestraft wird, ist natürlich noch ausbaufähig. Potentiell interessante Faktoren sind beispielsweise die Frage, ob Bürger in sehr gut ausgebauten Sozialstaaten stärker auf Abbau reagieren als solche in marginalen Wohlfahrtsstaaten. Eine solche Untersuchung würde es auch erlauben, das Argument von *Pierson* zu prüfen, nachdem sich der Sozialstaat seine eigenen Unterstützer geschaffen hat.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Antwort auf die eingangs des Kapitels gestellte Frage „Werden Regierungen abgestraft?“ nach den bisher gezeigten empirischen Befunden eher negativ ausfallen muss. Es gibt keine systematische Bestrafung für Sozialstaatsabbau, sondern vielmehr müssen bestimmte Voraussetzungen (klare Verantwortlichkeiten, kurze Regierungsdauer und starke Medienaufmerksamkeit) erfüllt sein, bis Sparpolitik elektorale Konsequenzen hat. Nur eine detaillierte Untersuchung des Wahlverhaltens der einzelnen Bürger und der Faktoren, die solches beeinflussen, wird jedoch weiterhelfen, den Zusammenhang zwischen Abbau und Wählerstärkenverlusten der Regierungsparteien genauer zu verstehen und die kausalen Mechanismen zu ergründen, die eine solche Verbindung auf Makroebene erst möglich machen. Grundsätzlich beschreibt die sozialpolitische Literatur meiner Meinung nach den kausalen Mechanismus, der zu einer Abstrafung der Regierung führen soll, nur sehr vage und ungenau. Im Folgenden soll es deshalb darum gehen, differenziert darzulegen, welche Annahmen die These der elektoralen Konsequenzen von Kürzungspolitiken macht und inwiefern diese auch empirische Bestätigung finden.

### 3. Eine differenzierte Sichtweise der These der elektoralen Kosten

Lassen sie uns nun also einen Schritt zurücktreten und zuerst einmal ganz grundsätzlich überlegen, wie die Erwartung begründet wird, dass Kürzungen im Bereich der Sozialpolitik zu Verlusten an der Urne führen sollen. Am Anfang steht dabei die Beobachtung, dass der Sozialstaat auf große Unterstützung in der Bevölkerung zählen kann. Daraus wird von *Pierson* und anderen relativ direkt geschlossen, dass negative (elektorale) Konsequenzen zu erwarten sind, wenn man als Politiker das beschneidet, was der Bevölkerung anscheinend so lieb ist. Doch um diesen erwarteten Zusammenhang theoretisch zu fundieren, braucht es auf der Individualebene eine Anzahl an zusätzlichen Annahmen, deren Plausibilität zumindest offen für Diskussion ist. Abbildung 2 gibt eine Übersicht der Mikrofundierung der These der elektoralen Kosten.

Abbildung 2: Die These der elektoralen Kosten im Detail



Konkret braucht es die drei folgenden Schritte um einen Zusammenhang zwischen der Popularität von sozialer Sicherung und elektoraler Bestrafung annehmen zu können: Erstens muss davon ausgegangen werden, dass sich aus der Popularität von sozialpolitischen Leistungen direkt die Unpopularität von Kürzungen ergibt. Dabei kann es doch auch plausibel erscheinen, dass die Leute gerade gegenüber kleineren Kürzungsvorhaben möglicherweise doch positiv eingestellt sind, da sie nicht nur eine hohe soziale Sicherung schätzen, sondern auch eine stabile Wirtschaft und gesunde Staatsfinanzen. Eine zweite zentrale Annahme der These von elektoralen Kosten ist, dass die Unzufriedenheit der Bürger mit Kürzungsvorhaben der Regierung sich auch direkt auf ihr Wahlverhalten niederschlägt. Hier kann man fragen, ob die Entscheidung, welcher Partei man seine Stimme gibt nicht auch von anderen, wichtigeren Faktoren beeinflusst wird und dadurch die Unzufriedenheit mit der Sozialpolitik der Regierung am Wahltag nur eine untergeordnete Rolle spielt. Wer annimmt, dass Sparpolitik nicht nur zu Verlusten der Regierungspartei, sondern auch zur Abwahl der Regierung führt, muss zusätzlich zu den bereits beschriebenen Annahmen davon ausgehen, dass der Einfluss der sozialpolitischen Kürzungen im Wahlverhalten so stark ist, dass dies auf der Makroebene zu einem Regierungswechsel führt. Die hier kurz umrissenen Annahmen werden im Folgenden eingehender diskutiert, einer kritischer Prüfung unterzogen und mit empirischen Befunden unterfüttert. Die kritische Diskussion ist gegliedert nach den zwei Hauptaspekten des Argumentes, nämlich die Unpopularität der Kürzungsmaßnahmen und zweitens die Relevanz von Sozialpolitik beim Wählen.

### 3.1 Ist der Sozialstaat wirklich so beliebt, bzw. Kürzungen so unbeliebt?

Wie schon beschrieben steht die große Beliebtheit des Sozialstaates am Anfang von Überlegungen zu Konsequenzen von Abbaupolitik. Dabei wird meist auf empirische Studien verwiesen, die diese Beliebtheit belegen sollen. Im Folgenden wird argumentiert, dass es zwar durchaus starke Hinweise darauf gibt, dass die Bevölkerung hinter den zentralen Leitlinien der Umverteilung und des Schutzes von Schwächeren steht, uns diese Befunde aber nicht vergessen lassen sollten, dass sozialpolitische Einstellungen komplexer sind als die Antwort auf eine einzige Frage, und dass die Unterstützung für die staatliche Sozialpolitik nur auf einer sehr allgemeinen Dimension so ausgeprägt ist. Die sozialpsychologische Literatur im allgemeinen (*Krosnick* 1988, 1990; *Fazio et al.* 1982; *Fazio* 1986; *Converse* 1964) und auch Arbeiten, die sich detailliert mit sozialpolitischen Einstellungen befasst haben (*Goerres/Prinzen* 2012; *Kumlin* 2007b) weisen darauf hin, dass Bürger vielfältige und komplexe Präferenzen haben und wir Einstellungen auf verschiedenen Abstraktionsgraden unterscheiden können. Dabei kann gezeigt werden, dass insbesondere für konkrete Präferenzen und Einstellungen ein starker Bezug zum Verhalten gegeben ist, während sehr allgemeine Einstellungen zwar relativ stabil, jedoch für (politisches) Verhalten weniger relevant sind.

Wenn man bedenkt, dass die Frage nach dem bevorzugten Grad an Umverteilung auf eine sehr generelle Ebene der sozialpolitischen Einstellungen zielt,<sup>9</sup> bietet der Rückgriff auf die oben erwähnte sozialpsychologische Literatur bereits einen ersten Hinweis, dass der direkte Schluss von der Zustimmung zu den grundlegenden Prinzipien des Wohlfahrtsstaates auf einen Effekt im Verhalten der Bürger etwas voreilig ist. Schaut man sich die wenigen Studien an, die spezifischere Fragen zu sozialpolitischen Einstellungen stellen, wird auch schnell deutlich, dass auf konkreterer Ebene die Zustimmung zum Sozialstaat nicht mehr so hoch ist und ein beträchtlicher Teil der Teilnehmer sogar für eine private Lösung optieren, wenn sich so für den einzelnen Kosten sparen lassen (*Boeri et al.* 2001, *Fernandez/Jaime-Castillo* 2012).

Auch lassen sich beträchtliche Unterschiede zwischen den einzelnen sozialen Sicherungssystemen feststellen. So erfreuen sich Sozialversicherungssysteme, welche die Sicherheitsdimension betonen (Alterssicherung, Gesundheit) generell höherer Beliebtheit als Systeme, die eher die Gleichheitsdimension betonen (Arbeitslosenversicherung, Sozialhilfe) (*Pettersen* 1995; *Giger* 2012). Daraus lässt sich die Erwartung formulieren, dass sich auch die Stärke der elektoralen Bestrafung nach den sozialpolitischen Programmen unterscheidet, wofür sich in der Studie von *Giger* (2012) auch erste Hinweise finden. Sie zeigt, dass die Popularität der Regierung nur durch Reformen im Pensions- und Gesundheitsbereich leidet, während Arbeitslosenreformen keine Effekte zeitigen.

Weiter lassen sich sozialpolitische Einstellungen nicht nur nach dem Grad der Abstraktheit oder dem spezifischen sozialpolitischen Programm charakterisieren, sondern auch in verschiedene Dimensionen aufspalten. *Giger* und *Nelson* (2012) unterscheiden zum Beispiel zwischen einer allgemeinen Dimension der Wohlfahrtsstaatsunterstützung und Einstellungen zu ökonomischen Effekten einer stark ausgebauten sozialen Sicherung. Dabei können sie zeigen, dass das Lager der Befürworter eines starkes Sozialstaates mit viel Umverteilung drastisch schrumpft, wenn man in Betracht zieht, dass viele Bürger auch hohe ökonomische Kosten eines ausgebauten Sozialstaates fürchten und somit nur „konditionale“ Befürworter von sozialer Sicherung sind. *Giger* und *Nelson* (2012) argumentieren im Weiteren, dass genau diese Gruppe der konditionalen Befürworter für Spar-

bemühungen gewonnen werden kann, wenn die Regierung es schafft, darzulegen, dass die Sparpolitik der Wirtschaft dienlich ist. Die Autorinnen stützen sich bei der empirischen Prüfung ihrer Argumente auf vergleichende Daten des *European Social Survey* (ESS, 2008) und zeigen auf, dass ungefähr die Hälfte derjenigen Befragten, die grundsätzlich Umverteilung begrüßen, auch Bedenken äußern, dass die Sozialpolitik die Wirtschaft beeinträchtigt.<sup>10</sup> Tabelle 3 zeigt die Aufteilung in konditionale Befürworter (sehen wirtschaftliche Kosten) und unkonditionale Befürworter (sehen keine wirtschaftlichen Kosten) aufgeteilt nach Parteifamilien.<sup>11</sup>

*Tabelle 3:* Verteilung der Präferenzen der Wählerschaft von einzelnen Parteifamilien

	Konditionale Befürworter	Unkonditionale Befürworter	Gegner von Umverteilung	Andere
Links-Sozialistische Parteien	18.2	46.0	5.1	30.7
Sozialdemokratische Parteien	25.5	32.5	8.4	33.6
Religiöse Parteien	22.6	23.7	12.4	41.3
Konservative Parteien	21.3	14.1	21.6	42.9
Liberale Parteien	27.8	19.9	16.8	35.5
Total	26.0	24.8	11.3	35.2
N total	6,517	6,218	2,988	9,311

Anmerkung: Konditionale Befürworter des Wohlfahrtsstaates befürworten grundsätzlich soziale Sicherung (positive Antwort auf die Frage nach Umverteilung), sehen jedoch auch (hohe) wirtschaftliche Kosten von sozialer Sicherung (positive Antwort zu folgendem Statement „soziale Leistungen/Dienste beeinträchtigen die Wirtschaft“). Unkonditionale Befürworter befürworten Umverteilung und sehen keine hohen Kosten für die Wirtschaft. In der Kategorie Gegner von Umverteilung erscheinen alle Individuen, die soziale Sicherung grundsätzlich ablehnen, gleichgültig, wie sie die wirtschaftlichen Kosten sehen. Die Kategorie „Andere“ umfasst Befragte, die bei mind. einer Frage die neutrale Kategorie gewählt hatten. Dargestellt ist die Verteilung der einzelnen Gruppen nach Parteifamilien für 13 Westeuropäische Länder. Die Zahlen sind Prozentwert, die Zeile „Total“ rapportiert den Mittelwert der jeweiligen Spalte, gewichtet nach Ländern; Die Daten stammen aus dem European Social Survey (ESS) 2008. Die Tabelle ist adaptiert aus *Giger und Nelson (2012)*.

Die relativen Anteile zwischen konditionalen und unkonditionalen Befürwortern sind auch relevant für die Strategien der regierenden Parteien. So erwarten *Giger und Nelson (2012)*, dass eine Partei, die sehr viele unkonditionale Befürworter in ihrer Anhängerschaft hat, weniger abbaut, während Parteien, deren Anhänger sehr wohl die wirtschaftlichen Kosten eines ausgebauten Sozialstaates sehen, eher abbauen werden, da ihre Wählerschaft offen für wirtschaftliche Rechtfertigungen ist und sie damit weniger Angst vor elektoralen Konsequenzen haben müssen. Tabelle 3 macht jedoch auch deutlich, dass die relativen Anteile der beiden Gruppen nicht in allen Parteifamilien gleich verteilt sind – was wiederum als Erklärung dafür dienen kann, dass nicht alle Parteien gleich stark an der Sparpolitik der letzten Jahre beteiligt waren (siehe z.B. *Zohlnhöfer et al. 2012*).

Insgesamt hat dieses Unterkapitel gezeigt, dass der Befund der hohen Zustimmung, die der Sozialstaat in der Bevölkerung genießt, zwar durchaus richtig ist, dies jedoch nicht mit einer uneingeschränkten Befürwortung gleichgesetzt werden sollte. Abschließend ist auch noch zu bemerken, dass die Forschung fast ausschließlich die Beliebtheit des Sozialstaates zeigt und nicht die Unbeliebtheit von Reformen. Die Ausdifferenziertheit der sozialpolitischen Einstellungen sowie die Tatsache, dass wir eigentlich nur über Daten zu allgemeinen Einstellungen verfügen, lässt Zweifel aufkommen, ob der Schluss von einer generellen Befürwortung von Umverteilung auf die Unpopularität von Abbauvorhaben gerechtfertigt ist. Insbesondere stellt sich die Frage, ob es sinnvoll ist, davon

auszugehen, dass alle Bürger Sparbemühungen negativ gegenüberstehen. Dieser Abschnitt macht vielmehr deutlich, dass gerade wirtschaftliche Überlegungen gewisse Bevölkerungsgruppen zumindest zu einer indifferenten, wenn nicht sogar zu einer positiven Einstellung gegenüber Sparplänen der Regierung kommen lässt. Gerade diese Offenheit der Bevölkerung gegenüber ökonomischen Rechtfertigungsstrategien lässt auch die Möglichkeit zu, dass Sozialstaatskürzungen zu einem Gewinnerthema im Wahlkampf werden (siehe etwa Deutschland 1983 oder Dänemark 1984). Dies wird insbesondere dann der Fall sein, wenn das wirtschaftliche Klima extrem schlecht ist und somit der wirtschaftliche Problemdruck sehr hoch. Auch hilft es dem positiven Framing, wenn die antretende Regierung noch nicht lange an der Macht ist und somit den Anfangsbonus für sich in Anspruch nehmen kann.<sup>12</sup>

### 3.2 Wie relevant ist Sozialpolitik für die Wahlentscheidung?

Die zweite wichtige Annahme, die die These der elektoralen Kosten von Sozialstaatsabbau macht, ist, dass die Sozialpolitik und damit die Unzufriedenheit der Bürger mit diesem Politikbereich einen Einfluss auf ihr Wahlverhalten hat. Auch hier plädiere ich für eine differenzierte Betrachtung und insbesondere dafür, diese Frage in den Kontext der Theorien zum Wahlverhalten einzubetten. Was sagt uns also die Wahlforschung – immerhin eines der meistuntersuchtesten Gebiete der Politikwissenschaft – zum Thema? Dafür muss zuerst einmal spezifiziert werden, dass das Interesse einem einzelnen Ereignis (Abbau von Sozialleistungen) während der abgelaufenen Legislaturperiode, dessen Einfluss auf die Regierungspopularität und damit auf die Unterstützung der Regierung gilt. Oder im Jargon der Wahlforscher gesprochen: Wir interessieren uns für den Einfluss von retrospektiver Performanz in einem einzigen Politikfeld, nämlich der Sozialpolitik. Diese Formulierung macht bereits deutlich, dass zwar von einem Einfluss ausgegangen werden kann, schließlich gibt es viele Studien, die sachorientiertes Wählen oder performanzorientiertes Wählen betrachten und Effekte finden (Clarke *et al.* 2004; Miller/Wattenberg 1995; Wessels 2004). Dieser Effekt kann aber nicht von überragender Wichtigkeit sein, ist doch landläufig bekannt, dass andere Faktoren, etwa die Parteiidentifikation, bei Wahlen eine bedeutendere Rolle spielen als einzelne Sachfragen (Campbell *et al.* 1960; Clarke *et al.* 2004).

Aber bevor wir auf die tatsächliche Bedeutung von Sachfragen im Vergleich zu anderen Einflüssen zu sprechen kommen, ist zunächst ein anderer wichtiger Punkt zu machen: Sozialpolitik und insbesondere Sozialstaatsabbau sind nicht die einzigen Themen, die bei einer Wahl eine Rolle spielen. So gibt es zum Beispiel eine lange Tradition von Studien, die sich mit dem Einfluss der wirtschaftlichen Lage befassen (sog. „economic voting“, siehe oben) oder neuere Werke, die einen starken Einfluss von Immigrations- oder EU-Themen propagieren (Mudde 1999; Dinas/Van Spanje 2011; de Vries 2010). Auch ein Blick auf die Themen, die in den Wahlkämpfen relevant sind, lehrt uns, dass bei weitem nicht nur der Abbau der sozialen Sicherung wichtig ist. Während dieser Punkt auf den ersten Blick vielleicht trivial erscheint, ist er doch von großer Relevanz, da er die sozialpolitische Literatur mit ihrer Erwartung von hohen elektoralen Effekten in einen Kontext stellt und klar macht, dass von einem einzelnen Thema meist keine großen Umbrüche in der politischen Landschaft zu erwarten sind.

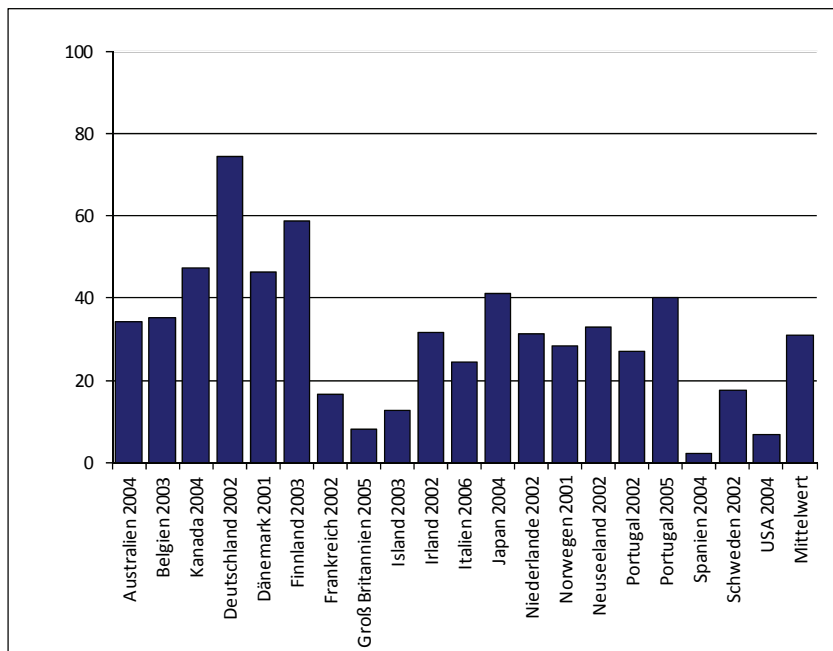
Weiter legt Giger (2010; 2011) dar, dass sich nur die Einstellungen von Individuen, die dem Thema soziale Sicherheit eine gewisse Relevanz zusprechen, in ihrem Wahlver-



halten niederschlagen werden – auch hier ist ein Rückgriff in die sozialpsychologische Literatur hilfreich (Krosnick 1988; Fournier et al. 2003). An einem Beispiel verdeutlicht, wird hoffentlich schnell klar, worum es geht: Stellen Sie sich vor, Sie sind sehr an umweltpolitischen Themen interessiert und sehen, dass sich Ihre Regierung in diesem Bereich stark engagiert und beispielsweise strengere Umweltschutzgesetze einführt. Während sicher davon ausgegangen werden kann, dass es für Sie am Wahltag eine Rolle spielt, wie sich die Regierung in Sachen Umweltpolitik verhalten hat und Sie die gute Performanz der Regierung in diesem speziellen Politikfeld vielleicht belohnen werden, ist weniger davon auszugehen, dass sozialpolitische Einstellungen für Ihre Wahlentscheidung eine große Rolle spielen (wenn wir einmal annehmen, dass Sie dieses Thema gar nicht reizt). Allgemein gefasst bedeutet dies, dass einzelne Themen vor allem dann einen Effekt auf das Verhalten haben, wenn sie den Leuten wichtig sind, wenn sich die Bürger dafür interessieren.

Sinnvollerweise schauen wir uns also in einem ersten Schritt an, wie groß der Anteil derjenigen Wähler ist, die von sich sagen, dass Sozialpolitik in irgendeiner Form, seien es Gesundheitskosten oder die Sicherung der Altersversorgung, für sie wichtig ist. Wie oben angedeutet kann dies schon als erster Indikator gesehen werden, wie groß der Einfluss von Sozialpolitik auf die Wahl ist. Dazu greifen wir auf Daten aus der „Comparative Study of Electoral Systems“ (CSES) zurück.<sup>13</sup>

Abbildung 3: Die Salienz von Sozialpolitik in vergleichender Perspektive



Anmerkung: Diese Abbildung zeigt den Prozentsatz derjenigen Leute, die angeben, dass Sozialpolitik für sie während der vergangenen Legislaturperiode ein wichtiges Thema war. Die Kategorie Sozialpolitik ist aus individuellen Antworten der offenen Frage nach dem wichtigsten Thema selbst kodiert und umfasst Themen wie Alterssicherung, Gesundheitskosten usw. Die Abbildung basiert auf Giger (2011, S. 92), Daten: CSES Modul II.

Hier zeigt sich, dass Sozialpolitik keineswegs unbedeutend ist, immerhin antworten im Durchschnitt ungefähr 30% der Bevölkerung, dass sozialpolitische Fragen für sie während der abgelaufenen Legislatur am wichtigsten waren. Dies macht Sozialpolitik einerseits zu einem bedeutenden Thema des politischen Diskurses, zeigt aber andererseits auch auf, dass gute zwei Drittel der Bevölkerung Sozialpolitik und damit zu einem großen Teil auch sozialpolitischen Reformen wenig Bedeutung zumessen und wir darum auch nicht davon ausgehen können, dass die Performanz der Regierung in diesem Politikfeld sie stark in ihrer Wahlentscheidung für oder gegen die Regierung beeinflusst.<sup>14</sup>

Aber findet sich nun tatsächlich ein Einfluss der individuellen retrospektiven Performanzeinschätzungen auf die Wahl einer Regierungspartei oder ist das Wahlverhalten primär durch andere Faktoren bestimmt, die wenig oder gar nichts mit Sozialpolitik zu tun haben? *Giger* (2010; 2011; 2012) entwickelt Modelle zur Erklärung der Regierungswahl in 20 Ländern, in denen auch die Performanz in den verschiedenen Politikfeldern gemessen wird. Dabei kann die Autorin einen systematischen, robusten Einfluss von Performanzeinschätzungen nachweisen: Wähler, die die Leistung der Regierung negativ einschätzen, haben auch eine geringere Wahrscheinlichkeit, eine Regierungspartei zu wählen. Dieser Befund hat auch Bestand, wenn man viele andere Faktoren kontrolliert, die das Wahlverhalten beeinflussen (z.B.: Links-Rechts Einstellung, soziodemographische Variablen). Gleichzeitig wird in den Analysen von *Giger* deutlich, dass der Einfluss von Performanz zwar systematisch ist, aber auch nicht überbewertet werden soll. Dazu gibt Tabelle 4 genauer Auskunft. In dieser Tabelle wird gezeigt, wie sich die Wahrscheinlichkeit, die Regierung zu wählen, verändert, wenn die Befragten negativere oder positivere Performanzeinschätzungen haben.<sup>15</sup> Dies kann als Maß dafür gesehen werden, wie groß der Einfluss der einzelnen Faktoren ist.

*Tabelle 4:* Vorhergesagte Wahrscheinlichkeiten aus Modellen zur Erklärung der Regierungswahl

	Differenz in der Wahrscheinlichkeit der Regierungswahl
Performanz Sozialpolitik	10%
Performanz Außenbeziehungen	7%
Performanz Öffentliche Dienste	5%
Performanz Wirtschaftspolitik	11%
Performanz Immigrationspolitik	3%
Performanz Innere Sicherheit	6%
Performanz Umweltpolitik	4%
Performanz andere Politikfelder	3%
Links-Rechts Einstellung	24%

Anmerkung: Diese Tabelle präsentiert vorhergesagte Wahrscheinlichkeiten der Regierungswahl in 20 OECD Ländern. Die Tabelle basiert auf einer logistischen Mehrebenenanalyse zur Erklärung der Regierungswahl, die weiteren Variablen sind in Fußnote 16 aufgeführt. Daten: CSES Modul II.

In Tabelle 4 wird deutlich, dass die Performanz der Regierung die Wahrscheinlichkeit sie zu wählen um bis zu zehn Prozentpunkte verändern kann. Dabei ist die Performanz in Sozialpolitik zusammen mit der Wirtschaftspolitik am einflussreichsten. Vergleicht man damit nun den Einfluss der Links-Rechts Positionierung (24%), wird auch klar, dass Performanzeinschätzungen zwar einen systematischen Einfluss ausüben, dieser jedoch längst nicht so stark ist wie der Einfluss der klassischen Einflussfaktoren der Wahlforschung.

Weiter lässt sich festhalten, dass die Bevölkerung insgesamt gar nicht so unglücklich ist mit der Leistung ihrer Regierung bezüglich Sozialpolitik und diese auch nicht signifikant schlechter einstuft als die in anderen Politikfeldern: Im Durchschnitt der 20 von *Giger* untersuchten Fälle (Wahlen in OECD-Ländern zwischen 2002-2006) bewerten nur zwei Drittel der Befragten die sozialpolitische Performanz negativ.<sup>16</sup> Ein Vergleich mit anderen Politikfeldern macht deutlich, dass Sozialpolitik keine Ausnahme darstellt; andere Politikfelder (z.B. Umwelt- oder Asylpolitik) werden ähnlich negativ/positiv bewertet.<sup>17</sup>

Für die Regierungsparteien ist natürlich die entscheidende Frage, ob eine Reform der sozialen Sicherheit die eigene Abwahl besiegelt. Dazu müssen wir den Schritt von den Erklärungsmodellen von individuellem Wahlverhalten zu den Implikationen auf Makroebene, d.h. auf den Wahlausgang machen. Es hat sich gezeigt, dass solche Implikationen stark davon abhängen, wie viele Leute Sozialpolitik wichtig finden und davon, wie die Zufriedenheit der Bevölkerung mit der Sozialpolitik der letzten Legislaturperiode ist. Sind sozialpolitische Themen wichtig im Wahlkampf und die Beurteilung der Regierung bezüglich Sozialpolitik schlecht, dann – und nur dann – wird der Effekt groß genug sein, die Regierung aus dem Amt zu fegen. *Giger* (2011, S. 142-151) simuliert dazu verschiedene Szenarien, darunter ein sog. „worst case“ Szenario mit hoher Salienz und insgesamt schlechter Beurteilung der sozialpolitischen Regierungsleistung und kommt zum Schluss, dass selbst in diesem Fall nur in einer kleinen Minderheit der Fälle eine andere als die tatsächliche Regierungszusammensetzung wahrscheinlich geworden wäre.<sup>18</sup>

Neben der Salienz und Performanz der Regierung sind natürlich auch der Kontext und die Alternativen der Wähler von Bedeutung. Gibt es z.B. für linke Wähler eine zweite Partei, die sich links der Mitte positioniert aber nicht in der Regierung sitzt? In einem solchen Fall dürfte es dem Wähler einfacher fallen, die linke Regierungspartei durch eine Abwahl zu bestrafen,<sup>19</sup> als wenn er keinerlei Alternativen auf der linken Seite des politischen Spektrums hat (siehe dazu auch *Kitschelt* 2001). Für die Auswirkungen auf den Ausgang der Wahl und die Regierungsbildung sind ferner natürlich das Ausmaß der Regierungsmehrheit sowie der Typus der (Koalitions-) Regierung maßgebend. Besitzt die Regierung nur eine knappe Mehrheit können schon kleinere Abweichungen im Stimmverhalten zu großen Umbrüchen führen. Bisherige Analysen (*Giger* 2011) deuten jedoch nicht darauf hin, dass Sozialpolitik hier eine Sonderrolle einnimmt, vielmehr sind auch Reformen in der Immigrationspolitik oder bei den öffentlichen Diensten ähnlich risikobehaftet wie eine Reform der Sozialwerke.

#### 4. Schlussbetrachtung

Dieser Beitrag hat sich mit der Frage beschäftigt, wie Wähler auf Sparpolitik reagieren und welche Konsequenzen dies für die regierenden Parteien hat. Dieser Frage haben sich bisher nur wenige Beiträge gewidmet, was umso erstaunlicher ist, als angenommen wird, dass Politiker stark von der öffentlichen Unterstützung ihrer Politik abhängen und diese sie auch beträchtlich in ihrem Tun beeinflusst (siehe z.B. *Brooks/Manza* 2006). So bauen viele Studien – angefangen mit *Piersons* bahnbrechendem Werk zu Abbaudynamiken – auf der Annahme auf, dass Abbau unpopulär ist und Politiker Reformen des Wohlfahrtsstaates entweder vermeiden oder verstecken um der Wut der Wähler zu entgehen.

Dieser Beitrag hat einen anderen Weg gewählt und anhand der seit kurzem bestehenden Literatur den Zusammenhang zwischen Abbaupolitik und elektoralen Konsequenzen sowohl theoretisch als auch empirisch aufgearbeitet und zusammengefasst.

Damit lässt sich auch eine kondensierte Antwort auf die Eingangs des Aufsatzes gestellte Frage nach der Reaktion der Wähler auf Sparpolitik geben: Ja, Wähler reagieren auf Abbau in der sozialpolitischen Sicherung, sie tun dies aber längst nicht so stark wie dies in der sozialpolitischen Literatur angenommen wird. Vielmehr macht ein Blick auf die genauen Mechanismen, die für eine solche Bestrafungs-Reaktion angenommen werden müssen, deutlich, dass Sozialpolitik zwar durchaus zu den Top-Themen gehört, die die Bürger beschäftigen, dies aber nicht zur Folge hat, dass Regierungen zwingend abgewählt werden, sobald sie sozialpolitische Reformen durchführen. Theoretisch lässt sich auf der Mikroebene ein Zusammenhang zwischen den sozialpolitischen Leistungen einer Regierung und der Wahrscheinlichkeit der Wahl einer Regierungspartei erwarten und auch empirisch bestätigen, jedoch muss festgehalten werden, dass dieser Effekt empirisch nicht größer ausfällt als für andere Politikfelder. Sozialpolitische Reformen rechtfertigen also in dieser Hinsicht keine spezielle Betrachtung und auch keine eigenständige Theoriebildung. Insgesamt macht dieser Aufsatz deutlich, dass die These der hohen Kosten von Abbau in der sozialen Sicherheit, wie sie in der sozialpolitischen Literatur beschrieben wird, voreilig und damit überzogen ist.

Was bedeuten diese Befunde nun für die Politik und für das Verhalten der Regierungsparteien im Besonderen? Dieser Beitrag hat sich bisher fast ausschließlich mit der Wählerseite, mit Einstellungen und deren Auswirkungen auf das Wahlverhalten beschäftigt. Während oben argumentiert wurde, dass Politiker stark auf die öffentliche Meinung achten, ist es doch realistisch anzunehmen, dass sie nicht immer genau wissen, was ihre Wähler wollen, bzw. sie sich nicht bewusst sind, dass auch eine negative Bewertung einer einzelnen Reform am Wahltag nicht zwingend noch so präsent sein muss wie zum Zeitpunkt der Befragung. Das Verhalten der Politiker ist deshalb wohl stärker von ihrer subjektiven Wahrnehmung der öffentlichen Meinung und der „Gefährlichkeit“ einer Reform abhängig als von den realen Kosten der Reformpolitik. Obwohl genaue Untersuchungen zu den wahrgenommen Risiken von Abbaupolitik fehlen, finden sich doch Hinweise darauf, dass sich viele Politiker vor einer möglichen Abwahl fürchten und sie dies in ihrem Verhalten stark beeinflusst. Dass dabei einzelne „negative“ Fälle, d.h. Fälle, in denen es tatsächlich zu einer Bestrafung kam, wir denken hier beispielsweise an die Verluste der SPD nach der Hartz IV Reform,<sup>20</sup> besonders schwer wiegen und das Bild eines verminteten Politikfeldes bestätigen, ist nicht von der Hand zu weisen und kann auch mit sozialpsychologischer Literatur erklärt werden (*Lau* 1985).

Die wissenschaftliche Untersuchung des Phänomens zeigt jedoch deutlich, dass der deutsche Fall eher die Ausnahme als die Regel ist. Wenn aber die regierenden Politiker noch immer davon überzeugt sind, dass Kürzungen von sozialpolitischen Leistungen elektoral schwer wiegen und ihre Wiederwahlchancen empfindlich stören könnten, so „rettet“ das auch die ganze Literatur, die sich mit Abbaupolitik und Strategien der Regierung wenn es um Kürzungen geht, beschäftigt. Dort ist nämlich meistens nicht das wahre Ausmaß der Bestrafung von Bedeutung, sondern die Perzeption der Politiker, dass Kürzungen eine große Auswirkung haben können.

Abschließend soll hier noch erwähnt werden, dass die gegenwärtige Finanz- und Wirtschaftskrise durchaus das Potential hat, zu starken Wählerreaktionen zu führen. Gerade weil das Thema medial stark diskutiert wurde und weil in gewissen Ländern viele Leute direkt betroffen sind, kann man davon ausgehen, dass zumindest die Salienz des Politikfeldes derzeit eher hoch ist. Wie der Beitrag gezeigt hat, ist dies eine der entscheidenden Variablen, die eine Bestrafung der Regierungsparteien wahrscheinlich machen.

Kommt nun hinzu, dass die Wähler sehr unzufrieden sind mit der Regierungsleistung, in diesem Fall speziell mit ihrer Sozial- und Wirtschaftspolitik, lässt sich eine Bestrafungsreaktion erwarten. Dies wäre ganz im Sinne dieses Beitrags, der die Möglichkeit von elektoralen Kosten nicht in Frage stellt, jedoch die Häufigkeit und Intensität solcher Kosten. Es bleibt also genauer zu untersuchen, ob die gehäufte Abwahl amtierender Regierungen während der Finanz- und Wirtschaftskrise<sup>21</sup> wirklich mit ihrer Sozial- oder auch Wirtschaftspolitik in Zusammenhang stehen.

## Anmerkungen

- 1 Siehe dazu die Prospekt Theorie, die einen theoretischen Unterbau für diese Verhaltensweise bietet. Einen Überblick bietet *Vis* (2011).
- 2 Dies hat sicher auch damit zu tun, dass wir erst in den letzten Jahren Daten zur Verfügung haben, die solche Analysen erlauben. Konkret braucht es Daten über die substantielle Veränderung der Generosität der Sozialwerke und nicht nur Ausgabedaten, da wir nicht erwarten, dass Wähler auf Ausgabenveränderungen, sondern nur auf konkrete Änderungen in den Unterstützungsniveaus oder auf Verschärfungen der Zugangskriterien reagieren.
- 3 Im Interesse einer besseren Lesbarkeit wird im folgenden nur die männliche Form verwendet; selbstverständlich sind immer beide Geschlechter gemeint.
- 4 Die Daten stammen von *Scruggs* (2004), der mittlere Unterstützungsniveaus im Fall von Arbeitslosigkeit, Krankheit und Alter für 18 OECD Länder zwischen 1980-2002 berechnet hat. Hier dargestellt ist ein additiver Index aus Veränderungsdaten dieser sozialen Sicherungswerken für jede Regierung, die sich im obenerwähnten Zeitraum der Wiederwahl stellt. Weitere Details zur exakten Kodierung finden sich in *Armingeon/Giger* (2008, S. 561-566).
- 5 Siehe Modell 4 in Table 2 in *Armingeon/Giger* (2008), wo der Zusammenhang multivariat getestet wird. Dabei werden insbesondere die folgenden Kontrollvariablen verwendet: Wähleranteil der Regierung vor der Wahl, makroökonomische Bedingungen (Arbeitslosenrate und Wachstumsveränderung) und die institutionellen Bedingungen.
- 6 Die Studie von *Giger/Nelson* (2011) beruht wie Abbildung 1 auf Information zu mittleren Unterstützungsniveaus im Fall von Arbeitslosigkeit, Krankheit und Alter, wie sie von *Scruggs* (2004) erhoben wurden. Die Untersuchungseinheit sind wiederum einzelne Regierungen, die sich der Wiederwahl stellen, wobei deren Stimmenveränderungen als abhängige Variable dienen. Die wichtigste unabhängige Variable ist ein additiver Index der Veränderung der drei genannten Sicherungssysteme. Es wurden 18 Länder im Zeitraum 1980-2003 betrachtet. Weitere Kontrollvariablen umfassen die gelagten Wähleranteile der jeweiligen Regierungsparteien, makroökonomische Bedingungen sowie die effektive Anzahl Parteien.
- 7 *Schumacher et al.* (2012) untersuchen nur 14 Länder, Zeitspanne von 1970-2002. Konkret sind Italien, Japan, Schweiz und USA nicht in ihrem Sample.
- 8 Inwiefern sich Regierungen, die nur kurzzeitig an der Macht waren, auch grundsätzlicher von „normalen“ Regierungen, d.h. solchen, die über die gesamte Periode regiert haben, unterscheiden bzw. inwiefern kurzzeitige Regierungen als Indikator für tieferliegende Konflikte und Umbrüche im Parteiensystem gesehen werden können, bleibe hier dahingestellt und bedarf weiterer Forschung.
- 9 *Giger* (2011) zeigt weiter, dass die Literatur zu den Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat fast ausschließlich Fragen mit einem sehr hohen Abstraktionsniveau verwendet. Grundsätzlich existiert wenig Datenmaterial mit Fragen zu konkreten Reformbemühungen (siehe *Giger* 2012 für eine Studie, die genau solche Fragen betrachtet).
- 10 Konkret wurden die beiden folgenden Fragen zur Konstruktion der vier Kategorien verwendet. Allgemeine Wohlfahrtsstaatsunterstützung: „Die Regierung sollte Maßnahmen ergreifen, um Einkommensunterschiede zu verringern“, ökonomische Beinträchtigung durch hohe soziale Sicherheit: „soziale Leistungen / Dienste stellen eine zu große Belastung für die Wirtschaft dar“.
- 11 Die Unterteilung der Parteifamilien erfolgt nach *Armingeon et al.* (2008).
- 12 Für ein erfolgreiches positives Framing muss allerdings auch die Opposition mitspielen. Nur Fallstudien zu den spezifischen Wahlen könnten Klarheit über die genauen Bedingungen geben, unter denen Sozialstaatsabbau ein positiv besetztes Thema in einem Wahlkampf werden kann.

- 13 Konkret schauen wir uns an, wie die Wähler auf die offene Frage nach dem wichtigsten politischen Thema geantwortet haben. Die Antworten wurden von der Autorin in sieben Kategorien verkodet, hier dargestellt ist „Sozialpolitische Sicherung“. Die weiteren Kategorien, bzw. eine Übersicht über die Salienz aller Themengebiete ist in *Singer* (2011) oder *Giger* (2011, S. 91-98) zu finden.
- 14 Allerdings muss hier einschränkend bemerkt werden, dass die Salienz von politischen Sachfragen auch durch die politischen Eliten gesteuert wird und somit eine geringe Salienz eines Themas auch auf eine erfolgreiche Verschleierung („blame avoidance“) der Abbaubemühungen hinweisen kann. Die Tatsache, dass Sozialpolitik für viele Wähler direkt und ohne Umwege über die Medien erfahrbar ist, und dass die Salizenzwerte mit anderen wichtigen Politikfeldern wie beispielsweise Wirtschaftspolitik vergleichbar sind, deuten jedoch eher darauf hin, dass das Thema eine gewisse „Grundpopularität“ besitzt, die von Regierungen nur schwer manipulierbar ist.
- 15 Konkret wurde eine logistische Mehrebenenregression zur Erklärung der Regierungswahl geschätzt, die folgende unabhängige Variablen enthält: Parteiidentifikation mit einer Regierungspartei, links-rechts Position in gleicher Richtung wie Regierung, generelle Einschätzung der Regierungsleistung, Zufriedenheit mit der Demokratie, Bildung, Alter, Geschlecht, wichtigstes Thema (sieben Kategorien), spezifische Performanz (sieben Kategorien). Letztere plus die Links-Rechts Einstellung sind in Tabelle 4 aufgenommen. Die Veränderung in der Wahrscheinlichkeit ist berechnet für die Veränderung der Variablen -1 Standardabweichung bis +1 Standardabweichung vom Mittelwert. Das vollständige Regressionsmodell findet sich in *Giger* (2011, S. 107-108, Model 2).
- 16 Auch hier soll festgehalten werden, dass diese Performanzbewertungen natürlich im Wechselspiel mit der Regierung entstehen und somit von dieser zumindest zum Teil beeinflusst werden können. Frühere Studien haben die Wichtigkeit des Diskurses bzw. des Framings von sozialpolitischen Reformen bestätigt (siehe z.B. *Schmidt* 2002; *Levy* 1999). Eine detaillierte Betrachtung der Performanzwerte (siehe *Giger* 2011, S. 95-97) lässt denn auch große Unterschiede erkennen, die zu einem erheblichen Teil sicher auch auf die gezielte Kommunikation der Regierung zurückzuführen sind.
- 17 Eine weitere Frage, die sich hier stellt, ist, ob die Performanzeinschätzungen der Wähler auch wirklich von den Abbaubemühungen der Regierung beeinflusst sind. Anders gefragt: Haben Kürzungen einen negativen Effekt auf die Performanzeinschätzungen der Regierung? *Giger* (2012) geht dieser Frage nach und findet systematische Effekte für Pensions- und Gesundheitsreformen, jedoch nur für diejenigen Personen, die dem Thema eine gewisse Wichtigkeit zuordnen.
- 18 Konkret sind dies die Wahlen in Irland (2002) und die deutsche Bundestagswahl 2002. In beiden Fällen war der Wahlausgang eher knapp und eine (noch) negativere Bewertung der sozialpolitischen Leistung hätte zu anderen Mehrheiten geführt (*Giger* 2011, S. 149).
- 19 Konzeptualisiert man dabei nach *van der Brug et al.* (2007), dass individuelle Wahlentscheidungen auf kumulierten Nutzenfunktionen basieren, kann man gut erklären, warum manche Wähler trotz negativer Einschätzung der Performanz der Regierung derselbigen treu bleiben: Die kumulierten Utilities der Regierungspartei sind immer noch größer als die der Konkurrenten.
- 20 Siehe *Giger* (2011, S. 148-151) für eine vertiefte Diskussion der deutschen Bundestagswahl 2002 und der Rolle, die die Hartz IV Reform darin gespielt hat.
- 21 Eine kurze Analyse ohne Anspruch auf Vollständigkeit ergibt, dass in 12 der insgesamt 16 seit Ende 2008 abgehaltenen Wahlen im OECD-Raum die Regierungsmehrheiten gewechselt haben.

## Literatur

- Allan, J. P./Scruggs, L. A.*, 2004: Political Partisanship and Welfare State Reform in Advanced Industrial Societies, in: *American Journal of Political Science*, 48, S. 496-512.
- Armingeon, K./Gerber, M./Leimgruber, P./Beyeler, M.*, 2008: Comparative Political Data Set, 1960-2006, Berne, Institute of Political Science, [http://www.ipw.unibe.ch/content/team/klaus\\_armingeon/comparative\\_political\\_data\\_sets/index\\_ger.html](http://www.ipw.unibe.ch/content/team/klaus_armingeon/comparative_political_data_sets/index_ger.html).
- Armingeon, K./Giger, N.*, 2008: Conditional Punishment. A comparative analysis of the electoral consequences of welfare state retrenchment in OECD nations, 1980-2003, in: *West European Politics*, 31, S. 558 - 580.
- Boeri, T./Börsch-Supan, A./Tabellini, G.*, 2001: Would you like to shrink the welfare state? A survey of European citizens, in: *Economic policy*, 16, 9-50.

- Brooks, C./Manza, J., 2006: Social Policy Responsiveness in Developed Democracies, in: *American Sociological Review*, 71, S. 474-494.
- Campbell, A./Converse, P. E./Miller, W. E./Stokes, D., 1960: *The American Voter*, New York: John Wiley.
- Clarke, H. D./Sanders, D./Stewart, M. C./Whiteley, P., 2004: *Political Choice in Britain*, Oxford: Oxford University Press.
- Converse, P. E., 1964: The Nature of Belief Systems in Mass Publics, in: *Apter, D. E. (Ed.), Ideology and Discontent*, New York: Free Press.
- de Vries, C. E., 2010: EU Issue Voting: Asset or Liability?, in: *European Union Politics*, 11, S. 89-117.
- de Vries, C. E./Edwards, E. E./Tillman, E. R., 2011: Clarity of Responsibility Beyond the Pocketbook: How Political Institutions Condition EU Issue Voting, in: *Comparative Political Studies*, 44, S. 339-363.
- Dinas, E./van Spanje, J., 2011: Crime Story: The role of crime and immigration in the anti-immigration vote, in: *Electoral Studies*, 30, S. 658-671.
- Fazio, R. H./Chen, J./McDonel, E. C./Sherman, S. J., 1982: Attitude Accessibility, Attitude-Behavior Consistency, and the Strength of the Object-Evaluation Association, in: *Journal of Experimental Social Psychology*, 18, S. 339-357.
- Fazio, R. H./Williams, C. J., 1986: Attitude Accessibility As a Moderator of the Attitude-Perception and Attitude-Behavior Relations: An Investigation of the 1984 Presidential Election, in: *Journal of Personality and Social Psychology*, 51, S. 505-514.
- Fernandez, J. J./Jaime-Castillo, A. M., 2012: Positive or Negative Policy Feedbacks? Explaining Popular Attitudes Towards Pragmatic Pension Policy Reforms, in: *European Sociological Review*, in Press.
- Fournier, P./Blais, A./Nadeau, R./Gidengil, E./Nevitte, N., 2003: Issue Importance and performance voting, in: *Political Behavior*, 25, S. 51-67.
- Gelissen, J., 2000: Popular support for institutionalized solidarity: a comparison between European welfare states, in: *International Journal of Social Welfare*, 9, S. 285-300.
- Giger, N., 2010: Do voters punish the government for welfare state retrenchment? A comparative study of electoral costs associated with social policy, in: *Comparative European Politics*, 8, S. 1472-4790.
- Giger, N., 2011: *The Risk of Social Policy? The Electoral Consequences of Welfare State Retrenchment and Social Policy Performance in OECD Countries*, London: Routledge.
- Giger, N., 2012: Is Social Policy Retrenchment Unpopular? How Welfare Reforms Affect Government Popularity, in: *European Sociological Review*, 28, S. 691-700.
- Giger, N./Nelson, M., 2011: The electoral consequences of welfare state retrenchment: Blame avoidance or credit claiming in the era of permanent austerity? *European Journal of Political Research*, 50, S. 1-23.
- Giger, N./Nelson, M., 2012: *The Welfare State or the Economy? Preferences, Constituencies and Strategies for Retrenchment*.
- Goerres, A./Prinzen, K., 2012: Can We Improve the Measurement of Attitudes Towards the Welfare State? A Constructive Critique of Survey Instruments with Evidence from Focus Groups, in: *Social Indicators Research*, in Press, S. 1-20.
- Helwig, T., 2008: Globalization, Policy Constraints, and Vote Choice, in: *The Journal of Politics*, 70, S. 1128-1141.
- Kitschelt, H., 2001: Partisan Competition and Welfare State Retrenchment. When do Politicians Choose Unpopular Policies?, in: *Pierson, P. (Ed.), The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.
- Korpi, W./Palme, J., 2003: New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries 1975-95, in: *American Political Science Review*, 97, S. 425-446.
- Krosnick, J. A., 1988: The role of attitude importance in social evaluation: a study of policy preferences, presidential candidate evaluation, and voting behavior, in: *Journal of Personality and Social Psychology*, 55, S. 196-210.
- Krosnick, J. A., (1990) Government Policy and Citizen Passion: A Study of Issue Publics in Contemporary America. *Political Behavior*, 12, 59-92.

- Kumlin, S.*, 2007a: Overloaded or undermined? European welfare states in the face of performance dissatisfaction, in: *Svallfors, S.* (Ed.), *The Political Sociology of the Welfare State*, Stanford: Stanford University Press.
- Kumlin, S.*, 2007b: The Welfare State: Values, Policy Preferences, and Performance Evaluations, in: *Dalton, R. J./Klingemann, H.-D.* (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Behavior*, Oxford: Oxford University Press.
- Lau, R. R.*, 1985: Two Explanations for Negativity Effects in Political Behavior, in: *American Journal of Political Science*, 29, S. 119-138.
- Levy, J. D.*, 1999: Vice into Virtue? Progressive Politics and Welfare Reform in Continental Europe, in: *Politics and Society*, 27, S. 239-273.
- Levy, J. D.*, 2010: Welfare Retrenchment, in: *Castles, Francis G./Leibfried, Stephan/Lewis, Jane/Obinger, Herbert/Pierson, Christopher* (Hrsg.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, S. 552-568.
- Lewis-Beck, M. S./Stegmaier, M.*, 2007: Economic Models of Voting, in: *Dalton, R. J./Klingemann, H.-D.* (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Behavior*, Oxford: Oxford University Press.
- Lindbom, A.*, 2010: Media News Evaluation and Welfare Retrenchment: The Untransparent Cutbacks of the Housing Allowance, in: *Scandinavian Political Studies*, 33, S. 207-223.
- Miller, A. H./Wattenberg, M. P.*, 1985: Throwing the Rascals Out: Policy and Performance Evaluation of Presidential Candidates, 1952-1980, in: *American Political Science Review*, 79, S. 359-372.
- Mudde, C.*, 1999: The single issue party thesis: Extreme right parties and the immigration issue, in: *West European Politics*, 22, S. 182-197.
- Petrocik, J. R.*, 1996: Issue Ownership in Presidential Elections, with a 1980 Case Study, in: *American Journal of Political Science*, 40, S. 825-850.
- Pierson, P.*, 1994: *Dismantling the welfare state?: Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*, Cambridge: University Press.
- Pierson, P.*, 1996: The New Politics of the Welfare State, in: *World Politics*, 48, S. 143-179.
- Pierson, P.*, 2011: *The Welfare State Over the Very Long Run*, Zentrum für Sozialpolitik- Working Paper 02.
- Powell, G. B./Whitten, G. D.*, 1993: A Cross-National Analysis of Economic Voting: Taking Account of the Political Context, in: *American Journal of Political Science*, 37, S. 391-414.
- Ross, F.*, 2000: "Beyond Left and Right": The New Partisan Politics of Welfare, in: *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13, S. 155-183.
- Schmidt, V. A.*, 2002: Does Discourse Matter in the Politics of Welfare State Adjustment?, in: *Comparative Political Studies*, 35, S. 168-193.
- Schumacher, G., Vis, B./Kersbergen, K. v.*, 2012: Political Parties' Welfare Image, Electoral Punishment and Welfare State Retrenchment, in: *Comparative European Politics*, forthcoming.
- Scruggs, L.*, 2004: *Welfare State Entitlements Data Set: A Comparative Institutional Analysis of Eighteen Welfare States*, Version 1.1.
- Singer, M. M.*, 2011: Who Says "It's the Economy"? Cross-National and Cross-Individual Variation in the Salience of Economic Performance, in: *Comparative Political Studies*, 44, S. 284-312.
- Starke, P.*, 2006: The Politics of Welfare State Retrenchment: A Literature Review, in: *Social Policy and Administration*, 40, S. 104-120.
- Tavits, M.*, 2007: Clarity of Responsibility and Corruption, in: *American Journal of Political Science*, 51, S. 218-229.
- Tilley, J./Hobolt, S. B.*, 2011: Is the Government to Blame? An Experimental Test of How Partisanship Shapes Perceptions of Performance and Responsibility, in: *The Journal of Politics*, 73, S. 316-330.
- van der Brug, W./Van der Eijk, C./Franklin, M. N.*, 2007: *The economy and the vote: economic conditions and elections in fifteen countries*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Vis, B.*, 2010: *Politics of Risk-Taking: Welfare State Reform in Advanced Democracies*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Vis, B.*, 2011: Prospect Theory and Political Decision Making, in: *Political Studies Review*, 9, S. 334-343.



- Vis, B./Kersbergen, K. V.*, 2007: Why and how do Political Actors Pursue Risky Reforms?, in: *Journal of Theoretical Politics*, 19, S. 153-172.
- Weaver, R. K.*, 1986: The Politics of Blame Avoidance, in: *Journal of Public Policy*, 6, S. 371-398.
- Wessels, B.*, 2004: Sachfragen, generalisierte politische Positionen und Leistungsbewertungen: Zur Konditionierung präferenzorientierten Wählens, in: *Brettschneider, F./Deth, J. v./Roller, E.* (Eds.), *Die Bundestagswahl 2002. Analysen der Wahlergebnisse und des Wahlkampfes*, Wiesbaden: VS.
- Zohlnhöfer, R./Wolf, F./Wenzelburger, G.*, 2012: Parteien und die Generosität der Altersrenten in Zeiten permanenter Austerität, in: *Swiss Political Science Review*, 18, S. 28-53.

*Anschrift der Autorin*

Dr. Nathalie Giger, Universität Mannheim, Fachbereich Politikwissenschaft und Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, A5,6, 68131 Mannheim  
E-Mail: [nathalie.giger@mzes.uni-mannheim.de](mailto:nathalie.giger@mzes.uni-mannheim.de)

# Schwerpunkt: Können Demokratien sparen?

Georg Wenzelburger

## Wege aus dem Defizit

Eine Analyse der Determinanten der Konsolidierungspolitik in den OECD-Staaten

### Zusammenfassung

Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in den OECD-Ländern zeichnet sich in den vergangenen drei Jahrzehnten durch eine starke temporale und zwischenstaatliche Varianz aus: Nicht allen Staaten aus der OECD-Ländergruppe gelang es, die öffentlichen Haushalte zumindest zwischenzeitlich zu konsolidieren; zudem schwankt die Konsolidierungsperformanz stark über die Zeit. Die vorliegende Studie verbindet politikwissenschaftliche und politökonomische Theorieansätze und untersucht mithilfe einer quantitativen Analyse die Gründe für diese Unterschiede in der Konsolidierungspolitik. Dabei erweisen sich der sozio-ökonomische Problemdruck, parteipolitische Differenz, institutionelle Faktoren, wie etwa die Zahl der Vetospieler oder der Grad der Steuerautonomie subnationaler Glieder, die Pfadabhängigkeit der Sozialversicherungssysteme und das Ausmaß der internationalen Verflechtung der Staaten als wichtige Determinanten der Konsolidierungsperformanz.

*Schlagworte:* Haushaltskonsolidierung, Fiskalpolitik, Finanzpolitik, Verschuldung, Finanzkrise

### Abstract

*Budget consolidation in OECD countries  
A quantitative analysis*

The development of public finances in the western industrialized countries during the last three decades is characterized by a substantial temporal and cross-national variation. This paper aims at explaining this variation by means of a quantitative analysis. We combine different theoretical approaches which are rooted in economics and comparative public policy research to a theoretical framework that enables us to carve out the most important determinants of budget consolidations. The findings of our quantitative analysis indicate that the socio-economic problem load, party politics, institutions (as veto players or the degree of sub-national tax autonomy) as well as the integration of nation-states in the global economy and the importance of the insurance principle in the social security system influence the chances that public finances will be consolidated.

*Key words:* fiscal adjustment, budget consolidation, fiscal policy, debt crisis

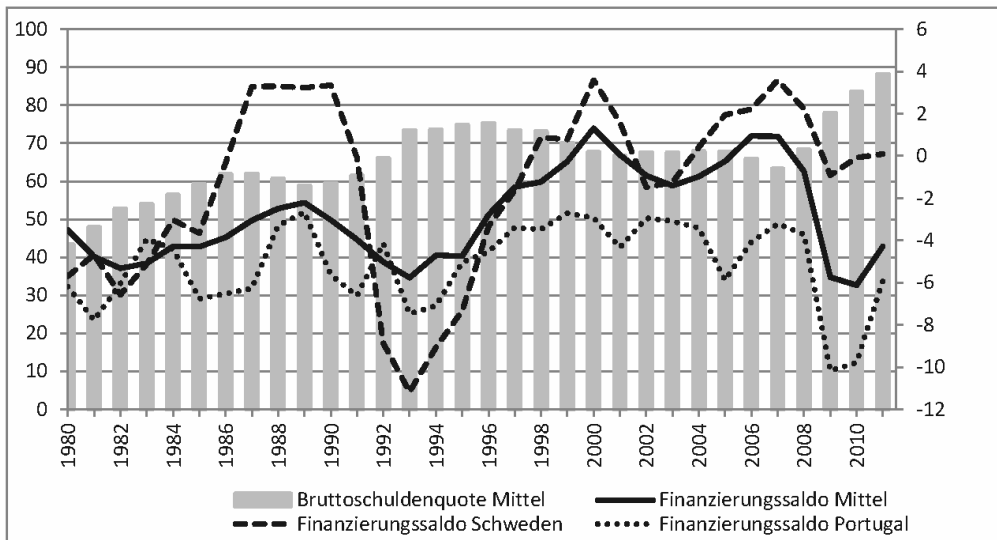
## 1 Einführung

Nicht erst seit der aktuellen Schuldenkrise stehen die Regierungen der westlichen Industriestaaten vor der Herausforderung, die öffentlichen Haushalte zu konsolidieren. Vielmehr waren die vergangenen drei Jahrzehnte geprägt durch eine Abfolge von Perioden steigender Budgetdefizite gefolgt von Konsolidierungsanstrengungen und erneut Phasen des Verschuldungszuwachses. Zwar lässt sich über die Zeit ein Trend zu höheren Defiziten und wachsender Verschuldung feststellen – allerdings gab es in den vergangenen Jahrzehnten auch immer wieder Phasen, in denen in nahezu allen OECD-Ländern die öffentlichen Haushalte konsolidiert wurden (vgl. Abb.1). Doch nicht nur temporal lässt sich

eine starke Varianz feststellen: Auch der Vergleich der OECD-Staaten im Querschnitt zeigt, dass sich zentrale finanzpolitische Indikatoren je nach Land sehr unterschiedlich entwickelt haben. Während Schweden beispielsweise in mehreren längeren Phasen, insbesondere Ende der 1980er und Ende der 1990er Jahre, kräftige Haushaltsüberschüsse produzierte (gestrichelte Linie in Abb. 1), verharnte der portugiesische Staatshaushalt während der vergangenen drei Jahrzehnte durchweg im Minus (gepunktete Linie in Abb. 1).

Diese Varianz im haushaltspolitischen Outcome über die Zeit und zwischen den Staaten ist der Ausgangspunkt dieses Beitrags. In der Folge steht daher die Frage im Zentrum, wie sich die zwischenstaatlichen und temporalen Unterschiede erklären lassen.

Abb. 1: Budgetsaldo und Verschuldung in der OECD



Anmerkung: Daten für 21 OECD-Staaten (Neuseeland ab 1986, Schweiz ab 1990).

Mit dieser Forschungsfrage schließt diese Untersuchung zwar sowohl an wirtschaftswissenschaftliche Studien (zuletzt etwa: *Alesina/Ardagna* 2010; *Mierau et al.* 2007; *Neck/Sturm* 2008) als auch an politikwissenschaftliche Untersuchungen (*Wagschal/Wenzelburger* 2008b; 2012; *Wenzelburger* 2010; 2011; *Zohlnhöfer* 2007) an. Durch die Ausweitung des Untersuchungszeitraumes bis ins Jahr 2010 bzw. 2009 (je nach Datenverfügbarkeit) und die Einbeziehung (zumindest der ersten Jahre) der Wirtschafts- und Finanzkrise weist sie jedoch über die bestehende Literatur hinaus und erlaubt einen Test bestehender Erklärungsansätze und bisheriger Resultate.

Die Untersuchung der Forschungsfrage erfolgt in vier Schritten. Nach einer Diskussion der definitorischen Grundlagen und des Forschungsstands (Abschnitt zwei) legt der dritte Abschnitt dar, welche Erwartungen im Hinblick auf Bestimmungsfaktoren von Haushaltskonsolidierungen aus den Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung und politökonomischen Ansätzen generiert werden können. Nach einer kurzen Diskussion der verwendeten Daten und der methodischen Herangehensweise (Abschnitt vier), folgt die empirische Auswertung im fünften Teil, bevor das letzte Kapitel die Befunde zusammenfasst und die Ergebnisse diskutiert.

## 2 Definition und Forschungsstand

### 2.1 Definition

Die Voraussetzung für die Definition von Budgetkonsolidierungen ist es, die finanzielle Lage eines Landes eindeutig zu erfassen. Für die Messung von Konsolidierungsanstrengungen stehen unterschiedliche Indikatoren zur Auswahl. Die meisten wirtschaftswissenschaftlichen Studien bestimmen die Konsolidierungsanstrengung eines Landes anhand der Entwicklung des für den konjunkturellen Verlauf bereinigten Finanzierungs- oder Primärsaldos im Verhältnis zur Wirtschaftskraft. Diskutiert wird allenfalls über die Art der zyklischen Bereinigung (*Blanchard* 1990). Allerdings ist der Haushaltssaldo nur ein möglicher Indikator zur Messung von Finanzpolitik (der in der Literatur nicht ohne Kritik bleibt (*Blejer/Cheasty* 1991, S. 1675)) und die zyklische Bereinigung der Saldenindikatoren wegen der Unzuverlässigkeit bei der Bestimmung der zyklischen Komponente als problematisch zu erachten (*Wenzelburger* 2009a). Darüber hinaus bildet die Schuldenquote eine weitere Dimension der Lage der öffentlichen Haushalte ab. Die simultane Betrachtung der Schuldenquote ist deshalb entscheidend, weil ein starker Abbau der Staatsverschuldung bei ausschließlicher Betrachtung des Primär- oder Finanzierungssaldos nicht als Konsolidierungsanstrengung gewertet würde (*Wenzelburger* 2009a, S. 271f.).<sup>1</sup> Entsprechend umfasst die hier gewählte Definition sowohl Konsolidierungen, die sich primär durch eine Verbesserung des Defizits auszeichnen (Typ A), als auch solche, deren Qualität vor allem im Abbau der Staatsverschuldung liegt (Typ B). Die gewählten Schwellenwerte orientieren sich an der bestehenden Literatur, um eine möglichst große Vergleichbarkeit der Ergebnisse zu ermöglichen. Hinsichtlich des Schuldenreduzierungskriteriums bei Typ-B-Konsolidierungen wurde ein vergleichsweise hoher Schwellenwert verwendet, um sicherzustellen, dass ein beträchtlicher und stetiger Abbau der Staatsverschuldung stattfindet und damit Einmaleffekte auszuschließen. Es gilt folglich:<sup>2</sup>

Eine Konsolidierungsperiode liegt dann vor, wenn folgende Entwicklungen mindestens zwei Jahre lang anhalten:

- Ein Primärsaldo verbessert sich um mindestens einen Prozentpunkt pro Jahr **und** die Schuldenquote liegt am Ende der Konsolidierungsperiode niedriger als im Jahr vor Beginn der Konsolidierung (defizitreduzierende Konsolidierung; „Typ A“).
- Ein Land erzielt einen Primärüberschuss von mindestens zwei Prozent des BIP und reduziert die Schuldenquote gleichzeitig um mindestens zwei Prozentpunkte. Zusätzlich muss der Gesamtabbau der Schuldenquote über die gesamte Konsolidierungsphase (Jahr vor Beginn im Vergleich zu letztem Konsolidierungsjahr) mindestens zehn Prozentpunkte betragen (schuldenreduzierende Konsolidierung; „Typ B“).<sup>3</sup>
- Toleranz:
  - Wird das Konsolidierungskriterium in einem Jahr verfehlt, das zwischen zwei Konsolidierungsjahren liegt, und gleichzeitig der zum Schwellenwert fehlende Betrag im Folgejahr überkompensiert, so gilt das Jahr dennoch als Konsolidierungsjahr.
  - Zur Erfüllung sämtlicher Kriterien wird eine Toleranz von 0,2 Prozentpunkten gewährt.

Mit dieser Definition steht ein Analyseinstrument zur Verfügung, das die Einordnung der finanzpolitischen Entwicklung in den 21 OECD-Staaten erlaubt, die das Untersuchungssample dieses Beitrags bilden.<sup>4</sup> Entsprechend ergeben sich für die 30 analysierten Jahre und die 21 Staaten 38 Konsolidierungsperioden. Lediglich Frankreich, Griechenland und

Portugal weisen zwischen 1981 und 2011 keine Konsolidierungsphase auf (vgl. Tab. 1). Im Hinblick auf die Konsolidierungstypen zeigt sich, dass schuldenreduzierende Konsolidierungen zumeist in Folge defizitreduzierender Konsolidierungen stattfinden, dass also zunächst ein Primärdefizit reduziert oder in einen -überschuss verwandelt wird, und so dann die Verschuldung sinkt.

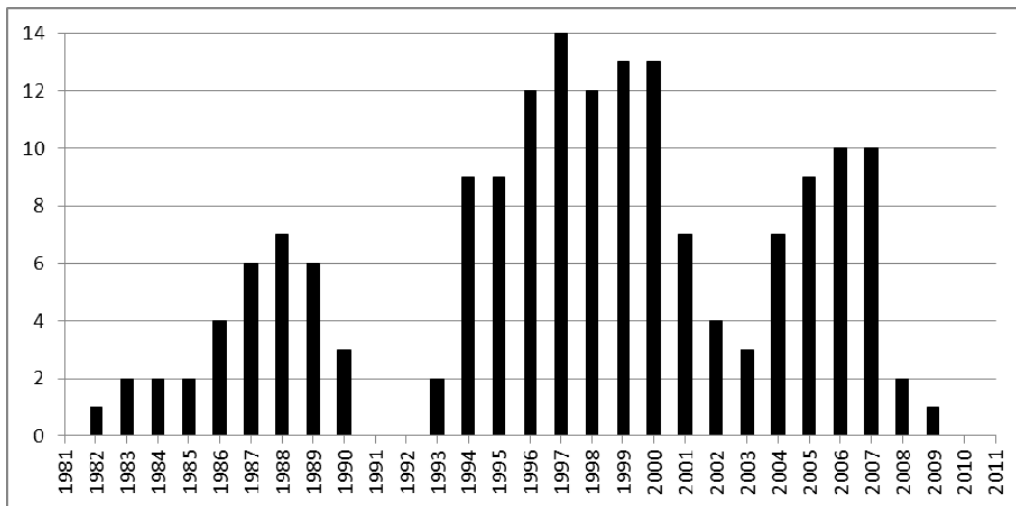
*Tabelle 1:* Haushaltskonsolidierungen in OECD-Staaten 1981-2011

Land	Zeitraum	Typ
Australien	1986-1988	A
	1994-2000	A und B
Belgien	1994-2007	A und B
Dänemark	1984-1989	A und B
	1997-2001	B
	2004-2007	A und B
Deutschland	2006-2007	A
Finnland	1988-1989	A
	1994-2001	A und B
	2005-2007	A und B
Frankreich	Keine Konsolidierungsperiode	
Griechenland	Keine Konsolidierungsperiode	
Großbritannien	1987-1989	A und B
	1994-2000	A
Irland	1987-1990	A und B
	1994-2001	A und B
Italien	1982-1983	A
	1999-2000	B
	2006-2007	A
Japan	1988-1990	B
Kanada	1994-2000	A und B
	2002-2004	B
Neuseeland	1993-1997	A und B
	2000-2004	B
Niederlande	1997-2001	A und B
	2004-2007	A und B
Norwegen	1993-1997	A und B
	2004-2005	A
	2007-2009	B
Österreich	1996-1997	A
Portugal	Keine Konsolidierungsperiode	
Schweden	1983-1990	A und B
	1994-2000	A und B
	2004-2007	A und B
Schweiz	1998-1999	A
	2005-2008	A und B
Spanien	1986-1987	A
	1996-2002	A und B
	2005-2007	A und B
USA	1996-2000	A
	2005-2006	A

Anmerkung: Aufgrund fehlender Daten gehen Neuseeland ab 1986 und die Schweiz ab 1990 in das Sample ein.

Im Zeitverlauf betrachtet lassen sich drei größere Phasen feststellen, in denen besonders viele Staaten ihre Haushalte saniert haben (Abb. 2): Zum einen zwischen 1986 und 1990, zum zweiten – und besonders intensiv – ab Mitte der 1990er Jahre bis zur Jahrtausendwende und zum dritten zwischen den Jahren 2004 und 2007. Schon aus dieser ersten oberflächlichen Betrachtung wird deutlich, dass insbesondere konjunkturelle Einbrüche der Konsolidierungsaktivität ein Ende setzen dürften: Dies gilt für die Wirtschaftskrise zu Beginn der 1990er Jahre, den wirtschaftliche Einbruch mit dem Platzen der Dotcom-Blase im Jahr 2000 sowie die jüngste Wirtschafts- und Finanzkrise.<sup>5</sup>

Abb. 2: Konsolidierungsintensität im Zeitverlauf



## 2.2 Forschungsstand

Der Forschungsstand zur Politik der Haushaltskonsolidierung schließt an drei Forschungstraditionen an: erstens an die volkswirtschaftlichen Untersuchungen zur ökonomischen Theorie der Politik (*Buchanan/Tullock 1962; Buchanan/Wagner 1977; Downs 1957; Nordhaus 1975*); zweitens an die vergleichende Staatstätigkeitsforschung, die sich mit Staatsausgaben (*Kohl 1985; Schmidt 1993; Wagner 1911; Zohlnhöfer 2007; 2009*), aber auch mit Staatseinnahmen (*Wagschal 2005; Zohlnhöfer et al. 2008*), Verschuldung (*Wagschal 1996; Wagschal et al. 2009b*) und Konsolidierungspolitik befasst hat (*Wenzelburger 2010*); und drittens an die politikwissenschaftliche Literatur zum Rückbau und zum Umbau des Wohlfahrtsstaates (*Castles 2007; Esping-Andersen 1996; Pierson 1994; 1996*). Aus allen drei Forschungssträngen lassen sich relevante Erkenntnisse destillieren, die für die folgende Untersuchung der Konsolidierungspolitik einen empirischen Bezugspunkt bilden.

## Politökonomische Studien

Die frühen Studien zu Haushaltskonsolidierungen stehen in der politökonomischen Tradition. So untersuchten *Roubini* und *Sachs* (1989) Ende der 1980er Jahre die Determinanten von Budgetdefiziten und sahen in Koalitionsregierungen eine wichtige Ursache für die Entstehung von Verschuldung. Nahezu gleichzeitig erforschten *Giavazzi* und *Pagano* (1990), welche Effekte Haushaltskonsolidierungen auf das Wirtschaftswachstum ausüben und fragten somit nach den Auswirkungen restriktiver Fiskalpolitik. Weitere Studien zu beiden Fragestellungen prägten die wirtschaftswissenschaftlichen Analysen der folgenden Jahrzehnte, wobei einerseits die Frage nach den (nicht-keynesianischen) Effekten von Haushaltskonsolidierungen auf die konjunkturelle Entwicklung und die Erklärung dieser Effekte durch die Zusammensetzung der Konsolidierungsanstrengung (insbesondere Senkung der Sozialleistungen) besondere Aufmerksamkeit erfuhr (*Alesina/Ardagna* 1998; 2010; *Alesina/Perotti* 1995; 1997) und andererseits die Rolle diverser institutioneller Faktoren (und insbesondere des Budgetprozesses) zur Förderung von Haushaltsdisziplin besonders eingehend untersucht wurde (*Hallerberg* 2004; *Hallerberg et al.* 2007; *von Hagen* 1992; *Von Hagen/Harden* 1995; *Wehner* 2010).

Die eigentliche Frage nach den Determinanten der Haushaltskonsolidierungen blieb – angesichts der regen Forschungsaktivität überraschend – vergleichsweise lange unbeantwortet. Erst im Jahr 2001 widmeten sich *von Hagen* und *Strauch* explizit der Frage, wie sich Haushaltskonsolidierungen erklären lassen (*von Hagen/Strauch* 2001). Sie kodierten in einer Jahr-Länder-Matrix solche Jahre, in denen eine Konsolidierung beginnt, mit dem Wert 1, alle anderen Jahre mit 0 und klärten mithilfe einer Probit-Regression die Frage, welche Variablen die Wahrscheinlichkeit eines Konsolidierungsbeginns beeinflussen. Wichtigste Ergebnisse: Insbesondere eine hohe Schuldenquote, ein kontraktiver fiskalischer Impuls im OECD-Umfeld, eine positive Entwicklung der inländischen Wirtschaft sowie eine expansive Geldpolitik im Jahr vor dem Konsolidierungsbeginn machen den Start einer Konsolidierung wahrscheinlicher (*von Hagen/Strauch* 2001, S. 335). *Mulas-Granados* (2006) bestätigte diese Ergebnisse zum Konsolidierungsbeginn für die EU-Länder. Zudem fand er, dass größere Kabinette und Wahlen die Wahrscheinlichkeit einer Konsolidierung senken. Weniger auf den Konsolidierungsbeginn als auf ganze Konsolidierungsperioden stellten *Mierau et al.* (2007) in ihrer Untersuchung ab. Sie kodierten alle Konsolidierungsjahre mit 1, alle anderen Jahre mit 0 und berechneten eine (konditionale) logistische Regression für Paneldaten. Sie fanden, dass insbesondere ökonomische Variablen die Konsolidierungswahrscheinlichkeit beeinflussen, während politische Faktoren eine untergeordnete Rolle spielen.<sup>6</sup>

## Vergleichende Staatstätigkeitsforschung

Die vergleichende Policy-Forschung hat in den vergangenen Jahrzehnten eine Vielzahl von Untersuchungen zu den Bestimmungsfaktoren von Staatsausgaben (*Busemeyer* 2009; *Castles* 2009; *Cusack* 1997; *Cusack/Fuchs* 2003; *Schmidt* 1996), -einnahmen (*Wagschal* 2005; *Zohlnhöfer et al.* 2008) und -verschuldung (*Franzese* 2002; *Wagschal* 1996) hervorgebracht. Die Studien sind insofern Teil des Forschungsstands, als dass ihre Ergebnisse Rückschlüsse auf die Konsolidierungspolitik zulassen, die schließlich notwendigerweise mit Ausgabenkürzungen bzw. Einnahmeerhöhungen einher geht. Ohne an dieser Stelle die Vielzahl von Studien zu referieren, welche die Bestimmungsfaktoren von Staatsausgaben, Staatseinnahmen oder einzelnen Ausgaben- und Einnahmeposten analysieren, las-

sen sich aus dem Forschungsstand doch zumindest drei zentrale Ergebnisse hervorheben: Erstens spielt die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung eine wichtige Rolle, wobei sozialdemokratische Parteien sowohl zu höheren Einnahmen als auch zu höheren Ausgaben führen (Cusack 1997; Schmidt 1996). Im Saldo führt dies nach der „parteipolitischen Steuerglättungshypothese“ (Wagschal 1996) zu einem negativen Einfluss von Linksparteien auf die Staatsverschuldung, während rechte Parteien aufgrund ihrer Präferenz für niedrigere Steuern höhere Schulden verursachen.<sup>7</sup> Zweitens beeinflussen institutionelle Barrieren staatliche Fiskalpolitik, in dem sie einerseits die Durchsetzung der parteipolitischen Präferenz der Regierung erschweren (Cusack/Fuchs 2003; Kittel/Obinger 2003) (konditionaler Zusammenhang) und andererseits auch direkt einen verschuldungserhöhenden Einfluss haben (Wagschal 2003, S. 314). Und drittens schlagen sich sozioökonomische Problemlagen in den staatlichen Haushalten nieder – sowohl auf der Einnahme- (Wagschal 2005, S. 407) wie auf der Ausgabenseite (Cusack 1997) (sowie im Saldo) –, wobei insbesondere die konjunkturelle Entwicklung und deren Folgen für den Arbeitsmarkt eine besonders wichtige Rolle spielen. Zu vielen weiteren Variablen, etwa der Frage, wie Globalisierung und Europäisierung auf die staatliche Haushaltspolitik wirken, kommen die vorhandenen Studien zu uneinheitlichen Ergebnissen (für einen Überblick: Busemeyer 2009).

Direkt mit den Bestimmungsfaktoren von Budgetkonsolidierungen beschäftigt sich die vergleichende Staatstätigkeitsforschung erst seit wenigen Jahren, wobei insbesondere die Studien von Wagschal (Wagschal 2011; Wagschal/Wenzelburger 2008a; b; 2009; 2012; Wagschal et al. 2009a), Wenzelburger (Wenzelburger 2009b; 2010; 2011) und Zohlnhöfer (Zohlnhöfer 2007; 2009) zu nennen sind. Fasst man die Befunde der quantitativen Analysen und der Länderstudien zusammen, erweisen sich insbesondere sozioökonomische Faktoren, der Budgetprozess, parteipolitische Differenz und Parteienwettbewerb, sowie politisches Leadership und politische Strategie als wichtige Bestimmungsfaktoren für Haushaltskonsolidierungen. So steigert ein hoher ökonomischer Problemdruck die Wahrscheinlichkeit, dass Konsolidierungen in Angriff genommen werden, ein stringenter Budgetprozess fördert die Haushaltsdisziplin und linke Regierungen sind in der Tendenz positiv mit der Konsolidierungsperformanz assoziiert. Daneben haben qualitative Studien gezeigt, dass eine strategisch kluge Umsetzung von Haushaltskonsolidierungen und eine entsprechende kommunikative Begleitung die Erfolgsaussichten für Konsolidierungen erhöhen (Schmidt 2001; Wenzelburger 2011). Dies gilt etwa für die Nutzung von Strategien der Schuldvermeidung oder die Planung von Konsolidierungsmaßnahmen über die Zeit.

### Wohlfahrtsstaatliches Retrenchment

Die Tatsache, dass Blame-Avoidance im Zusammenhang mit Haushaltskonsolidierungen eine Rolle spielt, verweist auf die dritte Forschungstradition, die für die Analyse von Konsolidierungspolitik einen relevanten Bezugspunkt darstellt: auf die Literatur zum wohlfahrtsstaatlichen Rückbau. So stellte Paul Pierson (1994; 1996) in seinen wegweisenden Studien zur Retrenchment-Politik in den USA und Großbritannien (und später auch zu Deutschland und Schweden) unter anderem fest, dass Regierungen nur dann Sozialkürzungen durchsetzen, wenn es ihnen gelingt, Strategien der Schuldvermeidung anzuwenden. Dieses Blame Avoidance wurde erstmals von Weaver (1986) konzeptualisiert und in der Folge mehrfach ergänzt sowie theoretisch fundiert (zuletzt etwa: Vis/Van



*Kersbergen* 2007). Insofern bietet die Forschung zum Rückbau des Wohlfahrtsstaates einen Anknüpfungspunkt insbesondere für die Frage, wie Haushaltskonsolidierungen strategisch umgesetzt werden können.

### 3 Theorie

Das theoretische Fundament für die folgende Untersuchung bilden die Theorieansätze der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung (*Schmidt* 1993; *Zohlnhöfer* 2008). Die sechs Ansätze der „Heidelberger Schule“ haben sich in der Vergangenheit in einer Vielzahl von Studien zu unterschiedlichen Policies als sinnvoller Ausgangspunkt für die Ableitung von Arbeitshypothesen erwiesen, mit denen die Analyse von Regierungspolitik theoretisch fundiert werden kann. Je nach Politikfeld wird das Theorieangebot dabei unterschiedlich nuanciert und gegebenenfalls durch politikfeldspezifische Erklärungsansätze erweitert (*Zohlnhöfer* 2008, S. 164). Entsprechend gilt es auch für die Analyse von Haushaltspolitik, die Theorieansätze auf ihre Passfähigkeit zum Politikfeld zu prüfen und nach möglichen Erweiterungen der Theorien Ausschau zu halten. Um die Anwendung der Theorieansätze auf die Forschungsfrage nach den Bestimmungsfaktoren von Konsolidierungspolitik transparent zu machen, werden in den Folgenden Abschnitten jeweils Hypothesen formuliert, welche die aus der Theorie abgeleiteten Zusammenhänge auf den Punkt bringen.

#### 3.1 Die Theorien der Policy-Forschung und Konsolidierungspolitik

Die *sozio-ökonomische Theorie* erklärt Staatstätigkeit durch die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung. Nach ihrem Verständnis reagiert Politik funktionalistisch auf gesellschaftliche und ökonomische Problemlagen mit bestimmten Policies. Unterschiede in den Anpassungsreaktionen von Regierungen entstehen also deshalb, weil der sozio-ökonomische Handlungsbedarf in den verschiedenen Ländern unterschiedlich ist, weil Regierungen unterschiedlich auf „Funktionsvakui, die durch die gesellschaftliche Entwicklung erzeugt wurden“, (*Schmidt* 1993, S. 373) reagieren. Im Hinblick auf die Konsolidierungspolitik kann die These vom wirtschaftlichen Problemdruck als Teil der Theorie der sozioökonomischen Determinanten aufgefasst werden. Je höher der Problemdruck in einem Land ist, umso eher ist reformerisches Handeln der Regierung und eine Konsolidierung der öffentlichen Finanzen zu erwarten.<sup>8</sup> Hoher Problemdruck sollte also Konsolidierungspolitik fördern (*HI*).

Die *Parteiendifferenzthese* postuliert, dass Parteien in Regierung oder Parlament die Staatstätigkeit beeinflussen. Ausgangspunkt war die These von *Douglas Hibbs* zur unterschiedlichen Wirtschaftspolitik von Rechts- und Linksparteien im Hinblick auf Arbeitslosigkeit und Preisstabilität (*Hibbs* 1977).<sup>9</sup> In der theoretischen Diskussion über den Einfluss von Parteien auf Staatstätigkeit wurde in mehreren Arbeiten auch darauf hingewiesen, dass nicht nur direkte Zusammenhänge zu erwarten sind: So haben etwa verschiedene Studien darauf hingewiesen, dass Parteieneffekte insbesondere dann zu erwarten sind, wenn nur geringe institutionelle Hürden in einem politischem System vorliegen, die den parteipolitischen Einfluss auf *Policies* abschwächen können (*Cusack/Fuchs* 2003; *Jensen/Mortensen* 2014; *Kittel/Obinger* 2003). Ebenfalls einen konditionalen Effekt nimmt

die These des gemeinsamen Einflusses linker Regierungen im Verbund mit starken Gewerkschaften an (*Alvarez et al.* 1991; *Garrett/Lange* 1991). Insofern sind Parteeffekte nicht nur direkt zu erwarten, sondern insbesondere unter Berücksichtigung des moderierenden Einflusses anderer Variablen. Im Hinblick auf die Untersuchung von Haushaltspolitik ist die Frage von Relevanz, in welche Richtung ein Einfluss von Parteiendifferenz zu erwarten ist. Zwar kann man einerseits argumentieren, dass sich Linksparteien mit Haushaltssanierungen schwerer tun als Rechtsparteien, weil sie traditionell höhere Staatsausgaben bevorzugen (*Cusack* 1997; *Garrett* 1998); andererseits kann mit der These der parteipolitischen Steuerglättung (*Wagschal* 1996) auch erwartet werden, dass sich bürgerliche Parteien im *Trade-Off* zwischen Steuersenkung und Defizitbekämpfung für eine Steuersenkung und damit höhere Verschuldung entscheiden, während Linksparteien durch Einnahmeerhöhung Defizite abbauen.<sup>10</sup> Dies würde für eine konsolidierungsfördernde Wirkung linker Regierungsbeteiligung sprechen. Weil die These der parteipolitischen Steuerglättung sowohl Einnahme- als auch Ausgabenseite des Haushalts in den Blick nimmt, erscheint sie in Bezug auf Konsolidierungspolitik theoretisch überlegen.<sup>11</sup> Daher ist zu erwarten, dass Haushaltskonsolidierungen wahrscheinlicher sind, wenn Linksparteien an der Regierung sind als wenn Rechtsparteien amtieren (*H2*). In Erweiterung dieser Hypothese ist zudem von einer konditionalen Wirkung auszugehen: Einerseits könnte der parteipolitische Einfluss – sowohl für Links- als auch für Rechtsparteien – davon abhängen, wie stark institutionelle Hürden in einem politischen System ausgeprägt sind (*H2a*); Andererseits könnte der konsolidierungsfördernde Effekt von Linksparteien nur im Verbund mit starken Gewerkschaften auftreten (*H2b*), weil auf diese Weise eine korporatistische makropolitische Steuerung möglich ist (*Alvarez et al.* 1991).

Für Vertreter des Theorieansatzes von den *Machtressourcen organisierter Interessen* ist Staatstätigkeit ein Ergebnis der Einflussnahme organisierter Interessen. Die theoretische Basis des Ansatzes liegt einerseits in der „Public-Choice“-Schule, die den Einfluss organisierter Interessen auf Staatstätigkeit über deren *Rent Seeking* begründet (*Olson* 1982), andererseits in einer marxistischen Tradition, wonach die Machtverteilung zwischen gesellschaftlichen Gruppen und die daraus resultierenden Verteilungskonflikte Staatstätigkeit determinieren (*Korpi* 1980). Daneben werden Korporatismus und korporatistischen Arrangements eine Wirkung auf Public Policies zugeschrieben (*Lehmbruch* 1982; *Schmitter* 1979). Ein moderierender Einfluss von Gewerkschaften als Ausdruck der Machtressourcen der Arbeiterbewegung auf Konsolidierungspolitik wurde bereits oben (*H2b*) im Zusammenhang mit der Parteiendifferenzthese abgeleitet. Mit den Argumenten der *New-Politics*-Schule (*Pierson* 1996) zum Einfluss von Interessengruppen auf Sozialpolitik, die auf der Olson'schen Konzeption fußen, lässt sich jedoch auch ein direkter negativer Zusammenhang herstellen: So argumentiert *Pierson* (1996, S. 145), dass Interessengruppen, die durch den Ausbau des Wohlfahrtsstaates entstanden sind, dessen Rückbau erschweren. Überträgt man diese Logik auf die Interessen der Arbeiterschaft, so ist auch hier zu erwarten, dass sich starke Gewerkschaften gegen Sozialkürzungen zur Wehr setzen, um die Interessen ihrer Mitglieder zu schützen (etwa in der Gesundheitsversorgung oder der Rentenpolitik). Für die Konsolidierungspolitik bedeutet dies – durch die entsprechende Belastung der Ausgabenseite des Haushalts – einen negativen Zusammenhang. Allerdings ist eine Differenzierung notwendig: Die Korporatismusforschung hat gezeigt, dass Interessenverbände nicht notwendigerweise nur nach einem kurzfristigen Kosten-Nutzen-Kalkül ihrer Mitglieder agieren. Dies hat auch *Olson* mit dem Konzept der umfassenden („encompassing“) Verbände und der abweichenden Anreizstruktur im

Hinblick auf die Produktion von Kollektivgütern konzeptionell eingearbeitet. Entsprechend kann argumentiert werden, dass bei sehr zentral organisierten Gewerkschaften in korporatistisch strukturierten Verbändesystemen ein positiver Effekt auf die Haushaltskonsolidierung wahrscheinlich ist. In der Zusammenschau beider Argumentationslinien ist also von einem U-förmigen Zusammenhang auszugehen (*H3*). In einem politischen System mit sehr schwachen Gewerkschaften oder nahezu ohne Verbändesystem dürfte Konsolidierung ebenso wahrscheinlicher sein wie in einem System mit sehr starken Gewerkschaften und einem hohen Korporatismusgrad. In politischen Systemen mit einer Mittelposition hingegen sollte eine Konsolidierung der öffentlichen Finanzen schwerer umzusetzen sein.

Den Einfluss der politischen Institutionen auf die Staatstätigkeit erfasst die *politisch-institutionalistische Theorie*. Im Zentrum dieses Ansatzes steht die Erkenntnis, dass politische Institutionen die Handlungsspielräume politischer Akteure begrenzen (*Mayntz/Scharpf* 1995). Von Vetospielern als institutionelle Barrieren für die Staatstätigkeit wird im Allgemeinen ein bremsender Effekt erwartet (*Tsebelis* 1995; 2002). Je mehr Vetospieler, je kohäsiver und je inkongruenter, umso stärker der Bremseffekt. Diese Zusammenhänge lassen sich auch auf die Konsolidierungspolitik übertragen (*H4*). Allerdings lohnt es sich neben der Betrachtung der in Vetospieler-Indizes gebündelten institutionellen Schranken, einzelne institutionelle Eigenschaften politischer Systeme genauer zu untersuchen. Denn insbesondere dem Föderalismus bzw. fiskalischer Dezentralisierung können im Hinblick auf Konsolidierungspolitik sowohl positive als auch negative Effekte unterstellt werden.<sup>12</sup> Positive Effekte insbesondere von Seiten der ökonomischen Theorie des Föderalismus, da Föderalismus den Wettbewerb zwischen Gliedstaaten erhöht und die dezentrale Bereitstellung öffentlicher Güter die Effizienz politischer Maßnahmen steigert, was Staatsausgaben sinken lässt und Konsolidierungen erleichtert; negative Effekte hingegen, insofern bei mangelnder Internalisierung von Kosten durch Gliedstaaten (etwa im Verbundföderalismus) Anreize für höhere Ausgaben entstehen können (*Ehlert et al.* 2007, S. 249; *Inman/Rubinfield* 1997), was wiederum Konsolidierungen erschwert. Auf einen weiteren Aspekt des Verbundföderalismus weist *Braun* hin, der „vor allem bei Konsolidierungspolitiken“ ein „Dilemma des kollektiven Handelns“ erwartet, weil sich ein Durchregieren in verbundföderalen Systemen schwierig gestaltet (*Braun* 2002, S. 334). Im Endeffekt scheint es also auf die spezifische Ausgestaltung des Föderalismus anzukommen, welche Auswirkungen auf die Konsolidierungspolitik zu erwarten sind. Entsprechend lautet Hypothese 5: Wettbewerbsföderalismus fördert Konsolidierungspolitik (*H5*).

Die *Lehre von der Politik-Erblast* stellt die Staatstätigkeit vor den Hintergrund der geschichtlichen Entwicklung: Einmal eingeschlagene historische Pfade werden nur selten verlassen, Politiker erben die Entscheidungen ihrer Vorgänger (*Rose/Davies* 1994). Insbesondere für die Staatsausgaben zeigt sich eine starke Tendenz zur Pfadabhängigkeit, was nicht zuletzt durch starke serielle Korrelationen der einzelnen Jahreswerte zum Ausdruck kommt (*Siegel* 2002, S. 84). Weil Konsolidierungspolitik auch an Staatsausgaben ansetzen muss, stellt sich die Frage, worin diese Persistenz der Staatsausgaben begründet liegt. Ein wichtiger Aspekt ist in diesem Zusammenhang die Stärke der Sozialversicherung in der Finanzverfassung eines Staates: Weil Beitragszahlungen im Sozialversicherungssystem Anwartschaften auf zukünftige Leistungen sichern (Versicherungsprinzip), ist es in solchen Systemen besonders schwierig, ausgabenseitig zu konsolidieren (*Wagschal/Wenzelburger* 2008c, S. 334) (*H6*). Werden Staatsausgaben vor allem über allgemeine Steuern finanziert, sollte Konsolidierungspolitik wahrscheinlicher sein.

Die *Theorien der internationalen Verflechtung* stellen Staatstätigkeit in den Kontext der Globalisierung. Zwei Spielarten lassen sich hierbei unterscheiden: Verfechter der Effizienzthese (Burgoon 2001; Rhodes 2003, S. 258) argumentieren, dass zunehmender internationaler Wettbewerb den Druck auf Regierungen verstärkt, sowohl Steuern und Abgaben als auch Staatsausgaben zu senken. Die Kompensationsthese (Cameron 1978) hingegen erwartet, dass Staatsausgaben bei zunehmender Globalisierung steigen, um die Beschäftigten (insbesondere der exportorientierten Industrie) vor den negativen Effekten der Standortkonkurrenz zu schützen. Im Hinblick auf die Konsolidierungspolitik ist es schwierig, die gegensätzlichen Argumentationslinien in einer Hypothese zu bündeln – zumal sich aus keiner der beiden Thesen direkt negative oder positive Zusammenhänge zwischen zunehmender Globalisierung und Konsolidierungspolitik ableiten lassen. Betrachtet man jedoch die zunehmende Integration der Finanzmärkte und den Wettbewerb auf den Kapitalmärkten um Anleger, die zumindest zeitlich mit verschärftem Standortwettbewerb und stärkerer Handelsverflechtung einhergehen, so sprechen gute Argumente sowie auch empirische Evidenz für die Effizienzthese (Wenzelburger 2010, S. 343): Die Integration eines Staates in (globalisierte) Finanzmärkte scheint Konsolidierungspolitik wahrscheinlicher zu machen (H7). Eine zweite Spielart der Theorien der internationalen Verflechtung nimmt die Europäisierungstendenzen in den Blick. Für Konsolidierungspolitik sind diese Tendenzen deshalb bedeutsam, weil über den Stabilität- und Wachstumspakt und die zunehmende europäische Einhegung nationaler Haushaltspolitik mit den entsprechenden Kriterien eine höhere Budgetdisziplin zu erwarten ist (H8).

### 3.2 Politökonomische Ansätze zur Konsolidierungspolitik

Die Theorieansätze der Staatstätigkeitsforschung eignen sich besonders gut als Gerüst für die Untersuchung von Policies in unterschiedlichen Politikfeldern, weil sie anschlussfähig für weitere politikfeldspezifische Theorieansätze sind. Für die Untersuchung von Haushaltspolitik bieten sich hierzu insbesondere Erklärungsansätze aus dem Bereich der Wirtschaftswissenschaften bzw. der Politischen Ökonomie an. Einige Argumente und Thesen aus politökonomischen Modellen wurden bereits in der Diskussion der sechs Theorieschulen der Policy-Forschung integriert – etwa zur Parteiendifferenz (Persson 1989) oder zum Föderalismus (Inman/Rubinfeld 1997). Daneben bietet insbesondere das politökonomische Konzept der Fragmentierung (Perotti/Kontopoulos 2002) einen Ansatzpunkt, um weitere mögliche Hypothesen zu Determinanten von Haushaltskonsolidierungen zu gewinnen. Vier Spielarten des Fragmentierungskonzepts sind dabei besonders relevant.<sup>13</sup>

Das Konzept der *Size Fragmentation* nimmt an, dass eine hohe Zahl von Koalitionspartnern oder Ministern in einer Regierung ein Common Pool Problem zur Folge hat (Shepsle/Weingast 1981; Weingast/Marshall 1988), weil einzelne Ressortminister zwar den vollen Nutzen höherer Ausgaben für ihr Ministerium genießen, die Kosten hierfür jedoch nicht internalisieren. Je größer die Regierung bzw. das Kabinett, umso größer das Problem, so die These (H9).

Das Konzept der *gesellschaftlichen Fragmentierung* stellt auf die Homogenität der Wählerschaft ab. Alesina und Tabellini (1990) argumentieren, dass die Schulden in einem Land umso stärker steigen, je heterogener die Wählerschaft ist, weil die Parteien dann jeweils weiter vom Medianwähler entfernt sind. In einem späteren Aufsatz zeigen Alesina

und *Drazen* zudem, dass Verteilungskämpfe in einer Gesellschaft als „wars of attrition“ fiskalpolitische Anpassungsprozesse verhindern bzw. verzögern (*Alesina/Drazen* 1991) und dass diese in heterogenen Gesellschaften wahrscheinlicher sind. Entsprechend sollte Konsolidierungspolitik in heterogenen Gesellschaften schwieriger sein (*H10*).

Das Konzept der *zeitlichen Fragmentierung* nimmt die Idee der Fiskalillusion (*Buchanan/Wagner* 1977) auf, wonach Wähler die intertemporale Budgetrestriktion von Regierungen ignorieren und nicht beachten, dass eine Mehrausgabe eine größere Steuerlast zu einem späteren Zeitpunkt nach sich zieht; Wähler unterschätzen also den „Steuerpreis“ der Bereitstellung von mehr öffentlichen Gütern – eine Situation, die opportunistische Politiker ausnutzen, indem sie Staatsausgaben erhöhen, um die Wähler für sich zu gewinnen. Bei fehlender Finanzierung steigen dadurch Defizite und Schulden. Dieses Konzept von opportunistischen Politikern und unwissenden Wählern treibt *Nordhaus* (1975) mit der Theorie vom „Political Business Cycle“ auf die Spitze: „Moreover, with an incumbent’s term in office there is a predictable pattern of policy, starting with relative austerity in early years and ending with the potlatch right before elections“ (*Nordhaus* 1975, S. 187). Konsolidierungspolitik ist demnach also insbesondere in den Jahren nach Wahlen zu erwarten bzw. in den Jahren, die am weitesten von der nächsten Wahl entfernt liegen (*H11*).

### 3.3 Zusammenfassung der Theorien und Hypothesen

Zur Erklärung der Konsolidierungspolitik in westlichen Industriestaaten eignen sich unterschiedliche Theorieansätze, die sowohl den Erklärungsansätzen der Vergleichenden Policy-Forschung als auch politökonomischen Modellen und Theorien entspringen. Tabelle 2 gibt einen Überblick über die aus den Theorieansätzen abgeleiteten Hypothesen. Zudem wird die Operationalisierung der unabhängigen Variablen dargestellt, die der folgende Abschnitt diskutiert.

*Tabelle 2:* Theorien, Hypothesen und unabhängige Variablen

Theorieansatz	Hypothese	Operationalisierung der unabhängigen Variable
Sozio-ökonomische Determinanten	H1: Hoher Problemdruck fördert Konsolidierungspolitik	Problemdruck-Index (zeitverzögert t-1 und t-2) aus 4 Komponenten: Zinsniveau, Wirtschaftswachstum, Niveau der Arbeitslosigkeit sowie Verschuldungsniveau
Parteiendifferenz	H2: Linksparteien fördern Konsolidierungspolitik H2a: konditioniert durch institutionelle Hürden H2b: konditioniert durch die Stärke der Gewerkschaften	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kabinettsitzanteil von Linksparteien, konservativen Parteien und Zentrumsparteien (<i>Armin-geon et al.</i> 2010)</li> <li>• Ideologische Position der Regierung</li> </ul>
Machtressourcen	H3: U-förmiger-Zusammenhang: Sehr starke Gewerkschaften und hoher Korporatismusgrad erleichtert Konsolidierungspolitik ebenso wie sehr schwache Gewerkschaften und ein nahezu verbändefreies System	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Korporatismus-Index (<i>Siaroff</i> 1999)</li> <li>• Organisationsgrad der Gewerkschaften (jeweils quadriert)</li> </ul>
Politisch-institutionalistischer Ansatz	H4: Vetospieler bremsen Konsolidierungspolitik H5: Wettbewerbsföderalismus (subnationale Steuerautonomie) fördert Konsolidierungspolitik	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Institutionelle Hürden (<i>Schmidt</i> 1996)</li> <li>• Vetospieler (kompetitiv, umfassend) (<i>Wagschal</i> 1999)</li> <li>• Verbundföderalismus und Wettbewerbsföderalismus: Index der subnationalen Autonomie in der Steuererhebung (<i>Stegarescu</i> 2005)</li> </ul>

Theorieansatz	Hypothese	Operationalisierung der unabhängigen Variable
Politische Erblast	H6: Das Versicherungsprinzip der Sozialversicherung erschwert Konsolidierungspolitik	• Anteil der Einnahmen des Sektors Staat durch Sozialversicherungsbeiträge an Gesamteinnahmen des Sektors Staat
Internationale Verflechtung	H7: Zunehmende Globalisierung fördert Konsolidierungspolitik H8: Europäische Integration fördert Konsolidierungspolitik	• Globalisierung: Exportquote • Europ. Integration: EMU-Dummy
„Size Fragmentation“	H9: Große Regierungen/Kabinette verhindern Konsolidierungspolitik	• Zahl der Minister im Kabinett • Zahl der Parteien an der Regierung
Gesellschaftliche Fragmentierung	H10: Heterogene Gesellschaften erschweren Konsolidierungspolitik	• Fragmentierungsindizes von <i>Fearon</i> (2003) (ethnisch und kulturell)
Temporale Fragmentierung	H11: Ein weiter zeitlicher Abstand vor der nächsten Wahl erhöht die Wahrscheinlichkeit einer Konsolidierung	• Abstand zur nächsten Wahl (in Jahren)

## 4 Operationalisierung und Methode

Mit der vorangegangenen Bestandsaufnahme und Diskussion von Theorieansätzen sind die relevanten möglichen Erklärungen von Konsolidierungspolitik dargestellt worden. Bevor diese jedoch einem statistischen Test hinsichtlich ihrer Erklärungskraft unterzogen werden, gilt es, die theoretischen Konstrukte mithilfe geeigneter Variablen zu operationalisieren. Dies erfolgt im ersten Teil dieses Abschnitts. Der zweite Teil diskutiert die verwendete statistische Auswertungsmethode.

### 4.1 Operationalisierung der unabhängigen Variablen

Viele der in Tabelle 2 dargestellten theoretischen Zusammenhänge lassen sich mit unabhängigen Variablen operationalisieren, die zum „Standardangebot“ in der quantitativ-vergleichenden Politikwissenschaft gehören (siehe Spalte 3). Dies betrifft etwa die Messung der institutionellen Barrieren über die bekannten Indizes von *Schmidt* (1996) oder *Wagschal* (1999), die Darstellung von Korporatismus über den Index von *Siaroff* (1999), die Messung der Stärke der Gewerkschaften als Organisationsgrad, oder auch die Operationalisierung des Stellenwerts der Sozialversicherung in einem Staat durch die Messung des Anteils der Einnahmen aus Sozialversicherungsbeiträgen an den Gesamteinnahmen. In der Folge werden daher ausschließlich diejenigen Operationalisierungen von Variablen diskutiert, in denen dieser Artikel von bestehenden Messkonzepten abweicht bzw. neue Indikatoren nutzt. Dies betrifft drei Fälle:

Zunächst zum Problemdruck. Aus den Ergebnissen der qualitativen Erforschung von Konsolidierungspolitik lässt sich schließen, dass es zwei Arten von Problemdruck gibt, die Haushaltskonsolidierungen beeinflussen (*Wenzelburger* 2010): zum einen den faktischen Problemdruck, der sich aus einer Notsituation ergibt, zum anderen den perzipierten Problemdruck, der sich insbesondere durch symbolische Ereignisse einstellt. Während letzterer der quantitativen Messung nur schwer zugänglich ist, kann die erste Variante von Problemdruck durch Indikatoren für die wirtschaftliche Situation eines Landes ausgedrückt werden. Allerdings lohnt sich für die Auswahl der Indikatoren erneut der Blick

in qualitative Untersuchungen: Denn neben geringem Wirtschaftswachstum und hoher Arbeitslosigkeit erweisen sich insbesondere ein hohes Zinsniveau sowie eine hohe Staatsverschuldung als zentrale Kennziffern, anhand derer politische Akteure die Notwendigkeit einer Konsolidierung bewerten. Der Hintergrund ist hierbei die Rolle der Zinsen bei der (Re-)Finanzierung von Verschuldung und der budgetären Belastung, die aus den Zinszahlungen für Staatsschulden erwächst. Aus diesem Grund erweitert die Operationalisierung gängige Misery-Indizes, die in der Regel auf Wirtschaftswachstum, Arbeitslosigkeit und Inflationsrate aufbauen (*Wagschal* 2005), um diese für den finanzpolitischen Problemdruck entscheidenden Indikatoren. Der Problemdruckindex wird zudem zeitverzögert, um den Prozess der politischen Entscheidungsfindung zwischen Erkennen des Problemdrucks und Handlung der Regierung aufzunehmen und gleichzeitig Endogenitätsprobleme bei der Regressionsschätzung zu vermeiden.

Die Operationalisierung der parteipolitischen Zusammensetzung von Regierungen erfolgt auf zwei Arten: Neben der gängigen Messung mithilfe von Kabinettsitzanteilen (*Armingeon et al.* 2010) greift die folgende Analyse auf ein elaborierteres Messkonzept zurück, welches auf den parteipolitischen Positionen der Parteien auf einer ideologischen Links-Rechts-Skala aufbaut.<sup>14</sup> Die parteipolitische Position einer Regierung ergibt sich folglich als Mittelpunkt zwischen den ideologischen Positionen der Koalitionspartner, die mit den jeweiligen Kabinettsitzanteilen gewichtet werden.<sup>15</sup> Dies erlaubt sowohl im Längs- wie im Querschnitt eine differenziertere Einordnung der Positionen von Regierungen.

Die dritte erklärungsbedürftige Operationalisierung bezieht sich auf die Messung von Föderalismus und fiskalischer Dezentralisierung. Hier hat die theoretische Diskussion gezeigt, dass es von der Ausgestaltung des Föderalismus abhängt, ob Konsolidierungspolitik wahrscheinlicher wird – wobei Verbundföderalismus eine abträgliche Wirkung unterstellt wird. Entsprechend unterscheidet das verwendete Messkonzept von Föderalismus zwischen Verbund- und Wettbewerbsföderalismus – was gängige Indikatoren (*Keman* 2000; *Lijphart* 1999) nicht zu leisten im Stande sind. Daher greift die Analyse auf den Index der subnationalen Autonomie in der Steuererhebung zurück (*Stegarescu* 2005), da sich der in der ökonomischen Theorie des Föderalismus prognostizierte effizienzsteigernde Wettbewerb nur dann einstellen kann, wenn Gliedstaaten in föderalen Systemen nicht nur frei über die Höhe von Ausgaben entscheiden, sondern auch über die Höhe der Einnahmen.

## 4.2 Methode

Haushaltskonsolidierungen können mithilfe unterschiedlicher Untersuchungsdesigns analysiert werden, die wiederum Konsequenzen für die zu verwendende Methode haben (*Wenzelburger* 2009a). Wie eingangs dargestellt, ist die abhängige Variable dieser Untersuchung dichotomisiert – es werden Konsolidierungsjahre und Nicht-Konsolidierungsjahre unterschieden. Zudem nimmt die Forschungsfrage sowohl eine Varianz im Querwie im Längsschnitt in den Blick, was ein Paneldesign notwendig macht. Diese Eigenschaften des Forschungsdesigns führen zu einer Analysemethode, die in der englischsprachigen Literatur als „binary time series cross section analysis“ (BTSCS) bezeichnet wird. Es handelt sich also um eine gepoolte Zeitreihenanalyse mit dichotomer abhängiger Variable, oder einfacher: eine logistische Regressionsanalyse im Paneldesign.

Methodisch stellen Panel-Designs besondere Anforderungen. Insbesondere Autokorrelation, Heteroskedastizität und Heterogenität der Daten sind zentrale Probleme (Beck/Katz 1995; Kittel 2005; Sayrs 1989). Im Fall der linearen Regression im Panel gibt es eine Reihe von Reaktionsmöglichkeiten auf diese Schwierigkeiten, bspw. durch die Aufnahme von Fixed Effects, Time Effects oder Panel Corrected Standard Errors (Beck/Katz 1995). Zwar werden auch diese Vorgehensweisen in der Literatur unterschiedlich gewertet und teilweise stark kritisiert (Kittel 1999; 2006; Maddala 1998), jedoch sind zumindest Berechnungen unterschiedlicher Modellspezifikationen möglich, um einen Eindruck der Robustheit der Ergebnisse zu gewinnen.

Für die logistische Panel-Regression sind die Voraussetzungen noch anspruchsvoller – insbesondere im Hinblick auf die Heterogenität im Querschnitt. Eine Möglichkeit besteht zwar darin, bei Datenheterogenität eine konditionale logistische Regression (oder auch Fixed Effects Logistic Regression) zu schätzen (Chamberlain 1980), wobei die Gruppenstruktur der Daten aufgenommen und die logistische Regression konditional abhängig von einer suffizienten Statistik formuliert wird (Andreß et al. 1992). Im Fall einer binären logistischen Regression für Konsolidierungsperioden ist diese suffiziente Statistik gerade die Zahl der Konsolidierungsjahre.<sup>16</sup> Diese Vorgehensweise ist jedoch umstritten, denn Staaten ohne Konsolidierungsjahr fallen bei Schätzung einer logistischen Regression mit fixed effects aus dem Sample heraus. So raten Beck und Katz (2001, S. 488) für diesen Fall: „The use of fixed effects is clearly a bad idea for the binary dependent variable case.“ Entsprechend schätzt auch die nachfolgende Analyse eine logistische Regression ohne fixed effects. Des Weiteren ist im Panel davon auszugehen, dass Autokorrelation auftritt, dass also Konsolidierungsjahre nicht unabhängig von den Ausprägungen der Vorjahre sind. Hierfür haben Beck, Katz und Tucker verschiedene Lösungen vorgeschlagen – etwa die Aufnahme verschiedener Dummy-Variablen, die die temporale Abhängigkeit aufnehmen, oder die Inklusion von Splines (Beck et al. 1998). Dieser Empfehlung wird gefolgt.

## 5 Empirische Analyse der Konsolidierungspolitik

Die Forschungsfrage dieses Aufsatzes nach den Bestimmungsfaktoren von Konsolidierungspolitik wird in diesem Abschnitt mittels einer logistischen Regressionsanalyse untersucht. Die abhängige Variable sind die dichotom kodierten Konsolidierungsjahre in den jeweiligen Ländern, die unabhängigen Variablen wurden aus den oben diskutierten Theorieansätzen abgeleitet und operationalisiert (Tab. 2).

### 5.1 Ergebnisse der empirischen Auswertung

Die folgende Tabelle stellt die Ergebnisse der Regressionsanalysen dar. Die drei ersten dargestellten Modelle unterscheiden sich hinsichtlich der Variablenkombinationen, das vierte Model nimmt alle zuvor signifikanten Variablen auf und testet sie gleichzeitig. Aufgrund von Datenlücken beschränkt sich der Untersuchungszeitraum auf die Jahre zwischen 1981 und 2009 und nimmt damit zumindest den Beginn der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise mit auf. Als Kontrollvariable wurde in allen Regressionsschätzungen die Nachfrage nach Leistungen der Sozialversicherung während der Konsolidierung



aufgenommen. Mit dem Index, der sich aus der Veränderung der Arbeitslosen- und Seniorenquote zusammensetzt, soll die saldenmechanische Wirkung der automatischen Stabilisatoren auf die Staatsausgaben aufgefangen werden, die ihrerseits auf das Budgetdefizit durchschlägt.<sup>17</sup> Der signifikante Koeffizient und die Odds-Ratio für die Kontrollvariable zeigen, dass die Konsolidierungswahrscheinlichkeit bei einer starken Nachfrage nach Leistungen der Sozialversicherung in der Tat deutlich reduziert wird (vgl. alle Modelle in Tabelle 3).

Tabelle 3: Logistische Regression: Zeitraum 1981-2009

	1		2		3		4	
Nachfrage SV	-0,60*** (-6,44)	0,550	-0,62*** (-6,57)	0,540	-0,60*** (-6,42)	0,551	-0,60*** (-6,28)	0,550
Problemdruck t-1	0,18** (2,56)	1,194	0,18*** (2,73)	1,202	0,21*** (3,16)	1,231	0,14** (2,02)	1,154
Kabinettsitzanteil rechter Parteien	-0,0075** (-2,51)	0,993	-0,0068** (-2,26)	0,993			-0,008*** (-2,66)	0,992
Kabinettsitzanteil linker Parteien					0,0048* (1,76)	1,005		
Organisationsgrad Gewerks. (quadr)	0,00013** (2,06)	1,0001					0,00002 (0,29)	1,00002
EMU-Dummy	-0,22 (-0,90)	0,802						
Pfadabhängigkeit Sozialversich.	-0,012 (-1,23)	0,988			-0,018* (-1,93)	0,982	-0,022** (-2,18)	0,978
Institut. Barrieren (Vetospieler umfassend)			-0,23*** (-2,91)	0,791			-0,16* (-1,79)	0,852
Steuerautonomie subnat. Ebenen			0,017** (2,09)	1,017			0,023*** (2,78)	1,023
Zahl der Kabinettsminister			-0,078*** (-2,91)	0,925			-0,051* (-1,76)	0,950
Ethnische Fragmentierung			0,65 (1,01)	1,910				
Exportquote					0,012*** (3,45)	1,012	0,010*** (2,75)	1,011
Zähldummy	0,11*** (3,24)	1,112	0,11*** (3,49)	1,119	0,091*** (2,76)	1,095	0,065* (1,86)	1,067
Spline 1	0,0014** (2,10)	1,001	0,0014** (2,21)	1,001	0,0015** (2,19)	1,002	0,0014** (2,17)	1,001
Spline 2	0,018*** (4,17)	1,018	0,018*** (4,16)	1,018	0,018*** (4,31)	1,019	0,017*** (4,07)	1,018
Spline 3	-0,012*** (-3,49)	0,988	-0,012*** (-3,54)		-0,013*** (-3,61)	0,987	-0,012*** (-3,48)	0,988
Interzept	-0,48 (-1,32)		0,99 (1,48)	0,988	-1,43*** (-4,01)		0,22 (0,26)	
N	591		592		591		590	
Pseudo R <sup>2</sup>	0,249		0,264		0,253		0,277	
Korrekt klassifiziert	80,57%		77,83%		78,00%		78,81%	

Anmerkung:

1. Spalte: Koeffizienten, z-Statistik in Klammern; 2. Spalte: Odds-Ratio

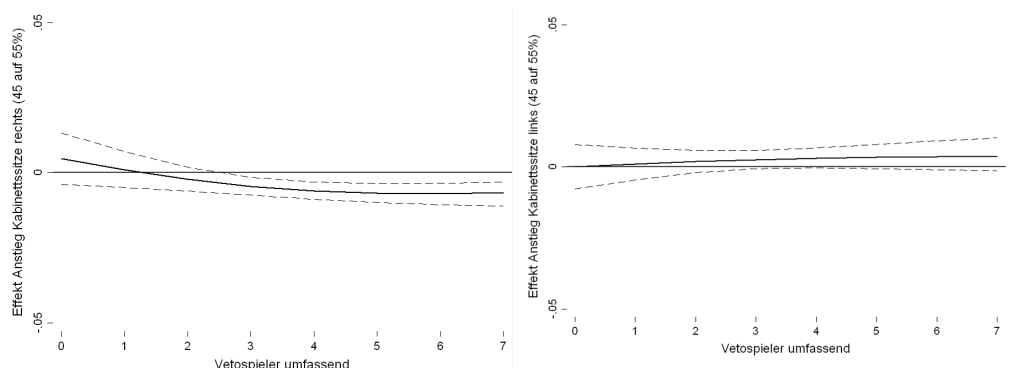
Signifikanz: \*  $p < .1$ , \*\*  $p < .05$ , \*\*\*  $p < .01$

Aus dem sozio-ökonomische Theorieansatz der vergleichenden Policy-Forschung wurde Hypothese 1 abgeleitet, die einen Zusammenhang zwischen dem Problemdruck, der auf einer Regierung lastet, und der Konsolidierungspolitik herstellt. Die empirische Auswer-

tung zeigt, dass ein hoher ökonomischer Problemdruck die Wahrscheinlichkeit steigert, dass ein Jahr später eine Konsolidierung eingeleitet wird.<sup>18</sup> Auch bei einer Zeitverzögerung um zwei Jahre bleibt der Effekt stabil und signifikant. Das Ausmaß des Zusammenhangs lässt sich an der Odds-Ratio ablesen (rechte Spalte der Modelle). In allen drei Schätzungen liegt diese bei etwa 1,2 – das heißt, dass wenn der Problemdruck um eine Einheit über den Durchschnitt ansteigt, liegt die vorhergesagte Chance einer Konsolidierung um das 1,2 fache höher, also um 20 Prozent.

Die parteipolitische Differenz spielt die von *H2* erwartete Rolle: Die Konsolidierungswahrscheinlichkeit nimmt ab, wenn Rechtsparteien amtierern. Umgekehrt steigt sie, wenn Linksparteien an der Regierung sind.<sup>19</sup> Die parteipolitischen Effekte wurden in *H2a* und *H2b* auch als mögliche konditionale Zusammenhänge formuliert. In Abbildung 3 ist graphisch abgetragen, wie sich der Einfluss der parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung abhängig von der Stärke der Vetospieler verändert (linkes Schaubild: Anstieg der Kabinettsitze Rechtsparteien, rechtes Schaubild: Anstieg der Kabinettsitze Linksparteien).

Abb. 3: Vetospieler und Parteidifferenz



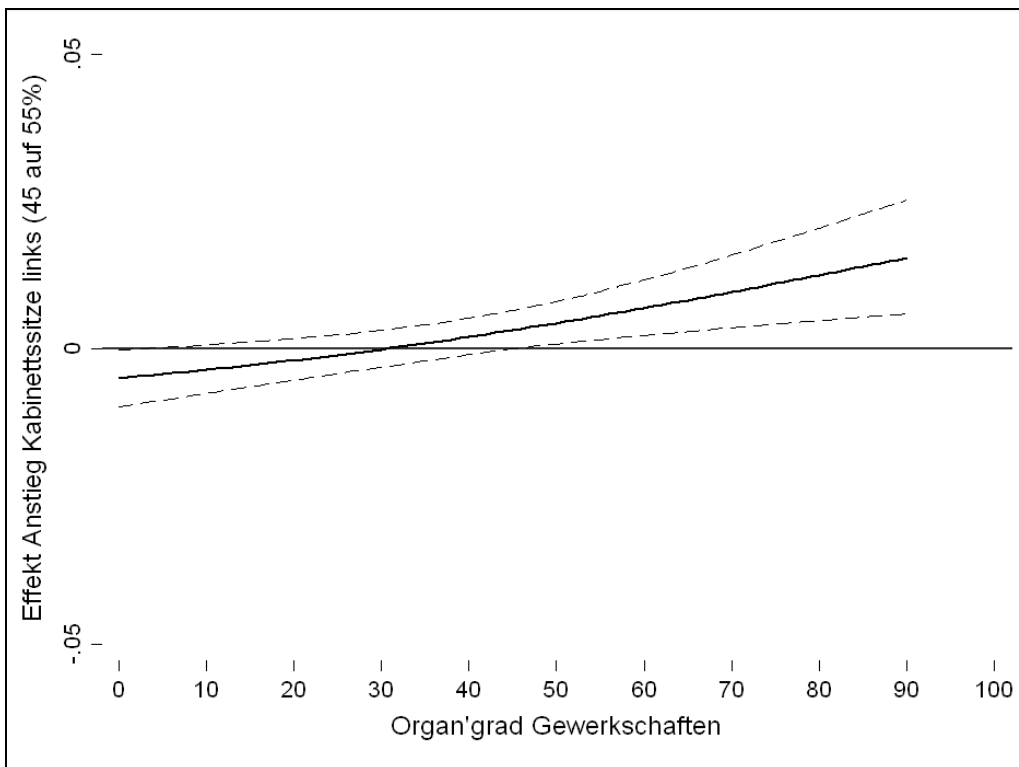
Anmerkung: durchgezogene Linie: konditionaler Effekt;  
gestrichelte Linien: Konfidenzintervall (95%-Niveau);  
Schätzung auf Basis von Modell 2 (ohne ethnische Fragmentierung)

Die Verläufe der konditionalen Effekte zeigen, dass sich der Zusammenhang zwischen Parteidifferenz und der Konsolidierungswahrscheinlichkeit abhängig von der Zahl der Vetospieler verändert – insbesondere für Rechtsparteien (linkes Schaubild). Allerdings ist der Zusammenhang gerade umgekehrt als *H2a* vermutet. Denn die Regierungsbeteiligung von Rechtsparteien beeinflusst die Konsolidierungswahrscheinlichkeit nur dann signifikant negativ, wenn hohe institutionelle Barrieren für Regierungspolitik bestehen (linkes Schaubild). Dieses Ergebnis könnte darauf hinweisen, dass es unter Umständen gerade nicht der Ideologie der Rechtsparteien geschuldet ist, dass die öffentlichen Haushalte nicht konsolidiert werden, sondern dass sich Rechtsparteien aufgrund hoher institutioneller Barrieren nicht mit ihrem Bestreben der Haushaltskonsolidierung durchsetzen können. Qualitative Evidenz aus der Konsolidierungs- und Wohlfahrtsstaatsforschung zum Issue-Ownership liefert eine gewisse Unterfütterung für diesen Zusammenhang (*Ross* 2000): Vetospieler könnten unter Umständen gerade deshalb besonders stark von ihren Blockademöglichkeiten Gebrauch machen (und Konsolidierungspolitik verhindern), wenn kon-

servative Parteien an der Macht sind, weil diese (mehr als sozialdemokratische Parteien) im Verdacht stehen, aus ideologischen Gründen Ausgaben zu kürzen (bzw. die Haushalte zu konsolidieren). Dass für Linksparteien kein signifikanter Effekt auftritt (rechtes Schaubild), unterstützt diese Interpretation. Entsprechend scheint Konsolidierungspolitik durch Rechtsparteien von den Vetospielern verhindert zu werden.

Ebenfalls moderierend auf den Parteeffekt wirkt die Stärke der Gewerkschaften (operationalisiert über den Organisationsgrad) (Abb. 4). Konkret: Linke Regierungen wirken vor allem dann positiv auf die Konsolidierungspolitik, wenn Gewerkschaften stark sind (signifikant ab einem Organisationsgrad von etwa 48 Prozent), während sonst kein signifikanter Effekt vorliegt bzw. bei sehr schwachen Gewerkschaften der Zusammenhang sogar negativ wird. Im Vergleich zu den Vetospielern ist der moderierende Einfluss der Gewerkschaften stärker, was sich an der Steigung der Geraden ablesen lässt. Dieses Ergebnis bestätigt nicht nur die Erwartungen von H2b, sondern auch die Ergebnisse bestehender Forschungen für die Konsolidierungspolitik in den 1990er Jahren (Wenzelburger 2009b).

Abb. 4: Gewerkschaften und Linksparteien



Anmerkung: durchgezogene Linie: konditionaler Effekt; gestrichelte Linien: Konfidenzintervall (95%-Niveau); Schätzung auf Basis von Modell 1 (ohne EMU-Dummy).

Der konditionale Zusammenhang von Vetospielern und Rechtsparteien schlägt auch auf den direkten Effekt von institutionellen Barrieren auf die Konsolidierungspolitik durch:

Es besteht ein signifikant negativer Zusammenhang, d.h. institutionelle Barrieren erschweren Konsolidierungspolitik. Entsprechend ist *H4* auf der Grundlage der Analyse beizubehalten.<sup>20</sup>

Die dritte Hypothese postulierte einen u-förmigen, positiven Zusammenhang zwischen der Stärke von Gewerkschaften bzw. dem Korporatismusgrad und der Konsolidierungspolitik. Während sich dieser für den Organisationsgrad der Gewerkschaften teilweise nachweisen lässt (Modell 1 in Tab. 3), findet er sich für den Korporatismusgrad nicht. Allerdings ist die Effektstärke der Variable, die den Organisationsgrad der Gewerkschaften aufnimmt, sehr gering – die Odds-Ratio für die Variable liegt bei nahezu 1. Im vierten Modell, in dem alle anderen zuvor signifikanten Indikatoren eingehen, verliert die Gewerkschaftsvariable zudem ihre Signifikanz. Insofern ist die Evidenz für einen positiven Einfluss der Gewerkschaften – abseits des konditionalen Effekts – eher schwach.

Die fünfte Hypothese nahm die ökonomische Theorie des Föderalismus zum Ausgangspunkt und unterstellte Systemen, die wettbewerbsföderalistisch organisiert sind, einen positiven Einfluss auf die Konsolidierungspolitik. Nimmt man den Grad der Steuerautonomie subnationaler Ebenen als Maß für den Wettbewerb, zeigt sich der erwartete Zusammenhang: Je weitreichender Regionen, Kantone und Länder selbst über ihre Steuern entscheiden können, desto wahrscheinlicher eine Konsolidierung (*H5*).

Je stärker die Pfadabhängigkeit der Sozialversicherungssysteme, umso schwieriger gestaltet sich Konsolidierungspolitik – dieser in *H6* postulierte Zusammenhang erweist sich in der empirischen Auswertung als zutreffend. In der Tat scheint eine starke Rolle der Sozialversicherung bei der Finanzierung des Staates, die naturgemäß mit Anwartschaften auf zukünftige Rechte verbunden ist, Konsolidierungspolitik zu erschweren.<sup>21</sup>

Zunehmende Globalisierung erhöht die Chancen für Konsolidierungspolitik. Dieser Befund lässt sich aus der empirischen Auswertung ableiten, auch wenn die Evidenz nur für einen schwachen (aber signifikanten) Effekt spricht (*H7*). Kein signifikanter Einfluss hingegen geht von der Dummy-Variable aus, die die Mitgliedschaft in der Eurozone erfasst (*H8*).

Eine Hypothese aus dem Fundus der politökonomischen Theorieansätze wird zumindest in der Tendenz durch die empirischen Auswertung gestützt: Große Kabinette sind wie erwartet ein Bremsklotz für Konsolidierungspolitik (*H9*). Allerdings erweist sich dieser Befund im Robustheitstest durch Jackknifing als wenig zuverlässig. So verliert der Koeffizient der Variable in Modell 4 bei Ausschluss Kanadas die Signifikanz deutlich. Entsprechend sollte dieses Ergebnis mit Zurückhaltung interpretiert werden.

Gesellschaftliche und temporale Fragmentierung scheinen hingegen keine besonders starke Rolle zu spielen, wobei von der ethnischen Fragmentierung zwar ein positiver, jedoch insignifikanter, Effekt ausgeht.

## 5.2 Diskussion der Ergebnisse

Betrachtet man die Resultate der empirischen Analyse im Kontext der theoretischen Erwartungen und der Ergebnisse der bisherigen Studien, so fällt nicht nur eine starke Übereinstimmung mit den theoretischen Erwartungen auf (vgl. Tabelle 4), sondern auch eine gewisse Kontinuität hinsichtlich des Forschungsstands: Viele der Variablen, die in den 1990er Jahren – einem Zeitraum besonders starker Konsolidierungsaktivität – einen signifikanten Einfluss auf die Konsolidierungspolitik hatten (*Wenzelburger* 2010), erweisen

sich auch dann als wichtige Determinanten, wenn man den Untersuchungszeitraum nach vorne bzw. nach hinten verlängert.<sup>22</sup> Dies gilt insbesondere für den Einfluss des Problemdrucks als auch für die Parteeffekte und die politische Erblast. Beachtenswert ist die Tatsache, dass institutionelle Hürden nur im längeren Zeitraum als Bremsklotz von Konsolidierungspolitik fungieren: Analysiert man alleine die 1990er Jahre, findet man keinen Zusammenhang (Wenzelburger 2010, S. 143). Dieses Resultat ist jedoch plausibel, wenn man die hohe Konsolidierungsaktivität während der 1990er Jahre betrachtet. Hier wirkten andere Faktoren – wie etwa die konjunkturelle Situation – wohl so stark, dass die Bremswirkung der Vetospieler nicht zum Tragen kam.<sup>23</sup> Ebenfalls erwähnenswert ist der von bisherigen Untersuchungen abweichende Befund für die Kabinettsgröße. Während Analysen für kürzere Zeiträume keinen klaren Effekt der Size Fragmentation finden konnten, ging von der entsprechenden Variable in der hier durchgeführten Analyse ein negativer, allerdings nicht robuster, Effekt im Sinn der formulierten Erwartung aus. Erneut ohne Bestätigung bleibt hingegen die Wirkung temporaler Fragmentierung – ein einigermaßen rätselhafter Befund: Obwohl qualitative Evidenz für das Auftreten politischer Konjunkturzyklen spricht, konnte ein Zusammenhang mit Konsolidierungspolitik in quantitativen Studien bisher nicht etabliert werden.

Besonders wertvoll für die Erklärung der Kausalzusammenhänge, die Haushaltskonsolidierungen determinieren, ist es, Interaktionen von Variablen zu untersuchen – also konditionale Effekte. So lässt sich zeigen, dass die Beteiligung von Rechtsparteien an der Regierung die Konsolidierungswahrscheinlichkeit nur dann senkt, wenn viele Vetospieler in einem politischen System vertreten sind. Eine mögliche Erklärung für diesen Zusammenhang lässt sich in Anlehnung an die Issue-Ownership-Literatur konstruieren, wonach Rechtsparteien gerade wegen ihrer ideologischen Position auf besonderen Widerstand gegen Kürzungspolitik treffen. Ebenfalls aufschlussreich ist der konditionale Effekt, der von Gewerkschaften im Verbund mit Linksparteien ausgeht: Die positive Wirkung der Regierungsbeteiligung von Linksparteien tritt insbesondere dann auf, wenn die Gewerkschaften gleichzeitig gut organisiert sind. Dieses Resultat steht in der Tradition der Studien zur makroökonomischen Steuerung, die für die Kombination aus starken Gewerkschaften und starker Linken ebenfalls eine effizienzsteigernde Wirkung finden.

Tabelle 4: Ergebnisse im Überblick

Hypothese	Unabhängige Variable	Ergebnis	Ergebnis
H1	Problemdruck	Bestätigt	Je höher der Problemdruck, umso höher die Konsolidierungswahrscheinlichkeit.
H2	Kabinettsitzanteile der Parteien	Bestätigt	Die Regierungsbeteiligung von Linksparteien erhöht die Chance, dass konsolidiert wird.
H2a	Konditionaler Effekt: Parteeffekt abhängig von Institutionellen Barrieren	Abgelehnt	Vetospieler bremsen den Einfluss von Parteien nicht generell; vielmehr bremsen sie ausschließlich die Konsolidierungspolitik von Rechtsparteien, wodurch der negative Effekt erklärt werden kann.
H2b	Konditionaler Effekt: Stärke der Gewerkschaften	Bestätigt	Der positive Effekt linker Regierungsbeteiligung auf die Konsolidierungspolitik ist konditioniert durch die Stärke der Gewerkschaften.
H3	Gewerkschaften, Korporatismus	Teilweise Bestätigt	Starke Gewerkschaften erleichtern Konsolidierungen, von Korporatismus geht keine Wirkung aus.
H4	Institutionelle Barrieren	Bestätigt	Eine hohe Zahl umfassender Vetospieler bremst Konsolidierungspolitik.

Hypothese	Unabhängige Variable	Ergebnis	Ergebnis
H5	Wettbewerbsföderalismus (Steuerautonomie)	Bestätigt	Hohe Steuerautonomie subnationaler Ebenen erleichtert Konsolidierungen.
H6	Pfadabhängigkeit der Sozialversicherung	Bestätigt	Das Versicherungsprinzip als Merkmal der Sozialversicherung hemmt Konsolidierungspolitik.
H7	Globalisierung	Bestätigt	Eine starke internationale Verflechtung erhöht die Konsolidierungschancen.
H8	Europäische Integration	Abgelehnt	Von der Europäischen Währungsunion geht kein konsolidierungsfördernder Einfluss aus.
H9	Kabinettsgröße	Bestätigt, aber nicht robust	Je mehr Minister in einem Kabinett, umso schwieriger ist die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte.
H10	Gesellschaftliche Fragmentierung	Abgelehnt	Von gesellschaftlicher Fragmentierung geht kein Effekt auf die Konsolidierungswahrscheinlichkeit aus.
H11	Abstand zur nächsten Wahl	Abgelehnt	Der Abstand zur nächsten Wahl beeinflusst die Chance einer Konsolidierung nicht.

## 6 Zusammenfassung und Fazit

Ziel dieses Beitrags war es zu untersuchen, wie sich die zwischenstaatliche und temporale Varianz der Konsolidierungspolitik in den OECD-Staaten in den vergangenen 30 Jahren erklären lässt. Auf Basis der Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung und politökonomischen Erklärungsansätzen wurden insgesamt elf Hypothesen abgeleitet und quantitativ getestet. Als Ergebnis steht ein multikausales Erklärungsmodell, mit dem in etwa 80 Prozent der rund 590 Beobachtungen (der Jahr-Länder-Daten) im Sample korrekt in die Gruppen der Konsolidierungsjahre bzw. Nicht-Konsolidierungsjahre klassifiziert werden. Die stärkste Erklärungskraft entfalten Variablen, die die konjunkturelle Situation auffangen. Dies ist zum einen die Veränderung der Nachfrage nach Leistungen des Sozialversicherungssystems, die ihrerseits wieder von der konjunkturellen Lage beeinflusst wird: Je stärker die Zahl von Menschen steigt, die während einer Konsolidierungsphase Sozialleistungen beziehen (gemessen über die Zahl der Senioren und der Arbeitslosen), um so schwieriger gestaltet sich eine Haushaltskonsolidierung. Zum anderen aber fördert das Niveau des Problemdrucks, der auf einer Regierung lastet, die Konsolidierungspolitik: Hohe Verschuldung, hohe Zinslasten und eine schlechte Wirtschaftslage mit hoher Arbeitslosigkeit führt dazu, dass in den Folgejahren konsolidiert wird.

Doch nicht nur die ökonomischen Rahmenbedingungen prägen die Chance, dass Haushalte saniert werden. Vielmehr spielen auch politische und institutionelle Variablen eine Rolle. So bremsen institutionelle Barrieren des politischen System die Konsolidierungspolitik, während Wettbewerbsföderalismus, der sich durch eine starke Autonomie subnationaler Gliedstaaten etwa in Steuerfragen äußert, die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass öffentliche Haushalte saniert werden. Auch wird Konsolidierungspolitik gehemmt, wenn Sozialversicherungen (und das Versicherungsprinzip) in der Finanzverfassung eines Staates stark verankert sind. Hier bremsen die durch die Einzahlung in Sozialversicherungen erworbenen Anwartschaften die Möglichkeiten Staatsausgaben zu kürzen. Schließlich gibt es starke Evidenz dafür, dass *parties matter* – und zwar in dem Sinne, dass die Beteiligung von Linksparteien an der Regierung (insbesondere im Verbund mit starken Gewerkschaften) Haushaltskonsolidierungen wahrscheinlicher macht, während

Rechtsparteien in die entgegengesetzte Richtung wirken. Ein Grund für dieses Ergebnis im Hinblick auf Rechtsparteien könnte darin bestehen, dass sich diese einer starken Front der Ablehnung für Konsolidierungsmaßnahmen gegenübersehen, weil sie im Verdacht stehen, ihre Maßnahmen aus ideologischen Gründen umzusetzen. Insbesondere in Systemen mit vielen Vetospielern führt dies zu einem negativen Einfluss auf die Konsolidierungsperformanz. Weil auch die These auf der Basis der verwendeten Daten beizubehalten ist, dass Haushaltskonsolidierungen umso wahrscheinlicher sind, je stärker die Länder international verflochten sind, erweisen sich die Ansätze der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung insgesamt als sehr erklärungskräftige Theorien. Von den politökonomischen Ansätzen bestätigte die quantitative Analyse zudem die These der Size Fragmentation bzw. des Common Pool Problems, wonach Konsolidierungen umso unwahrscheinlicher werden, je mehr Minister an einer Regierung beteiligt sind.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Schuldenkrise in vielen westlichen Industriestaaten drängt sich angesichts dieser Ergebnisse die Frage auf, welche Lehren aus den bisherigen Erfahrungen mit Haushaltskonsolidierungen gezogen werden können. Unabhängig von den Schlussfolgerungen hinsichtlich der Konsolidierungsstrategien und der inhaltlichen Ausgestaltung von Konsolidierungen, die sich insbesondere in qualitativen Studien untersuchen lassen (*Wenzelburger 2011*), sind einige vorsichtige Folgerungen auch auf Basis der hier dargestellten Befunde möglich. Allerdings gilt angesichts der besonders schweren aktuellen Krise und der in vielerlei Hinsicht außergewöhnlichen Situation in einigen der am stärksten von der Schuldenkrise betroffenen Ländern, die sich insbesondere auch durch die enge Verzahnung von Instabilität des Bankensystems, Verschuldungskrise und Wirtschaftskrise auszeichnet, dass eine einfache, rezeptbuchartige Übertragbarkeit nicht möglich ist. Insofern sind die folgenden Schlussfolgerungen nicht losgelöst von den spezifischen Situationen der Länder zu begreifen.

Zunächst hat die Analyse ergeben, dass eine Konsolidierung gegen die saldenmechanische Wirkung von Arbeitslosigkeit und Seniorenquote nur schwer möglich ist. Obschon auf einen starken Ausgabedruck durch eine Zunahme der Rentenbezieher insbesondere in Ländern mit Sozialversicherung nur schwer kurzfristig politisch reagiert werden kann, ist zumindest die Zentralität des Arbeitsmarktes ein wichtiger Aspekt im Rahmen von Konsolidierungspolitik. Damit rückt die Arbeitsmarktpolitik und mit ihr die konjunkturelle Entwicklung in den Vordergrund.

Institutionelle Barrieren in einem politischen System können Konsolidierungspolitik hemmen. Dies ist eine weitere Erkenntnis dieser Analyse. Entsprechend sind Reformen, die auf die Handlungsfähigkeit der Regierung abzielen, eine mögliche Maßnahme, um Konsolidierungspolitik zu erleichtern, obgleich solche Änderungen häufig die Verfassung betreffen und entsprechende übergroße Mehrheiten in den meisten Fällen nicht kurzfristig zu erreichen sind.

Hinsichtlich der Parteidifferenz lässt sich in Anschluss an die Befunde dieser Studie argumentieren, dass amtierende Rechtsparteien versuchen sollten, nicht den Eindruck einer ideologiegetriebenen Konsolidierungspolitik zu vermitteln. Denn diese Strategie riskiert besonderen Widerstand betroffener Gruppen und möglicher Vetospieler. Für Linksparteien gilt hingegen, dass die Zusammenarbeit mit starken Gewerkschaften die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass die Konsolidierung der Haushalte gelingt. Ob „Technokraten-Regierungen“ dieses Problem lösen, die im Zusammenhang mit der aktuellen Schuldenkrise als Lösung ins Spiel gebracht (bzw., wie in Italien, installiert) werden, kann auf Basis der hier gewonnenen Ergebnisse nur vermutet werden. Zumindest jedoch er-

scheint es plausibel, dass eine Technokraten-Regierung weniger den Anschein erwecken sollte, aufgrund ideologischer Überzeugungen zu konsolidieren. Insofern lässt sich dieses Argument mit dem Befund hinsichtlich des Einflusses von Rechtsparteien zusammenführen.<sup>24</sup>

Das Ergebnis, dass Wettbewerbsföderalismus, der sich insbesondere durch eine hohe Steuerautonomie der subnationalen Gliedstaaten äußert, die Konsolidierungschancen erhöht, lässt sich – ähnlich wie die Resultate zu den Institutionen – wohl eher mittelfristig bis langfristig in politisches Handeln umsetzen. Gerade die deutschen Erfahrungen der Föderalismusreform haben gezeigt, dass Veränderungen im Kompetenzgeflecht von Bund und Gliedstaaten nur in zähen Verhandlungen zu erreichen sind. Dennoch steht zu vermuten, dass ein Mehr an Wettbewerb konsolidierungsfördernd wirken würde – ein Schluss, zu dem im Übrigen auch Studien zur Konsolidierungspolitik in den Bundesländern kommen (*Wagschal et al.* 2009a).

Schließlich scheint es aus politökonomischen Gesichtspunkten sinnvoll, das Common-Pool-Problem zu reduzieren, welches sich aus großen Kabinetten ergibt. Dies kann einerseits schlicht und einfach durch eine Verkleinerung der Personengruppe geschehen, die an Kabinettsentscheidungen über zentrale Fragen der Konsolidierungspolitik beteiligt ist (wie etwa in Belgien in den 1990er Jahren geschehen (*Wenzelburger* 2010, S. 280)), oder aber durch die Stärkung des Budgetprozesses (*Hallerberg et al.* 2009). Beide Veränderungen sind vergleichsweise einfach umzusetzen und würden die Gefahr reduzieren, Konsolidierungspolitik durch hohe Ausgabenforderungen zu erschweren.

## Anmerkungen

- 1 So senkte Belgien von Mitte der 1990er Jahre an die Verschuldung sehr deutlich während der Primärsaldo stabil im Überschuss gehalten wurde. Diese Konsolidierungsanstrengung fielen bei alleiniger Betrachtung der Veränderung des Primärsaldos „völlig durchs Definitionsraster“ (*Wagschal/Wenzelburger* 2008b, S. 17-18).
- 2 In der Literatur wurden unterschiedliche Schwellenwerte zur Feststellung von Konsolidierungen benutzt (*Wenzelburger* 2010, S. 34); Um die Masse bestehender Definitionen nicht (noch) weiter zu vergrößern und eine gewisse Vergleichbarkeit zur Literatur zu ermöglichen, orientiert sich der Beitrag an den Schwellenwerten vergangener Studien des Verfassers (*Wagschal/Wenzelburger* 2008b; c; *Wenzelburger* 2009b; 2010).
- 3 Wenn auf eine defizitreduzierende eine schuldenreduzierende Konsolidierung folgt (was der Regelfall ist), können die Kriterium des Schuldenabbaus bzw. der Schuldenstabilisierung über die gesamte Periode für die Länge der gemeinsamen Konsolidierungsphase gezählt werden (*Wenzelburger* 2010, S. 39).
- 4 Zur Untersuchungsgruppe gehören folgende Staaten der Kern-OECD-Länder: Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Japan, Kanada, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, Schweiz, Spanien und die USA. Island und Luxemburg konnten wegen fehlender Daten oder starken Abweichungen je nach Datenquelle (dies gilt insbesondere für die Schuldenquote von Island) nicht berücksichtigt werden.
- 5 Ob die wirtschaftliche Entwicklung als Determinante von Konsolidierungspolitik auch einem multivariaten Test standhält, wird in Abschnitt 4 zu klären sein.
- 6 Obwohl diese Untersuchungsanlage die stringenteste Umsetzung der Forschungsfrage nach den Determinanten von Haushaltssanierungen ist, leidet sie unter einem Selection Bias: Länder, die keinerlei Konsolidierung aufweisen, fallen aus dem Untersuchungssample heraus, weil keine Varianz auf der abhängigen Variablen besteht, wenn keine Konsolidierungsphase vorliegt (nach der hier gewählten Definition träfe dies für Frankreich, Griechenland und Portugal zu).
- 7 Ebenfalls anzumerken ist, dass empirische Evidenz auf einen konditionalen Effekt von parteipolitischer Ausrichtung der Regierung und Gewerkschaften spricht, wobei Länder mit starken linken Parteien in Verbindung mit starken Gewerkschaften geringere Defizite aufweisen (*Garrett/Lange* 1991).
- 8 Die These, dass Wirtschaftskrisen wohlfahrtserhöhend wirken, ist auch formal modelliert worden (*Drazen/Grilli* 1993), jedoch nicht unumstritten. Man könnte freilich auch über die Nachfrage nach Staatsausgaben



- argumentieren, zu der Wirtschaftskrisen (und hoher Problemdruck) führen, was Konsolidierungen erschweren sollte (dieser Faktor ist in der empirischen Auswertung als Kontrollvariable berücksichtigt (vgl. 5.1)). Allerdings bezieht sich dieses Argument stärker auf die Veränderungen (etwa der Arbeitslosenquote), weniger auf das Niveau, das bei der hier formulierten These des Problemdrucks im Zentrum steht.
- 9 Die Parteiendifferenztheorie lässt sich natürlich angreifen – vor allem aus politökonomischer Sicht. So sollten sich nach dem Medianwählertheorem die Parteien in einer Tendenz zur Mitte annähern (*Downs* 1957) und an Unterscheidbarkeit verlieren – wodurch das Konzept der Parteiendifferenz in Frage gestellt würde (dazu auch pointiert: *Kirchheimer* 1965).
  - 10 Ähnlich argumentieren auch *Persson/ Svensson* mit Blick auf „stubborn conservative governments“ (*Persson* 1989).
  - 11 Dies gilt im Übrigen umso mehr, als dass in der Literatur zum Rückbau des Wohlfahrtsstaates ebenfalls argumentiert wurde, dass ein Rückbau des Wohlfahrtsstaates unter linken Regierungen wahrscheinlicher sei (*Kitschelt* 2001, S. 275; *Ross* 2000).
  - 12 Freilich sind fiskalische Dezentralisierung und Föderalismus nicht deckungsgleich – insbesondere wenn man auch die kommunale Ebene einbezieht (*Rodden* 2004).
  - 13 Zu den hier diskutierten Ansätzen tritt überdies das Konzept der regionalen Fragmentierung, welches jedoch bereits im Rahmen der politisch-institutionalistischen Ansätze der Policy-Forschung unter dem Stichwort Föderalismus bzw. fiskalische Dezentralisierung diskutiert wurde. Darüber hinaus wird unter dem Begriff der *prozessualen Fragmentierung* die These diskutiert, dass unterschiedliche fiskalpolitische Performanz mit der Gestaltung des Budgetprozesses zu erklären ist (*Hallerberg et al.* 2007; *Hallerberg* 2001; *von Hagen* 1992; *Wehner* 2010) – ein stringenter Budgetprozess ist sozusagen eine Lösung für das Problem der Size Fragmentation (siehe unten). Allerdings liegen Indikatoren (*Hallerberg et al.* 2009), die einen Test dieser Fragmentierungsthese zulassen, ausschließlich für die EU-Staaten vor (*Hallerberg et al.* 2009), weshalb keine Überprüfung möglich ist.
  - 14 Grundlage dieser Einordnung ist das Party Manifesto Dataset.
  - 15 Bei Einparteienregierungen ist die Position der Regierung freilich deckungsgleich mit der Position der regierenden Partei.
  - 16 Nach diesem Muster gehen auch *Mierau et al.* (2007) vor.
  - 17 Ebenfalls aufgefangen wird hierdurch der Einfluss der Konjunktur, da das Wirtschaftswachstum hoch mit der Arbeitslosenquote korreliert.
  - 18 Die Robustheitsanalysen mittels Jackknifing zeigen, dass in wenigen Fällen die Signifikanz der Variable leicht zurückgeht (auf maximal  $p = 0,138$  bei Ausschluss Deutschlands).
  - 19 In der elaborierteren Messung der Regierungsposition bleibt die Richtung des Zusammenhangs erhalten, jedoch schwindet die Signifikanz. Der Effekt der Linksparteien erweist sich in der Jackknife-Analyse jedoch als nicht robust. Bei Ausschluss Schwedens, ein Land mit starker linker Regierungsbeteiligung und vielen Konsolidierungsjahren, verliert der Koeffizient der Variable die Signifikanz deutlich ( $p = 0,516$ ). Bei Ausschluss Belgiens geht die Signifikanz ebenfalls zurück ( $p = 0,265$ ). Der Koeffizient der Rechtsparteien-Variable hingegen erweist sich im Jackknife-Verfahren als sehr robust.
  - 20 Für die Operationalisierung über den Index der institutionellen Barrieren (*Schmidt* 1996) lässt sich der Zusammenhang jedoch nicht nachweisen. Zudem ist die Variable in Modell 4 nicht ganz robust: Die Signifikanz des Koeffizienten geht in zwei Fällen verloren – bei Ausschluss Deutschlands ( $p = 0,187$ ) und Großbritanniens ( $p = 0,201$ ).
  - 21 In der Robustheitsanalyse durch Ausschluss einzelner Länder verliert der Koeffizient der Variable in manchen Fällen seine Signifikanz, die jedoch durchweg in der Nähe des 0,1-Niveaus bleibt (maximaler Signifikanzverlust auf  $p = 0,144$  bei Ausschluss Australiens in Modell 4).
  - 22 Zum Vergleich mit dem Zeitraum 1980 bis 2005 ist die Studie von *Wagschal* und *Wenzelburger* (2012) geeignet.
  - 23 Eine weitere Erklärung für die fehlende Bremswirkung der Vetospieler ist der Einsatz politischer Strategie (*Wenzelburger* 2011).
  - 24 Den Anstoß für diesen Gedanken verdanke ich dem anonymen Gutachter von dms.

## Literatur

*Alesina, Alberto/Ardagna, Silvia*, 1998: Tales of Fiscal Adjustments – why they can be expansionary, in: *Economic Policy*, 13 (27), S. 488-545.

- Alesina, Alberto/Ardagna, Silvia*, 2010: Large changes in fiscal policy: taxes versus spending, in: *Tax policy and the economy*, 24, S. 35-68.
- Alesina, Alberto/Drazen, Allan*, 1991: Why are Stabilizations Delayed?, in: *American Economic Review* 81 (5), S. 1170-1188.
- Alesina, Alberto/Perotti, Roberto*, 1995: Fiscal Expansions and Fiscal Adjustments in OECD Countries, in: *Economic Policy*, 10 (21), S. 205-248.
- Alesina, Alberto/Perotti, Roberto*, 1997: Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects, in: *IMF Staff Papers* 44 (2), S. 210-248.
- Alesina, Alberto/Tabellini, Guido*, 1990: A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt, in: *Review of Economic Studies*, 57 (3), S. 403-414.
- Alvarez, R. Michael/Garrett, Geoffrey/Lange, Peter*, 1991: Government Partisanship, Labor Organization, and Macroeconomic Performance, in: *American Political Science Review* 85 (2), S. 539-556.
- Andrefß, Hans-Jürgen/Huinink, Johannes/Meinken, Holger et al* (Hg.), 1992: *Theorien, Daten, Modelle: Neue Modelle und Verfahrensweisen in den Sozialwissenschaften*, München: Oldenbourg.
- Armingeon, Klaus/Engler, Sarah/Panajotis, Potolidis/Gerber, Marlène/Leimgruber, Philipp*, 2010: *Comparative Political Data Set 1960-2008*, Institute of Political Science, University of Berne.
- Beck, Nathaniel/Katz, Jonathan*, 1995: What to Do (and Not to Do) with Time-Series Cross-Section Data, in: *American Political Science Review* 89 (3), S. 634-647.
- Beck, Nathaniel/Katz, Jonathan*, 2001: Throwing Out the Baby with the Bath Water: A Comment on Green, Kim, and Yoon, in: *International Organization* 55 (2), S. 487-495.
- Beck, Nathaniel/Katz, Jonathan/Tucker, Richard*, 1998: Taking Time Seriously: Time-Series-Cross-Section Analysis with a Binary Dependent Variable, in: *American Journal of Political Science* 42 (4), S. 1260-1288.
- Blanchard, Olivier*, 1990: *Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators*, OECD Economics Department Working Papers
- Blejer, Mario/Cheasty, Adrienne*, 1991: The Measurement of Fiscal Deficits: Analytical and Methodological Issues, in: *Journal of Economic Literature*, 29 (4), S. 1644-1678.
- Buchanan, James M./Tullock, Gordon*, 1962: *The Calculus of Consent – Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Buchanan, James M./Wagner, Richard E.*, 1977: *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, New York: Academic Press.
- Burgoon, Brian*, 2001: Globalization and Welfare Compensation: Disentangling the Ties that Bind, in: *International Organization*, 55 (03), S. 509-551.
- Busemeyer, Marius R.*, 2009: From myth to reality: Globalisation and public spending in OECD countries revisited, in: *European Journal of Political Research*, 48 (4), S. 455-482.
- Cameron, David R.*, 1978: The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis, in: *American Political Science Review*, 72 (4), S. 1243-1261.
- Castles, Francis G.* (Hg.), 2007: *The Disappearing State? Retrenchment Realities in an Age of Globalisation*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Castles, Francis G.*, 2009: What Welfare States Do: A Disaggregated Expenditure Approach, in: *Journal of Social Policy*, 38 (1), S. 45-62.
- Chamberlain, Gary*, 1980: Analysis of Covariance with Qualitative Data, in: *Review of Economic Studies*, 47 (1), S. 225-238.
- Cusack, Thomas R.*, 1997: Partisan Politics and Public Finance: Changes in Public Spending in the Industrialized Democracies, 1955-1989, in: *Public Choice*, 91 (3/4), S. 375-395.
- Cusack, Thomas R./Fuchs, Susanne*, 2003: Parteien, Institutionen und Staatsausgaben, in: *Obinger, Herbert/Wagschal, Uwe/Kittel, Bernhard* (Hg.), *Politische Ökonomie*, Opladen: Leske + Budrich, S. 321-354.
- Downs, Anthony*, 1957: *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper and Brothers.
- Ehlert, Niels/Hennl, Annika/Kaiser, André*, 2007: Föderalismus, Dezentralisierung und Performanz. Eine makroquantitative Analyse der Leistungsfähigkeit territorialer Politikorganisation in entwickelten Demokratien, in: *Politische Vierteljahresschrift* 48 (2), S. 243-268.
- Esping-Andersen, Gösta*, 1996: *Welfare States in Transition*, London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage.

- Fearon, James D.*, 2003: Ethnic and Cultural Diversity by Country\*, in: *Journal of Economic Growth*, 8 (2), S. 195-222.
- Franzese, Robert J.*, 2002: *Macroeconomic Policies of Developed Democracies*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Garrett, Geoffrey*, 1998: *Partisan Politics in the Global Economy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Garrett, Geoffrey/Lange, Peter*, 1991: Political Responses to Interdependence: What's "Left" for the Left?, in: *International Organization*, 45 (4), S. 539-564.
- Giavazzi, Francesco/Pagano, Marco*, 1990: Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries, in: *Blanchard, Olivier/Fischer, Stanley* (Hg.), *NBER Macroeconomics Annual 1990*, Cambridge: MIT Press, S. 75-111.
- Hallerberg, Mark*, 2004: *Domestic Budgets in a United Europe*, Ithaca: Cornell University Press.
- Hallerberg, Mark/Strauch, Rolf/Von Hagen, Jürgen*, 2007: The design of fiscal rules and forms of governance in European Union countries, in: *European Journal of Political Economy*, 23 (2), S. 338-359.
- Hallerberg, Mark/Strauch, Rolf/von Hagen, Jürgen*, 2009: *Fiscal Governance in Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hallerberg, Mark/Strauch, Rolf/von Hagen, Jürgen*, 2001: The Use and Effectiveness of Budgetary Rules and Norms in EU Member States, Report Prepared for the Dutch Ministry of Finance. Internetquelle (24.1.2008): [http://www.minfin.nl/binaries/minfin/assets/pdf/old/budgetary\\_rules\\_in\\_eu\\_2001.pdf](http://www.minfin.nl/binaries/minfin/assets/pdf/old/budgetary_rules_in_eu_2001.pdf)
- Hibbs, Douglas*, 1977: Political Parties and Macroeconomic Policy, in: *American Political Science Review* 71 (4), S. 1467-1487.
- Inman, Robert P./Rubinfeld, Daniel*, 1997: Rethinking Federalism, in: *Journal of Economic Perspectives* 11 (4), S. 43-64.
- Jensen, Carsten/Mortensen, Peter Bjerre*, 2014: Government responses to fiscal austerity: The Effect of Institutional Fragmentation and Partisanship, in: *Comparative Political Studies*, forthcoming.
- Keman, Hans*, 2000: Federalism and Policy Performance. A Conceptual and Empirical Inquiry, in: *Wachendorfer-Schmidt, Ute* (Hg.), *Federalism and Political Performance*, London/New York: Routledge, S. 196-227.
- Kitschelt, Herbert*, 2001: Partisan Competition and Welfare State Retrenchment: When Do Politicians Choose Unpopular Policies?, in: *Pierson, Paul* (Hg.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford/New York: Oxford University Press, S. 265-302.
- Kittel, Bernhard*, 1999: Sense and sensivity in pooled analysis of political data, in: *European Journal of Political Research* 35 (2), S. 225-253.
- Kittel, Bernhard*, 2005: Pooled Analysis in der ländervergleichenden Forschung: Probleme und Potenziale, in: *Kropp, Sabine/Minkenber, Michael* (Hg.), *Vergleichen in der Politikwissenschaft*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 96-115.
- Kittel, Bernhard*, 2006: A Crazy Methodology? On the Limits of Macro-Quantitative Social Science Research, in: *International Sociology* 21 (5), S. 647-677.
- Kittel, Bernhard/Obinger, Herbert*, 2003: Political parties, institutions, and the dynamics of social expenditure in times of austerity, in: *Journal of European Public Policy* 10 (1), S. 20-45.
- Kohl, Jürgen*, 1985: *Staatsausgaben in Westeuropa: Analysen zur langfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen*, Frankfurt/Main: Campus Verlag.
- Korpi, Walter*, 1980: Social Policy and Distributional Conflict in the Capitalist Democracies, in: *West European Politics* 3(3), S. 296-316.
- Lehmbruch, Gerhard*, 1982: *Patterns of corporatist policy-making*, London: Sage.
- Lijphart, Arend*, 1999: *Patterns of Democracy*, New Haven/London: Yale University Press.
- Maddala, Gangadharrao S.*, 1998: Recent Developments in Dynamic Econometric Modelling: A Personal Viewpoint, in: *Political Analysis* 7(1), S. 59-87.
- Mierau, Jochen O./Jong-A-Pin, Richard/de Haan, Jakob*, 2007: Do political variables affect fiscal policy adjustment decisions? New empirical evidence, in: *Public Choice* 133 (3), S. 297-319.
- Mulas-Granados, Carlos*, 2006: *Economics, Politics and Budgets. The Political Economy of Fiscal Consolidations in Europe*, Houndmills/Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Neck, Reinhard/Sturm, Jan-Egbert* (Hg.), 2008: *Sustainability of Public Debt*, Cambridge (MA)/London: MIT Press.

- Nordhaus, William D.*, 1975: The Political Business Cycle, in: *Review of Economic Studies*, 42 (2), S. 169-190.
- Olson, Mancur*, 1982: *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, New Haven/London: Yale University Press.
- Perotti, Roberto/Kontopoulos, Yianos*, 2002: Fragmented fiscal policy, in: *Journal of Public Economics*, 86 (2), 191-202.
- Persson, Torsten/Svensson, Lars*, 1989: Why a Stubborn Conservative Government Would Run a Deficit: Policy with Time-Inconsistent Preferences, in: *Quarterly Journal of Economics* 104 (2), S. 325-345.
- Pierson, Paul*, 1994: *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul*, 1996: The New Politics of the Welfare State, in: *World Politics* 48 (2), S. 143-179.
- Rhodes, Martin*, 2003: Challenges to Welfare: External Constraints, in: *Pierson, Christopher/Castles, Francis G* (Hg.), *The Welfare State Reader*, Cambridge: Polity Press, S. 257-262.
- Rodden, Jonathan*, 2004: Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement, in: *Comparative Politics*, 36 (4), S. 481-500.
- Rose, Richard/Davies, Philip*, 1994: *Inheritance in Public Policy: Change without choice in Britain*, New Haven/London: Yale University Press.
- Ross, Fiona*, 2000: Beyond Left and Right: The New Partisan Politics of Welfare, in: *Gouvernance*, 13, S. 155-183.
- Roubini, Nouriel/Sachs, Jeffrey*, 1989: Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies, in: *European Economic Review* 33 (5), S. 903-938.
- Sayrs, Louis W.*, 1989: *Pooled Time Series Analysis*, Newbury Park/London/New Delhi: Sage.
- Schmidt, Manfred G.*, 1993: Theorien der internationalen vergleichenden Staatstätigkeitsforschung, in: *Héritier, Adrienne* (Hg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung* (PVS-Sonderheft 24), Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 371-393.
- Schmidt, Manfred G.*, 1996: When parties matter: A review of the possibilities and limits of partisan influence on public policy, in: *European Journal of Political Research*, 30 (2), S. 155-183.
- Schmidt, Vivian*, 2001: The politics of economic adjustment in France and Britain: when does discourse matter?, in: *Journal of European Public Policy*, 8 (2), S. 247-264.
- Schmitter, Philippe C.*, 1979: *Trends toward corporatist intermediation*, Beverly Hills: Sage.
- Shepsle, Kenneth A./Weingast, Barry*, 1981: Political Preferences for the Pork Barrel: A Generalization, in: *American Journal of Political Science*, 25 (1), S. 96-111.
- Siaroff, Alan*, 1999: Corporatism in 24 industrial democracies: Meaning and measurement, in: *European Journal of Political Research*, 36 (2), S. 275-305.
- Siegel, Nico A.*, 2002: *Baustelle Sozialpolitik. Konsolidierung und Rückbau im internationalen Vergleich*, Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Stegarescu, Dan*, 2005: Public Sector Decentralisation: Measurement Concepts and Recent International Trends, in: *Fiscal Studies*, 26 (3), S. 301-333.
- Tsebelis, George*, 1995: Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism, in: *British Journal of Political Science*, 25 (3), S. 289-325.
- Tsebelis, George*, 2002: *Veto Players. How Political Institutions Work*, Princeton: Princeton University Press.
- Vis, Barbara/Van Kersbergen, Kees*, 2007: Why and how do political actors pursue risky reforms, in: *Journal of Theoretical Politics*, 19 (2), S. 153-172.
- von Hagen, Jürgen*, 1992: Budget Procedures and Fiscal Performance in the European Communities, in: *European Economy, Economic Papers*, 96.
- von Hagen, Jürgen/Harden, Ian*, 1995: Budget processes and commitment to fiscal discipline, in: *European Economic Review*, 39 (3-4), S. 771-779.
- von Hagen, Jürgen/Strauch, Rolf*, 2001: Fiscal Consolidations: Quality, economic conditions, and success, in: *Public Choice*, 109 (3-4), S. 327-346.
- Wagner, Adolph*, 1911: Staat (in nationalökonomischer Sicht), in: *Elster, Ludwig* (Hg.), *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, Jena: Gustav Fischer Verlag, S. 727-739.
- Wagschal, Uwe*, 1996: *Staatsverschuldung. Ursachen im internationalen Vergleich*, Opladen: Leske + Budrich.

- Wagschal, Uwe, 1999: Blockieren Vetospieler Steuerreformen?, in: Politische Vierteljahresschrift, 40 (4), 628-640.
- Wagschal, Uwe, 2003: Wer ist schuld an den Schulden?, in: *Obinger, Herbert/Wagschal, Uwe/Kittel, Bernhard* (Hg.), Politische Ökonomie, Opladen: Leske + Budrich, S. 289-320.
- Wagschal, Uwe, 2005: Steuerpolitik und Steuerreformen im internationalen Vergleich, Münster: Lit Verlag.
- Wagschal, Uwe, 2011: Allheilmittel oder Budgetmimikry: Wie wirksam sind Verschuldungsgrenzen zur Haushaltskonsolidierung?, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, 9 (3), S. 352-382.
- Wagschal, Uwe/Wenzelburger, Georg, 2008a: Die Rückgewinnung staatlicher Handlungsfähigkeit. Staatsverschuldung und Haushaltskonsolidierung im internationalen Vergleich in: *der moderne Staat*, 1 (1), S. 141-164.
- Wagschal, Uwe/Wenzelburger, Georg, 2008b: Haushaltskonsolidierung, Wiesbaden: VS Verlag.
- Wagschal, Uwe/Wenzelburger, Georg, 2008c: Roads to Success: Budget Consolidations in OECD Countries, in: Journal of Public Policy, 28 (3), S. 309-339.
- Wagschal, Uwe/Wenzelburger, Georg, 2009: Determinanten der Haushaltskonsolidierung der Bundesländer, in: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, 3 (1), S. 33-58.
- Wagschal, Uwe/Wenzelburger, Georg, 2012: When do governments consolidate? A quantitative comparative analysis of 23 OECD countries, in: Journal of Comparative Policy Analysis, 14 (1), S. 45-71.
- Wagschal, Uwe/Wenzelburger, Georg/Metz, Thomas/Jäkel, Tim, 2009a: Konsolidierungsstrategien der Bundesländer, in: *Wagschal, Uwe/Wintermann, Ole/Petersen, Thiess* (Hg.), Konsolidierungsstrategien der Bundesländer, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, S. 17-424.
- Wagschal, Uwe/Wenzelburger, Georg/Petersen, Thiess/Wintermann, Ole, 2009b: Determinanten der Staatsverschuldung in den deutschen Bundesländern, in: Wirtschaftsdienst, 83 (3), S. 204-212.
- Weaver, Kent R., 1986: The politics of blame avoidance, in: Journal of Public Policy, 6 (4), S. 371-391.
- Wehner, Joachim, 2010: Legislatures and the Budget Process, Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Weingast, Barry/Marshall, William J., 1988: The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislators, Like Firms, Are Not Organized as Markets, in: Journal of Political Economy, 96 (1), S. 132-163.
- Wenzelburger, Georg, 2009a: The analysis of budget consolidations. Concepts, research designs and measurement, in: Journal of Economic and Social Measurement, 34 (4), S. 269-291.
- Wenzelburger, Georg, 2009b: Interaktiv, indirekt und nur stellenweise: Wie Parteien Budgetkonsolidierungen beeinflussen, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 19 (4), S. 493-531.
- Wenzelburger, Georg, 2010: Haushaltskonsolidierungen und Reformprozesse, Münster: Lit Verlag.
- Wenzelburger, Georg, 2011: Political Strategies and Fiscal Retrenchment: Evidence from Four Countries, in: West European Politics, 34 (6).
- Zohlnhöfer, Reimut, 2007: The Politics of Budget Consolidation in Britain and Germany: The Impact of Blame Avoidance Opportunities, in: West European Politics, 30 (5), S. 1120 -1138.
- Zohlnhöfer, Reimut, 2009: Globalisierung der Wirtschaft und finanzpolitische Anpassungsreaktionen in Westeuropa, Baden-Baden: Nomos.
- Zohlnhöfer, Reimut, 2008: Stand und Perspektiven der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung, in: *Janning, Frank/Toens, Karin* (Hg.), Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen, Wiesbaden: VS Verlag, S. 157-174.
- Zohlnhöfer, Reimut/Obinger, Herbert/Wolf, Frieder, 2008: Partisan Politics, Globalization, and the Determinants of Privatization Proceeds in Advanced Democracies (1990-2000), in: Governance, 21 (1), S. 95-121.

#### *Anschrift des Autors:*

Dr. Georg Wenzelburger, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Seminar für Wissenschaftliche Politik, Werthmannstr. 12, 79085 Freiburg i.Brsrg.

E-Mail: georg.wenzelburger@politik.uni-freiburg.de

# Schwerpunkt: Können Demokratien sparen?

Reimut Zohlnhöfer

## Machen Parteiensysteme einen Unterschied? Die Struktur des Parteienwettbewerbs und die Kürzung von Sozialausgaben in Westeuropa<sup>1</sup>

### Zusammenfassung

In der Literatur wird argumentiert, dass unterschiedliche Parteiensystemkonstellationen unterschiedliche Opportunitätsstrukturen für Kürzungspolitik schaffen. Uneinigkeit herrscht allerdings darüber, welche Charakteristika des Parteienwettbewerbs Sparpolitik erleichtern oder erschweren. Die entsprechenden Hypothesen, die vor allem von *Christopher Green-Pedersen* und *Herbert Kitschelt* entwickelt wurden, werden im vorliegenden Aufsatz mittels einer vergleichenden Fallstudie der sozialpolitischen Kürzungspolitik in Dänemark, Deutschland, Großbritannien und den Niederlanden zwischen dem Beginn der 1980er Jahre und der Finanzkrise 2007 überprüft. Dabei ergibt sich erstens, dass Pivotalsysteme wohlfahrtsstaatliche Kürzungspolitik erleichtern. Zweitens zeigt sich, dass bürgerliche Parteien Sozialkürzungen nur unter günstigen Bedingungen durchsetzen können. Linke Regierungen müssen als natürliche Verteidiger des Wohlfahrtsstaates weniger den Zorn der Wähler fürchten, was Kürzungen erleichtert. Doch diese Parteien wollen in den meisten Fällen keine Kürzungen durchsetzen. Drittens kann hoher Problemdruck Regierungen jedweder parteipolitischer Couleur zu Kürzungspolitik veranlassen.

*Schlagworte:* Parteienwettbewerb, Sparpolitik, Wohlfahrtsstaat, Parteiensystem, Westeuropa

### Abstract

Do Party Systems Matter? Electoral Competition and Welfare Retrenchment in Western Europe  
Previous research has argued that diverging configurations of electoral competition induce differing opportunity structures for welfare state retrenchment. The literature does not agree on the specific characteristics of party system constellations that facilitate or impede retrenchment, however. This paper presents results of a comparative case study of the politics of welfare state retrenchment in Denmark, Germany, the Netherlands and the United Kingdom between the early 1980s and the eve of the financial crisis to test the competing hypotheses put forward by *Christopher Green-Pedersen* and *Herbert Kitschelt*. It turns out that pivotal party systems make retrenchment easier. Furthermore, bourgeois parties only engage in retrenchment under particularly favorable circumstances while left parties as traditional supporters of the welfare state are somewhat shielded from voter discontent and can thus retrench slightly easier. Finally, pressing problems can induce all governments to retrench.

*Key words:* Electoral competition, Welfare State Retrenchment, Social Policy, Party system, Western Europe

## 1. Einleitung

Die Durchsetzung von Sparpolitik gilt als politisch schwierig, weil Ausgabenkürzungen bei den Wählern unpopulär sind und deshalb zukünftige Wahlerfolge gefährden können – das zumindest nehmen die meisten politischen Akteure an. In besonderer Weise gilt diese

Annahme in Bezug auf den Wohlfahrtsstaat, von dessen Leistungen ein erheblicher Teil der Wähler direkt oder indirekt profitiert. Weil mit Sozialpolitik demnach erhebliche Teile der Wählerschaft mobilisierbar sind, sollten sich hier auch die Effekte besonders deutlich niederschlagen, die vom Wettbewerb konkurrierender Parteien um Wählerstimmen und Regierungsbeteiligung ausgehen. In Zeiten „permanenter Austerität“, in denen nicht mehr die Wohlfahrtsstaatsexpansion auf der Agenda steht, sondern der Um- oder gar Rückbau des Wohlfahrtsstaates, sollte der Parteienwettbewerb demnach, so die einflussreiche These *Paul Piersons* (1994, 1996), eine besonders wichtige Rolle spielen, und zwar in dem Sinne, dass er nennenswerte Sozialkürzungen verhindert.

Allerdings hat sich auch gezeigt, dass Sparpolitik thematisiert und kritisiert, sprich: politisiert werden muss, damit sie wahlpolitisch bedeutsam wird (vgl. *Armingeon/Giger* 2008 sowie *Giger* in diesem Heft). Wenn es der Regierung dagegen gelingt, die Sparpolitik aus dem Parteienwettbewerb herauszuhalten, sollten Ausgabenkürzungen politisch weniger gefahrlieh sein und daher auch öfter vorkommen. Somit erscheint es für die Frage nach der Durchsetzbarkeit von Sparpolitik relevant, die Bedingungen, unter denen Sparpolitik politisiert wird, genauer zu erforschen. Für sozialpolitische Kürzungspolitik ist in diesem Zusammenhang argumentiert worden, dass es die Konstellation des Parteienwettbewerbs sein könnte, die für diese Unterschiede verantwortlich ist (z.B. *Kitschelt* 2001, *Green-Pedersen* 2001, 2002). Während aber das zentrale Argument – die Konstellation des Parteienwettbewerbs spielt eine wichtige Rolle – von den entsprechenden Autoren geteilt wird, bestehen hinsichtlich der Eigenschaften eines Parteiensystems, die für wohlfahrtsstaatliche Reformpolitik förderlich sind, deutliche Unterschiede.

Ein empirischer Vergleich der verschiedenen Ansätze steht bislang allerdings noch aus. Ziel dieses Beitrages ist es daher, empirisch zu untersuchen, welche Aspekte einer Parteienwettbewerbskonstellation potenziell unpopuläre wohlfahrtsstaatliche Reformpolitik erleichtern und welche sie eher erschweren. Dazu werde ich zunächst die zentralen Ansätze zum Einfluss von Parteienwettbewerbskonstellationen auf sozialpolitische Kürzungspolitik etwas ausführlicher vorstellen. Dabei greife ich auf die Analysen von *Herbert Kitschelt* (2001) und *Christoffer Green-Pedersen* (2001, 2002) zurück, bei denen es sich um die einschlägigen Untersuchungen handelt, die in der Literatur breit rezipiert worden sind. Anschließend sollen die entsprechenden Hypothesen auf der Basis der Ergebnisse von vergleichenden Fallstudien empirisch getestet werden. Der Beitrag endet mit einer kurzen Zusammenfassung.

## 2. Parteienwettbewerb und unpopuläre Sozialreformen: Die theoretischen Perspektiven

Im Folgenden wird kritisch nachvollzogen, in welcher Weise die Konstellation des Parteienwettbewerbs *Kitschelt* und *Green-Pedersen* zufolge wohlfahrtsstaatliche Kürzungspolitik beeinflussen soll.

### 2.1 Green-Pedersens Argument

*Christoffer Green-Pedersen* (2001; 2002: S. 31-39) geht von Parteien aus, die vor allem an einer Regierungsbeteiligung interessiert sind, daneben aber auch – soweit beides nicht

ohnein Hand in Hand geht – möglichst viele Stimmen auf sich vereinigen wollen. Insofern werden sie nur dann an die Kürzung von Sozialleistungen denken, wenn diese aus ihrer Sicht notwendig ist, um die wirtschaftliche Entwicklung zu verbessern. Dagegen spielen unterschiedliche programmatische Ausrichtungen der Parteien, die etwa dazu führen könnten, dass rechte Parteien eher gewillt sind, sich an wohlfahrtsstaatliche Kürzungspolitik heranzutrauen als linke Parteien, bei *Green-Pedersen* keine Rolle.

Wenn eine solche Politik des sozialpolitischen Rückbaus aber verfolgt werden soll, ohne dass es zum Verlust der Regierungsbeteiligung kommt, müssen die Wähler *Green-Pedersen* zufolge überzeugt werden, dass die entsprechenden Reformen notwendig und die Lasten fair verteilt sind. Hierbei mache es einen erheblichen Unterschied, welche Partei diese Politik vertreten müsse, da Parteien von den Wählern bestimmte Kompetenzen zugeschrieben würden (,Issue Ownership‘; vgl. dazu auch *Ross* 2000; *Jensen* 2010).

Linken Parteien werde von den Wählern unterstellt, den Wohlfahrtsstaat ausbauen zu wollen, während ihre wirtschaftspolitische Kompetenz skeptischer eingeschätzt werde. Umgekehrt verhalte es sich bei Parteien auf der rechten Seite des politischen Spektrums, seien es liberale oder konservative Parteien. Diesen werde eine hohe wirtschaftspolitische Kompetenz zugeschrieben, während ihnen gleichzeitig unterstellt werde, den Sozialstaat kritisch zu betrachten. Christdemokratische Parteien stehen nach *Green-Pedersen* zwischen diesen beiden Blöcken. Sie werden dort, wo sie zentrale politische Akteure sind, als wohlfahrtsstaatsfreundlich wahrgenommen (wenngleich etwas weniger als die linken Parteien), gelten aber als kompetenter als linke Parteien, was die Wirtschaftspolitik angeht. Zudem gälten Christdemokraten als besonders um Kompromisse und soziale Integration bemüht.

Diese Wahrnehmungen der Wähler böten den Parteien sehr unterschiedliche Opportunitätsstrukturen für wohlfahrtsstaatliche Rückbaupolitik. Wenn beispielsweise rechte Parteien Kürzungsmaßnahmen durchsetzen wollten, würden die Wähler skeptisch reagieren, weil sie annähmen, die rechte Partei wolle lediglich ihre Policypräferenz für einen weniger stark ausgebauten Wohlfahrtsstaat durchsetzen. Linke Parteien dagegen hätten wesentlich bessere Chancen, dass die Wähler ihnen abnähmen, Kürzungen seien unausweichlich, weil ihnen von den Wählern ja unterstellt werde, dass sie eigentlich einen ausgebauten Wohlfahrtsstaat bevorzugen. Christdemokratische Parteien nähmen auch hinsichtlich der Legitimierung von wohlfahrtsstaatlicher Kürzungspolitik eine Mittelposition ein, da sie von den Wählern als, wenn man so will: moderate Sozialstaatsparteien betrachtet werden, denen zwar in höherem Maße als rechten Parteien, aber in geringerem Maße als linken Parteien geglaubt werde, dass Einschnitte bei Sozialprogrammen notwendig seien. Zudem sei die Orientierung an Konsens und sozialem Ausgleich hilfreich für die Durchsetzung sozialpolitischer Kürzungen.

Gleichwohl entscheide nicht allein die parteipolitische Färbung der Regierung bzw. die zugeschriebene sozialpolitische Kompetenz einer Partei darüber, ob sie sich trotz der elektoralen Gefahren an sozialpolitische Rückbaumaßnahmen herantraue. Vielmehr spiele die Wettbewerbssituation eine entscheidende Rolle: Wenn es eine Partei gibt, die glaubwürdig geplante Einschnitte kritisieren kann, wird die fragliche Politik viel schwerer durchsetzbar sein, als wenn es an einer solchen Politik keine (glaubwürdige) Kritik von Konkurrenten im Wettbewerb um Wählerstimmen gibt. Entsprechend unterscheidet *Green-Pedersen* zwei Parteiensystemtypen mit grundlegend unterschiedlichen Wettbewerbsmustern, die er Blocksysteme und Pivotalssysteme nennt.

In Pivotalssystemen existiert eine Mittepartei, häufig eine christdemokratische Partei, ohne die es kaum möglich ist, eine Regierung zu bilden und die sich daher als Koaliti-



onspartner entweder eine rechte oder eine linken Partei aussuchen kann. Um an der Regierung beteiligt zu werden, müssen daher sowohl die linke als auch die rechte Partei die programmatische Distanz zur pivotalen Partei verringern, um für diese als Koalitionspartner möglichst attraktiv zu sein. Das bedeutet, dass für diese Parteien die Orientierung an Ämtern und Stimmen auseinanderfällt und sie unter Umständen auf eine Strategie der Stimmenmaximierung verzichten müssen, um eine Regierungsbeteiligung zu erreichen. Wenn nun die Mittepartei eine Politik der sozialpolitischen Einschnitte für notwendig hält, wird sie hier auf relativ wenig parteipolitischen Widerstand treffen. Die rechte Partei könnte eine solche Politik ohnehin nicht glaubwürdig kritisieren, aber auch die linke Partei würde eine dauerhafte Opposition gegen die Sozialkürzungen mit dem Ausschluss aus der Regierung bezahlen.

In Block- oder bipolaren Parteiensystemen dagegen stehen sich ein linker und ein rechter Block, der jeweils aus einer oder mehreren Parteien bestehen kann, gegenüber, während es nennenswerte Mitteparteien nicht gibt. Derjenige Block, der die meisten Stimmen bei einer Wahl gewinnt, übernimmt die Regierung, sodass Stimmenmaximierung und  amtermaximierung zusammenfallen. In einer solchen Konstellation wird es unter einer rechten Regierung kaum zu sozialpolitischen Kürzungen kommen, weil eine solche Politik wahlpolitisch höchst riskant ist. Wie gesehen würden die Wähler vermutlich annehmen, dass es sich bei den Einschnitten lediglich um die Durchsetzung der Präferenzen der rechten Partei(en) nach einem schlanken Wohlfahrtsstaat handelt – eine Wahrnehmung, die durch die scharfe Kritik der linken Opposition nochverst arkt auftreten dürfte. Linke Parteien könnten dagegen – einer Nixon-goes-to-China-Logik folgend – eher in der Lage sein, Kürzungen durchzusetzen, da die Wähler annehmen, dass die linken Parteien lieber auf die Einschnitte verzichten würden, und die rechte Opposition die Kürzungen kaum glaubwürdig kritisieren könnte.

Diese Logik gilt in dieser Form allerdings vermutlich nur für bipolare Parteiensysteme, in denen die rechte Seite von marktliberalen, also konservativen oder liberalen Parteien besetzt ist. Ist dagegen der zentrale Akteure im rechten Spektrum die Christdemokratie, sollten andere Zusammenhänge gelten (vgl. dazu *Green-Pedersen* 2002, S. 148). So sollte es die Existenz einer christdemokratischen Opposition, die mit erheblicher Glaubwürdigkeit sozialpolitische Einschnitte kritisieren kann, auch dem linken Block schwerer als in Blocksystemen mit marktliberalen Parteien machen, Kürzungen durchzusetzen, während sich umgekehrt eine christdemokratische Regierung leichter als eine liberale oder konservative mit der Durchsetzung von Kürzungen tun sollte. Die günstigsten Voraussetzungen für sozialpolitischen Rückbau sollten in einer solchen Konstellation vorliegen, wenn Christdemokraten und Sozialdemokraten als die Parteien, die im Ruf stehen, sozialpolitischen Rückbaumaßnahmen am kritischsten gegenüberzustehen, eine Große Koalition bilden.

Aus *Green-Pedersens* Überlegungen lassen sich demnach folgende Hypothesen ableiten (vgl. *Green-Pedersen* 2002, S. 62f.):

- 1) In pivotalen Parteiensystemen kommt es zu stärkeren Einschnitten als in Blocksystemen.
- 2) In Blocksystemen kommt es zu stärkeren Kürzungen, wenn der linke Block die Regierung stellt.
- 3) In pivotalen Systemen kommt es zu weiterreichendem Rückbau, wenn die Mittepartei eine Koalition mit einer linken Partei eingeht.

Ergänzen ließen sich folgende zwei Hypothesen:

- 4) In Blocksystemen mit Christdemokraten sind die Kürzungen, die linke Regierungen vornehmen, geringer als in Blocksystemen mit liberalen oder konservativen Oppositionsparteien.
- 5) Die Kürzungen, die christdemokratische Regierungen in Blocksystemen vornehmen, sind größer als die rechter Regierungen in solchen Systemen.

## 2.2 Kitschelts Argument

*Herbert Kitschelt* (2001, S. 271-282) argumentiert, dass es nicht eine einzige Eigenschaft eines Parteiensystems sei, die unpopuläre Reformen am Wohlfahrtsstaat erleichtere oder erschwere. Vielmehr unterscheidet er vier verschiedene Aspekte eines Parteiensystems, die die Durchsetzbarkeit von Sozialreformen beeinflussen können. Der erste Faktor bezieht sich auf die Stärke einer Partei, die sich bereits geraume Zeit für eine liberale Ausrichtung der Wirtschafts- und Sozialpolitik eingesetzt hat. Ohne eine solche Partei, so *Kitschelts* Argument, kämen Kürzungen sozialer Leistungen erst gar nicht auf die politische Agenda. Allerdings sei es angesichts der Popularität des Wohlfahrtsstaates gleichzeitig notwendig, dass dessen Verteidiger an Glaubwürdigkeit einbüßen – entweder weil ihre eigene Politik gescheitert sei oder weil sie selbst zu radikale Positionen verträten. Gegenüber ungläubwürdigen Verteidigern des Wohlfahrtsstaates sei Kürzungspolitik schon deshalb leichter durchsetzbar, weil die Wähler keine ernstzunehmende Alternative mehr besäßen. Aus der gleichen Logik heraus sei es auch für sozialdemokratische Parteien, die mit einer wirtschaftsliberal ausgerichteten Partei konkurrieren müssten, leichter, selbst Kürzungen vorzunehmen, da ihre Konkurrenz diese Politik eben gleichfalls nicht glaubwürdig kritisieren könne. Obwohl das theoretische Argument hier also im Wesentlichen darauf abstellt, wie es um die Glaubwürdigkeit der Opposition gegen Kürzungspolitik bestellt ist, operationalisiert *Kitschelt* diesen Faktor lediglich durch die Stärke einer liberal-marktwirtschaftlich orientierten Partei.

Ein zweiter Punkt kommt hinzu. Die Kürzungspolitik mag zwar Wählerstimmen kosten, doch für die betroffene Parteiführung kommt es vor allem darauf an, weiterhin an der Regierung beteiligt zu bleiben. Gleichwohl wird eine solche Politik innerparteilich schwieriger durchsetzbar, wenn die Stimmenverluste substantiell sind und die Parteimitglieder sich deshalb zunehmend gegen die dafür verantwortliche Politik aussprechen. Wo postkommunistische oder links-libertäre Parteien fehlen bzw. schwach sind, die sich als Alternativen für Wähler eignen, die von der Sozialpolitik sozialdemokratischer Parteien enttäuscht sind, sind Kürzungen am Sozialstaat entsprechend leichter durchsetzbar. Nach derselben Logik sollten Kürzungen dort wahrscheinlicher werden, wo zentristische Parteien abwesend oder zu schwach sind, um als wahlpolitische Ausweichmöglichkeit für Wähler zu dienen, die mit der Kürzungspolitik christdemokratischer Regierungen nicht einverstanden sind (*Kitschelt* 2001, S. 276).

Die Argumentation hinsichtlich dieses zweiten Faktors ist allerdings insofern fragwürdig, als christdemokratische Parteien auf der theoretischen Ebene offenbar nicht als Gefahr für die Kürzungsbestrebungen sozialdemokratischer Regierungen angesehen werden. Bei der Operationalisierung werden sie dann aber ganz offensichtlich doch mitgewertet. Anders sind jedenfalls *Kitschelts* (2001, S. 298) Werte für die Stärke zentristi-

scher Parteien in Deutschland nicht zu erklären, wo es neben Christdemokraten und Sozialdemokraten gerade keine nennenswerten zentristischen Parteien gibt, die als Wohlfahrtsstaatsverteidiger auftreten können und nicht links-libertär sind.

Der dritte Faktor ist nicht im engeren Sinne eine Eigenschaft des Parteiensystems, da *Kitschelt* sich hier auf parteiinterne Muster der Willensbildung konzentriert. Demnach werden Massenparteien mit geringerer Wahrscheinlichkeit Kürzungspolitik verfolgen als sog. Rahmenparteien (framework parties), weil letztere ihren Führungen größeren Handlungsspielraum (und zwar eben auch zur Verfolgung von unpopulären Sozialreformen) gewähren und die geringere Zahl von Mitgliedern in solchen Parteien es auch einer kleinen Zahl neuer Aktivisten erlaubt, eine neue sozialpolitische Ausrichtung durchzusetzen. Darüber hinaus stellen laut *Kitschelt* klientelistische Beziehungen zwischen Parteien und Wählern ein Hemmnis für die Durchsetzung von sozialpolitischen Kürzungsreformen dar.

Als letzten relevanten Faktor nennt *Kitschelt* noch die Bedeutung der ökonomischen Konfliktlinie im Parteienwettbewerb. Hier nimmt er an, dass es in Ländern, in denen eine kulturelle Konfliktlinie dominiert, schwieriger ist, wohlfahrtsstaatliche Kürzungspolitik durchzusetzen.<sup>2</sup> In diesen Ländern sei die ökonomische Konfliktlinie nämlich durch einen zentristischen Kompromiss gleichsam stillgelegt. Ein Aktivieren dieser Konfliktlinie berge für die Parteiführung aber das Risiko, die eigene Anhängerschaft zu spalten, ohne unmittelbar neue Wähler gewinnen zu können. Da alle Parteien sich in der gleichen Lage befänden, seien entsprechende Initiativen unwahrscheinlich.

Tabelle 1: Konfigurationen des Parteienwettbewerbs nach *Kitschelt*

	Konfiguration 1	Konfiguration 2	Konfiguration 3	Konfiguration 4
Libérale Partei	sehr stark	stark	mäßig stark	schwach
Zentristische Parteien	sehr schwach oder abwesend	schwach bis mittel	stark	sehr stark
links-libertäre Konkurrenz	nicht existent	stark	mittel	mittel bis schwach
zentrale Konfliktlinie	ökonomisch	Ökonomisch (kulturell von Bedeutung)	Kulturell (ökonomisch von Bedeutung)	Kulturell (ökonomisch von Bedeutung)
Kürzungspotenzial	Hoch	Mittel	Gering	Sehr gering
Beispielländer	Großbritannien, USA, Australien, Neuseeland	Dänemark, Schweden	Niederlande, Belgien	Deutschland, Österreich, Japan, Frankreich, Italien (bis 1994)

Quelle: eigene Darstellung nach *Kitschelt* 2001.

Obwohl die Kombination dieser vier Faktoren eine Vielzahl möglicher Konstellationen denkbar erscheinen lässt, schlägt *Kitschelt* die Unterscheidung von lediglich vier Parteienwettbewerbskonfigurationen vor, die seiner Einschätzung nach die Empirie weitgehend abdecken (vgl. auch Tabelle 1). Die erste Konstellation ist durch zwei parteipolitische Hauptakteure gekennzeichnet, die sich in erster Linie auf der ökonomischen Konfliktlinie unterscheiden und von denen einer eine wirtschaftsliberale Position vertritt. Weder links-libertäre noch zentristische Parteien spielen hier eine Rolle. Entsprechend sollten die Chancen für wohlfahrtsstaatliche Kürzungspolitik in dieser Konstellation am günstigsten sein.

Konfiguration zwei ist ebenfalls stark von der ökonomischen Konfliktlinie geprägt. Neben Sozialdemokraten und marktliberalen Parteien existieren in dieser Konstellation

allerdings auch nennenswerte links-libertäre und rechts-autoritäre Konkurrenten, die es insbesondere sozialdemokratischen Parteien schwerer machen als in Konstellation 1, sozialpolitische Kürzungen vorzunehmen. Da aber keine nennenswerten bürgerlichen Wohlfahrtsstaatsverteidiger zur Wahl stehen und die links-libertären Parteien im Grunde lediglich die Option haben, die Sozialdemokraten an der Regierung zu halten, stehen die Chancen für sozialpolitischen Rückbau auch in dieser Konstellation nicht schlecht.

Schwieriger sind die Dinge in Konstellation 3. Hier spielt eine kulturelle Konfliktlinie eine erheblich größere Rolle, wenngleich die ökonomische Konfliktlinie nach wie vor relevant bleibt. Hinzu kommt, dass in dieser Konstellation vergleichsweise starke Christdemokraten zu Sozialdemokraten und Liberalen hinzutreten, und die Christdemokraten als weitere glaubwürdige Verteidiger des Wohlfahrtsstaates auftreten können. Kürzungspolitik kann in dieser Konstellation allenfalls von einer christlich-sozialdemokratischen Koalition durchgeführt werden, weil sonst stets eine Oppositionspartei als glaubwürdiger Verteidiger des Wohlfahrtsstaates auftreten kann. Aber selbst eine christlich-sozialdemokratische Koalition muss fürchten, Stimmen an die links-libertäre Konkurrenz zu verlieren, wenn sie sozialpolitische Kürzungen vornimmt.

Am ungünstigsten sind die Bedingungen für sozialpolitische Kürzungen *Kitschelt* zufolge in Konstellation 4. Zentrale Konfliktlinie sei hier die kulturelle, die dazu beitrage, dass die Parteien auf der rechten Seite des politischen Spektrums sozialpolitische Kompromisspositionen einnehmen, um ihr klassenübergreifendes Profil aufrechtzuerhalten. Marktliberale Parteien sind dagegen schwach, links-libertäre Parteien vergleichsweise stark. Auch in dieser Konstellation sind Kürzungsmaßnahmen allenfalls von Koalitionen zwischen Christ- und Sozialdemokraten zu erwarten. Der Druck, solche Reformen anzugehen, ist durch das Fehlen einer starken liberalen Partei allerdings gering, während die zu erwartenden Stimmenverluste einer solchen Politik angesichts starker links-libertärer Parteien erheblich sind.

Aus diesen Überlegungen lassen sich folgende Hypothesen ableiten:

- 1) Je stärker eine markt-liberale Partei ist, desto wahrscheinlicher ist sozialpolitischer Rückbau.
- 2) Je schwächer zentristische Parteien sind, desto wahrscheinlicher ist sozialpolitischer Rückbau.
- 3) Je schwächer links-libertäre Parteien sind, desto wahrscheinlicher ist sozialpolitischer Rückbau.
- 4) Je bedeutender die sozio-ökonomische Konfliktlinie ist, desto wahrscheinlicher wird sozialpolitischer Rückbau.

### 2.3 Die Ansätze im Vergleich

Vergleicht man die Argumentation beider Autoren, wird deutlich, dass sie in der Benennung von zwei zentralen Variablen übereinstimmen, deren Wirkungsweise aber unterschiedlich einschätzen, nämlich die Glaubwürdigkeit der Sozialstaatsverteidiger und die Beziehung zwischen Stimmenmaximierung und Ämtererwerb. Zum einen hängt bei *Kitschelt* eine sozialpolitische Rückbaupolitik nicht zuletzt von der Stärke marktliberaler Parteien ab, die diese Politik nämlich überhaupt erst auf die Agenda setzen und dann gegebenenfalls sogar ihre sozialdemokratische Konkurrenz zu einer solchen Politik verleiten. Dagegen werden die klassischen Sozialstaatsparteien in erster Linie als Blockierer

von Kürzungspolitik verstanden. Insofern müssen diese Sozialstaatsverteidiger möglichst ihre Glaubwürdigkeit verlieren, damit eine solche Politik durchsetzbar wird. Im Gegensatz dazu kommt es bei *Green-Pedersen* gerade auf die Glaubwürdigkeit der Verteidiger des Wohlfahrtsstaates an, die bei ihm nämlich nicht als Verhinderer von wohlfahrtsstaatlicher Kürzungspolitik betrachtet werden, sondern als deren glaubwürdige Architekten. Rechte Parteien dagegen können eine solche Politik aus *Green-Pedersens* Sicht nicht dauerhaft verfolgen, weil das ihre Abwahl zur Folge haben müsste.

Zum anderen gehen beide Autoren davon aus, dass der Zielkonflikt zwischen Stimmen- und Ämtergewinn relevant ist für die Möglichkeit, wohlfahrtsstaatliche Kürzungspolitik durchzusetzen. Wiederum unterscheidet sich allerdings der angenommene Wirkungsmechanismus. *Kitschelt* zufolge sollte der Zielkonflikt möglichst gering sein, um Kürzungen zu ermöglichen; entsprechend stellt er die Stärke links-libertärer und zentristischer Parteien ins Zentrum, die sich als Alternative für Wähler profilieren, die von der Kürzungspolitik einer Regierung enttäuscht sind. Dagegen sieht *Green-Pedersen* gerade in der Entkoppelung von Wahlergebnis und Regierungsbeteiligung eine günstige Bedingung für Sozialkürzungen und konzentriert sich daher auf die Mechanik der Regierungsbildung, also die Frage, ob es eine pivotale Partei gibt, die die Regierungsbildung weitgehend unabhängig vom Ausgang der Wahlen kontrollieren kann oder nicht.

Es sollte deutlich geworden sein, dass sich aus den beiden Ansätzen durchaus unterschiedliche Hypothesen darüber ableiten lassen, wo es in größerem Umfang zu Sozialkürzungen kommen sollte. Während *Kitschelt* das vor allem – und unabhängig von der jeweiligen parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung – in den Ländern seiner Konstellation 1 erwartet, ist *Green-Pedersen* zufolge das Potenzial für Sozialkürzungen am größten in *Kitschelts* Konstellation 3. Allerdings hängt es für *Green-Pedersen* entscheidend davon ab, welche Partei jeweils an der Regierung ist, sodass bei ihm eher Regierungskonstellationen als Länder zu vergleichen sind.

### 3. Wer hat Recht? Ein empirischer Vergleich

Um die Erklärungskraft der beiden Ansätze abschätzen zu können und die relevanten Mechanismen zu identifizieren, die die Umsetzung unpopulärer Entscheidungen erleichtern oder erschweren, wird im Folgenden auf vergleichende Fallstudien zurückgegriffen. Daher habe ich die sozialpolitischen Willensbildungsprozesse in Großbritannien, Dänemark, den Niederlande und Deutschland zwischen den frühen 1980er Jahren und dem Vorabend der Finanzkrise analysiert. Die ausgewählten Länder sind jeweils typische Beispiele für *Kitschelts* Parteiensystemkonstellationen, erlauben es aber auch, *Green-Pedersens* Überlegungen zu überprüfen. Der Untersuchungszeitraum dürfte ebenfalls gut geeignet sein, umfasst er doch praktisch die gesamte Ära des Sozialrückbaus.<sup>3</sup> Die Analyse der Willensbildungsprozesse basiert neben der Sekundärliteratur, Aggregatdaten und Quellen auch auf über 40 Interviews mit Entscheidungsträgern in den vier Ländern.

Ich werde die Ergebnisse der Fallstudien im Folgenden nicht im Einzelnen vorstellen, sondern nur zusammenfassend präsentieren,<sup>4</sup> und ich werde mich dabei auf die zentralen Mechanismen konzentrieren, die laut *Kitschelt* und *Green-Pedersen* einen Einfluss auf die Durchsetzbarkeit von Sozialkürzungen haben.

### 3.1 Green-Pedersens Ansatz im empirischen Test

#### Pivotalssysteme

Die Erwartung, dass pivotale Parteiensysteme sozialpolitische Kürzungspolitik erleichtern, bestätigt sich in der Tat. So kam es in Deutschland schon gegen Ende der 1970er und zu Beginn der 1980er Jahre unter der sozial-liberalen Koalition zu Sozialkürzungen. Dieser relativ frühe Beginn der Kürzungspolitik unter einer sozialdemokratisch geführten Bundesregierung lässt sich in erster Linie auf die pivotale Position der FDP zurückführen. Da die beiden großen Volksparteien eine Große Koalition vermeiden wollten, aber beide nicht in der Lage waren, eine eigene absolute Mehrheit im Bundestag zu erlangen, kam es für beide darauf an, die FDP als Koalitionspartner zu gewinnen, der somit die Rolle der pivotalen Partei zufiel. Die FDP insistierte ab Ende der 1970er Jahre aber auf einer Konsolidierung der Sozialhaushalte und stellte ihren sozialdemokratischen Koalitionspartner vor die Wahl, entweder diese Sozialkürzungen mitzutragen oder die Regierungsmacht zu verlieren (*Scharpf* 1987; *Alber* 1989; *Schmidt* 2005). Vor diese Alternative gestellt, entschied sich die SPD bis zum Sommer 1982 für eine ganze Reihe von Sozialkürzungen, ehe die Koalition doch zerbrach. Obwohl die Unionsparteien als Sozialstaatsparteien durchaus glaubwürdig gegen die sozial-liberalen Sozialkürzungen hätten opponieren können, taten sie dies kaum. Der Grund dafür ist darin zu sehen, dass CDU und CSU die FDP aus der sozial-liberalen Koalition herauslösen mussten, um an die Regierung gelangen zu können, sodass sie ihre eigenen inhaltlichen Ziele denen der Liberalen anpassen mussten. Nach dem Machtwechsel 1982 und dem Einzug der Grünen in den Bundestag, der das Ende des deutschen Pivotalsystems bedeutete (vgl. *Poguntke* 1999, S. 434), weil SPD und FDP nun gemeinsam keine Mehrheit mehr gehabt hätten, kritisierte die SPD die weiteren Sozialkürzungen der Regierung Kohl vehement (*Gohr* 2001) – eine Anpassung an die Programmatik der FDP war innerparteilich nicht mehr möglich, hätte aber angesichts der veränderten Parteiensystemkonstellation auch keine Machtperspektive mehr beinhaltet. Ab diesem Zeitpunkt ist das deutsche Parteiensystem also als Blocksystem zu interpretieren.

Auch in den Niederlanden trieb die Parteiensystemkonstellation die Sozialdemokraten zur Akzeptanz von Sozialkürzungen. Im niederländischen Parteiensystem konnten die Christdemokraten lange Zeit im Wesentlichen auswählen, ob sie mit Liberalen oder mit Sozialdemokraten regieren wollten. Da die Christdemokraten ab Mitte der 1970er Jahre zunehmend Sozialkürzungen als notwendig erachteten, die Sozialdemokraten diese aber nicht mittragen mochten, entschieden sich die Christdemokraten regelmäßig für eine Koalition mit den Rechtsliberalen (*Timmermans/Andeweg* 2000, S. 368; *Pennings* 2005, S. 39). Entsprechend konnten die Sozialdemokraten trotz außergewöhnlich guter Wahlergebnisse zwischen 1977 und 1989 gerade einmal neun Monate mitregieren. Vor diesem Hintergrund fokussierte die Partei in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre vor allen darauf, gegenüber den Christdemokraten ihre Regierungsfähigkeit unter Beweis zu stellen, um endlich wieder an die Regierung zu gelangen: Während die PvdA die ersten sozialpolitischen Einschnitte der Regierung Lubbers am Anfang der 1980er Jahre noch scharf kritisiert hatte, was ihr auch Rekordwerte in den Meinungsumfragen eingebracht hatte, vermied sie in den Wahlkämpfen von 1986 und erst recht von 1989 eine scharfe wirtschafts- und sozialpolitische Konfrontation mit den Regierungsparteien (vgl. *van der Eijk et al.* 1986; *Gladdish* 1987; *Wolinetz* 1990). Eine solche Konfrontation hätte zwar aller Wahr-

scheinlichkeit nach zusatztliche Stimmengewinne gebracht, doch hätte sie die Chancen auf eine Regierungsbeteiligung eher gesenkt. Daher verzichtete die PvdA auf massive Kritik, zog selbst sozialpolitische Kürzungen in Erwägung und erleichterte so die Durchsetzung der Kürzungen durch die ersten Regierungen Lubbers – erreichte aber 1989 schließlich auch die Beteiligung an der Regierung. Ähnlich verhielten sich die Sozialdemokraten im Wahlkampf 2006, als sie sehr zurückhaltend mit den unpopulären Sozialreformen der Regierung Balkenende umgingen. Wiederum ging es dabei darum, die eigenen Koalitionsoptionen zu wahren – und wiederum ermöglichte diese Zurückhaltung einerseits die Durchsetzung vergleichsweise unpopulärer Sozialreformen, andererseits aber die Regierungsbeteiligung der PvdA.

Die Funktionsweise des Parteiensystems zwang die Sozialdemokraten dann allerdings auch in der Regierungsverantwortung (insbesondere in der dritten Regierung Lubbers), sich selbst an sozialpolitischen Einschnitten zu beteiligen. Das lässt sich insbesondere an der Reform der Erwerbsunfähigkeitsrente zeigen (vgl. zum Folgenden *Hillebrand/Irwin* 1999). Obwohl diese Reform von Teilen der Parteibasis massiv kritisiert wurde und es zu einer regelrechten Austrittswelle kam und die Partei in den Umfragen abstürzte, wurden diese Kürzungen letztlich auch mit den Stimmen der Sozialdemokraten durchgesetzt. Der zentrale Grund dafür ist darin zu sehen, dass eine andere Entscheidung nicht nur das Ende der christlich-sozialdemokratischen Koalition bedeutet hätte, sondern neuerlich die Frage nach der Regierungsfähigkeit der PvdA aufgeworfen und eine sozialdemokratische Regierungsbeteiligung für längere Zeit unwahrscheinlich gemacht hätte.

### Blocksysteme mit rechten Regierungen

In Blockparteiensystemen lässt sich dagegen, wie von *Green-Pedersen* erwartet, immer wieder beobachten, dass Regierungen, insbesondere konservative Regierungen, vor unpopulären Maßnahmen zurückschrecken. In Dänemark beispielsweise gelangen der Regierung Schlüter in den ersten Jahren nach dem Regierungswechsel 1982 zwar einige sozialpolitische Einschnitte, die trotz massiver Kritik der sozialdemokratischen Opposition als Antwort auf eine schwere wirtschaftspolitische Krise auch bei den Wählern durchsetzbar waren. Nachdem die Krisenwahrnehmung angesichts der spürbaren Verbesserung der wirtschaftlichen Lage aber nach wenigen Jahren nachgelassen hatte, verlegte sich die Koalition eher wieder auf einen Ausbau des Wohlfahrtsstaates (*Goul-Andersen* 2000, S. 70-72; *Hallerberg* 2004, S. 174ff.; *Kvist/Ploug* 2008). Dieses Muster lässt sich auch bei der bürgerlichen Regierung zeigen, die nach 2001 in Dänemark im Amt war. Zu Sozialkürzungen kam es hier nur unter den Bedingungen einer informellen Großen Koalition, wenn also die Sozialdemokraten Strukturreformen des Wohlfahrtsstaates zustimmten, wie etwa bei der relativ umfassenden Sozialreform aus dem Jahr 2006 (*Bille* 2006, S. 72ff.) – ein Befund, der ganz mit den Erwartungen von *Green-Pedersen* übereinstimmt, werden auf diese Weise doch die unpopulären Reformen weitgehend aus dem Parteienwettbewerb herausgenommen.

Ein sehr ähnliches Muster fand sich in der Bundesrepublik ab der Mitte der 1980er Jahre – zu einem Zeitpunkt also, zu dem das Pivotalssystem durch das Aufkommen der Grünen nicht mehr existierte. Auch hier widmete sich die Regierung Kohl nicht zuletzt aus wahlpolitischen Gründen nach den nennenswerten Kürzungen der ersten Regierungsjahre wieder Leistungserhöhungen und verabschiedete die einzige größere Sozialkurzung der zweiten Hälfte der 1980er Jahre, die Rentenreform, mit Zustimmung der Sozialdemo-

kraten, wodurch der Parteienwettbewerb ebenfalls bereichsweise suspendiert wurde (Alber 2000; Schmidt 2005). Und sogar die Regierung Thatcher schreckte gelegentlich aus wahlpolitischen Gründen vor Sozialkürzungen zurück. 1981 verzichtete sie beispielsweise auf Einsparungen, die durch eine Erhöhung der Sozialleistungen um weniger als die Inflationsrate zu erreichen gewesen wären, weil sie als politisch nicht durchsetzbar galten (Gamble 1988, S. 109; Howe 1994, S. 189f.). Auch auf sozialpolitische Strukturreformen musste die Thatcher-Regierung in ihrer zweiten Amtszeit weitgehend verzichten, nachdem ein Strategiepapier mit einer Reihe unpopulärer Maßnahmen schon vor der Wahl in die Presse gelangt war und sich Thatcher daraufhin von dem Papier distanzieren musste (Howe 1994, S. 288). All diese Befunde befinden sich im Einklang mit den Erwartungen von *Green-Pedersen*.

Doch gerade die teilweise deutlichen Kürzungen, die zu Anfang der 1980er Jahre von der Regierung Thatcher in Großbritannien, aber in gewissem Umfang auch von der konservativen Regierung in Dänemark und der christlich-liberalen Koalition in Deutschland gegen den ausgeprägten Widerstand der jeweiligen sozialdemokratischen Oppositionsparteien durchgesetzt wurden, weisen darauf hin, dass *Green-Pedersens* Ansatz hier Lücken aufweist.<sup>5</sup> Am besten passen noch die Befunde von Einschnitten in den ersten Jahren der Regierung Kohl zu *Green-Pedersens* Erwartungen, weil die Wähler eben auch die CDU/CSU als Sozialstaatspartei wahrnahmen und deshalb in ihrer Mehrheit deren Argument akzeptierten, dass Sozialkürzungen notwendig seien, um die wirtschaftliche Entwicklung zu stabilisieren und damit letztlich die finanzielle Grundlage des Sozialstaates selbst zu sichern. Doch zu Einschnitten kam es auch unter den konservativen Regierungen in Großbritannien und Dänemark, die kaum darauf hoffen konnten, von den Wählern als natürliche Verteidiger des Wohlfahrtsstaates betrachtet zu werden – ein Befund, der *Green-Pedersens* Erwartungen widerspricht und *Kitschelts* Hypothese unterstützt.

Die Kürzungen, die diese beiden Regierungen insbesondere am Anfang der 1980er Jahre durchsetzten, weisen eine Reihe von Gemeinsamkeiten auf. Erstens konzentrierten sie sich auf den Bereich der Unterstützungsleistungen für Arbeitslose. Insbesondere die Regierung Thatcher setzte hier sehr weitreichende Kürzungen durch. Dies unterstützt den quantitativen Befund (Zohlnhöfer et al. 2012), dass die Kürzungslogik im Bereich des Arbeitslosengeldes sich weniger gut mit *Green-Pedersens* Ansatz erklären lässt. Vielmehr scheinen Kürzungen arbeitsmarktnaher Sozialleistungen wahlpolitisch weniger riskant zu sein, sodass sich insbesondere bürgerliche Parteien, für die Sozialkürzungen besonders gefährlich sind, hierauf konzentrieren, wenn sie Einschnitte ins soziale Netz wagen.

Zweitens ist auffällig, dass die Regierungen von einer expliziten Senkung des Leistungssatzes absahen, wie sie beispielsweise 1984 und 1993 in Deutschland durchgesetzt wurde. Stattdessen erreichten sie die Kürzungen über weniger offensichtliche Wege wie die Besteuerung des Arbeitslosengeldes, die Modifikation der Indexierungsregeln und das Einfrieren des Auszahlungshöchstbetrages. Dies ließe sich durchaus als Verschleierungsstrategie im Sinne der *politics of blame avoidance* interpretieren.

In eine ähnliche Richtung weist der Befund, dass es in diesen Ländern weniger zu Kürzungen bei den Sozialtransfers als vielmehr zu einer Begrenzung der Ausgaben für soziale Dienstleistungen kam, die weniger sichtbar und daher politisch auch weniger gefährlich war. Dieser Weg wurde angesichts besonders guter Voraussetzungen insbesondere in Dänemark eingeschlagen, wo nämlich die Kommunen für den überwiegenden Teil der öffentlichen Dienstleistungen verantwortlich sind, denen entsprechend strikte – und



sogar sanktionsbew ahrte – Ausgabenvorgaben gemacht wurden. Auf diese Weise waren die Kommunen in der Pflicht, die unpopulären Kürzungen bei sozialen Dienstleistungen durchzusetzen, während die Regierung den Konsolidierungserfolg verbuchen konnte, ohne auf die Kürzung von Sozialtransfers zurückgreifen zu müssen (*Goul Andersen* 2000; *Christiansen* 2008, S. 156). Ähnliches lässt sich für Großbritannien zeigen, wo beispielsweise in der Endphase der Regierung Major vor allem der NHS von strikter Ausgaben- disziplin betroffen war.

Drittens waren nennenswerte Sozialkürzungen möglich, wenn die sozialdemokratische Vorgängerregierung durch wirtschaftspolitische Misserfolge ihre eigene Glaubwürdigkeit als Sozialstaatsverteidigerin verloren hatte. Das trifft wiederum auf die dänische Regierung Schl ter, aber auch auf die Regierung Thatcher und die Regierung Kohl zu und erklärt, warum diese Regierungen am Anfang ihrer Amtszeiten eine Reihe von Sozialkürzungen durchsetzen konnten und diese Politik sogar zum Gewinnerthema bei Wahlen avancierte, wie bei der Bundestagswahl 1983 und der Folketing-Wahl 1984, die jeweils extrem gute Ergebnisse für die bürgerlichen Regierungen brachten, die eine Kürzungspolitik verfolgt hatten. Die Vorg ngerregierungen waren nach Einschätzung großer Teile der Wählerschaft gescheitert, wie sich in Großbritannien etwa am „Winter of discontent“ und in Dänemark am freiwilligen Rücktritt der Regierung J rgensen 1982 zeigte, aber auch im Fall der SPD, die zunächst noch in der Regierung für eine Reihe von Kürzungen verantwortlich zeichnete und anschließend nicht mehr glaubwürdig die Kürzungspolitik kritisieren konnte. Da die sozialdemokratischen Oppositionsparteien allerdings nach einigen Jahren wieder an Glaubwürdigkeit gewannen, schloss sich nun das Gelegenheitsfenster für die konservativen (und christdemokratischen) Wohlfahrtsstaatsreformer, sodass weitere Kürzungen nicht mehr durchgeführt wurden und man sich zumindest in Dänemark und Deutschland eher wieder dem Wohlfahrtsstaatsausbau widmete.

Ein anderes Muster lässt sich dagegen bei den Sozialkürzungen feststellen, die die Regierung Kohl in ihren letzten Regierungsjahren durchsetzte. Diese bezogen sich zwar auch auf arbeitsmarktnahe Sozialleistungen, aber auch die Rentenversicherung war beispielsweise betroffen. Verschleiерungsstrategien spielten ebenfalls eine eher untergeordnete Rolle und die SPD erwies sich nach weit über zehnjähriger Oppositionszeit wieder als eine glaubwürdige Verteidigerin des Wohlfahrtsstaates. Der Grund, warum die Regierung Kohl diese Reformen dennoch wagte, liegt darin, dass die wirtschafts-, insbesondere die beschäftigungspolitische Performanz so schlecht war, dass sie die Wiederwahl der Regierung in hohem Maße gefährdete (vgl. *Zohlh ofer* 2001). Um also eine Verbesserung der wirtschaftlichen Lage zu erreichen und damit womöglich doch noch die Wiederwahl sicherzustellen, sah sich die Koalition gezwungen, unpopuläre Sozialreformen durchzusetzen.

Es kann also festgehalten werden, dass entgegen *Green-Pedersens* Erwartungen auch rechte Parteien unter bestimmten Bedingungen Sozialkürzungen durchsetzen können. Zu diesen Bedingungen gehören mangelnde Glaubwürdigkeit der parteipolitischen Verteidiger des Wohlfahrtsstaates sowie günstige Gelegenheiten zum Verschleiern von Einschnitten. Regelm sig stellt zudem die Arbeitslosenunterstützung ein einfacheres Ziel dar als andere Sozialprogramme, weil Arbeitslose nicht in gleicher Weise wie andere Leistungsbezieher als Personen gelten, die sich nicht selbst helfen können. Darüber hinaus werden Regierungen, die mit Problemen konfrontiert sind, die ihre Wiederwahl erheblich in Frage stellen, bereit sein, auch unpopuläre Reformen in Angriff zu nehmen, wenn sie sich von den Reformen die Lösung der Probleme versprechen.

## Blocksysteme mit linken Regierungen

Dass, wie *Green-Pedersen* weiter erwartet, linke Regierungen sich in Blocksystemen leichter tun, Sozialleistungen zu kürzen, als bürgerliche, insbesondere konservative Regierungen, lässt sich in erster Linie am dänischen Beispiel belegen. Dort setzte die sozialdemokratische Regierung Nyrop Rasmussen einige Reformen durch, etwa hinsichtlich der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes und der Frühverrentung, die die konservative Vorgängerregierung zwar in Erwägung zog, an die sie sich letztlich aber nicht herantraute. In gewissem Umfang kann hier auch die Agenda 2010 der rot-grünen Koalition angeführt werden, die allerdings nur hinsichtlich der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe substanziell über das hinausging, was die Regierung Kohl bereits zwischen 1996 und 1998 verabschiedet und was die rot-grüne Regierung in ihren ersten Regierungsjahren wieder zurückgenommen hatte. Auch die Regierung Blair verabschiedete zu Beginn ihrer Regierungszeit einige unpopuläre Sozialkürzungen, etwa bei der Unterstützung für Alleinerziehende, doch waren dies vergleichsweise unbedeutende Änderungen, die zudem bald kompensiert wurden (*Cowley/Stuart* 2008, S. 106, 118). Trotz dieser Kürzungen und einer ganzen Reihe von marktorientierten Strukturreformen etwa im Gesundheits- und im Bildungswesen stand für die Labour Party ab 2000 allerdings zunächst sogar für lange Zeit der Ausbau des Wohlfahrtsstaates auf der Agenda (*Mullard/Swaray* 2008, S. 45ff.) – dies nicht zuletzt, weil weder von der wirtschaftlichen Entwicklung noch vom Zustand der Staatsfinanzen ein Kürzungsdruck ausging. Trotz anders gelagerter wirtschaftlicher und haushaltspolitischer Rahmenbedingungen setzte auch die deutsche rot-grüne Koalition nach ihrer Regierungsübernahme zunächst auf einen Ausbau von Sozialleistungen. In beiden Fällen zeigt sich also eine parteipolitische Präferenz linker Regierungen für einen Wohlfahrtsstaatsausbau, die *Green-Pedersen* nicht in sein Modell aufgenommen hat.

Das macht deutlich, dass es überhaupt nur unter sehr spezifischen – und bei *Green-Pedersen* anders als bei *Kitschelt* nicht näher diskutierten – Bedingungen zu sozialpolitischer Kürzungspolitik kommt. Dabei ist, wie schon die Einschnitte der Regierung Kohl in den 1990er Jahren verdeutlicht haben, der Problemdruck von entscheidender Bedeutung – oder genauer: die Wahrnehmung einer Regierungspartei, dass sie mit einem Problem in der wirtschaftspolitischen Performanz konfrontiert ist, das sich nicht ohne Sozialkürzungen angehen lässt, dessen Weiterbestehen aber die eigene Wiederwahl ernsthaft gefährdet. Wenn sich Regierungen in einer solchen Situation befinden, werden sie bereit sein, auch sonst unpopuläre Reformen in Angriff zu nehmen. Wenigstens im deutschen Fall spielte unter diesen Bedingungen dann die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung nur eine untergeordnete Rolle, wie sich an der Ähnlichkeit des sozialpolitischen Kürzungsprogramms der Regierung Kohl ab 1996 und der Regierung Schröder ab 2003 zeigen lässt.

Wenn dagegen der Problemdruck niedrig ist, kommt es auch nicht zu sozialpolitischen Kürzungen. Das wird auch an dem Fall deutlich, der *Green-Pedersen* zufolge ein noch höheres Kürzungspotenzial als sozialdemokratisch geführte Regierungen haben sollte, nämlich am Fall von Koalitionen aus Sozialdemokraten und Christdemokraten. Der einzige Fall, in dem diese Konstellation in den hier untersuchten Ländern in einem Blocksystem auftrat, war die deutsche Große Koalition unter Angela Merkel. Mit der Erhöhung des Renteneintrittsalters kam es zwar zu einer nennenswerten Kürzung, aber der Gesamtbefund für die Regierung Merkel deutet doch eher in die Richtung einer wahlpoli-

tisch motivierten Ausdehnung des Sozialschutzes (*Schmidt 2010; Zohlnhöfer 2010*). Dieses Ergebnis ist in *Green-Pedersens* Ansatz kaum zu erklären, wohl aber mit einer Variable aus *Kitschelts* Überlegungen, nämlich der Existenz einer weiteren Sozialstaatspartei in der Opposition, in diesem Fall der Linken, die einerseits den traditionellen Sozialstaatsparteien Stimmen abnimmt, wenn sie Sozialkürzungen vornehmen, andererseits aber von keiner der anderen Parteien als potenzieller Koalitionspartner akzeptiert wird.

### 3.2 Ein empirischer Test von Kitschelts Ansatz

Wie gesehen stehen bei *Kitschelt* als zentrale Variablen, die die Durchsetzbarkeit sozialpolitischer Kürzungen erleichtern, im Mittelpunkt: (1) der Verlust der Glaubwürdigkeit der Sozialstaatsparteien und die Stärke liberaler Parteien; (2) die Stärke links-libertärer und zentristischer Parteien, die sich als Alternative für Wähler anbieten, die Regierungsparteien nicht mehr unterstützen wollen, die sozialpolitische Leistungen gekürzt haben; (3) eine Parteiorganisation, die der Parteiführung großen Handlungsspielraum gibt sowie (4) die Bedeutung der sozio-ökonomischen Konfliktlinie. Daneben wird bei *Kitschelt* wirtschaftlicher Problemdruck als Variable genannt, die Sozialkürzungen wahrscheinlicher werden lässt. Wie schon gesehen spielt gerade der Problemdruck eine wichtige katalysierende Rolle. Da es sich dabei aber eben nicht um einen Teil der Parteienwettbewerbskonstellation handelt, werde ich diese Variable nicht weiter diskutieren. Auch auf eine Betrachtung der Parteiorganisation und der zentralen Konfliktlinie muss verzichtet werden. Die innerparteiliche Organisation, die durchaus in einer Reihe von Fällen eine Rolle gespielt hat, ist ebenfalls nicht im engeren Sinne eine Eigenschaft des Parteiensystems, während die Auswirkungen der Zentralität von Konfliktlinien in qualitativen Studien schwer überprüft werden kann.

Der Glaubwürdigkeitsverlust der striktesten Verteidiger des Sozialstaates spielt dagegen in der Tat eine besonders wichtige Rolle. Gerade in Dänemark und Großbritannien, aber auch in der Bundesrepublik und in gewissem Umfang in den Niederlanden ermöglichte der wirtschaftliche Misserfolg der sozialdemokratisch geführten Regierungen der späten 1970er Jahre den neuen bürgerlich geführten Regierungen eine Politik (begrenzter) Sozialkürzungen. Nachdem die wirtschaftliche Krise, die zum Glaubwürdigkeitsverlust der Sozialdemokraten beigetragen hatte, aber abgeflaut war, schloss sich auch das entsprechende Gelegenheitsfenster wieder, nicht zuletzt in Dänemark und Deutschland, was sich in beiden Ländern in der Abkehr vom sozialpolitischen Kürzungskurs ab Mitte der 1980er Jahre niederschlug.

Auch die Einschnitte, die die sozialdemokratische Regierung Nyrup Rasmussen und – wenigstens am Anfang ihrer Regierungszeit und teilweise nur symbolisch – die Regierung Blair durchsetzten, lassen sich dadurch erklären, dass die jeweiligen konservativen Oppositionsparteien nicht glaubwürdig behaupten konnten, auf die entsprechenden Kürzungen verzichten zu wollen. Für die zweite Regierung Schröder galt dies in begrenztem Umfang auch, da zumindest die andere klassische Sozialstaatspartei, nämlich die Union, an den meisten Sozialkürzungen nach 2002 über den Bundesrat beteiligt war und sich auch programmatisch nicht mehr als Sozialstaatsverteidigerin positionierte (vgl. *Zohlnhöfer 2007*). Dies erleichterte die Durchsetzung der Reformen erheblich.

Während all diese Befunde für *Kitschelts* These sprechen, fällt auch eine Reihe von Gegenbeispielen auf. So nutzten beispielsweise die Tories in Großbritannien die ausge-

sprochen linke, und von der Mehrzahl der Wähler als unglaublich erachtete Ausrichtung von Labour in der ersten Hälfte der 1980er Jahre nicht zu grundlegenden Struktur-reformen oder weitergehenden Kürzungen – obwohl sie den grundsätzlich größeren Spielraum durch die Positionierung von Labour als säkular konservative Partei *Kitschelt* zufolge entschlossener hätte nutzen müssen als etwa die Christdemokraten in den Niederlanden und Deutschland. Auch die rot-grüne Koalition hätte direkt nach ihrem Amtsantritt womöglich bei der Durchsetzung von Sozialkürzungen davon profitieren können, dass die Union bereits vorher selbst Kürzungen durchgesetzt hatte und so kaum glaubwürdig die Einschnitte der Nachfolgeregierung hätte kritisieren können. Allerdings hatte die SPD ja gerade als Verteidigerin des Wohlfahrtsstaates die Bundestagswahl gewonnen, sodass unmittelbar folgende Kürzungen ebenfalls problematisch gewesen wären.

Wie oben gesehen sprechen auch die Kürzungen, die die Regierung Kohl ab 1996 durchgesetzt hatte, dagegen, dass sozialpolitische Einschnitte dann eher durchgesetzt werden, wenn die Verteidiger des Wohlfahrtsstaates unglaublich geworden sind. Zu diesem Zeitpunkt galt nämlich die SPD, die sich strikt gegen diese Maßnahmen stellte, den Wählern durchaus als glaubwürdige Alternative. Diese Reformen können wie gesehen nur vor dem Hintergrund des als besonders schwerwiegend wahrgenommenen Problemdrucks verstanden werden.

Insgesamt zeigt sich demnach in den Fallstudien, dass sich Regierungen, die nicht vom Problemdruck gewissermaßen zu Reformen gezwungen werden, eher an Sozialkürzungen heranwagen, wenn die Opposition nicht glaubwürdig behaupten kann, dass sie die Einschnitte selbst nicht vornehmen würde. Dass es aber notwendigerweise die Stärke liberaler oder säkular-konservativer Parteien ist, die hier einen Unterschied macht, folgt daraus noch nicht. Vielmehr können durchaus auch christdemokratische und sogar sozialdemokratische Regierungen von der mangelnden sozialpolitischen Glaubwürdigkeit der Opposition profitieren, wenn sie Sozialkürzungen durchsetzen wollen, wie die ersten Jahre der Regierung Kohl, aber auch die Regierungen Kok und Nyrup Rasmussen zeigen.

Der zweite relevante Faktor der Parteiensystemkonstellation bei *Kitschelt* ist die Existenz nennenswerter links-libertärer oder zentristischer Parteien, die bei Wahlen von Sozialkürzungen anderer Parteien profitieren könnten. Dabei ist es wichtig festzuhalten, dass *Kitschelt* unter den zentristischen Parteien offensichtlich nicht die großen christdemokratischen Parteien wie CDU in Deutschland und CDA in den Niederlanden meint. Nennenswerte links-libertäre oder zentristische Parteien im Sinne *Kitschelts* spielen insbesondere in Dänemark und den Niederlanden eine gewisse Rolle. In beiden Fällen ist nicht erkennbar, dass die Existenz solcher Parteien – oder die bloße Gefahr, dass solche Partei angesichts der niedrigen Hürden für den Gewinn von Mandaten in den jeweiligen Parlamenten Sitze gewinnen könnten – Regierungen in nennenswertem Umfang von Sozialkürzungen abgehalten hätte. In Dänemark galt das Hauptaugenmerk der bürgerlichen Regierungen stets der Position der Sozialdemokraten – wenn diese zustimmten, setzten sie Sozialkürzungen durch, wenn die SD sich verweigerte, wurde (mit Ausnahme der Kürzungen in den ersten Regierungsjahren nach 1982) die Reform nicht durchgesetzt.<sup>6</sup> Die sozialdemokratischen Regierungen nahmen ihrerseits wenig Rücksicht auf die sozialstaatsfreundlichen Parteien zu ihrer Linken, sondern verabschiedeten ihre Sozialreformen, für die sie regelmäßig nicht die Unterstützung der Linksparteien gewinnen konnten, dann eben mit den bürgerlichen Oppositionsparteien. Ähnliches gilt für die Niederlande. Hier gab und gibt es zwar eine große Zahl kleiner Parteien, die teilweise christlich orientiert sind, sich teilweise aber auch links-libertär oder auch rechts-autoritär ausrichten; 1994

wurden sogar zwei Rentnerparteien ins Parlament gewählt. Doch bis 2007 wurde weder eine dieser Parteien an der Regierung beteiligt noch spielten sie für die Verabschiedung von Gesetzen eine Rolle und auch ein Verzicht auf Reformen aus Rücksicht auf mögliche Stimmengewinne dieser Parteien ist nicht erkennbar.

Da in Großbritannien solche Parteien gar keine Rolle spielen, bleibt nur der deutsche Fall, in dem sich die Wirkungen solcher Wohlfahrtsstaatsverteidiger jenseits der traditionellen Parteien auch teilweise zeigt, und zwar vor allem an der Sozialpolitik der Großen Koalition (vgl. Egle 2010). Bei der Bundestagswahl 2005 hatte die neu gegründete Linkspartei stark von den unpopulären Sozialkürzungen der zweiten Regierung Schröder profitiert, die ja in den meisten Fällen von der Union mitgetragen worden waren. Dagegen hatte die rot-grüne Koalition ihre Mehrheit verloren und auch die Union hatte für die von ihr angestrebte Koalition mit der FDP keine Mehrheit erreicht, was vor allem am eigenen schwachen Wahlergebnis lag, das wiederum darauf zurückgeführt wurde, dass die Partei mit einem liberalen Reformprogramm angetreten war, das von den Wählern offenbar nicht akzeptiert worden war. Insofern verzichteten beide Parteien aus Sorge vor Stimmenverlusten an die Linkspartei mit Ausnahme der Erhöhung des Renteneintrittsalters auf Sozialkürzungen.

#### 4. Schlussfolgerungen

Wie lassen sich die Ergebnisse zusammenfassen? Zunächst ist festzuhalten, dass unterschiedliche Parteiensystemkonstellationen in der Tat unterschiedliche Opportunit tsstrukturen für eine Politik des wohlfahrtsstaatlichen Rückbaus bereitstellen. Die Wahrscheinlichkeit, dass sich Parteien an Sparpolitik heranwagen, variiert also tatsächlich systematisch mit bestimmten Parteiensystemeigenschaften. So zeigt die Auswertung der vergleichenden Fallstudien, dass – wie von *Green-Pedersen* erwartet – in Pivotalsystemen besonders gute Bedingungen für die Durchsetzung von sozialpolitischen Einschnitten existieren, wenn denn die pivotale Partei solche Kürzungen für notwendig hält. In Blocksystemen zögern dagegen insbesondere rechte Parteien mit wohlfahrtsstaatlichen R ckbaupolitiken, wenn diese von der sozialdemokratischen Opposition nicht mitgetragen werden. Umgekehrt ließen sich einige Fälle zeigen, in denen sozialdemokratische Regierungen Sozialkürzungen vornehmen konnten, ohne auf wahlpolitisch relevanten Widerstand zu treffen.

Während diese Beobachtungen sämtlich gut zu *Green-Pedersens* Erwartungen passen, zeigen sich an zwei Stellen Schwächen. Einerseits vernachl sst er das Policy-Ziel von Parteien, wonach linke Parteien der Tendenz nach den Wohlfahrtsstaat eher ausbauen oder wenigstens verteidigen wollen, während rechte Parteien es eher für notwendig halten, den Wohlfahrtsstaat zu beschneiden, um andere wirtschaftspolitische Ziele durchzusetzen. So zeigte sich, dass rechte Parteien durchaus sozialpolitische Einschnitte vornehmen, wenn sie denn günstige Rahmenbedingungen vorfinden wie eine unglaubw rdige sozialdemokratische Opposition oder gute Optionen für eine *politics of blame avoidance* oder sich die Kürzungen vor allem auf arbeitsmarktnahe Leistungen beziehen. Umgekehrt zeigten sich die sozialdemokratischen Parteien in der Regel eher geneigt, den Wohlfahrtsstaat auszubauen, wenn sie sich nicht durch ökonomische oder politische Randbedingungen gezwungen sahen, ihn zu beschneiden. Obwohl also bei linken Regierungen das wahlpolitische Risiko von Sozialkürzungen geringer ist als bei rechten Regierungen,

ist der politische Wille zu solchen Reformen bei linken Parteien auch geringer ausgeprägt als bei der rechten Konkurrenz.

Der zweite Schwachpunkt in *Green-Pedersens* Argumentation betrifft die Bedingungen, unter denen sich Regierungen überhaupt an Sozialkürzungen herantrauen. Diese werden bei ihm nämlich nicht weiter spezifiziert. Die hier vorgestellten Fallstudien legen ebenso wie andere Studien (z.B. *Vis* 2009) nahe, dass hoher Problemdruck eine entscheidende Rolle spielt. Macht hoher Problemdruck die Abwahl der amtierenden Regierungspartei wahrscheinlich, wird sie bereit sein, auch unpopuläre Maßnahmen durchzusetzen, um das Problem zu lösen. Und dies gilt grundsätzlich für Regierungen jedweder Couleur, wobei rechte Regierungen womöglich eher anzunehmen bereit sind, dass sich wirtschaftspolitische Probleme durch Sozialkürzungen lösen lassen.

*Kitschelts* Hauptargument mit Bezug auf Eigenschaften des Parteiensystems bezieht sich auf die Glaubwürdigkeit der Verteidiger des Sozialstaates sowie auf die Existenz von zentristischen oder links-libertären Sozialstaatsverteidigern. Dabei bewährt sich insgesamt das Argument, dass sich sozialpolitische Einschnitte leichter durchsetzen lassen, wenn die Opposition nicht glaubwürdig behaupten kann, auf die Kürzungen verzichten zu können. Allerdings kann wiederum der Problemdruck auch sozialpolitischen Rückbau erzwingen, obwohl die Wohlfahrtsstaatsverteidiger glaubwürdig sind. Problematisch bei *Kitschelts* Ansatz ist allerdings vor allem, dass er dieses Argument durch die Stärke einer liberal-marktwirtschaftlichen Partei operationalisiert. Zwar erfasst er hiermit die in der Tat größere Bereitschaft solcher Parteien, Sozialkürzungen durchzusetzen, aber er unterschätzt, dass diese Parteien dennoch auf die entsprechenden Reformen zu verzichten bereit sind, wenn diese wahlpolitisch zu riskant sind.

Auch die Bedeutung von zentristischen oder links-libertären Wohlfahrtsstaatsverteidigern scheint *Kitschelt* den vorliegenden Fallstudien zufolge zu überschätzen. Insbesondere in Dänemark und den Niederlanden, wo solche Parteien in nennenswertem Umfang präsent sind, haben sie die Dynamik des Parteienwettbewerbs und damit die Durchsetzbarkeit von Sozialreformen erstaunlich wenig beeinflusst. Einzig in Deutschland hat die Existenz der Linkspartei dazu geführt, dass die Große Koalition auf Sozialkürzungen weitgehend verzichtet hat. Dieser unterschiedliche Befund ist darauf zurückzuführen, dass die Sozialdemokraten in Deutschland, nicht aber in Dänemark und den Niederlanden die Zusammenarbeit mit den links von ihnen positionierten Wohlfahrtsstaatsverteidigern vorläufig noch ablehnen, sodass die Chancen einer Regierungsbeteiligung der SPD durch Stimmenverluste an die Linkspartei deutlich sinken. Dagegen hat ihre dänische Schwesterpartei auch eine Kooperation mit den links von ihr stehenden Parteien praktiziert und für die PvdA ist aufgrund der Mechanik des niederländischen Parteiensystems ohnehin die Koalitionsbereitschaft zu den Christdemokraten im Zweifel wichtiger als das Wahlergebnis – in beiden Fällen besteht also kein vergleichbar starker Zielkonflikt zwischen Wohlfahrtsstaatskürzungen und Regierungsbeteiligung wie in Deutschland.

Insgesamt zeigt sich demnach, dass beide Ansätze zu den Effekten unterschiedlicher Konstellationen von Parteiensystemen auf wohlfahrtsstaatliche Kürzungspolitik Stärken, aber auch Schwachstellen aufweisen. Dennoch erscheint *Green-Pedersens* Ansatz insgesamt als der vielversprechendere, wenngleich er um die Policy-Orientierung von Parteien sowie die Bedeutung des Problemdrucks für die Bereitschaft, unpopuläre Reformen durchzusetzen, erweitert werden muss.<sup>7</sup>

Es ist zu erwarten, dass sozialpolitische Kürzungen in der Zukunft in vielen europäischen Ländern angesichts hoher Schuldenlast und der weit gehend ausgeschöpften Spar-

potenziale in anderen Bereichen eine noch prominentere Rolle spielen werden (*Obinger* 2012). Ob und in welchem Umfang sich solche Kürzungen durchsetzen lassen, könnte dabei wiederum unter anderem von der Konstellation des Parteienwettbewerbs abhängen. Insofern wäre es wünschenswert, wenn die zukünftige Forschung zur mutmaßlichen wissenschaftliche Wachstumsbranche „sozialpolitischer Rückbau“ diese Variable in ihren Überlegungen noch stärker als bisher geschehen berücksichtigen würde.

## Anmerkungen

- 1 Der Deutschen Forschungsgemeinschaft ist für die finanzielle Förderung wesentlicher Teile der hier vorgestellten Forschung zu danken (ZO 126/2-1 und -2). Für hilfreiche Kommentare zu früheren Fassungen dieses Aufsatzes danke ich Frank Bandau, Alexander Demling, Kathrin D mig, Nicole Herweg, Frieder Wolf und den anonymen Gutachtern.
- 2 Wo die ökonomische Konfliktlinie dominiert, dreht sich der Wettbewerb um Wählerstimmen in erster Linie um Verteilungsfragen. Mit der kulturellen Konfliktlinie soll dagegen der Wettbewerb in anderen programmatischen Dimensionen beschrieben werden; zu denken ist an Konflikte etwa über Religion, die Umwelt und Lebensqualität, Multikulturalismus oder moralische Fragen (*Kitschelt* 2001, S. 278).
- 3 Dabei darf nicht übersehen werden, dass es in keinem der Länder im Untersuchungszeitraum ausschließlich zu Kürzungspolitik im Sozialstaat gekommen ist. Da das analytische Interesse dieses Aufsatzes aber gerade auf der Durchsetzbarkeit solcher Politiken liegt, konzentriere ich mich im Folgenden lediglich auf diesen Teilbereich. Die Darstellung sollte insofern aber nicht als vollständiges Bild der sozialpolitischen Entwicklung der vier Länder im Untersuchungszeitraum missverstanden werden.
- 4 Die detaillierten Fallstudien finden sich in *Zohlh fer* 2009.
- 5 Auch die erste Regierung Lubbers kann in diesem Zusammenhang genannt werden, weil die PvdA in den ersten Jahren nach dem Amtsantritt der christlich-liberalen Koalition durchaus noch die sozialpolitische Auseinandersetzung suchte und die Leistungskürzungen scharf kritisierte. Wenig überraschend ähneln daher auch das K rzungsmuster in den Niederlanden dem in den anderen drei Ländern, vor allem dem in Deutschland.
- 6 In Einzelfällen konnten die sozialstaatsfreundlichen kleinen bürgerlichen Parteien, die den ersten Regierungen unter Schl ter angehörten, durchaus Einschnitte verhindern (*Eysell* 1994, S. 463). Das hatte aber nichts mit wahlpolitischen Überlegungen zu tun, sondern ist durch das Vetorecht der jeweiligen Koalitionspartner zu erklären.
- 7 Darüber hinaus ist natürlich nicht zu übersehen, dass einzelne situative Faktoren wie politische Führung oder Entwicklungen in anderen Politikfeldern die Opportunit tsstruktur für Kürzungspolitik beeinflussen können, ohne dass sie in die vorstehenden theoretischen Überlegungen integriert werden könnten. Einem anonymen Gutachter ist für diesen Hinweis zu danken.

## Literatur

- Alber, Jens*, 1989: Der Sozialstaat in der Bundesrepublik 1950-1983, Frankfurt/New York: Campus.
- Alber, Jens*, 2000: Der deutsche Sozialstaat in der Ära Kohl: Diagnosen und Daten, in: *Leibfried, Stephan/Wagschal, Uwe* (Hrsg.), Der deutsche Sozialstaat: Bilanzen – Reformen – Perspektiven, Frankfurt/ New York: Campus, S. 235-275.
- Armingeon, Klaus/Giger, Nathalie*, 2008: Conditional Punishment: A Comparative Analysis of the Electoral Consequences of Welfare State Retrenchment in OECD Nations, 1980–2003, in: *West European Politics* 31, S. 558-580.
- Bille, Lars*, 2006: Politisk kronik 1. halv r 2006, in: * konomi og Politik* 79 (4), S. 65-75.
- Christiansen, Peter Munk*, 2008: Public Expenditures: Is the Welfare State Manageable?, in: *Alb ek, Erik/Eliason, Leslie C./N rgaard, Asbj rn Sonne/Schwartz, Herman S.* (Hrsg.), *Crisis, Miracles,*

- and Beyond: Negotiated Adaptation of the Danish Welfare State, Aarhus: Aarhus University Press, S. 146-170.
- Cowley, Philip/Stuart, Mark, 2008: A Rebellious Decade: Backbench Rebellions under Tony Blair, 1997-2007, in: *Beech, Matt/Lee, Simon* (Hrsg.), *Ten Years of New Labour*, Houndmills/New York: Palgrave MacMillan, S. 103-119.
- Egle, Christoph, 2010: Im Schatten der Linkspartei. Die Entwicklung des Parteienwettbewerbs während der 16. Legislaturperiode, in: *Egle, Christoph/Zohlnhöfer, Reimut* (Hrsg.), *Die zweite Große Koalition. Eine Bilanz der Regierung Merkel, 2005-2009*. Wiesbaden: VS, S. 99-122.
- van der Eijk, Cees/Irwin, Galen/Niemöller, Kees, 1986: The Dutch Parliamentary Election of May 1986, in: *Electoral Studies* 5 (3), S. 289-296.
- Eysell, Maria, 1994: Die Konservative Volkspartei, die Christliche Volkspartei und die Zentrums-Demokraten Dänemarks: Drei Wettbewerber im bürgerlichen Lager, in: *Veen, Hans-Joachim* (Hrsg.), *Christlich-demokratische und konservative Parteien in Westeuropa* Bd. 4, Paderborn u.a.: Schöningh, S. 327-500.
- Gamble, Andrew, 1988: *The Free Economy and the Strong State. The Politics of Thatcherism*, Durham: Duke UP.
- Gladdish, Ken, 1987: The Centre Holds: The 1986 Netherlands Election, in: *West European Politics* 10 (1), S. 115-119.
- Gohr, Antonia, 2001: Eine Sozialstaatspartei in der Opposition: Die Sozialpolitik der SPD in den 80er Jahren, in: *Schmidt, Manfred G.* (Hrsg.), *Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil*, Opladen: Leske + Budrich, S. 262-293.
- Goul Andersen, Jørgen, 2000: Welfare Crisis and Beyond. Danish Welfare Policies in the 1980s and 1990s, in: *Kuhnle, Stein* (Hrsg.), *Survival of the European Welfare State*, London: Routledge, S. 69-87.
- Green-Pedersen, Christoffer, 2001: Welfare-State Retrenchment in Denmark and the Netherlands, 1982-1998. The Role of Party Competition and Party Consensus, in: *Comparative Political Studies* 34, S. 963-985.
- Green-Pedersen, Christoffer, 2002: *The Politics of Justification. Party Competition and Welfare-State Retrenchment in Denmark and the Netherlands from 1982 to 1998*, Amsterdam: Amsterdam UP.
- Hallerberg, Mark, 2004: *Domestic Budgets in a United Europe*, Ithaca/London: Cornell UP.
- Hillebrand, Ron/Irwin, Galen A., 1999: Changing Strategies: The Dilemma of the Dutch Labour Party, in: *Müller, Wolfgang C./Strom, Kaare* (eds.), *Policy, Office, or Vote? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*. Cambridge: CUP, S. 112-140.
- Howe, Geoffrey, 1994: *Conflict of Loyalty*, London: Macmillan.
- Jensen, Carsten, 2010: Issue Compensation and Right-Wing Government Social Spending, in: *European Journal of Political Research* 49, S. 282-299.
- Kitschelt, Herbert, 2001: Partisan Competition and Welfare State Retrenchment. When do Politicians Choose Unpopular Policies?, in: *Pierson, Paul* (Hrsg.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford/New York: OUP, S. 265-302.
- Kvist, Jon/Ploug, Niels, 2008: Small Steps, Big Change? Continuity and Change in the Danish Social Security System, in: *Albæk, Erik/Eliason, Leslie C./Nørgaard, Asbjørn Sonne/Schwartz, Herman S.* (Hrsg.), *Crisis, Miracles, and Beyond: Negotiated Adaptation of the Danish Welfare State*, Aarhus: Aarhus University Press, S. 171-200.
- Obinger, Herbert, 2012: Die Finanzkrise und die Zukunft des Wohlfahrtsstaates, in: *Leviathan* 40 (1), i.E.
- Pennings, Paul, 2005: Parties, Voters and Policy Priorities in The Netherlands 1971-2002, in: *Party Politics* 11 (1), S. 29-45.
- Pierson, Paul, 1994: *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge: CUP.
- Pierson, Paul, 1996: The New Politics of the Welfare State, in: *World Politics* 48: 143-179.
- Poguntke, Thomas, 1999: Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland: Von Krise zu Krise?, in: *Ellwein, Thomas/Holtmann, Everhard* (Hrsg.), *50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen – Entwicklungen – Perspektiven (= PVS-Sonderheft 30)*, Opladen/Wiesbaden, 429-439.



- Ross, Fiona, 2000: "Beyond Left and Right": The New Partisan Politics of Welfare, in: *Governance* 13, S. 155-183.
- Scharpf, Fritz W., 1987: Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa, Frankfurt/New York: Campus.
- Schmidt, Manfred G., 2005: Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich. Wiesbaden: VS.
- Schmidt, Manfred G., 2010: Die Sozialpolitik der zweiten Großen Koalition (2005 bis 2009), in: Egle, Christoph/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.), Die zweite Große Koalition. Eine Bilanz der Regierung Merkel, 2005-2009. Wiesbaden: VS, S. 302-326.
- Timmermans, Arco/Andeweg, Rudy B., 2000: The Netherlands. Still the Politics of Accommodation?, in: Müller, Wolfgang C./Strøm, Kaare (Hrsg.), Coalition Governments in Western Europe, Oxford: OUP, S. 356-398.
- Vis, Barbara, 2009: Governments and Unpopular Social Policy Reform: Biting the Bullet or Steering Clear?, in: *European Journal of Political Research* 48, S. 31-57.
- Wolinetz, Steven B., 1990: The Dutch Election of 1989: Return of the Centre-Left, in: *West European Politics* 13 (2), S. 280-286.
- Zohlnhöfer, Reimut, 2001: Die Wirtschaftspolitik der Ära Kohl. Eine Analyse der Schlüsselentscheidungen in den Politikfeldern Finanzen, Arbeit und Entstaatlichung, 1982-1998, Opladen: Leske + Budrich.
- Zohlnhöfer, Reimut, 2007: Zwischen Kooperation und Verweigerung: Die Entwicklung des Parteienwettbewerbs 2002-2005, in: Egle, Christoph/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.), Ende der rot-grünen Episode. Eine Bilanz der Regierung Schröder, 2002-2005, Wiesbaden: VS, S. 124-150.
- Zohlnhöfer, Reimut, 2009: Globalisierung der Wirtschaft und finanzpolitische Anpassungsreaktionen in Westeuropa, Baden-Baden: Nomos.
- Zohlnhöfer, Reimut, 2010: New Possibilities or Permanent Gridlock? The Policies and Politics of the Grand Coalition, in: Silvia Bolgherini/Florian Grotz (Hrsg.), Germany after the Grand Coalition. Governance and Politics in a Turbulent Environment, New York: Palgrave Macmillan, S. 15-30.
- Zohlnhöfer, Reimut/Wenzelburger, Georg/Wolf, Frieder, 2012: Parteien und die Generosität der Altersrenten in Zeiten permanenter Austerität, in: *Swiss Political Science Review* 18, S. 28-53.

*Anschrift des Autors:*

Prof. Dr. Reimut Zohlnhöfer, Universität Heidelberg, Institut für Politische Wissenschaft,  
Bergheimer Str. 58, 69115 Heidelberg  
E-Mail: reimut.zohlnhoefer@ipw.uni-heidelberg.de

Kuno Schedler

## Multirationales Management

### Ansätze eines relativistischen Umgangs mit Rationalitäten in Organisationen

#### Zusammenfassung

Als Reaktion auf die steigende Komplexität der Umwelt entwickeln sich in öffentlichen Organisationen multiple Rationalitäten. Das heisst, dass innerhalb derselben Organisation gleichzeitig und auf Dauer unterschiedliche Handlungslogiken bestehen, die eine Kommunikation in der Organisation erschweren und latent Konflikte verursachen. Dieser Beitrag beleuchtet das Konzept der (multiplen) Rationalitäten und stellt dar, wie die Organisationstheorie sie erfasst. Wir zeigen, dass die multirationale Organisation als Tatsache aufgenommen wurde, allerdings fehlt eine vertiefte Auseinandersetzung mit den Herausforderungen, die sich dadurch für das Management ergeben. Erste mögliche Ansätze werden aufgezeigt.

*Schlagerworte:* hybride Organisationen, multiple Rationalitäten, pluralistische Organisationen, institutionelle Logik, Handlungslogik

#### Abstract

##### *Multirational Management*

##### *Towards a relativistic handling of rationalities within organizations*

Public organizations develop multiple rationalities as a reaction to an increase in complexity of their environment. This is, within one single organization there exist different logics simultaneously and in perpetuity, which hampers communication within the organization and causes latent conflicts. This paper highlights the concept of (multiple) rationalities and demonstrates how organization theory deals with them. We argue that the multirational organization has been accepted by theory, while an in-depth examination with the challenges for the management of public organizations is still missing. Early potential approaches to a theory of multirational management are developed.

*Key words:* hybrid organizations, multiple rationalities, pluralistic organizations, institutional logics

## 1 Einleitung<sup>1</sup>

Die Literatur zu Management und Organisation ist u.a. von der Vorstellung geprägt, dass sich eine Organisation ihrer Umwelt anpassen muss, um erfolgreich zu sein (*DiMaggio/Powell* 1983; *March/Olson* 1984). Je nachdem, in welcher Umwelt eine Organisation tätig ist, übernimmt sie eine bestimmte „Logik“ des Handelns – eine *Rationalität* (*Becker* 1996; *Lounsbury* 2008). Da – zumindest in der Privatwirtschaft – Organisationen in einem wirtschaftlichen Umfeld bestehen müssen, dominiert nach traditioneller Vorstellung üblicherweise die ökonomische Rationalität. Das heisst: eine rationale Entscheidung ist dadurch geprägt, dass jene Variante gewählt wird, die der Organisation den grössten ökonomischen Nutzen verspricht.

Die öffentliche Organisation (Verwaltung/Anstalt/Unternehmung) steht dem gegenüber nicht immer in einem rein ökonomischen Umfeld (*Pfiffner* 1960). Der Markt ist oft nicht das primäre „fütternde System“, sondern die Politik. Das heisst, wenn die öffentliche Organisation überleben möchte, muss sie sich Legitimation in der Politik verschaffen (*DiMaggio/Powell* 1983). Gleichzeitig unterliegt sie – zumindest im kontinentaleuropäischen Raum – dem Legalitätsprinzip, d.h. das Recht ist zugleich ermöglichende wie auch limitierende Bedingung ihres Handelns (*Kettiger* 2000; *Mastronardi* 2005, S. 115). Dadurch ist die öffentliche Organisation gezwungen, die Rationalitäten der Politik und des Rechts als relevante Einflussgrössen für ihr Handeln zu beachten (*Bogumil* 2003, S. 15ff.). Systemisch betrachtet, bilden diese beiden Umwelten (Politik und Recht) die traditionellen Referenz-Systeme für die öffentliche Organisation.

Mit der zunehmenden Verknappung der Haushalte, aber auch mit dem Aufkommen des New Public Management (*Naschold/Bogumil* 1998; *Schedler/Proeller* 2011), hat seit den frühen neunziger Jahren mit dem Wirtschaftssystem ein weiteres Referenzsystem in die Verwaltung Einzug gehalten. Dies hat zu einer notwendigen Erweiterung der Handlungslogiken in der öffentlichen Organisation geführt und die Komplexität der Steuerung vergrössert. Daraus ergibt sich eine verstärkte Herausforderung für das Management einer öffentlichen Organisation (das Public Management). In diesem Beitrag gehen wir der Frage nach, wie sich die Vermehrung der Rationalitäten in den öffentlichen Organisationen manifestiert, und welche Bedeutung dies für das Public Management hat. Wir werden aufzeigen, dass die Organisationstheorie vor nicht allzu langer Zeit anerkannt hat, dass mehrere Rationalitäten auf Dauer in einer Organisation existieren. Dabei stützen wir uns primär auf drei theoretische Ansätze: die Systemtheorie, die neo-institutionalistische Organisationstheorie und die prozessorientierte Strategieforschung. In diesen Ansätzen finden sich aktuelle, explizite Bezüge zu (multiplen) Rationalitäten in Organisationen. Wir werden argumentieren, dass gerade Organisationen im öffentlichen Sektor besonders von diesem Phänomen betroffen sind. Daraus lässt sich schliessen, dass ein Public Management in aller Regel ein multirationales Management ist, was allerdings den Praktikern in öffentlichen Verwaltungen oft nicht bewusst ist. Der Ansatz des Multirationalen Managements möchte dafür eine Semantik liefern, die es erlaubt, den Umgang mit multiplen Rationalitäten zu fassen und für Forschung und Praxis zugänglich zu machen.

## 2. Rationalität – Bedeutung des Begriffs in der Organisationstheorie

Der Begriff der Rationalität wird oft mit einem durch die Vernunft getriebenen Entscheiden und Handeln gleich gesetzt. Vernunft ist allerdings kein rein individuelles, sondern ein kollektives Phänomen: was als vernünftig gilt, entscheidet nicht der Einzelne, sondern ein Kollektiv: die soziale Gruppe (*Cabantous/Gond/Johnson-Cramer* 2010, S. 1533). Ob eine Entscheidung als rational anerkannt wird, zeigt sich demnach erst in der Perzeption der sozialen Gruppe. Allerdings ist das Individuum Teil dieser Gruppe und wirkt damit an den Prozessen der Rationalisierung mit. Wird im Rahmen dieser fortwährenden Interaktion eine Entscheidung als nachvollziehbar, anschlussfähig und „logisch“ anerkannt, gilt sie als rational – und bildet einen Baustein in der Konstruktion der Rationalität dieser sozialen Gruppe.

Systemtheoretisch betrachtet, bildet die für eine Entscheidung relevante Gruppe ein soziales (Sub-)System, das sich u.a. über eine eigene Systemrationalität, eine systemspe-

zifische Kommunikation (Codes) sowie eine systemeigene Sinnggebung von der Umwelt abgrenzt. Logisch ist für ein soziales System nur, was in seiner ihm eigenen Wahrnehmung einen Sinn ergibt. Gleichzeitig nimmt es nur jene Elemente der Umwelt als für sich selbst relevant wahr, die in die eigene Sinnhaftigkeit passen. Damit interpretiert jedes soziale System seine Umwelt gemäss seiner eigenen Logik – es konstruiert seine eigene rationale Realität. Dieser Gedanke ist für das Verständnis der Rationalitäten in einer Organisation von grösster Bedeutung. Sie sind damit einerseits Ergebnis einer beständigen Kommunikation (Luhmann 2000) in einem System, die sich unter anderem der Frage widmet, was als logisch anerkannt wird und was nicht. Andererseits wirken sie eben dadurch beschränkend auf die Wahrnehmung des Systems. Umweltinformationen, die in keine systeminterne Rationalität „passen“, werden typischerweise nicht zur Kenntnis genommen. Doch darauf werden wir später zurückkommen.

Für die weitere Diskussion ist zunächst der Begriff der Rationalität zu definieren, wie wir ihn verwenden werden: Rationalität ist eine spezifische Art des Sprechens und Handelns, die in sich einen logischen Sinn ergibt. Sie ist die Konstruktionslogik der eigenen Realität und gleichzeitig ein Filter für die Wahrnehmung der Umwelt (Schedler 2003, S. 534). Ob eine Entscheidung oder eine Handlung als rational anerkannt wird, zeigt sich darin, ob es gelingt, sie gegenüber der eigenen „peer group“ als logisch konsequent zu erklären. Der Akt der Rationalisierung (Weick 1995) ist damit fundamental für die fortwährende Rekonstruktion der Rationalität einer sozialen Gruppe (einer peer group). Mit anderen Worten: Rationalität kann über die Handlungslogik hinaus auch als Begründungslogik verstanden werden. Doch bevor wir gedanklich weiter gehen, lohnt sich ein kurzer Blick zurück in die Verwendung des Begriffs in der Organisationstheorie.

In den Anfängen der Organisationstheorie dominierte die Vorstellung, dass Entscheidungen in einer Organisation das Ergebnis eines ökonomisch rationalen Abwägens seien. Unter der Annahme vollständiger Information entscheiden sich die Akteure in einer Organisation stets für jene Variante, die ihnen den grössten (ökonomischen) Nutzen verspricht. Struktur und Strategie einer Organisation ist somit das Ergebnis einer ökonomisch rationalen Abwägung verschiedener Alternativen. Diese Annahme wurde schon bald in Frage gestellt. Simon (1997) betonte beispielsweise, dass Entscheidungsprozesse in Organisationen in der Praxis gegenüber der Theorie von diversen Einschränkungen geprägt sind: Die Akteure verfügen nicht über vollständige Informationen, und sie können vorhandene Informationen aus Zeit- und Kapazitätsmangel nicht umfassend verarbeiten. Daraus entstehen Entscheidungen, die nur beschränkt rational sind („bounded rationality“), und die eher einer Logik der Angemessenheit folgen, als der reinen ökonomischen Rationalität. Extremere argumentieren Cohen, March und Olsen (1972) mit ihrem *Garbage Can Model*, indem sie Entscheidungsprozesse in Organisationen als ein kontingentes Zusammentreffen unterschiedlicher Strömungen interpretieren, dessen Ausgang nicht prognostiziert werden kann. Obwohl diese Ansätze die Vorstellung eines rein rationalen Entscheidens hinterfragen, übernehmen sie die Definition der Rationalität in einer Organisation als ökonomische Rationalität (Thurmaier/Willoughby 2001, S. 78). Was nicht ökonomisch rational ist, gilt als beschränkt rational (Siegel 2008; Simon 1997) oder gar irrational (Brunsson 1985; 2006, S. 72f.; Cohen/March/Olsen 1972). Dadurch kann die Vorstellung gerettet werden, es gebe nur eine einzige relevante Rationalität in einer Organisation (Weick 1979, S. 21).

Dass neben der ökonomischen noch weitere Rationalitäten bestehen, war allerdings schon früh Gegenstand wissenschaftlicher Abhandlungen. Diesing (1962) beschreibt bei-

spielsweise fünf unterschiedliche Rationalitäten, die zu je unterschiedlichem Entscheidungsverhalten führen. Dies wurde auch in der Organisationsforschung aufgenommen, wobei allerdings zunächst davon ausgegangen wurde, dass eine Organisation im Gleichgewicht über *eine* (oder zumindest eine dominante) Rationalität verfügen müsse. *Prahalad* und *Bettis* (1986) betonen in ihrer Forschung zum strategischen Management beispielsweise, dass es Aufgabe des Managements sei, der Organisation eine „*dominant logic*“ vorzugeben, die möglichst optimal der jeweiligen Umwelt angepasst sein müsse. Dies halte die Organisation auf dem richtigen strategischen Weg.<sup>2</sup> *Gassmann* (2006) spricht von „*Orthodoxien*“ in Organisationen – die es allerdings zu überwinden gelte, wenn die Organisation innovativ sein wolle. Auch die frühe neo-institutionalistische Organisationstheorie geht grundsätzlich von einer dominanten Logik aus (hier „*institutional logic*“), die aufgrund der Anpassung der Organisation an ihr institutionelles Umfeld entsteht. Der Fokus der Forschung lag zunächst auf den Prozessen der Veränderung dieser institutionellen Logik, bzw. den Verteidigungsstrategien („*strategic responses*“) der Organisation gegen solche Veränderungen (*Oliver* 1991).

### 3. Begriff und Natur der pluralistischen Organisation

Obwohl führende Organisationsforscher wie *Karl Weick* (1979, S. 21) schon früh darauf hingewiesen haben, ist es primär der Forschung in Organisationen an der Nahtstelle zwischen Staat und Markt zu verdanken, dass sich die international publizierbare Organisationstheorie aus der Vorstellung monorationaler Organisationen zu verabschieden beginnt. *Denis et al.* (2007, S. 179f.) sprechen in diesem Zusammenhang im Rahmen ihrer Strategieforschung von *pluralistischen Kontexten*, die sich durch folgende Eigenschaften auszeichnen:

- a. sie haben sich mit verschiedenen Anspruchsgruppen auseinander zu setzen, die jeweils unterschiedliche legitime Erwartungen an die Organisation stellen. Daraus ergibt sich eine Vielfalt von Zielen, die auch widersprüchlich sein können;
- b. innerhalb der Organisation ist die faktische Macht auf verschiedene Personen bzw. Instanzen verteilt und nicht auf eine Person oder ein Gremium konzentriert;
- c. die Arbeitsprozesse sind mehrheitlich wissensbasiert, so dass das jeweils typische Wissen der unterschiedlichen Sub-Gruppen in der Organisation von grosser Bedeutung für den Gesamterfolg der Unternehmung ist.

Diese Beschreibung macht deutlich, dass sich pluralistische Organisationen stark von monorationalen Organisationen unterscheiden. Dies muss sich insbesondere in der Art und Weise der Entscheidungsfindung auswirken, wo eine hierarchisch dominierte Strategiefindung kaum Chancen auf Erfolg hat. Auch traditionelle Vorstellungen einer Zielkaskade, die von einer durch die Geschäftsleitung definierten Strategie abzuleiten ist, dürften in pluralistischen Organisationen auf grosse Umsetzungsprobleme stossen.

Im deutschen Sprachraum bildet die Systemtheorie von *Luhmann* (1984) und seinen Schülern die Grundlage für eine wichtige „school of thought“ im Bereich von Management und Organisation, die im englischsprachigen Raum eher in die Handlungssoziologie von *Parsons* (1956) eingeordnet würde. Die systemische Organisationstheorie (z.B. *Simon* 2009) stützt sich unter anderem auf dieses Theoriekonstrukt und verfügt dadurch über ein überaus starkes Analyseraster für die Existenz multipler Rationalitäten in der Gesellschaft, aber auch innerhalb von Organisationen.

*Zauner et al.* (2006, S. 39f.) untersuchen beispielsweise die Auswirkungen des Übergangs vom Subventions- zum Leistungsauftragssystem auf die Leistungserbringer im sozialen Bereich. Sie nehmen eine systemtheoretische Betrachtungsweise ein und zeigen, dass es im relevanten Kontext der NPOs nunmehr Subsysteme gibt, die mit unterschiedlichen Ansprüchen an die Organisation heran treten (vgl. die Parallelen zu den oben besprochenen pluralistischen Kontexten). Dies sind nach *Zauner et al.* beispielsweise:

- *Administrativsystem*: Das ist das System der Auftrag gebenden öffentlichen Verwaltung, deren Anliegen abwicklungstechnischer Natur sind, z.B. die einfache Handhabung der Geldvergabe, Kontrolle auf rechnerische Richtigkeit etc.
- *Politiksystem*: Hier dominiert die politische Rationalität, die beispielsweise an der Aufrechterhaltung des Eindrucks der Lösbarkeit sozialer Probleme durch die Politik interessiert ist. Hinzu kommen beispielsweise öffentlichkeitswirksam verkaufbare Erfolge, bzw. die Abschiebung bei Misserfolg.
- *System Sozialer Hilfe*: Hier dominiert die Rationalität der Hilfe, die stark problem- und lösungsorientiert arbeitet. Im Vordergrund steht die Hilfe nach professionellen Standards der Sozialen Arbeit, Berücksichtigen der individuellen Lage der Klienten etc.

Das Neue ist nicht dieser Kontext mit unterschiedlichen Systemen, sondern die Tatsache, dass das System Sozialer Hilfe nicht mehr zwingend die dominante Rationalität der NPO definiert. Vielmehr treten auf Dauer weitere Rationalitäten in den Alltag der NPO: Unmittelbar ist es die öffentliche Verwaltung, die dank der Steuerung über Leistungsauftrag in die Rolle der Bestellerin schlüpft und damit eine definitorische Macht im Bereich der sozialen Leistungen bekommt. Die Leistung wird nicht mehr als problemorientierte Hilfe definiert, sondern als „Fall“. Mittelbar gewinnt auch die Politik an Einfluss auf die Leistungsseite, was im Rahmen der Reform durchaus gewollt ist, und wird damit zu einem systemrelevanten Umweltsystem. Gleichzeitig werden die Leistungen der NPOs standardisiert, was sie vergleichbar macht und potenzielle Konkurrenz-Situationen ermöglicht (*Tuckman* 1998). Das bedeutet wiederum für die NPO selbst, dass sie auf diese dramatische Zunahme an Umweltkomplexität reagieren muss. Dies führt nach *Zauner et al.* zu typischen Spannungsfeldern:

„Offene, problemzentrierte Mission versus klienten- oder fallzentrierte Verwaltung, im Finanzierungsbereich Geld für gute Taten versus Geld für Fälle, im Personalbereich Selbstausschöpfung versus Professionalisierung, Ehrenamt versus angestellte Mitarbeiter, etc.“ (*Zauner et al.* 2006, S. 41).

#### 4. Begriff und Natur der hybriden Organisation

Die Situation multipler Rationalitäten unter dem Dach einer Organisation wird in der neueren Literatur nicht nur unter dem Stichwort der pluralistischen Organisation behandelt. Eine weitere Diskussion findet unter der Bezeichnung der hybriden Organisation statt. Auch hier bieten sich Organisationen an, die typischerweise zwischen den Logiken von Markt und Staat bzw. Wettbewerb und Hierarchie funktionieren (*Vincent-Jones/Harries* 1996). *Karré* (2011) unterscheidet verschiedene mögliche Typen von hybriden Organisationen die aus unterschiedlichen Governance-Typen erwachsen können: Staat, Markt oder Gemeinschaften (communities). Sie zeichnen sich typischerweise durch eine Vermischung privater und öffentlicher Elemente aus. „Hybridity refers to heterogeneous arrangements, characterized by heterogeneous arrangements, characterized by mixtures of

pure and incongruous origins, (ideal)types, ‘cultures’, ‘coordination mechanisms’, ‘rationalities’, or ‘action logics’ “(Brandsen/van de Donk/Putters 2005, S. 750).

Hybride Organisationen sind in der wissenschaftlichen Diskussion nicht neu. Allerdings fällt auf, dass in letzter Zeit eine sehr aktuelle Debatte vorhanden ist, die auch vermehrt theoretisch unterlegt ist. Die Literatur ist vielfach durch neo-institutionelle Ansätze geprägt und diskutiert verschiedene Organisationen: öffentliche Verwaltungen, die im Rahmen von Ausschreibungen interne Dienstleistungen für andere anbieten (Vincent-Jones/Harries 1996), Non-Profit und zivilgesellschaftliche Organisationen (Brandsen/van de Donk/Putters 2005; Hasenfeld/Gidron 2005; Minkoff 2002), kommerzielle Microfinance Organisationen (Battilana/Dorado 2010), Joint ventures und mehrjährige Baukonsortien (Boland/Sharma/Afonso 2008). Untersucht werden etwa das Zusammenspiel der missionsgetriebenen und der marktgetriebenen Werte, die politischen Aktivitäten sozialer Institutionen, aber auch das Zusammenprallen unterschiedlicher Interessen und kultureller Voraussetzungen und die daraus entstehenden neuen Identitäten innerhalb der Organisation (Meyer/Hammerschmid 2006a, 2006b). Hieraus wird ersichtlich, dass der Begriff der hybriden Organisation nicht klar definiert ist, und dass sich darunter unterschiedliche Foki konstruieren lassen. Zentral scheint uns, dass sie in aller Regel

- unterschiedliche Sinn-Welten mit jeweils dazu gehörenden Logiken und Wertgebäuden
- unterschiedliche, oft nicht einfach zu vereinbarende Ziele der Akteursgruppen
- unterschiedliche institutionelle Felder (Umwelten) und Anspruchsgruppen, und daraus abgeleitet unterschiedliche Legitimierungsanforderungen

innerhalb der gleichen Organisation vereinen.

Die Parallelen zum Konzept der pluralistischen Organisation sind unseres Erachtens unübersehbar und so weitgehend, dass wir die beiden Begriffe in diesem Beitrag synonym verwenden werden. Als Kurzformel kann zusammengefasst werden: Die Komplexitätszunahme der institutionalisierten Erwartungen an eine Organisation führen zu deren Hybridisierung, so dass sie auf Dauer zu einer pluralistischen Organisation wird. Immer mehr solche Organisationen sind in der Praxis vorzufinden, so dass die Frage des Managements pluralistischer Organisationen eine hohe Relevanz bekommt.

Betrachten wir die öffentlichen Organisationen (Verwaltungen/Anstalten/Unternehmen) durch die Brille des Ansatzes pluralistischer Organisationen, so wird rasch deutlich, dass strategische Entscheidungen in der überwiegenden Mehrzahl dieser Organisationen typischerweise multi-rational sind. Die moderne öffentliche Verwaltung beherbergt sowohl eine ökonomische wie auch eine politische Rationalität, und zudem in aller Regel eine mehr oder weniger ausgeprägte Rationalität jener Profession, die das „Kerngeschäft“ der Verwaltungseinheit ausmacht. Am Beispiel einer Universität wird dies deutlich. Sie beherbergt *gleichzeitig und auf Dauer* sehr unterschiedliche Rationalitäten, die in den gesellschaftlichen Subsystemen ihre Referenzsysteme finden:

- In der Forschung (und Lehre) dominiert die Rationalität der Wissenschaft: Logik der Wahrheitsfindung; die Universität garantiert in dieser Logik beispielsweise die Freiheit von Lehre und Forschung.
- In der Steuerung der Universität, sofern sie staatlich ist, dominiert die Rationalität der Politik: Logik der Mehrheiten; die Universität durchläuft einen jährlichen Budgetierungsprozess, hat einen Leistungsauftrag des Staates, oder sie wird von einem politisch zusammengesetzten Strategie-Organ überwacht.

- In Fragen der Gleichbehandlung von Studierenden und Universitätsangehörigen dominiert die Rationalität des Rechts: Logik der Rechtmässigkeit; die Universität etabliert beispielsweise ein Rekursverfahren für Prüfungsbescheide.
- Im Wettbewerb um die besten Talente bei Dozierenden und Studierenden dominiert die Rationalität der Ökonomie: Logik der Organisation, die im Markt bestehen muss; die Universität stellt einen Kontext bereit, in dem die Akteure (Studierende, Dozierende) ihren individuellen Nutzen maximieren können.

Eine solche multi-rationale Ausgangslage führt in der Entscheidungsfindung (siehe weiter unten) wie auch in der Implementation immer wieder zu Problemen. *Lipsky* (1980) zeigt beispielsweise in seiner *Street-Level Bureaucracy Theory* auf, unter welchen Umständen die Umsetzung politischer Vorgaben an der Basis der Verwaltung auf Widerstand stösst: unklare Zielvorgaben, knappe Mittel, hoher Druck von Seiten der Klienten des Sachbearbeiters, und ein grosses Ausmass an Identifikation mit der bearbeiteten Problematik führen dazu, dass Vorgaben nicht oder nur scheinbar umgesetzt werden. Anders ausgedrückt: der Street-Level Bürokrat wirkt in einer für seine Aufgabe typischen professionellen (sozialen) Rationalität, für die bestimmte politische Vorgaben Sinnlos sind, unlogisch oder irrational, und die damit im eigenen System keine sinnvollen Reaktionen auslösen können.

*Thurmaier* und *Willoughby* (2001, S. 70ff.) kommen in ihrer Analyse von Budgetierungsprozessen auf der Ebene der US amerikanischen Staaten zum Schluss, dass auch hier sehr unterschiedliche Rationalitäten aufeinanderprallen, und dass es verfehlt wäre, nur von einer ökonomischen oder politischen Rationalität auszugehen. Damit hinterfragen sie nicht nur die einseitige Orientierung an einer ökonomischen Rationalität, sondern sie argumentieren auch, dass der Budgetierungsprozess mehr als ein politischer Prozess sei. Dabei erwähnen sie explizit die ökonomische, die politische, die soziale und die juristische Rationalität: „Together, the principles of order embodied in legal, political, and social rationalities produce social integration and social decisions that enable social actions“ (*Thurmaier/Willoughby* 2001, S. 97). Mit anderen Worten: Rationalitäten ermöglichen erst soziale Handlungen durch ihre integrative Wirkung innerhalb ihres Systems, gleichzeitig begrenzen sie aber auch die Wirkweise des einzelnen Systems durch die Erschwerung der systemübergreifenden Kommunikation. Es ist daher davon auszugehen, dass in jeder Entscheidung ein Abwägen zwischen den Argumenten (reasons) der verschiedenen Rationalitäten vorzunehmen ist.

## 5. Notwendigkeit multipler Rationalitäten

Organisationen stehen in einem beständigen Austausch mit ihrer relevanten Umwelt. Sie legitimieren sich und ihr Fortbestehen durch Anpassung an die institutionalisierten Erwartungen ihrer Stakeholder im relevanten Feld. Je monorationaler das relevante Umfeld einer Organisation ist, umso einfacher ist es für die Unternehmung, sich den jeweiligen Veränderungen anzupassen. Allerdings werden nicht sämtliche Erwartungsänderungen quasi automatisch übernommen. *Oliver* (1991, S. 151ff.) zeigt in ihrem wegleitenden Beitrag, mit welchen Strategien die Unternehmen auf Veränderungen der Erwartungen von Seiten der relevanten Umwelt reagieren können. Die Bandbreite reicht von der Übernahme neuer Praktiken (z.B. durch Imitation, Anpassung oder Einhaltung) bis zur Manipulation des institutionellen Umfeldes, um sich nicht verändern zu müssen. Was bei *Oliver*

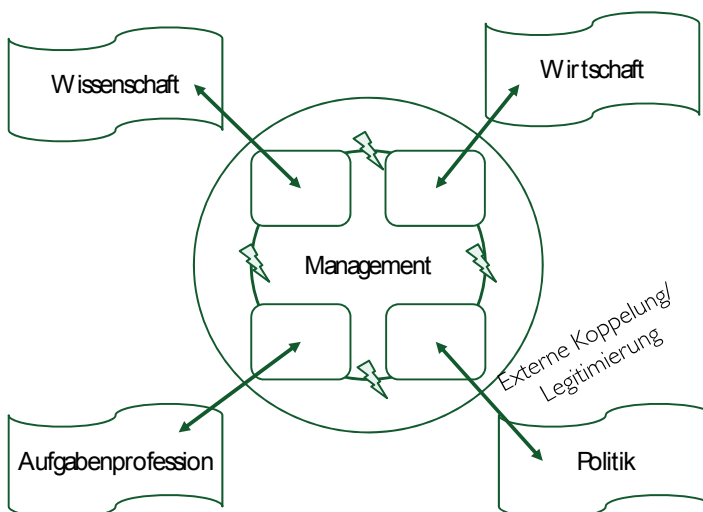


wie bei anderen Neo-Institutionalisten auffällt, ist allerdings eine implizite Annahme der Dominanz einer Rationalität – die Diskussion der multiplen Rationalitäten innerhalb einer Organisation und deren Vorteile für die Organisation kommt zu kurz, erfolgt allerdings seit kurzem intensiv (Greenwood et al. 2011).

Wie wir gesehen haben, sind hybride Organisationen auf Dauer pluralistischen Kontexten ausgesetzt. Sie sind gefordert, sich gleichzeitig in unterschiedlichen Umwelten zu legitimieren, die bisweilen konträre Erwartungen an die Organisation heran tragen können. Um den verschiedenen Welten gerecht zu werden, bilden hybride Organisationen interne Sub-Systeme aus, die je mit einem spezifischen Referenzsystem in der Umwelt kommunizieren (vgl. Abb. 2), in ihrem spezifischen „organizational field“ (DiMaggio/Powell 1983). Erst durch diese Koppelung kann sich die Organisation die für das Überleben notwendige Legitimation in dem jeweiligen Referenzsystem sichern. Allerdings führt sie dazu, dass die widersprüchlichen Erwartungen der unterschiedlichen Umwelten nun in die Organisation hinein getragen werden. Es ist nun Aufgabe des Managements, den Zusammenhalt in der Organisation zu wahren und damit ihre Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit sicherzustellen.

Am Beispiel einer sozialen NPO kann dies gezeigt werden: Das Management-System kommuniziert gegenüber dem Auftraggeber in seiner Sprache über effiziente und effektive Aufgabenerfüllung, Controlling und Kundenbedürfnisse. Gleichzeitig kommunizieren die Sozialarbeitenden (die Street-level Bürokraten nach Lipsky 1980) gegenüber ihren Klienten in deren Sprache über Massnahmen, die sie aus der sozialen Schieflage bringen sollen, und gegenüber ihren Berufskollegen in der professionell ausgebildeten Sprache über Massnahmen-Ansätze und deren Wirkung. Fasst man die Organisation als Ganzes zusammen und analysiert die Aussagen, die sie gegenüber den verschiedenen Gruppen macht, so entdeckt man unweigerlich Widersprüche, die bewusst in Kauf genommen werden. Brunsson spricht daher von einer „Organization of Hypocrisy“ (Brunsson 1989).

Abb. 1: Koppelung organisationaler Sub-Systeme mit den Funktionssystemen der Umwelt



Die Aufrechterhaltung mehrerer Rationalitäten innerhalb der eigenen Organisation ist in einem pluralistischen Kontext gut begründet. Wie wir gezeigt haben, sind Systeme nur dann in der Lage, Information aus der Umwelt zu verarbeiten, wenn sie innerhalb der eigenen Systemrationalität einen Sinn ergeben (Willke 1996). Das Sinn-lose wird ausgeblendet, nicht zur Kenntnis genommen. Damit erreicht das System zwar die gewünschte Reduktion der Komplexität, die notwendig ist, um sich selbst am Leben zu erhalten, aber auf Kosten erheblicher blinder Flecken in der Wahrnehmung der Umwelt. Dies ist an sich nicht dramatisch, so lange das Überleben der Organisation nur von *einer* Umwelt abhängt. Ist die Organisation gefordert, in mehreren Umwelten zu kommunizieren und Veränderungen zu erkennen, so kann sie nicht monorational bleiben. Ein blinder Fleck in einer der relevanten Umwelten kann zu einer Katastrophe führen. Das Spital, das sich ausschliesslich an der medizinischen Umwelt orientiert und dadurch eine dominante medizinische Rationalität seine Entscheidungen prägen lässt, wird höchstwahrscheinlich die ökonomischen Zeichen ausblenden, die sich aus einer leistungsbezogenen Finanzierung (Fallpauschalen) ergeben. Die Universität, die sich ausschliesslich auf den Forschungsoutput ihrer Mitglieder fokussiert und dabei die Kontakte zur Praxis vernachlässigt, wird zu spät reagieren, wenn die staatlichen Forschungsmittel knapp werden und private Drittmittel für den Fortbestand der Universität notwendig werden, oder wenn der Staat als Eigentümer vermehrt Beiträge an die Entwicklung der Standortregion einfordert. Wenn nur zählt, was in wissenschaftlichen Zeitschriften publiziert wird, macht eine Beschäftigung mit regionalpolitischen Fragen oder ein Engagement in der akademischen Selbstverwaltung keinen Sinn – diese Themen sind dann die blinden Flecken der (monorationalen) „Forschungsuniversität“.

Diese Beispiele zeigen, dass multiple Rationalitäten in einer komplexen Umwelt geradezu lebensnotwendig sind. Sie sind zwar mühsam und führen immer wieder zu emotionalen Konflikten in der Organisation, aber man kann sich ihnen nicht entziehen. Entscheidungen, Diskussionen und Argumente sind in pluralistischen Organisationen nicht mehr bipolar kategorisierbar in rational und irrational, sondern sie müssen stets als „anders rational“ in Betracht gezogen werden. Die Frage stellt sich: Wie reagiert die Organisation auf dauerhafte multiple Rationalitäten? Wie kann das Management einer pluralistischen Organisation mit diesen multiplen Rationalitäten fruchtbar umgehen? Diesen Fragen möchten wir im nächsten Abschnitt nachgehen.

## 6. Praktiken des Multirationalen Managements

Um mit der Herausforderung multipler Rationalitäten in der Organisation umzugehen, entwickeln Organisationen unterschiedliche Praktiken. Wir unterscheiden konzeptionell je zwei verschiedene Ausprägungen (vgl. Abb. 1):

- bewusster vs. unbewusster Umgang mit multiplen Rationalitäten in der eigenen Organisation
- Monorational/zentristischer vs. multirational/relativistischer Umgang

Die Kombination dieser beiden Ausprägungen führt zu einer vereinfachten Gruppierung möglicher Praktiken in vier Gruppen, die in der Literatur, vor allem aber in der Praxis zu beobachten sind.

Wird in Organisationen, die an sich in einen pluralistischen Kontext eingebettet sind, diese Tatsache unbewusst ausgeblendet, so bezeichnen wir diese Praxis als vermeidenden

Umgang mit multiplen Rationalitäten. Durch *Vermeiden* reduziert das Management die Komplexität der eigenen Informationsverarbeitung dramatisch, was die Entscheidungsfindung deutlich erleichtert, aber auch blinde Flecken entstehen lässt (Pralhalad 2004). Vielfach geschieht dies unbewusst, wie unsere Erfahrungen aus Jahren der praktischen Arbeit mit Führungskräften im öffentlichen Sektor zeigen. Zwar brechen immer wieder Konflikte in der Findung oder Umsetzung von Entscheidungen in der Organisation auf, die Ursachen werden aber Quellen zugeordnet, die nicht mit unterschiedlichen Rationalitäten in Zusammenhang stehen: Fehlendes Fachwissen, Verfolgung persönlicher Interessen, affektive Zuweisungen, Sympathie oder Antipathie, bis zu mangelnder Wertschätzung werden hinter aufbrechenden Widersprüchen und Konflikten vermutet. In einem hierarchischen Führungskontext dürften hier eine implizite Dominanz einer Rationalität (eben jener, die die Führungskraft bevorzugt) und eine faktische Unterdrückung konkurrierender Rationalitäten entstehen. In weniger hierarchischen Führungskontexten kann die Entscheidungsfindung massiv erschwert bis verunmöglicht werden. So oder so besteht ein grosses Potenzial, dass sich zwischen den einzelnen Gruppen und Meinungen jahrelange Feindschaften entwickeln, die institutionalisiert werden und für die man kaum mehr Erklärungen findet.

Abb. 2: Praktiken im Umgang mit multiplen Rationalitäten

Bewusster Umgang	<b>Isolation:</b> Suche nach monorationalen Kontext	<b>Kompetenz:</b> Befähigung zum multirationalen Handeln
Unbewusster Umgang	<b>Vermeidung:</b> Implizite Dominanz einer Rationalität	<b>Toleranz:</b> Intuitive Vermittlung zwischen den Rationalitäten
	Monorational/ zentristisch	Multirational/ relativistisch

Eine weitere Form des unbewussten Umgangs mit multiplen Rationalitäten ist die Förderung und Aufrechterhaltung von *Toleranz* (Nachsicht, Offenheit, Verständnis). Unterschiede, die sich aus der Verschiedenartigkeit der Rationalitäten ergeben, werden erkannt und mit Offenheit geduldet, und typischerweise wird zwischen den Rationalitäten intuitiv vermittelt, um Konflikte nicht ausbrechen zu lassen. Allerdings fehlt auch hier das Bewusstsein für multiple Rationalitäten, so dass sie nicht für eine pluralistische Entscheidungsfindung fruchtbar gemacht werden können. Probleme in der Findung oder Umsetzung von Entscheidungen werden auch nicht auf potenzielle Rationalitätskonflikte zurückgeführt, so dass kein Boden für einen bewussten Umgang mit diesem Thema geschaffen wird. Auch hier – wie im Fall der Ignoranz – befinden sich die Akteure in einem Kreis des Nicht-Erkennens multipler Rationalitäten.

Wird der Pluralismus des organisationalen Kontexts erkannt und für die Organisation als relevant erachtet, so kann eine mögliche Reaktion in der Entscheidung bestehen, (wieder) eine monorationale Situation herzustellen: die *Isolation*. Dafür bestehen ver-

schiedene Möglichkeiten, die in der Praxis zu beobachten sind, und die auch als Entkopplung bezeichnet werden (Meyer/Rowan 1977). Eine Form ist die organisationsinterne Bildung von Sub-Systemen, denen eine so hohe Autonomie zugestanden wird, dass sie selbständig in ihrer eigenen Rationalität funktionieren können. Sie können sich oft auch ihr eigenes institutionelles Umfeld gestalten, wie beispielsweise eine Forschungsabteilung in einem grossen Unternehmen zeigt (Strebel 1987). Um ein Grossunternehmen leiten zu können, ist oft eine recht detaillierte Strukturierung notwendig, z.B. über Ferien- und Arbeitszeitenregelungen, Kleidervorschriften, Arbeitsplatzgestaltung und -ausstattungen, Regeln für den Umgang mit Finanzen. Hochkreative und forschende Organisationsteile werden dadurch jedoch so sehr eingeschränkt, dass sie ihre komparativen Stärken nicht fruchtbar einsetzen können. Daher werden organisationale Nischen geschaffen, in denen die sonst üblichen Vorschriften nicht gelten, dafür aber andere Praktiken institutionalisiert werden.

Eine vergleichbare Erscheinung finden wir in der bereits oben erwähnten systemtheoretischen NPO-Literatur. Sie berichtet von der Bildung von Subsystemen, die in sich ihre eigene Rationalität weiter verfolgen, obwohl sich das Steuerungssystem für die Organisation als Ganzes geändert hat. Zauner *et al.* nennen das den „Schutz des organisationalen Kerns (Kultur, Organisation, Personal, Leistungsempfänger) durch periphere Anpassung an Anforderungen des Geldgebers“ (Zauner *et al.* 2006, S. 50). Die isolierende Praxis des Managements in der NPO besteht demnach darin, den Kernbereich der NPO (hier die soziale Hilfe) von der Rationalität der ökonomischen Steuerung abzuschirmen.

Nicht zuletzt kann die Strategie einer Organisation auch darin bestehen, sich aus dem pluralistischen Kontext zu verabschieden und in einen anderen, monorationalen Kontext zu wechseln (Oliver 1991, S. 191f.), indem beispielsweise alternative Finanzquellen gesucht werden (Zauner *et al.* 2006, S. 50), oder aber über Einflussmassnahmen zu versuchen, die eigene Rationalität auf das institutionelle Umfeld zu übertragen (Oliver 1991, S. 194). Als ein Beispiel für den ersten Fall erachten wir den Versuch jener Banken, die in der Bankenkrise durch ein Bail-Out in das Korsett verstärkter politischer Steuerung und Kontrolle geraten sind, sich so rasch als möglich freizukaufen und wieder in die „reine“ Privatwirtschaft zurück zu wechseln. Beispiele für den zweiten Fall lassen sich überall dort finden, wo Organisationen mittels Lobbying und Interessengruppen auf die Ansprüche Einfluss nehmen, die an sie vom Staat gestellt werden. Das Lobbyieren gegen eine leistungsabhängige Finanzierung der Sozialhilfe oder der Bildung fällt in diese Gruppe.

Schliesslich kann das Management einer pluralistischen Organisation auf die Herausforderung durch Praktiken zur Stärkung von multirationaler *Kompetenz* reagieren. Ziel einer solchen Strategie ist es, die Organisation zum multirationalen Entscheiden und Handeln zu befähigen. Mögliche Ansatzpunkte sind der Aufbau von Plattformen, um zunächst die vorhandenen Rationalitäten zu erkennen und den Austausch über sie zu ermöglichen. Dies scheint uns ein in der Literatur unterentwickeltes Gebiet zu sein, für das wir allerdings Ansätze in verwandten Feldern erkennen. Der Jurist *Philippe Mastronardi* hat beispielsweise für den interdisziplinären Diskurs Kriterien entwickelt, die sich grundsätzlich auch für den Umgang mit multiplen Rationalitäten anwenden lassen. Im Zentrum steht für ihn der Pluralismus gleichwertiger Disziplinen, die sich in einem offenen Diskurs über ihre Argumente austauschen. „Massgeblich ist kein vorgegebener Primat, sondern die Überzeugungskraft der jeweiligen Argumentation“ (Mastronardi 2004, S. 277). Und weiter: „Die ... Konsenssuche folgt unter Diskursregeln dem Muster der transversalen Vernunft, welche die unterschiedlichen Rationalitäten als gleichberechtigt behandelt

und nach überlappenden Konsensen sucht, d.h. nach Gemeinsamkeiten der verschiedenen ... Wahrheiten und Richtigkeiten“ (Mastronardi 2004, S. 279).

Cutting und Kouzmin (1999, S. 495) beschreiben, hier in Bezug auf unterschiedliche Rollendefinitionen von Ministern, ein vergleichbares Szenario. Minister sollen, so die Autoren, zunächst ihre eigene Rationalität stark und selbstbewusst vertreten. Dann sollen sie einige gute Charakteristika der jeweils anderen Rationalität entwickeln, um ein besseres Verständnis für sie zu entwickeln und Gemeinsamkeiten zu betonen. Unterschiedliche Rationalitäten werden mit der Grundmotivation des Ministers in Einklang gebracht:

- handelt der Minister primär in der *juristischen Rationalität*, werden Entscheidungen stets genau auf ihre Übereinstimmung mit Bestehendem untersucht, bevor sie getroffen werden;
- handelt der Minister primär *persönlich und aus einer charismatischen Motivation*, lässt er sich schwer in eine Rationalität einordnen, und Probleme mit der umsetzenden Verwaltung sind absehbar;
- handelt der Minister primär in der *politischen Rationalität* (die Autoren sprechen hier von einer traditionalistischen Motivation), richten sich seine Entscheidungen nach der Notwendigkeit des politischen Supports, während er weniger für die Führung grosser Organisationen geeignet sei.

Aus diesen Ausführungen wird allerdings auch deutlich, dass eine Führungskraft nicht zwingend in einer typischen Rationalität entscheiden muss. Selbst ein Politiker (hier ein Minister) kann unterschiedliche Entscheidungs- und Begründungslogiken entwickeln. Hingegen betonen sie: „it would not be too successful if any of the political players ... took on too many characteristics of the other rationalities“ (Cutting/Kouzmin 1999, S. 496). In anderen Worten: nicht das Verschmelzen der verschiedenen Rationalitäten oder die Übernahme einer Rationalität durch die anderen, sondern die Beibehaltung der Differenz bei gleichzeitigem Willen einer Konsenssuche ist die zu wählende Strategie.

In eine ähnliche Richtung argumentiert Rüegg-Stürm in seiner Auswertung einer Chemie-Katastrophe bei Ciba-Geigy in den achtziger Jahren:

- „Multirationales Verständnis beginnt mit dem Eingeständnis für die Existenz unterschiedlicher gleichwertiger Rationalitäten und beruht auf einer wechselseitig *positiven Anerkennung* dieser Unterschiedlichkeit.
- Multirationales Management erfordert die Bereitschaft zum aktiven Kennenlernen und Ausloten unterschiedlicher Rationalitäten in einem dialogischen Prozess, *ohne* dass die Beteiligten die jeweils anderen Rationalitäten zu ihrer eigenen machen müssen.
- Multirationales Management erfordert die Bereitschaft zum *experimentellen Handeln*, zur Durchführung von „Pilotprojekten“, deren konkrete Realisation selbst neuartige Perspektiven eröffnet.“ (Rüegg-Stürm 2011, S. 13)

Multirationales Management ist demnach eine Frage der Offenheit und Bereitschaft der Führungskräfte einer Organisation, sich auf diesen Weg einzulassen. Die Fähigkeit zum *Perspektivenwechsel* ist dabei zentral für das gegenseitige Verständnis in einer Kommunikation, die durch jeweils eigene Sprache, Argumente und Erfolgsvorstellungen erschwert wird. Denis et al. (2007, S. 198) betonen, dass kommunikative Fähigkeiten der jeweiligen Akteure von entscheidender Bedeutung für den Erfolg von Entscheidungsprozessen in Organisationen mit einem pluralistischen Kontext sind.

Handeln und Entscheiden über Rationalitätsgrenzen hinweg erfordert *Konventionen* darüber, wie innerhalb der Organisation funktioniert werden soll, aber auch darüber, wie die verschiedenen Argumente der jeweiligen Rationalitäten einbezogen werden sollen (Gomez/Jones 2000). Konventionen bilden die Tiefenstruktur der Organisation ab und ermöglichen oder verhindern multirationales Entscheiden. Es ist damit Aufgabe des Managements, eine Einigung über solche Konventionen zu ermöglichen, die auch in Konflikten genügend Tragkraft hat, um gemeinschaftliche Lösungen zu ermöglichen. Konkret wird das Management Plattformen bereitstellen, in denen Vertreter der verschiedenen Sub-Systeme ihre unterschiedlichen Argumente offen austauschen und konkrete Entscheidungen fällen oder generellere Konventionen festlegen. Diese Akteure bilden selbst ein Verhandlungssystem, das eine eigene Systemrationalität entwickeln wird. Die im Verhandlungssystem erarbeiteten Konventionen bedürfen allerdings selbst wiederum der Legitimation durch die betroffenen Subsysteme. Das heisst mit anderen Worten: ein Verhandlungssystem (Arbeitsgruppe, Einigungsausschuss, usw.) ist in seinen Entscheidungen durch die zu erwartende Legitimierung ihrer jeweiligen „Basis“ eingeschränkt und kann keine Konventionen festlegen, die später nicht mitgetragen würden.

Aus der Systemtheorie lässt sich eine weitere Handlungsoption für das multirationale Management ableiten: die *Kontextsteuerung* (Willke 1989; 1998). Gehen wir davon aus, dass sich die Sub-Systeme einer pluralistischen Organisation nicht gegenseitig direkt steuern können, so bleibt dem Management dieser Organisation (das wiederum selbst ein Sub-System bildet) letztlich nur der Weg über die Kontextsteuerung. Dies heisst beispielsweise für ein Spital, dass der CEO nicht direkt in die Kliniken hinein steuert, sondern deren organisatorischen Kontext definiert: Budget, Personalmittel, Räumlichkeiten, Finanzierungsmodalitäten. Auch wenn ein Spital über Fallpauschalen finanziert ist, kann der Finanzchef des Spitals nicht über medizinische Fragen entscheiden. Er kann hingegen über die Finanzierungsmechanismen den Kontext der medizinisch rationalen Entscheidung so strukturieren, dass er als relevant zur Kenntnis genommen werden muss. Dadurch besteht eine indirekte, aber keine direkte Steuerungswirkung des Ökonomischen im Spital.

Schliesslich ist es Aufgabe des Managements, den unbewussten in einen bewussten Umgang mit multiplen Rationalitäten zu verwandeln. Dazu ist eine *Reflexionsfähigkeit* der Organisationsmitglieder notwendig, die über ihre eigene Rationalität sowie die anderen Rationalitäten in der Organisation nachdenken, und die in der Interaktion mit den anderen die Erkenntnisse daraus kommunizieren. Dies gilt für alle, aber insbesondere für die Führungskräfte in der Organisation. „Awareness of the existence of the micro-dynamics ... is likely to contribute to reinforcing managers' reflexivity regarding their way of doing things, thus allowing them to acquire greater control over what they do and what they say“ (Denis/Langley/Rouleau 2007, S. 199).

## 7. Fazit

In diesem Beitrag haben wir gezeigt, dass moderne Organisationen in der Regel in einem pluralistischen Kontext agieren, der eine Vielfalt an relevanten Referenzsystemen mit sich bringt. Sie beherbergen daher vielfach auf Dauer mehrere Rationalitäten, um in den jeweiligen Referenzsystemen Legitimität sicherzustellen. Dies erschwert die Entscheidungsfindung und die Umsetzung von einmal getroffenen Entscheidungen, ist aber auch

als Stärke der Organisation zu verstehen: durch das gleichzeitige Aufrechterhalten mehrerer Rationalitäten innerhalb des eigenen Systems ist sie in der Lage, Umweltinformationen aus unterschiedlichen gesellschaftlichen Subsystemen (Umweltsphären) aufzunehmen und zu verarbeiten. Dadurch entstehen weniger blinde Flecken, und relevante Umweltveränderungen können rascher erkannt werden. In der Kybernetik spricht man bei diesem Zusammenspiel von einer „requisite variety“ (Ashby 1956).

In den drei verwendeten theoretischen Ansätzen finden sich zentrale Elemente für eine Konzeption des multirationalen Managements, wie wir sie hier vorschlagen. Dem Management einer Organisation in einem pluralistischen Kontext stehen verschiedene mono- und multirationale Praktiken zur Verfügung, mit dieser Situation umzugehen: Vermeidung, Toleranz, Isolation oder Kompetenz. Letztere ist in Literatur und Praxis am wenigsten entwickelt, so dass sich hier der grösste Entwicklungsbedarf ergibt. Das Management ist gefordert, angesichts der jeweils bestehenden Ausprägung an Rationalitäten in der Organisation Praktiken zu entwickeln, mit denen optimal darauf reagiert werden kann. Wir haben gezeigt, dass sich grundsätzlich verschiedene Handlungsoptionen für das multirationale Management anbieten, wobei die Liste der Möglichkeiten nicht abgeschlossen ist.

Für die weitere Management-Forschung offenbart sich mit dem multirationalen Management ein breites Feld, das ohne Zweifel auf grosse empirische Erfahrungen bauen kann. Unsere praktischen Projekte mit Führungskräften zeigen, dass die Problematik pluralistischer Kontexte in öffentlichen und Non-Profit Organisationen stark verbreitet ist. Angesichts einer generell steigenden Umweltkomplexität gehen wir davon aus, dass die Herausforderung eines multirationalen Managements nicht auf den zweiten und dritten Sektor zu beschränken ist. Vielmehr erwarten wir, dass auch privatwirtschaftliche Unternehmen davon betroffen sind. Die Praktiker meistern diese Herausforderungen mehr oder weniger erfolgreich auf pragmatische Weise. Die Theorie des multirationalen Managements liefert ihnen nun eine Semantik und ein konzeptionelles Gerüst, anhand derer sie ihre eigenen Handlungen reflektieren und mit Kollegen kommunizieren können.

## Anmerkungen

- 1 für wertvolle Hinweise danke ich besonders Thomas Schumacher, Johannes Rüegg-Stürm und den anonymen Reviewern
- 2 Allerdings anerkennt *Prahalad* (2004) später, dass damit auch eine Reduktion der Wahrnehmung erfolgt, die periphere Vorstellungen ausblendet.

## Literatur

- Ashby, William Ross*, 1956: An introduction to Cybernetics, Wiley: New York.
- Battilana, Julie/Dorado, Silvia*, 2010: Building sustainable hybrid organizations: the case of commercial microfinance organizations, in: *Academy of Management Journal*, 53(6), 1419-1440.
- Becker, Albrecht*, 1996: Rationalität strategischer Entscheidungsprozesse, Wiesbaden: Deutscher Universitäts Verlag.
- Bogumil, Jörg*, 2003: Politische Rationalität im Modernisierungsprozess, In: *K. Schedler & D. Kettiger* (Hrsg.), *Modernisieren mit der Politik* (pp. 15-42), Bern/Stuttgart/Wien: Paul Haupt.
- Boland, Richard J./Sharma, Arun K./Afonso, Paulo Sérgio*, 2008: Designing management control in hybrid organizations: The role of path creation and morphogenesis, in: *Accounting, Organizations and Society*, 33, 899-914.

- Brandsen, Taco/van de Donk, Wim/Putters, Kim*, 2005: Griffins or Chameleons? Hybridity as a Permanent and Inevitable Characteristic of the Third Sector, in: *International Journal of Public Administration*, 28, 749-765.
- Brunsson, Nils*, 1985: *The irrational organization*, Chichester: Wiley.
- Brunsson, Nils*, 1989: *The organization of hypocrisy*, Chichester: Wiley.
- Brunsson, Nils*, 2006: *Mechanisms of hope. Maintaining the dream of the rational organization*, Copenhagen: CBS Press.
- Cabantous, Laure/Gond, Jean-Pascal/Johnson-Cramer, Michael*, 2010: Decision theory as practice: Crafting rationality in organizations, in: *Organization Studies*, 31, 1531-1566.
- Cohen, Michael D./March, James G./Olsen, Johan P.*, 1972: A Garbage Can Model of Organizational Choice, in: *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25.
- Cutting, B./Kouzman, A.*, 1999: From Chaos To Patterns Of Understanding: Reflections On The Dynamics Of Effective Government Decision Making, in: *Public Administration*, 77(3), 475-508.
- Denis, Jean-Louis /Langley, Ann /Rouleau, Linda* 2007: Strategizing in pluralistic contexts: Rethinking theoretical frames, in: *Human Relations*, 60(1), 179-215.
- Diesing, Paul*, 1962: *Reason in Society: Five Types of Decisions and Their Social Conditions* Urbana: University of Illinois Press.
- DiMaggio, Paul J./Powell, W.W.*, 1983: The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields, in: *American Sociological Review*, 48, 147-160.
- Gassmann, Oliver*, 2006: Opening up the innovation process: towards an agenda, in: *R&D Management*, 36(3), 223-228.
- Gomez, Pierre-Yves/Jones, Brittany C.*, 2000: Conventions: An interpretation on deep structure in organizations, in: *Organization Science*, 11(6), 696-708.
- Greenwood, Royston/Raynard Mia/Kodeih, Farah/Micelotta, Evelyn R./Lounsbury, Michael*, 2011: Institutional Complexity and Organizational Responses, in: *The Academy of Management Annals*, 5(1), S. 317-371.
- Hasenfeld, Yeheskel/Gidron, Benjamin*, 2005: Understanding multi-purpose hybrid voluntary organizations: The contributions of theories on civil society, social movements and non-profit organizations, in: *Journal of Civil Society*, 1(2), 97-112.
- Kettiger, Daniel* (Hrsg.), 2000: *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung. Untersuchungen an der Schnittstelle zwischen New Public Management und Gesetzgebung*, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Lipsky, Michael*, 1980: *Street – Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russel Sage Foundation.
- Lounsbury, Michael*, 2008: Institutional rationality and practice variation: New directions in the institutional analysis of practice, in: *Accounting, Organizations and Society*, 33(4-5), 349-361.
- Luhmann, Niklas*, 1984: *Soziale Systeme. Grundriss einer allgemeinen Theorie*, Frankfurt: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas*, 2000: *Die Organisation der Organisation*, in: ders.: *Organisation und Entscheidung*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 302-329.
- March, James G./Olson, Johan P.*, 1984: The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life, in: *American Political Science Review*, 78(3), 734-749.
- Mastronardi, Philippe*, 2004: Kriterien interdisziplinärer Richtigkeit, In: *P. Ulrich & M. Breuer* (Hrsg.), *Wirtschaftsethik im philosophischen Diskurs. Begründung und „Anwendung“ praktischen Orientierungswissens* (pp. 275-281), Würzburg: Königshausen & Neumann.
- Mastronardi, Philippe*, 2005: Konzeptionelle Erkenntnisse zur politischen Steuerung mit WoV, In: *A. Lienhard, A. Ritz, R. Steiner & A. Ladner* (Hrsg.), *10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren* (pp. 113-120), Bern, Stuttgart, Wien: Paul Haupt.
- Meyer, John W./Rowan, Brian*, 1977: Institutionalized Organization: Formal Structures as Myth and Ceremony, in: *The American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
- Meyer, Renate/Hammerschmid, Gerhard*, 2006a: Changing institutional logics and executive identities, in: *American Behavioural Scientist*, 49, 1000-1014.
- Meyer, Renate/Hammerschmid, Gerhard*, 2006b: Public management reform: An identity project, in: *Public Policy and Administration*, 21(1), 99-115.



- Minkoff, D.C.*, 2002: The emergence of hybrid organizational forms: combining identity-based service provision and political action, in: *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 31, 377-401.
- Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg*, 1998: *Modernisierung des Staates – New Public Management und Verwaltungsreform*, Opladen: Leske + Budrich.
- Oliver, Christine*, 1991: Strategic responses to institutional processes, in: *Academy of Management Review*, 16, 145-179.
- Parsons, T.*, 1956: Suggestions for a sociological approach to theory of organizations, in: *Administrative Science Quarterly*, 1(1), 63-85.
- Pfiffner, John M.*, 1960: Administrative Rationality, in: *Public Administration Review*, 20(3), 125-132.
- Prahalad, C. K./Bettis, Richard A.*, 1986: The dominant logic: A new linkage between diversity and performance, in: *Strategic Management Journal*, 7(6), 485-501.
- Prahalad, C.K.*, 2004: The Blinders of Dominant Logic, in: *Long Range Planning*, 37(2), 171-179.
- Rüegg-Stürm, Johannes*, 2011: Zur Rationalität multirationalen Managements, in: *IMPacts*, 1(1), 10-12.
- Schedler, Kuno*, 2003: „... and politics?“ Public Management Developments in the Light of two Rationalities, in: *Public Management Review*, 5(4), 533-550.
- Schedler, Kuno/Proeller, Isabella*, 2011: *New Public Management* (5th ed.), Bern: Haupt.
- Siegel, John Philipp*, 2008: *Probleme und Defizite bei der Reform der US Bundesverwaltung: eine Meta-Analyse zur begrenzten Rationalität administrativen Wandels*, Bern: Paul Haupt.
- Simon, Fritz B.*, 2009: *Einführung in die systemische Organisationstheorie* (2nd Ed. ed.), Heidelberg: Carl-Auer-Systeme Verlag.
- Simon, Herbert A.*, 1997: *Administrative behaviour. A study of decisionmaking in administrative organizations* (4. Aufl. ed.), New York: Macmillan.
- Stebel, Paul*, 1987: Organizing for innovation over an industry cycle, in: *Strategic Management Journal*, 8(2), 117-124.
- Thurmaier, K. M./Willoughby, K. G.*, 2001: *Policy and Politics in State Budgeting*, Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Tuckman, Howard P.*, 1998: Competition, Commercialization, and the Evolution of Nonprofit Organizational Structures, in: *Journal of Policy Analysis and Management*, 17(2), 175-194.
- Vincent-Jones, Peter/Harries, Andrew*, 1996: Conflict and Co-operation in Local Authority Quasi-Markets: The Hybrid Organisation of Internal Contracting under CCT, in: *Local Government Studies*, 22(4), 187-209.
- Weick, Karl E.*, 1979: *The social psychology of organizing* (2nd Ed. ed.), New York: McGraw-Hill.
- Weick, Karl E.*, 1995: *Sensemaking in organizations*, Thousand Oaks: Sage.
- Willke, Helmut*, 1989: Controlling als Kontextsteuerung. Zum Problem dezentralen Entscheidens in vernetzten Organisationen, In: *R. Eschenbach* (Hrsg.), *Supercontrolling – vernetzt denken, zielgerichtet entscheiden* (pp. 63-92), Wien: WUV.
- Willke, Helmut*, 1996: *Systemtheorie I: Grundlagen* (Vol. 5), Stuttgart: Lucius und Lucius.
- Willke, Helmut*, 1998: *Systemtheorie III: Steuerungstheorie* (Vol. 2), Stuttgart: Lucius und Lucius.
- Zauner, Alfred/Heimerl-Wagner, Peter/Mayrhofer, Wolfgang/Meyer, Michael/Nachbagauer, Andreas/Praschak, Susanne/Schmidmayr, Hartmut*, 2006: *Von der Subvention zum Leistungsvertrag. Neue Koordinations- und Steuerungsformen und ihre Konsequenzen für Nonprofit-Organisationen – eine systemtheoretische Analyse*, Bern: Haupt.

*Anschrift des Autors:*

Prof. Dr. Kuno Schedler, Universität St. Gallen, Dufourstrasse 40a, 9000 St. Gallen  
E-Mail: kuno.schedler@unisg.ch

Christine Weinbach

## Extra-vertragliche Zumutungen im *New Public Contractualism*: Die doppelte Logik der Eingliederungsvereinbarung und die Rechtsstellung des Klienten im Sozialgesetzbuch II

„The emergence of the ‚contractual state‘ is one of the hallmarks of the late twentieth century“ (Carney/Ramia 2002, S. 1).

### Zusammenfassung

Der vorliegende Beitrag bemüht sich um eine institutionalistische Perspektive auf den subordinationsrechtlichen Status des Klienten bzw. der Klientin im Rechtskreis des SGB II, indem er den Verwaltungsvertrag Eingliederungsvereinbarung, über den die Integration des Klienten bzw. der Klientin in den Arbeitsmarkt gesteuert werden soll, als ein Regulationssystem im *New Public Contracting* begreift. Aus dieser Perspektive gilt der subordinationsrechtliche Status des Klienten bzw. der Klientin als konstitutiver Bestandteil eines *doppelgleisigen Regulationssystems*, das aus einem administrativen Vertragsrahmen aus Zielvereinbarungen und aus einer Sozialvertragsbeziehung zwischen Behörde und Klienten bzw. Klientin besteht. In der Interaktion zwischen Integrationsfachkraft und Klient bzw. Klientin treffen somit Erwartungen aus zwei unterschiedlichen Verwaltungskontexten aufeinander, die bei der gemeinsamen Auswahl einer Eingliederungsleistung zur Deckung gebracht werden müssen. Dabei muss sichergestellt sein, dass die administrative Zielsetzung nicht aus dem Blick gerät und auch notfalls gegen die Einwilligung des Klienten bzw. der Klientin an diesen bzw. diese adressiert werden kann.

*Schlagnote:* New Public Contracting, Contractual State, Eingliederungsvereinbarung im Sozialgesetzbuch II

### Abstract

*Extra-contractual impositions in New Public Contractualism:*

*The Dual Logic of the Jobseeker's Agreement and the Legal Position of the Client in Sozialgesetzbuch II*

The present article tries to develop an institutionalist perspective on the subordinated legal status of the client within the legal context of the Sozialgesetzbuch II. The jobseeker's agreement (Eingliederungsvereinbarung), by which the integration of the client into the job market should be regulated, is understood as a regulatory system within the *New Public Contracting*. From this perspective, the subordinated legal status of the client is seen as a constitutive part of a *double-tracked regulatory system*. On the one hand, this system consists of an administrative contractual frame of objective agreements, and on the other hand it is comprised of a social contractual relationship between agency and client. Therefore, the interaction between professional and client is based on expectations from two different administrative contexts. These have to be reconciled during the joint selection of an integration service. In doing so, the administrative purpose must not be left out of focus but should be addressed to the client even if he does not agree.

*Key words:* New Public Contracting, Contractual State, jobseeker's agreement in Sozialgesetzbuch II

## Einleitung

Der vorliegende Text schaut sich die Rechtsstellung des Klienten bzw. der Klientin im Rechtskreis des Sozialgesetzbuch II (SGB II) auf der Folie des *New Public Contractualism* an. Mit der Bezeichnung *New Public Contractualism* ist die systematische Verwendung von politikbestimmten Verträgen zur *Governance* der (hierarchischen) Beziehungen innerhalb der wohlfahrtsstaatlichen Verwaltung, zwischen ihr und externen Dienstleistern, sowie zwischen der Verwaltung und ihren Klienten und Klientinnen gemeint.<sup>1</sup> Der Entstehungskontext des *New Public Contractualism* wird im Aufkommen einer neuen Ökonomie, neuen sozialen und politischen Bedingungen seit den 1970er Jahren, sowie in dieser Zeit offensichtlichen Problemen des Regierens gesehen, auf welche u.a. mit der Reform der öffentlichen Verwaltung nach den Prinzipien des Managerialismus reagiert worden ist (*Hindess 1997; Carney/Ramia 2002, S. 4*). *Barbara Sullivan* drückt das so aus: „Managerialismus did not necessarily imply a move to contracting, but it laid all the necessary foundations“ (*Sullivan 1997, S. 4*).

Mit dem *New Public Contractualism* wird die Basis für eine veränderte Rechtsstellung der Klientin in der öffentlichen Leistungsverwaltung gelegt (dazu *Yeatman 1997; Carney/Ramia 2001*). Im ‚alten‘ Wohlfahrtsstaat „entitlement was established by virtue of attributes associated with the ‚status‘ of the person as being unemployed“ (*Carney/Ramia 2002, S. 15*). Im ‚neuen‘ Wohlfahrtsstaat erhält die Klientin staatliche Leistungen dagegen erst im Rahmen einer *Austauschbeziehung*, innerhalb derer sie sich extravertraglichen, weil politikbestimmten Vertragsanforderungen unterwerfen muss und dabei einen subordinationsrechtlichen Rechtsstatus zugewiesen bekommt. In Deutschland wird diese geschwächte Rechtsstellung der Klientin vor allem in der Debatte um das Instrument der Eingliederungsvereinbarung im Rechtskreis des SGB II heftig kritisiert (zur Diskussion z.B. *Jaehrling 2010; Ludwig-Mayerhofer 2010; Bieback 2009; Bartelheimer 2008; Busse 2008; Kramer 2006; Lang 2006*).

Zwar wird in der Eingliederungsvereinbarung als einem Verwaltungsvertrag zwischen einer Behörde der managerialen Arbeitsverwaltung und ihren Klienten, entsprechend dem *workfare*-Ansatz (*Mohr 2007, S. 13ff.*), längst das konzeptionelle „Kerninstrument aktiv kooperativer Eingliederungsbemühungen“ (*Münder 2007, S. 232*) gesehen. Kritisiert wird jedoch das durch Kooperation *und* Zwang gestrickte Verhältnis zwischen SGB II-Behörde und Klient. Die SGB II-Behörde strebt (§ 15 SGB II folgend) im Prinzip immer dann ein subordinationsrechtliches Vertragsverhältnis qua Eingliederungsvereinbarung über behördliche Eingliederungsleistungen und Eingliederungsbemühungen des Klienten an, wenn der Klient einen Antrag auf Leistungen zum Lebensunterhalt stellt und dafür die Voraussetzungen nach SGB II erfüllt.<sup>2</sup> Durch die Vertragsbeziehung soll der Klient als „Mensch mit spezifischen Fähigkeiten, Forderungen und Einschränkungen“ in den Blick kommen: Um die Hilfe effektiv zu machen, wird sie deshalb maßgeschneidert und nicht standardisiert gewährt, nicht mehr an den durchschnittlichen, sondern den spezifischen Fertigkeiten des einzelnen Leistungsempfängers ausgerichtet“ (*Eichenhofer 2004, S. 204*). Zugleich gibt die Behörde dem Klienten den Vertragsinhalt weitgehend – doch idealerweise im Dialog mit ihm und unter Berücksichtigung seiner Perspektive – vor. Sie kann ihn sogar (nach § 53 SGB X) an den Klienten, verweigert dieser die Vertragsbereitschaft, als eine einseitig festgelegte Integrationsstrategie per Verwaltungsakt anordnen. Eine faire Aushandlung der Vertragsinhalte zwischen den Parteien sei „wegen der Möglichkeit der einseitigen Festlegungen (Abs. 1 Satz 6) also bereits strukturell frag-

lich“ (Münder 2007, S. 233f.); die Eingliederungsvereinbarung als „hoheitliches (normsetzendes) Handeln in lediglich pseudokonsensuellem Gewand“ zu betrachten (Spellbrink 2008, § 15 Rz. 10).

Der vorliegende Beitrag bemüht sich weniger um eine wertende, als vielmehr um eine funktionalistische Perspektive, indem er auf die institutionalistische Rückbindung des Klientinnenstatus fokussiert und ihn dabei in den Kontext der neuen Regulationslogik der managerialen Arbeitsverwaltung im *New Public Contractualism* stellt. Gezeigt werden soll, dass der subordinationsrechtliche Rechtsstatus der Klientin als konstitutiver Bestandteil dieser neuen Regulationslogik fungiert.

Die Darstellung dieses Gedankens lässt sich grob in zwei Teile differenzieren: Im ersten Teil (Abschnitte 1-4) wird verdeutlicht, dass die Klientin der managerialen Dienstleistungsverwaltung des *New Public Contractualism* über den systematischen Einsatz politikbestimmter Verwaltungsverträge mit extra-vertraglichen Zumutungen konfrontiert wird. Der zweite Teil (Abschnitte 4-6) führt diesen Zusammenhang am Beispiel der Eingliederungsvereinbarung im Rechtskreis des SGB II näher aus.

Dem Text geht es somit *nicht* um die empirische Analyse realen behördlichen Entscheidungshandelns sowie individueller Bewältigungsstrategien (dazu z.B. Ludwig-Mayerhofer et al. 2009; Schütz et al. 2012). Deutlich werden soll vielmehr die innige Verknüpfung von Rechtsstatus und managerialer Verwaltungsstruktur, die dazu führt, dass die Vertragsbeziehung zwischen SGB II-Behörde und Klientin zugleich durch die Zumutungen extra-vertraglicher Vertragsbedingungen geprägt ist.

## 1. Die doppelte Logik des Vertrags in Großorganisationen

Gunther Teubner zufolge kompensieren Großorganisationen in komplexen Umwelten die Nachteile ihrer wenig flexiblen, bürokratischen Strukturen durch die Einführung von Verträgen (z.B. als Franchising) (Teubner 1987; 1992, S. 197). Organisation und Vertrag werden von Teubner als eigenständige Systemtypen begriffen, die sich u.a. durch ihr „Mischungsverhältnis von Varietät und Redundanz“ (Teubner 1992: 198) unterscheiden: Während Organisationen ein hohes Maß an Redundanz aufweisen und aus mangelnder Varietät Folgeprobleme wie „Rigidität, Bürokratismus, Motivationsprobleme, Innovationsmangel, hohe Informationskosten“ bewältigen müssen (Teubner 1992, S. 197), besitzen marktliche Vertragsbeziehungen „eine relativ hohe Varietät bei relativ niedriger Redundanz“ (Teubner 1992, S. 197).

Werden Verträge in Großorganisationen eingeführt, nehmen sie „organisatorische Elemente in sich“ auf, und werden die „Organisationen mit marktlichen Elementen durchsetzt“ (Teubner 1992, S. 198). Das Ergebnis ist die „Doppelkonstitution“ von Vertrag und Organisation innerhalb eines institutionellen Arrangements“ (Teubner 1992, S. 198; herv. von mir, CW). Kommunikative Ereignisse innerhalb dieses institutionellen Arrangements unterliegen also einer doppelten Logik, weil sie stets zwei verschiedenen Bezugspunkten gleichzeitig – der Vertragsbeziehung und der Organisation – zugerechnet werden (müssen). In Teubners Worten: „Ein kommunikatives Ergebnis ... wird sowohl einem der autonomen Vertragspartner als auch gleichzeitig der Gesamtorganisation zugerechnet“ (Teubner 1992, S. 199). Bei einem solchen Kommunikationszusammenhang kann man somit „von der Ko-Existenz von vergemeinschafteten Zwecken und Individualzwecken ausgehen“ (Teubner 1992, S. 201).

## 2. Der Verwaltungsvertrag

### 2.1 Autonomie der Verwaltung

Der Vertrag erlaubt einer Großorganisation, gezielt und flexibel auf erhöhte Komplexität zu reagieren. Mit dem Vertrag macht sie sich für den „Außenlärm“ ihrer Umwelt (Publikum) empfänglich (Teubner 1987, S. 101), stellt sie einen Ausschnitt ihrer Erwartungsstrukturen auf Kognition um (Vertragslogik des Vertrags) und hält sie mit ihrem Organisationsziel normativ an Gesetztem fest (Organisationslogik des Vertrags).

Die manageriale Arbeitsverwaltung ist eine Großorganisation, die deshalb mit erhöhter Komplexität konfrontiert ist, weil die verschiedenen Subsysteme und Akteure nicht länger lediglich als ausführende Organe gesetzlicher Vorgaben oder dem Staate unterworfenen Bürger betrachtet, sondern in ihrer Autonomie und Selbststeuerung anerkannt werden. Im alten Modell der so genannten „Max-Weber-Bürokratie“ dagegen wird die politische Steuerung der Verwaltung mit Bezug auf Hierarchie und die richtige Gesetzesanwendung entworfen, und letztlich auf den politisch artikulierten Willen des Volkes als Träger der Staatsgewalt zurückgeführt (z.B. Snellen 2006). Die rechtsstaatliche Tradition einer Präzisierung der Bedingungen, Differenzierung und Verfeinerung möglicher Tatbestände sowie das Denken in Regeln und Ausnahmen soll die Vielzahl der Falltypen durch den politischen Souverän beherrschbar machen; der ‚Rest‘ soll im rechtlich nachvollziehbaren, regulierten Ermessensvollzug bewältigt werden (Luhmann 1973, S. 100). Der Verwaltungsakt gilt hier als einzig angemessene Form des Verwaltungshandelns.

Die empirische Verwaltungsforschung der 1960er und 70er Jahre entzieht dieser Tradition die Grundlage. Sie legt offen, dass diese Verwaltungssteuerung durch Gesetze geradezu ein Einfallstor für eine gegenläufige Steuerung der Politik durch die Verwaltung darstellt – und zwar für alle Phasen des *Policy Cycle* (Bogumil/Jann 2009, S. 27): Verwaltungshandeln, ganz gleich, ob der Akzent auf der Konditional- oder Zweckprogrammierung liege, lasse sich durch Politik nicht vollständig steuern; viele Anwendungsfragen seien mit der formellen politischen Entscheidung noch ungeklärt, ihre Klärung erfolge vielmehr im Gesetzesvollzug (Bogumil/Jann 2009, S. 197), die gesetzliche Bindung der Verwaltung erfordere darum flexibles Verwaltungshandeln (Hill 1987, S. 19f.). Die Fachdiskussion der 1970er Jahre bescheinigt der Verwaltungspraxis schließlich aus Mangel an angemessenen flexiblen Regularien ein „muddling through“ (Lindblom 1975), eine „brauchbaren Illegalität“ (Luhmann 1964), den „permanenten Verfassungsbruch“ (Wagner 1979); Verwaltungshandeln sei „in vielen Aufgabenbereichen auf Verhandlungen und Zusammenarbeit mit gesellschaftlichen Gruppen oder Organisationen angewiesen“ (Bogumil/Jann 2009, S. 177). Innerhalb dieser Fachdiskussion setzt sich allmählich das Bild vom kooperativen Staat durch, der Entscheidungen idealerweise aushandelt, „informelle Absprachen trifft oder Verträge schließt“ (Bogumil/Jann 2009, S. 176).

### 2.2 Flexibilisierung des Verwaltungshandelns

Mit der Einführung des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG), das 1977 in Kraft tritt, reagiert der Gesetzgeber auf die Forderung nach flexibleren Formen des Verwaltungshandelns. Er verweist auf zentrale Bedürfnisse der Verwaltungspraxis und darauf, dass die Rechtsverhältnissgestaltung für manche Fälle zu starr sei (Pakeerut 2000, S. 94f., unter

Hinweis auf BT-Dr 7/910, S. 77). Der Verwaltungsvertrag, dessen Legitimität fast ein Jahrhundert lang mehrheitlich bezweifelt wurde (dazu ausführlich *Pakeerut* 2000), wird endlich als Alternative zum Verwaltungsakt anerkannt. Zwar war der Einsatz von Verwaltungsverträgen zuvor in ausgesuchten Anwendungsfeldern möglich (*Ule/Laubinger* 1995, S. 736). Doch mit dem VwVfG als einem *allgemeinen* Verwaltungsverfahrensrecht kann die Verwaltung den Verwaltungsvertrag immer bevorzugen, solange ein Gesetz einen Verwaltungsakt nicht zwingend vorschreibt. Indem der gesetzliche Anwendungsbereich dieser administrativen Handlungsform damit material weitgehend ungeregelt bleibt, kommt es zu einer gewissen Lockerung im Verhältnis von Legislative und Exekutive. Der Gesetzgeber nimmt bewusst eine gleichsam ‚evolutive‘ Perspektive ein und begnügt sich „ausschließlich mit den für die Verwaltungspraxis unbedingt erforderlichen Vorschriften“ (*Pakeerut* 2000, S. 95).<sup>3</sup> Zugleich schließt er sich der staatsphilosophischen Begründung einer Grundsatzentscheidung des BVerwG von 1966 an, wonach „die Handlungsform des verwaltungsrechtlichen Vertrages den Fortschritt von obrigkeitstaatlichen Vorstellungen zum modernen Rechtsstaat mit der völlig geänderten rechtlichen Stellung der Bürger kennzeichne“; der Bürger könne „nicht mehr lediglich als Verwaltungsobjekt betrachtet werden“ (*Pakeerut* 2000, S. 111, Fn. 433). Diese Haltung unterstreicht die Lockerung zwischen Legislative und Exekutive, weil der Freiraum administrativen Handelns erhöht und die konkrete Ausgestaltung des Ermessensspielraums nun gemeinsam durch die Vertragspartner Behörde und Bürger vorgenommen werden soll. Die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns beim Vertragsabschluss stützt sich nicht länger allein auf den Gesetzgeber, sondern erhält ihre Legitimität zugleich durch den – gesetzlich gerahmten – Willen der Vertragspartner.<sup>4</sup> Diese Entwicklung korrespondiert mit einem grundlegenden Wandel im Staats- und Demokratieverständnis (z.B. *Bogumil/Jann* 2009, S. 198; *Blanke* 2008, S. 739; *Dahm* 2004, S. 169ff.).

### 2.3 Der Vertrag in der managerialen öffentlichen Verwaltung

Dennoch hat der Verwaltungsvertrag als alternative Form administrativen Handelns nach Inkrafttreten des VwVfG weiterhin eine Randstellung inne. Trotz der pragmatischen Haltung des Gesetzgebers gilt der Verwaltungsvertrag in der Entwurfsbegründung zum VwVfG als atypische Handlungsform (BT-Dr 7/910, S. 81; *Gurlit* 2000, S. 4). Dies ändert sich grundlegend im Zusammenhang mit der jüngeren Reform der öffentlichen Verwaltung nach den Prinzipien des Managerialismus.

Die Subsysteme des Politiksystems (Verwaltung, Politik, die Individuen des Publikums) werden im Managerialismus verstärkt gegeneinander differenziert und als selbstgesteuerte Akteure mit unterschiedlichen Rationalitäten, die nicht länger in einem kausalen Steuerungsverhältnis zueinander stehen, anerkannt (*Vincent-Jones* 2006, S. 72ff.; *Rhodes* 1996; *Treutner* 1998; *Willke* 2001). Zugleich erfolgt die Schaffung organisatorisch klarer Einheiten im Sinne von Verantwortungszentren (*Bogumil* 2005, S. 494). Die Umgestaltung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung gilt in diesem ‚Modernisierungsprozess‘ als Sollbruchstelle Nr. 1 (*Bogumil* 2005, S. 494). Politik soll sich nicht länger in die operative Steuerung einmischen, sondern auf die Vorgabe von strategischen Größen und Rahmendaten beschränken (*Bogumil* 2005, S. 495). Das Parlament gibt der Verwaltungstätigkeit also das *Was* vor, während die Verwaltung darüber bestimmt, *wie* sie die Vorgaben des Parlaments realisieren will (*Wimmer* 2004, S. 249; *Schedler/Proel-*

ler 2003, S. 52f.). In diesem Zusammenhang nimmt die Bedeutung von Konditionalprogrammen zugunsten von Zweckprogrammen (Final- und Aufgabenprogramme mit Akzent auf Konzepten, Prinzipien, Leitlinien) ab (Schuppert 2005, S. 39). Gesetze werden als final steuernde Programmsätze konzipiert (Waibel 2005, S. 512) und innerhalb der Verwaltung durch *Zielvereinbarungen* umgesetzt.<sup>5</sup> Sollen diese Zielvereinbarungen vermittelt eines Verwaltungsvertrags zwischen Behörde und Klient letztlich auch das Verhalten des Klienten steuern, müssen sie als *extra-vertragliche Elemente* zum *indisponiblen* Bestandteil dieses Vertrags werden. Im Verwaltungsvertrag zwischen Behörde und Klient wird so die Logik der Organisation reflektiert und an die Vertragspartner weitergereicht.

### 3. Verwaltungsverträge im *New Public Contractualism*

#### 3.1 Der doppelt regulierte Verwaltungsvertrag

Das Steuerungsinstrument Verwaltungsvertrag<sup>6</sup> setzt nun an allen Schnittstellen der Verwaltung an: zwischen den Verwaltungsebenen, zwischen Verwaltung und nicht-staatlichen Leistungsträgern, zwischen Verwaltung und Publikum. Peter Vincent-Jones (2006, S. 21ff.) zufolge lassen sich demnach drei Vertragstypen unterscheiden: der administrative Vertrag (administrative contract), der ökonomische Vertrag (economic contract) und der Sozialvertrag (social control contract).

*Administrative Verträge* werden in hierarchisch-bürokratischen Verwaltungsbeziehungen eingesetzt. Voraussetzung ist die Befugnisübergabe (Devolution) finanzieller Kontrolle und Vertragsfreiheit an die Behörden, die ihr Budget operational kontrollieren, deren Leistungen durch Monitoring gemessen werden und die gegenüber dem vorgesetzten Vertragspartner verantwortlich sind. Der administrative Vertrag dient somit der Flexibilisierung hierarchischer Verwaltungsbeziehungen. Er räumt den untergeordneten Behörden eine gewisse Autonomie ein, durch welche die Verwaltungshierarchie allerdings lediglich ‚überformt‘ und nicht aufgehoben wird. Die Regulierungsstruktur des administrativen Vertrags ist vergleichsweise simpel, weil durch sie über- und untergeordnete Ebenen innerhalb der Verwaltungsbürokratie vertraglich neu verknüpft werden, ohne die hierarchische ‚Grundstruktur‘ anzutasten (daher die Bezeichnung ‚hierarchical regulation by contract‘) (Vincent-Jones 2006, S. 26). Die Architektur der beiden anderen Vertragstypen ist dagegen komplexer, weil sie *doppelt reguliert* sind.

*Ökonomische Verträge* zwischen Staat und (öffentlichen, privaten oder non-profit) Dienstleistern auf Quasi-Märkten für Gesundheit, Erziehung etc. basieren auf Konkurrenz und Vermarktlichung; durch solche Verträge soll u.a. Bürokratie verringert werden. *Sozialverträge* werden zur Regulierung der Beziehung zwischen individueller Klientin und staatlicher Behörde eingesetzt, wobei auf die Regulierung des Klientinnenverhaltens abgezielt wird, obwohl die Klientin zugleich als selbstgesteuerte Akteurin anerkannt ist.

Mit dem ökonomischen Vertrag und dem Sozialvertrag werden somit jeweils horizontale Vertragsbeziehungen geregelt, die jedoch *zugleich* in einen hierarchisch gebauten Regulierungsrahmen aus administrativen Verträgen eingespannt sind: Beim ökonomischen Vertrag muss die horizontale Vertragsbeziehung zwischen Behörde und Dienstleister immer auch im Kontext der vertikalen Vertragsbeziehung zwischen Fachministerium und Behörde betrachtet werden (Vincent-Jones 2006, S. 28). Ähnlich beim Sozial-

vertrag: Auch hier ist die Vertragsbeziehung zwischen Behörde und Klient in die hierarchische Beziehung zwischen Behörde und zentraler Ministerialautorität eingespannt (*Vincent-Jones* 2006, S. 29).

In ökonomische und soziale Verträge sind somit *zwei* ineinander greifende Vertragsbeziehungen eingelassen: zum einen die Vertragsbeziehung der beiden Vertragspartnerinnen (Behörde und Dienstleister bzw. Behörde und Klientin), zum anderen die Vertragsbeziehung zwischen der behördlichen Vertragspartnerin und der übergeordneten Verwaltungsebene (*Vincent-Jones* 2006, S. 25f.). Diese Vertragstypen sind durch eine *doppelte Regulationsstruktur* – durch die *doppelte Logik von Organisation und Vertrag* im Sinne *Teubners* – gekennzeichnet, weil sie Beziehungen zwischen einer Behörde und einer Akteurin der behördlichen Umwelt regeln, die zugleich durch administrative Vertragsbeziehungen innerhalb der Verwaltungshierarchie strukturiert sind (*Vincent-Jones* 2006, S. 28).

### 3.2 Vertragliche und extra-vertragliche Elemente des Sozialvertrags

Doppelt regulierte Verträge wie der Sozialvertrag, dem sich die Eingliederungsvereinbarung zuordnen lässt, *kombinieren hierarchische und vertragliche Elemente* (*Vincent-Jones* 2006, S. 164): Ihre vertragliche Ebene ist mit bürokratischen Zielen durchsetzt, die dem *administrativen Vertragsrahmen aus Zielvereinbarungen* innerhalb der Verwaltung entstammen und neben dem verhandelbaren Vertragsinhalt nicht-verhandelbare Bestandteile des Vertrags zwischen Behörde und Klient bilden. Diese bürokratischen und nicht-verhandelbaren Bestandteile des Vertrags bilden seine „nicht-konsensuellen“ (*Durkheim*) bzw. „extra-vertraglichen“ (*Vincent-Jones*) Elemente und sind damit „nichts anderes als die innervertragliche Rekonstruktion von gesellschaftlichen Umweltanforderungen an den konkreten Vertrag“ (*Teubner* 1987, S. 143). Das Verhältnis von bürokratischen und vertraglichen Elementen ist dabei keineswegs gleich einem Nullsummenspiel – nach dem Motto ‚je mehr Vertrag, desto weniger Organisation‘ – zu denken, sondern als wechselseitiges Steigerungsverhältnis: der Kollektivcharakter *und* der Individualcharakter der Vertragsbeziehung werden *gleichzeitig* gesteigert (*Teubner* 1992, S. 200). Innerhalb dieser wechselseitigen Steigerungsbeziehung entsteht die Doppelorientierung des Vertrags, ist er *gleichzeitig* auf Erwartungen hin ausgerichtet, die sich aus der individuellen Vertragsbeziehung *und* dem Organisationsziel ergeben.

Und doch sind Organisations- und Vertragslogik, sind vertragliche und extra-vertragliche Vertragselemente von Sozialverträgen im *New Public Contractualism* keineswegs gleichermaßen relevant. Wäre das so, müsste Politik, die der öffentlichen Verwaltung ihre Ziele vorgibt, ihren Steuerungsanspruch aufgeben. Dies ist jedoch nicht der Fall. Vielmehr setzt die Politik ihren Steuerungsanspruch im Sinne eines *governance by contract* durch, indem sie ihre politischen Ziele per Gesetz an die Verwaltungsspitze weiterreicht, ihr aufträgt, diese Zielsetzung in Verwaltungsziele zu transformieren, über administrative Verträge (Zielvereinbarungen) bis auf die unterste Behördenebene durchzureichen und schließlich als extra-vertragliche Vertragselemente in die Sozialvertragsbeziehung zwischen Behörde und Klientin einzuführen. Sowohl die administrativen als auch die sozialen Verträge innerhalb eines solchen Arrangements sind somit in letzter Konsequenz immer *politikbestimmt* („policy-driven“) (*Vincent-Jones* 2006, S. 19, 34). Sie sind vertragliche Kooperationen im *Schatten der Hierarchie* (zu dieser Terminologie z.B. *Mayntz* 1995, S. 160).



### 3.3 Vertragsexterne Steuerungsmechanismen

Damit die extra-vertraglichen, auf die politische Zielsetzung rückführbaren Vertragselemente definiert und erfolgreich an den Klienten adressiert werden können, ist der administrative Vertragsrahmen aus Zielvereinbarungen in einen durch die Elemente der *Standard-Setzung* (standard-setting), der *Leistungskontrolle* (performance monitoring) und der *Durchsetzung* (enforcement) dieser Standards geprägten Zielsteuerungsprozess eingebettet (*Vincent-Jones* 2006, S. 69; *Vincent-Jones* 2000, S. 326 mit Bezug auf *Stinchcombe* 1985). Der Fokus in der Analyse von Verwaltungsverträgen im *New Public Contracting* liegt somit auf der Spannung zwischen der Befugnisübergabe (Devolution) unter der Bedingung politischer Zielvorgaben und deren administrative Spezifizierung durch Standards, Monitoring sowie Elemente der Durchsetzbarkeit. Damit stellt sich die Frage, wie das Kontrollsystem Vertrag die Übertragung von Autonomie und Verantwortlichkeit (Devolution) mit zentraler Kontrolle und Aufsicht vereinbaren kann (*Vincent-Jones* 2006, S. 104).

## 4. New Public Contracting im SGB II

### 4.1 Extra-vertragliche Elemente und Steuerungsmechanismen

Am Beispiel des Zielsteuerungsprozesses im Rechtskreis des SGB II wird im Folgenden rekonstruiert, wie die politische Zielsetzung des Gesetzgebers über die Spitze der Arbeitsverwaltung bis in das einzelne Jobcenter im Rahmen von Zielvereinbarungen in die Beziehung zwischen Behörde und Klientin ‚hineingegeben‘ wird, um – unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Handlungslogiken der verschiedenen Verwaltungsebenen – das Klientinnenverhalten im politisch gewünschten Sinne zu steuern (Abschnitte 4 und 5). Die o.g. Steuerungsmechanismen *Standard-Setzung*, *Leistungskontrolle* und *Durchsetzung* dieser Standards sorgen dafür, dass im Sozialvertrag zwischen Behörde und Klientin extra-vertragliche, weil politikbestimmte Vertragselemente dominieren. Dabei, so soll gezeigt werden, ermöglicht der subordinationsrechtliche Rechtsstatus der Klientin beim Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung, dass diese extra-vertraglichen Vertragselemente gegebenenfalls auch gegen ihren Willen *durchgesetzt* werden können (Abschnitt 6).

### 4.2 Hierarchical regulation by contract

In der managerialen Arbeitsverwaltung ist die Steuerung der internen Verwaltungsbeziehungen zwischen dem Fachministerium, der Bundesarbeitsagentur und den SGB II-Behörden als *hierarchical regulation by contract* vorgesehen: Die formale Beziehung zwischen diesen hierarchisch einander zugeordneten Behörden wird durch die Einführung von Zielvereinbarungen, die kaskadenartig aneinander anschließen, gleichsam überformt, indem sie Vertragspartner aus ihnen macht, ohne die formale Hierarchie auszusetzen.<sup>7</sup> Eine wichtige Voraussetzung dieses administrativen Vertragsrahmens ist der besondere gesetzliche Zuschnitt des SGB II, das mit Blick auf die Anforderungen einer managerialen Arbeitsverwaltung Strukturvorgaben aus final steuernden Programmsätzen statt hoheitliche Imperative liefert (*Waibel* 2005, S. 512): Nach § 48b Satz 1 SGB II<sup>8</sup> soll das

BMAS, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Finanzen, für den Bereich der so genannten gemeinsamen Einrichtungen mit der BA eine Zielvereinbarung über die „Ziele nach diesem Buch“ abschließen (§ 48b Abs. 1 Satz 1)<sup>9</sup> – d.h. mit Bezug auf § 1 SGB II, der die *Aufgaben und Ziele der Grundsicherung* definiert. Der Gesetzgeber gibt also mit dem Instrument der *Zielvereinbarung* sein *Richtungsziel* an die Verwaltung weiter, um „einen normativen Belang bestmöglich, nach Kräften und im rechten Verhältnis zu anderen normativen Belangen zu verwirklichen“ (Engel 2002, S. 9).

Es sind somit die Zielsetzungen des SGB II, welche den politischen Anschlusspunkt für die Arbeitsverwaltung bilden.<sup>10</sup> Diese Ziele werden von ihr im Rahmen der Zielvereinbarung zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und der Bundesagentur für Arbeit (BA) auf der Grundlage eines Zielsystems konkretisiert und sollen von den Jobcentern als SGB II-Behörden weitestmöglich umgesetzt werden.

### 4.3 Standard-Setzung: Das Zielsystem

Eine Arbeitsgruppe im BMAS (Kaltenborn et al. 2010, S. 65ff.) hat in Kooperation mit der BA die Ziele des Gesetzgebers nach § 1 SGB II für das Jahr 2010 in ein Zielsystem mit den Zielkategorien „Verringerung der Hilfebedürftigkeit“, „Verbesserung der Integration in Arbeit“ und „Langzeitbezug vermeiden“ übersetzt<sup>11</sup> und an die zielgesteuerte Arbeitsverwaltung weitergereicht:<sup>12</sup> Die Zielkategorie „Verringerung der Hilfebedürftigkeit“ schließt an § 1 Abs. 1 Satz 1 SGB II an, wonach erwerbsfähige Hilfebedürftige ihren Lebensunterhalt unabhängig von der Grundsicherung aus eigenen Mitteln bestreiten sollen, damit ihre Hilfebedürftigkeit geringer wird (ARGE Wesel 2010, S. 7);<sup>13</sup> die Zielkategorie „Verbesserung der Integration in Arbeit“ schließt an § 1 Abs. 1 Satz 2 SGB II an, wonach Hilfebedürftigkeit durch Erwerbstätigkeit zu vermeiden bzw. zu beseitigen ist (ARGE Wesel 2010, S. 8);<sup>14</sup> die Zielkategorie „Langzeitbezug vermeiden“ schließt an § 1 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 an, wonach die Dauer der Hilfebedürftigkeit zu verkürzen ist (ARGE Wesel 2010, S. 8).<sup>15</sup>

Alle genannten Zielkategorien sind Bestandteil eines Zielsystems; ihnen sind Zielindikatoren und Richtgrößen untergeordnet (Schütz 2008, S. 95): Die *Zielkategorie* (z.B. die „Verringerung der Hilfebedürftigkeit“) wird durch einen quantifizierten *Zielindikator* (z.B. „Summe passive Leistungen“<sup>16</sup>) ergänzt, der die Realisierung der Zielkategorie – und damit die Leistungen der SGB II-Träger (Jobcenter) – messbar machen soll. Die Ergänzung des Zielindikators mit *Richtgrößen* differenziert diesen weiter aus (z.B. als Anteil geförderter und ungeförderter Integrationsfälle, deren Nachhaltigkeit, die Zahl der Arbeitslosen, der Anteil unversorgter Bewerber und Altbewerber).<sup>17</sup> Es ist der *Zielindikator*, der den *Gegenstand verbindlicher Vereinbarungen* zwischen dem BMAS und der BA bildet (Schütz 2008, S. 95), indem er als quantitative Größe von diesen gemeinsam festgelegt wird (z.B. als Ziel, die Integrationsquote um nicht mehr als 9,4 v. H. gegenüber dem Vorjahr verringern).

Dieses Zielsystem fungiert für die Zielvereinbarung zwischen BMAS und BA als *Instrument der Standard-Setzung*. Im Zielvereinbarungsprozess verständigt man sich dann ‚nur‘ noch über die (messbare) Größe der Zielindikatoren und spezifiziert sie für jedes einzelne Jobcenter in Abhängigkeit seines regionalen Arbeitsmarktes und seiner Kundenstruktur.

#### 4.4 Der Zielvereinbarungsprozess

Beim Zielvereinbarungsprozess zwischen BMAS und BA sind die Verhandlungspartner auf die Festsetzung quantitativer Zielindikatoren fokussiert. Um den Vorschlägen des BMAS eigene Zielgrößen gegenüberstellen zu können, tritt die BA, vermittelt über die Regionaldirektionen, in Kontakt mit den einzelnen SGB II-Behörden.<sup>18</sup> In diesem *Gegenstromverfahren* stimmt die zuständige Regionaldirektion die anvisierten Zielgrößen des BMAS mit der Leistungsfähigkeit der einzelnen SGB II-Behörde ab. Die Zielgrößen sollen nicht top-down oktroyiert, sondern als *Orientierungswerte* einem bottom-up-Informationsstrom ‚ausgesetzt‘ werden, der lokale Besonderheiten (den lokalen Arbeitsmarkt, die spezifische Struktur der SGB II-Klientinnen) berücksichtigt (vgl. *Bundesagentur für Arbeit* 2010, S. 4). Die Grundlage für diesen Abstimmungsprozess liefert ein *Planungsbrief*, der alljährlich im Oktober in Kooperation von BMAS und BA veröffentlicht und den Jobcentern vorgelegt wird. Der Abstimmungsprozess zwischen BMAS, BA und SGB II-Behörde erfolgt in drei Phasen<sup>19</sup> und umfasst, neben der Zielvereinbarung zwischen BMAS und BA, den Abschluss einer *lokalen Zielvereinbarung* zwischen der BA und jeder einzelnen SGB II-Behörde.

*Phase 1:* Die BA fordert die Trägerversammlung und Geschäftsführung jeder einzelnen SGB II-Behörde auf, ihre lokalen Angebotswerte auf der Grundlage des Orientierungswertes des BMAS für das Folgejahr, der sich an zentral vorgelegten Prognosewerten des laufenden Jahres ausrichtet, abzustimmen und über das Online-Planungssystem TN-Planning an die Zentrale der BA weiterzuleiten. Hierbei werden Trägerversammlung/Geschäftsführung von der örtlichen Arbeitsagentur bzw. den Agenturberatern der Führungsunterstützungs-Teams der zuständigen Regionaldirektion begleitet (*Ochs et al.* 2005, S. 55). Die Trägerversammlung schickt ihre Zielplanung über das genannte Datenverarbeitungsprogramm zur BA-Zentrale.

*Phase 2:* Die BA plausibilisiert die Daten inhaltlich und technisch, und hält bei deutlicher Abweichung vom Orientierungswert Rücksprache mit dem Jobcenter; in der Regel sind die Erwartungen des BMAS ehrgeiziger als das Angebot der Jobcenter. Schließlich aggregiert die BA die Daten und stimmt sie mit den Orientierungswerten des BMAS im Rahmen von Zielverhandlungen ab. Das Ergebnis der Zielverhandlung bildet den Inhalt der Zielvereinbarung zwischen BMAS und BA, und soll bis Mitte Januar des geltenden Jahres abgeschlossen sein.

*Phase 3:* Die BA bricht das Ergebnis auf die einzelne SGB II-Behörde herunter und fordert deren Trägerversammlung und die Geschäftsführung auf, den vorgeschlagenen Wert durch eine ehrgeizigere Zielsetzung zu unterbieten. In der Regel akzeptieren Trägerversammlung und Geschäftsführung die vorgeschlagenen Werte. Bis Februar wird das Ergebnis der lokalen Zielvereinbarung zwischen Trägerversammlung und Geschäftsführung des Jobcenters einerseits und der BA andererseits von den Regionaldirektionen bekannt gegeben; womit der lokale Zielvereinbarungsprozess abgeschlossen ist.

#### 4.5 Das Integrations- und Arbeitsmarktprogramm

Die *lokale Zielvereinbarung* bildet den Ausgangspunkt für das *Integrations- und Arbeitsmarktprogramm* des einzelnen Jobcenters. Mit diesem Integrations- und Arbeitsmarktprogramm übersetzt das Jobcenter die quantifizierten Zielwerte aus der lokalen

Zielvereinbarung unter Berücksichtigung der Besonderheiten des regionalen Arbeitsmarktes sowie der eigenen Kundenstruktur in ein *qualitatives* Handlungsprogramm: So wird beispielsweise die Zielkategorie „Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit“ in verschiedene *Handlungsfelder* der SGB II-Behörde *differenziert* (z.B. in das Handlungsfeld „Jugendliche“), *operationalisiert* (z.B. als „Projekt ‚Sprungbrett‘ zur Förderung von Jugendlichen mit multiplen Vermittlungshemmnissen“) und *umgesetzt* (z.B. durch „ganzjährig 240 Plätze kreisweit, 60 je Jobcenter“) (*ARGE Wesel* 2010, S. 11). Die Umsetzung der Ziele aus der Zielvereinbarung zwischen BMAS und BA wird von dem einzelnen Jobcenter somit in letzter Instanz als *Repertoire konkreter Eingliederungsleistungen* (wie das genannte Projekt) für einen *bestimmten Kundenkreis* (hier: Jugendliche) in einer *bestimmten Anzahl* (hier: 240 Plätze kreisweit, 60 je Jobcenter) vorgehalten. Dieses Repertoire ist unmittelbar an die Zielvereinbarung rückgebunden und nimmt als solche *eine erste allgemeine Verknüpfung* zwischen dem Zielsystem und den ‚objektiven‘ Lebens- und Problemlagen der durch das Jobcenter zu betreuenden Klienten vor.

#### 4.6 Leistungskontrolle: Das Kontroll- und Berichtswesen

Um die Realisierung der politischen Zielvorgaben durch die Arbeitsverwaltung nachzuhalten, findet eine regelmäßige *Leistungskontrolle* statt. Hierzu sind in der Zielvereinbarung zwischen BMAS und BA in § 5 klare Verantwortlichkeiten des BA-Vorstands gegenüber dem BMAS *für die Zielerreichung durch die SGB II-Behörden* definiert (BMAS/BA 2010, S. 8f.). Diese Verantwortlichkeit ist nach den §§ 6 und 7 der Zielvereinbarung mit einem mehrstufiges Kontroll- und Berichtswesen zwischen der BA und dem BMAS, sowie den Jobcentern und örtlichen Arbeitsagenturen verknüpft. Die örtliche Arbeitsagentur hat den Stand der Zielerreichung regelmäßig mit der Geschäftsführung des Jobcenters zu erörtern und bei Bedarf neue Steuerungsmaßnahmen einzuleiten (BMAS/BA 2010, S. 9). Die BA überwacht die vereinbarte Zielerreichung, steuert bei Bedarf gegen und informiert das BMAS „jedes Quartal im Rahmen von Zielerreichungsdialogen auf Fach- und Leistungsebene“ über die Resultate, die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit der aktuell nicht vermittelbaren erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, sowie die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit der weiterhin erwerbslosen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen (BMAS/BA 2010, S. 9). Bis zum 31. März des Folgejahres werden die Jahresergebnisse in einem schriftlichen Bericht dem BMAS mitgeteilt. Die Anstrengungen zur Umsetzung der *Standards*, die im Rahmen von Zielsystem und Zielvereinbarung mit Blick auf die gesetzlichen Vorgaben des SGB II festgelegt werden, werden so durch ein dichtes System der *Leistungskontrolle* kontinuierlich einem *Monitoring* unterzogen.<sup>20</sup>

Der Erfolg dieser Steuerungsbemühungen steht und fällt jedoch mit der *Durchsetzbarkeit* der festgelegten Standards gegenüber der Klientin. Im Folgenden wird daher einerseits der Beziehung zwischen dem Jobcenter und der Klientin (Abschnitt 5) und der besonderen Rechtsstellung der Klientin innerhalb dieser Beziehung (Abschnitt 6) vermehrte Aufmerksamkeit gewidmet.

## 5. Die Beziehung zwischen Jobcenter und Klient

### 5.1 Der Selektions- und Kombinationsraum

Als eine wichtige Voraussetzung zur Zielerreichung, und damit zur Realisierung vorgegebener Standards durch das einzelne Jobcenter, gilt die Auswahl zielführender Eingliederungsleistungen, die bei Bedarf exakt auf die individuelle Problemlage des Klienten passen müssen, sowie deren erfolgreiche Adressierung über die *Eingliederungsvereinbarung*. Zu diesem Zweck muss die Integrationsfachkraft das auf die allgemeine Kundenstruktur zugeschnittene Produktangebot ihrer Behörde mit der individuellen Problemlage des Klienten abgleichen. Sie muss dabei sowohl die Vorgaben aus der lokalen Zielvereinbarung als auch die Besonderheiten der Klientensituation im Blick haben. Beide Elemente unterliegen jedoch unterschiedlichen Logiken: Die Vorgaben aus der lokalen Zielvereinbarung verweisen auf die Logik der Organisation, während die Definition der Klientensituation notwendig die Klientenperspektive einbeziehen muss, und damit eine Austauschsituation im Sinne der Vertragslogik entsteht. Das ausgewählte Produkt ist also idealerweise das Ergebnis eines *Matching aus beiden Komponenten*. Es findet in einem komplexen *Selektions- und Kombinationsraum* statt, der zu einer Vielzahl unterschiedlicher Ergebnisse führen kann.

Die BA-Spitze ist gegenüber dem BMAS im Rahmen des o.g. Systems der Leistungskontrolle für die Matching-Leistungen der Jobcenter, die sie nicht selbst erbringt (vgl. auch *Vincent-Jones* 2006, S. 154), verantwortlich. Sie ist daher an der Institutionalisierung einer *vergleichbaren Performance* aller Jobcenter u.a. beim Einsatz von Eingliederungsleistungen interessiert und hat miteinander verwobene Instrumente entwickelt, die ein *Standard sicherndes* Matching-Procedere sicherstellen sollen: den *Produktkatalog* und das *4-Phasen-Modell*.

### 5.2 Der Produktkatalog

Produkte sind durch die BA entwickelte Eingliederungsleistungen auf der Grundlage von § 16 SGB II. Der Produktkatalog ist bereits bei der Erstellung des Integrations- und Arbeitsmarktprogramms, bei der auch das vorrätige Portfolio an Eingliederungsleistungen definiert wird, im Einsatz. Angenommen wird, dass ein bestimmtes Produkt bei einer bestimmten Klientin eine bestimmte *kausale Wirkung* zeitigt, d.h. der ‚Produktkonsum‘ das *Verhalten der Klientin* auf eine Weise *steuert*,<sup>21</sup> die letztlich der Realisierung der Zielvereinbarung dient: indem z.B. das Bewerbungstraining einer niedrig qualifizierten Klientin zur Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung führt und auf diese Weise die Höhe staatlicher Substitutionsleistungen reduziert werden kann (Zielkategorie „Verbesserung der Integration in Arbeit“; Zielindikator „Summe der passiven Leistungen“). Produkte sind also Mittel zur Realisierung der Zielvereinbarung.

Die Entwicklung von Produkten für bestimmte Kliententypen und ihre Verknüpfung mit spezifischen Zielsetzungen, d.h. die *Konstruktion von Kausalität* (*Luhmann* 2000, S. 22ff.), nimmt die Abteilung „Produktentwicklung Grundsicherung“ der BA-Zentrale vor. Hier findet in Abstimmung mit den in SGB II und III gesetzlich festgeschriebenen „Leistungen zur Eingliederung“ und in Kooperation mit der Abteilung „Steuerung/Umsetzung SGB II“ die Überprüfung und Weiterentwicklung der Produktportfolios und die Durch-

führung von Wirkungsanalysen zum Produkteinsatz statt (siehe auch *Ochs et al.* 2005, S. 53). Ein Produktkatalog schließlich enthält Empfehlungen darüber, „welche Aktiven Förderleistungen in welchen Handlungsstrategien sinnvoll eingesetzt werden können und beschreibt erfolgswfähige Vorgehensweisen bei der Umsetzung“ (*Bundesagentur für Arbeit* 2009, S. 25). Dieser Produktkatalog stellt somit eine Engführung bei der Produktauswahl her. Er verknüpft die Ziele der Zielvereinbarung mit den antizipierten Lebens- und Problemlagen aus dem lokalen ‚Klientenpool‘ und schränkt die Zahl der bei einer individuellen Eingliederungsvereinbarung als zielführend geltenden Eingliederungsleistungen ein.

### 5.3 Das 4-Phasen-Modell

Der Produktkatalog bzw. die vom Jobcenter vorgehaltenen Produkte sind in das so genannte „4-Phasen-Modell“ eingearbeitet, dessen Gebrauch die BA der Integrationsfachkraft verpflichtend vorschreibt. Als ein *Prozessmodell* soll es die Interaktion mit der Klientin im Sinne der Zielerreichung steuern (*Bundesagentur für Arbeit* 2010, S. 27; zu einer früheren Modellvariante<sup>22</sup> vgl. *Hielscher/Ochs* 2009). Vorgaben der Eingabemaske VerBIS sollen sicherstellen, dass der gesamte Interaktionsprozess zur Realisierung der lokalen Zielvereinbarung beiträgt.

Alle vier Phasen – Profiling, Zielfestlegung, Handlungsstrategie und Umsetzung – fungieren als Hilfestellung beim systematisierten Gewinn von Informationen über den Klienten, der Auswahl des passenden Produkts, dem individuell zugeschnittenen Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung sowie deren *kontrollierter* Umsetzung. Die Abfrage von Informationen zur Lebens- und Berufssituation des Klienten in *Phase 1* dient seiner Zuordnung zu einer von sechs vorgegebenen Profillagen. Die Zielauswahl in Abstimmung mit der ausgewählten Profillage in *Phase 2* erfolgt aufgrund einer vorliegenden Zielpalette. In *Phase 3* wird die Handlungsstrategie festgelegt: Hierzu schlägt das VerBIS-Programm aufgrund der vorherigen Selektionen eine mögliche Handlungsstrategie vor. Das Ergebnis wird schließlich in *Phase 4* vom VerBIS-Programm zusammengefasst und als „individuell vorstrukturierte Eingliederungsvereinbarung mit individuell auf das Profiling zugeschnittenen Handlungsoptionen“ dem Klienten zum Vertragsabschluss vorgelegt (*Bundesagentur für Arbeit* 2009, S. 17). Die Eingliederungsvereinbarung selbst wird damit zum Ausgangspunkt strukturierter und terminierter „Aktivitäten des Kunden und der Vermittlungs-/Beratungsfachkraft in den folgenden Phasen des Integrationsprozesses“ (*Bundesagentur für Arbeit* 2010, S. 27).

Auch wenn die Bundesagentur nicht müde wird zu betonen,<sup>23</sup> dass die Integrationsfachkräfte sich den Vorschläge des VerBIS-Programms nicht sklavisch unterwerfen, sondern jeden Einzelfall unter Berücksichtigung der Klientinnenperspektive genau anschauen sollen, präferieren der Aufbau des 4-Phasen-Modells und seine elektronische Unterstützung durch VerBIS bei der Produktauswahl deutlich die Organisationslogik und die Nachrangigkeit der individuellen Sichtweise der Klientin. Diese Asymmetrie macht, mit Blick auf den gesamten Zielsteuerungsprozess, auch Sinn: Denn das Jobcenter hält primär solche Produkte vor, die es im Rahmen des Integrations- und Arbeitsmarktprogramms eingekauft hat und die es nun einsetzt, um die mit der BA verhandelten lokalen Zielvorgaben zu erreichen. Für die Klientin bilden solche, einem stringenten Steuerungssystem folgenden Produktangebote jedoch eine Vertragsverhandlungsbasis, die für sie – aber auch für die einzelne Integrationsfachkraft – nicht zur Disposition steht. Diese bildet, ne-

ben weiteren, sich aus dem subordinationsrechtlichen Rechtsstatus der Klientin ergebenden Anforderungen (unten Abschnitt 6) die extra-vertraglichen Zumutungen der Eingliederungsvereinbarung. Was der Klientin im Idealfall eingeräumt ist, ist daher weniger „choice“ als vielmehr „voice“ (Sullivan 1997, S. 7).

## 6. Zur Rechtsstellung des Klienten in der Eingliederungsvereinbarung

### 6.1 Die materielle Notlage des Klienten als externer Ausgangspunkt

Im Bereich der Leistungsverwaltung gibt es im Verhältnis von Behörde und Bürger – anders als in der Ordnungsverwaltung – keine formale Über- und Unterordnung. Ein Jobcenter kann „dem Bürger ... nicht vorschreiben, ob, wann und in welchem Ausmaß er welche staatlichen Leistungen in Anspruch nimmt“ (Schlette 2000, S. 42). Es kann ihn somit auch nicht unmittelbar dazu zwingen, eine Eingliederungsvereinbarung abzuschließen und sich damit der Zielsetzung des SGB II zu unterwerfen. Doch indem das Jobcenter die Bewilligung von Leistungen zum Lebensunterhalt gemäß § 2 SGB II an die Bereitschaft zum Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung knüpft,<sup>24</sup> und damit an die Abhängigkeit des Klienten von der Grundsicherung anschließt, erhält es eine gute Chance, die Standards der Arbeitsverwaltung gegenüber dem Klienten durchzusetzen (Berlit 2009, § 2, Rz. 1). Das Jobcenter nimmt die *materielle Notlage* des Klienten somit zum vertrags-systemexternen Ausgangspunkt für eine Vertragsasymmetrie, innerhalb derer dem Klienten ein subordinationsrechtlicher Status zugewiesen und durch die Sanktionsandrohung einer Leistungskürzung oder eines Leistungsentzugs bekräftigt wird.

Dieser subordinationsrechtliche Status soll im Folgenden anhand zweier Aspekte verdeutlicht werden, zum einen anhand des nach §§ 2, 3, und 14 SGB II ausbuchstabierten *Sozialrechtsverhältnisses* des SGB II (Abschnitt 6.2) und zum anderen entlang der *Rechtsnatur der Eingliederungsvereinbarung* (Abschnitt 6.3).

### 6.2 Das Sozialrechtsverhältnis im SGB II

Das *Sozialrechtsverhältnis* des Grundsicherungssystems kennt keine „anspruchs begründende ‚Grundnorm‘“ (Waibel 2005, S. 513). Es ist auf die „Erbringung von Leistungen nach dem SGB II“ gerichtet und stellt den „Austausch von Leistungen zwischen den Beteiligten (Gewährung einer Förderung des Leistungsberechtigten gegen aktive Mithilfe z.B. in Form der Dienstleistungserbringung einer Arbeitsaufnahme)“ in den Vordergrund (Waibel 2005, S. 515). Das Sozialrechtsverhältnis ist also nicht im Vorfeld auf der Grundlage unveräußerlicher Rechte und Pflichten definiert, sondern es gewinnt seine Gestalt erst in der individuell abgeschlossenen Eingliederungsvereinbarung als Verwaltungsvertrag zwischen Jobcenter und Klientin: „Dementsprechend konkretisiert sich in der Eingliederungsvereinbarung das Sozialrechtsverhältnis zwischen dem Erwerbsfähigen und dem Sozialleistungsträger (vgl. § 15 Abs. 1 SGB II)“ (Erges/Lenger 2010, S. 332; auch BT-Drucks 15/1516, S. 54). Folgende Merkmale prägen das Sozialrechtsverhältnis im SGB II: fehlende durchsetzbare Rechtspflichten der Behörde, die Mitwirkungspflicht der Klientin sowie ein erweitertes behördliches Ermessen.

So betont § 2 SGB II die Mitwirkungsobliegenheit des Klienten an den in §§ 14 bis 16f SGB II genannten Eingliederungsmaßnahmen (Grundsatz des Forderns) (*Berlit* 2009, § 2 Rz. 25), *ohne durchsetzbare Rechtspflichten der Behörde zu begründen*: „Tatsächlich wird ... der Einzelne in einem einzelfallbezogen festzulegenden und auszuhandelnden Maße flexiblen Mitwirkungsobliegenheiten ohne klare Struktur unterworfen“ (*Berlit* 2009, § 2, Rz. 3).

§ 14 SGB II ergänzt die Mitwirkungspflicht der Klientin nach § 2 SGB II durch die unterstützenden Aufgaben der Behörde (Grundsatz des Förderns) in Form erforderlicher und wirtschaftlich vertretbarer Eingliederungsleistungen (Produkte) nach dem SGB II sowie durch einen – hinsichtlich seiner Qualifikationen und Kompetenzen gesetzlich unbestimmten<sup>25</sup> – persönlichen Ansprechpartner, durch den ein offenes und problembezogenes Fallmanagement sichergestellt werden soll; doch existiert *kein Recht* der Klientin auf einen *bestimmten* oder *gar hinreichend qualifizierten* persönlichen Ansprechpartner (*Berlit* 2009, § 14, Rz. 3, 10-16).

§ 3 SGB II schließlich schreibt die Grundsätze für die Bewilligung von Leistungen zur Eingliederung und Sicherung des Lebensunterhalts fest. Nach § 53 SGB X kann ein Verwaltungsvertrag nur über eine Leistung abgeschlossen werden, die „im Ermessen des Leistungsträgers steht. Wenn die Behörde also zur Leistung verpflichtet ist, kommt lediglich ein Verwaltungsakt in Betracht“ (*Pakeerut* 2000, S. 113, Fn. 438).<sup>26</sup> Im Rechtskreis des SGB II sind das Eingliederungsleistungen (Produkte), und nicht die Grundsicherungsleistungen. Bei der Auswahl der Eingliederungsleistung aus der vorrätigen Produktpalette des Jobcenters hat die Integrationsfachkraft somit immer das letzte Wort. Sie entscheidet, ob es überhaupt zum Einsatz von Eingliederungsleistungen kommt (Entschließungsbe-messen)<sup>27</sup> und ob eine anvisierte Eingliederungsleistung die erwünschte Zielerreichung erwarten lässt (Auswählermessen): „dafür nicht geeignete Maßnahmen kommen nicht in Frage“ (*Münder* 2007, § 3, Rz. 3). Für den Klienten gilt lediglich ein „subjektivrechtlicher Anspruch ... auf ermessensfehlerfreie Entscheidung ... über Ob, Art, Zeitpunkt und Umfang der Eingliederungsleistung“ (*Berlit* 2009, § 14, Rz. 23).<sup>28</sup>

Dieses Sozialrechtsverhältnis, geprägt durch fehlende durchsetzbare Rechtspflichten der Behörde, durch die Mitwirkungspflicht der Klientin sowie das erweiterte behördliche Ermessen, begründet die subordinationsrechtliche Rechtsstellung der Klientin. Es liefert damit nicht nur die Bedingung der Möglichkeit eines in der Eingliederungsvereinbarung individuell zu konkretisierenden Sozialrechtsverhältnisses. Vielmehr stellt das Sozialrechtsverhältnis zugleich ein wesentliches Element im asymmetrischen, weil politikbestimmten Zielsteuerungssystem der managerialen Arbeitsverwaltung dar, weil durch seine individuelle Konkretisierung in der sanktionsbewehrten Eingliederungsvereinbarung die Chance auf *Durchsetzung* der Standards der Arbeitsverwaltung gegenüber dem Klienten deutlich steigt. Zugleich bildet das Sozialrechtsverhältnis einen wesentlichen Bestandteil derjenigen extra-vertraglichen Zumutungen, welche die Klientin, sobald sie auf Sozialleistungen nach dem SGB II angewiesen ist, mit der Einwilligung in eine Eingliederungsvereinbarung akzeptieren muss, ohne dass diese zur Disposition gestellt werden können.

### 6.3 Die Rechtsnatur der Eingliederungsvereinbarung

Dass dieses Sozialrechtsverhältnis – und damit die subordinationsrechtliche Rechtsstellung des Klienten – letztlich im Dienste der Durchsetzbarkeit der Standards des Zielsteuerungssystems der Arbeitsverwaltung steht, wird darüber hinaus durch die *Rechtsnatur* der



Eingliederungsvereinbarung als einem *subordinationsrechtlichen* Verwaltungsvertrag deutlich. Die subordinationsrechtliche Rechtsnatur der Eingliederungsvereinbarung soll sicherstellen, dass die Standards der Arbeitsverwaltung auch dann gegenüber dem Klienten durchgesetzt werden können, wenn dieser sich weigert, eine Eingliederungsvereinbarung abzuschließen.<sup>29</sup> In diesem Fall findet, § 15 Abs. 1 SGB II folgend, ein *Procedere* nach § 53 Abs. 1 SGB X statt, demzufolge die Behörde an den Klienten einen Verwaltungsakt adressiert, der als *einseitig* festgelegte Eingliederungsstrategie eine miteinander abgestimmte Eingliederungsvereinbarung ersetzt.

Wegen des vorrangigen Interesses der Arbeitsverwaltung an der Mitwirkung der Klientin darf das Jobcenter jedoch erst dann einen Verwaltungsvertrag durch einen Verwaltungsakt ersetzen, wenn die Klientin ihre endgültig fehlende Bereitschaft zum Vertragsschluss deutlich macht (*Rixen* 2008, § 31, Rz. 12). Die Klientin muss eine von der SGB II-Behörde „angebotene Eingliederungsvereinbarung“ aber keineswegs ‚blind‘ befürworten: „Eine Eingliederungsvereinbarung setzt auf Seiten des Leistungsträgers ein *Mindestmaß an realer Verhandlungsbereitschaft* voraus, das jedenfalls bei einem dekretierten Angebot fehlt“ (*Rixen* 2008, § 31 Rz. 12b). Verhandlungsbereitschaft auf Seiten der Behörde muss demnach dann bestehen, wenn die Klientin ihre Bereitschaft zum Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung z.B. dadurch bekundet, dass sie sich Bedenkzeit ausbittet und/oder indem sie Gegenvorschläge unterbreitet, die allerdings im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben zielführend sein müssen (*Rixen* 2008, § 31, Rz. 12d).

## 7. Extra-vertragliche Zumutungen im *New Public Contractualism*

Im *New Public Contractualism* bündeln *politikbestimmte* Verträge wie die Eingliederungsvereinbarung Erwartungen aus zwei unterschiedlichen Kontexten, der Organisations- und Vertragsebene, sie kombinieren auf diese Weise hierarchische und vertragliche Elemente, und sie muten den Klienten der Dienstleistungsverwaltung zu, extra-vertragliche Elemente in ihrem Vertragsverhältnis mit der Behörde zu akzeptieren (Abschnitte 1-3). Die Abschnitte 4-6 haben gezeigt, dass diese extra-vertraglichen Zumutungen im SGB II als beschränkte Auswahl von Eingliederungsleistungen (Produkten) an den Klienten adressiert werden, dem Zielsteuerungssystem der SGB II-Arbeitsverwaltung entstammen und auf diese Weise die Politikbestimmtheit des Zielsystems sowie der Eingliederungsvereinbarung sicherstellen sollen. Die Abschnitte 4-6 haben darüber hinaus gezeigt, dass weitere extra-vertragliche Zumutungen über das Sozialrechtsverhältnis des SGB II – spezifische Mitwirkungspflichten ohne einklagbare Rechte im Zusammenhang mit der Arbeitsmarktintegration – an den Klienten herangetragen werden, um die Durchsetzbarkeit der politikbestimmten, administrativen Zielsetzung zu gewährleisten, und dass dieses Sozialrechtsverhältnis des Klienten subordinationsrechtlichen Rechtsstatus‘ konstituiert. Das SGB II-Sozialrechtsverhältnis stellt die Durchsetzbarkeit der gesetzten Standards sicher und bildet, neben der Standardsetzung und dem Monitoring, einen wichtigen Steuerungsmechanismus im Zielsteuerungssystem. Der Blick auf den Gesamtzusammenhang des Zielsteuerungssystems eröffnet damit wichtige Einsicht in die Funktionalität der subordinationsrechtlichen Rechtsstellung des Klienten für das Zielsteuerungssystem, und also in die zentralen Mechanismen der Steuerung der managerialen Arbeitsverwaltung.

Die extra-vertraglichen Elemente eines Sozialvertrags wurden oben (Abschnitt 3.2) im Anschluss an *Gunther Teubner* als „die innervertragliche Rekonstruktion von gesell-

schaftlichen Umweltaforderungen an den konkreten Vertrag“ (Teubner 1987, S. 143) definiert. Am Beispiel der extra-vertraglichen Elemente der Eingliederungsvereinbarung im SGB II bedeutet dies die *innervertragliche Rekonstruktion* gesetzlich festgeschriebener *politischer* Zielsetzungen (nach § 1 SGB II) und weiterer, den Rechtsstatus der Klientin betreffende Entscheidungen des *Gesetzgebers* (nach §§ 2, 3, 14 und 15 SGB II). Die Eingliederungsvereinbarung rekonstruiert jedoch nicht nur die dem Bereich der *Politik* entstammenden *Strukturvorgaben*.<sup>30</sup> Mit der Zielvereinbarung zwischen BMAS und BA (unter Einbeziehung der einzelnen Jobcenter), die an die politische Zielsetzung des Gesetzgebers (nach § 1 SGB II) anschließt, greift sie zugleich Strukturvorgaben aus der *Verwaltung* auf. Damit nimmt die Eingliederungsvereinbarung politische und administrative Regelungen in sich auf, welche das Verhältnis zwischen Behörde und Klientin als ein spezifisches Sozialrechtsverhältnis konkretisieren, in dem vertragliche (im Sinne der Vertragslogik) und extra-vertragliche (im Sinne der Organisationslogik) Erwartungen aufeinander stoßen und miteinander abgestimmt werden müssen; wobei die Organisationslogik wegen der Politikbestimmtheit des Sozialvertrags im *New Public Contractualism* stets dominieren soll.

Die Eingliederungsvereinbarung als Bestandteil des Zielsteuerungssystems der managerialen Arbeitsverwaltung liefert demnach eine neue und veränderte konzeptionelle Folie für die empirische Analyse realen behördlichen Entscheidungshandelns und individueller Bewältigungsstrategien. Die o.g. managerialen Strukturvorgaben aus den Sozialsystemebenen Politik und Verwaltung müssen in die Logik der konkreten Behördeninteraktion zwischen Integrationsfachkraft und Klient integriert werden<sup>31</sup> und verändern die Bedingungen, unter denen die Agenten der Dienstleistungsverwaltung, die *Michael Lipsky* (1980) als *street-level-bureaucrats* bezeichnet hat, an der Implementation politischer Zielvorgaben aktiv beteiligt sind: Zum einen räumen ihnen Gesetzgeber und manageriale Dienstleistungsverwaltung einen erweiterten Ermessensspielraum ein und schaffen damit eine wichtige Bedingung für die Vertragsfähigkeit der einzelnen Behörde, zum anderen schränkt die Dienstleistungsverwaltung diesen durch ihr Zielsteuerungssystem wieder ein, um die Politikbestimmtheit des Sozialvertrags zu gewährleisten. In der Fachdiskussion ist daher umstritten, ob der Ermessensspielraum für die *street-level-bureaucrates* der managerialen Dienstleistungsverwaltung ausgeweitet oder nicht vielmehr eingeschränkt worden ist (z.B. *Brodkin* 2011). Für die Klienten-Seite gilt ein ähnlich paradoxer Befund: Zum einen sieht ein Sozialvertrag wie die Eingliederungsvereinbarung im Unterschied zum einseitigen Verwaltungsakt ein gewisses Maß an Kooperation und Mitsprachechance des Klienten – zumindest theoretisch<sup>32</sup> – überhaupt erst vor (dazu *Yeatman* 1997; auch *Schlette* 2000, S. 46), zum anderen liegt der Akzent dabei, abgestützt durch den subordinationsrechtlichen Rechtsstatus des Klienten, auf den extra-vertraglichen Elementen des Vertrags.

## Anmerkungen

- 1 Aus Gründen der sprachlichen Vereinfachung wechselt der Text im Folgenden zwischen der männlichen und weiblichen Bezeichnung von Personengruppen. Selbstverständlich ist jedes Mal das andere Geschlecht mitgemeint.
- 2 Ausnahmen sind Fälle, in denen z.B. Krankheit oder Kleinstkindbetreuung die Arbeitsaufnahme eines erwerbsfähigen Klienten behindern; auf Leistungen zum Lebensunterhalt sowie Unterkunft und Heizung besteht dann auch ohne EV ein Rechtsanspruch (Urteil des Bundessozialgerichts vom 22.9.2009, B 4 AS 13/09 R, Abs. 20).

- 3 Materiale Schranken, und damit die Entscheidungsfreiheit und Autorität des Gesetzgebers, bleiben durch die „Normierung des Gesetzesvorrangs in § 54 S. 1 VwVfG“ gewahrt: „Die Norm sichert die mit dem Erlaß der Sachregelung ausgeübte Normsetzungsautorität des Gesetzgebers. Sie fungiert gleichzeitig als Verknüpfungsnorm von allgemeinem Verwaltungsrecht und fachgesetzlicher Spezifizierung. Erst aus den fachgesetzlichen Vorordnungen ergeben sich die inhaltlichen Gestaltungsgrenzen für Verwaltungsverträge“ (*Gurlit* 2000, S. 344).
- 4 Seit Ende des 19. Jahrhunderts eine hoch umstrittene Konstruktion. Noch *Martin Bullinger* beispielsweise argumentierte grundsätzlich gegen die Zulässigkeit des Verwaltungsvertrags, weil sich der Vertrag wegen des Grundsatzes *pacta sunt servanda* notwendig gegen das Gesetz auflehne und es folglich zum Konflikt zwischen vertraglicher und parlamentarischer Legitimität kommen müsse (*Bullinger* 1962, S. 81).
- 5 Die Zielvereinbarung wird, im Verein mit Budgetierung und Controlling (*Dahm* 2004, S. 31), zu einem zentralen Steuerungsinstrument dieses kooperativen Staates (*Böllhoff/Wewer* 2005, S. 149). Diese *indirekte* Steuerung versucht durch „gezielte Erhöhung der rechtsinternen Variationsmöglichkeiten koevolutive Prozesse zwischen Systemen zu beeinflussen“ (*Teubner* 1987, S. 102).
- 6 Hier *nicht* nur in seiner rechtsverbindlichen Form als öffentlich-rechtlicher Verwaltungsvertrag gemeint, sondern auch als Leistungs- oder Zielvereinbarung, der es durchaus an „*der unmittelbaren Rechtswirkung*“ nach außen und an der Durchsetzbarkeit außerhalb der hierarchischen Struktur“ fehlen kann (hierzu z.B. *Oppermann* 2008, § 48, Rz. 7). Kern des Vertrags, wie er hier verstanden wird, ist vielmehr seine übergreifende Funktion zur Strukturierung von Verhalten (*Vincent-Jones* 2006: viif.). Vgl. zu dieser Frage auch die Nachweise in der folgenden Fußnote.
- 7 Zur Frage der Rechtsfähigkeit dieser Verwaltungseinheiten und folglich zum Rechtsstatus solcher Verträge, siehe z.B. *Laubinger* (2008, S. 633), *Niewald* (2007, § 48, Rz. 2, S. 611), *Thie* (2009, § 48, Rz. 2, S. 763); *Schlette* (2000, S. 27).
- 8 „Das Verwaltungshandeln soll stärker darauf ausgerichtet werden, Ziele zu erreichen anstatt ausschließlich Regeln anzuwenden. (...) *Die Ziele werden aus den Regelungen zu Inhalt und Aufgabe der Förderung abgeleitet*“ (BT-Dr. 15/1516, 64, herv. von mir, CW; siehe auch *Niewald* in *Münder* 2007, § 48, Rz. 4, S. 611; IAB 2003, S. 5).
- 9 Seit der Novellierung des SGB II im Mai 2010 sind sowohl die Arbeitsgemeinschaften aus den örtlichen Arbeitsagenturen und Kommunen, sowie die so genannten Optionsgemeinschaften, die unter der Aufsicht der obersten Landesbehörden stehen, in das Konzept der Zielvereinbarung eingeschlossen. Im letzten Fall schließt das BMAS die Zielvereinbarung mit der zuständigen Landesbehörde ab (vgl. § 48b Abs. 1 Satz 3). Außerdem ist der Abschluss einer Zielvereinbarung, der zuvor freiwillig war, nun verpflichtend für jedes Jobcenter.
- 10 Sowie der Bundeshaushaltsplan, auf den jedoch der Einfachheit halber nicht weiter eingegangen wird.
- 11 Mit der Gesetzesnovelle vom 4.5.2010 (BT-Dr. 17/1555) wurden diese Zielkategorien in § 48b Abs. 3 SGB II gesetzlich festgeschrieben.
- 12 Die vierte Zielkategorie „Kundenzufriedenheit“ lassen wir aus, weil sie der Selbstkontrolle der BA dient und nicht als extra-vertragliches Element in die Eingliederungsvereinbarung eingeht.
- 13 Bei *Münder* (2007, § 1 Rz. 1) heißt es dazu: Der Gesetzgeber „geht in Satz 1 vom Gedanken des Forderns aus, der mit der Betonung der Eigenverantwortung und der Sicherung des Lebensunterhalts unabhängig von der Grundsicherung herausgestellt wird“.
- 14 Bei *Münder* (2007, § 1 Rz. 1) heißt es dazu: „Erst in Satz 2 wird die Förderung durch Unterstützung bei Aufnahme bzw. Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit (die Eingliederungsleistungen) und bei der Sicherung des Lebensunterhalts angesprochen“.
- 15 Bei *Münder* (2007, § 1 Rz. 1) heißt es dazu: „In Satz 4 schließlich nennt der Gesetzgeber einige grundsätzliche Orientierungen, die bei der Gestaltung der Leistungen generell und durchgängig zu berücksichtigen sind“.
- 16 Auf die anderen Zielkategorien bezogene Zielindikatoren sind: Integrationsquote, Bestand von Kunden im Kundenkontakt mit Dauer länger als 24 Monate, Index aus Kundenbefragung zu „Beratung/Vermittlung, Geldleistungen, Mitarbeiter, Rahmenbedingungen“.
- 17 „Aus der Veränderung der Werte der Richtgrößen lassen sich qualifizierte Rückschlüsse zur Entwicklung der Zielindikatoren und zur Zielerreichung ziehen“ [http://www.essen.de/Deutsch/Rathaus/Aemter/ Ordner\\_0107/Downloads/Zielindikatoren.pdf](http://www.essen.de/Deutsch/Rathaus/Aemter/Ordner_0107/Downloads/Zielindikatoren.pdf), download am 21.07.2010.
- 18 Die Darstellung beschränkt sich auf die Zielvereinbarung zwischen dem BMAS und der BA; die seit 2012 erstmals zwischen dem BMAS und den Landesbehörden abgeschlossenen Zielvereinbarung aufgrund der am 1.1.2011 in Kraft getretenen Gesetzesnovelle (siehe dazu auch Fußnote 9) bleibt unberücksichtigt.

- 19 Zur Prozessbeschreibung vgl. BA (2010, S. 17f.). Außerdem hat die Autorin zum Verfahrensablauf telefonische Rücksprache gehalten mit der Abteilung SGB II Berichtswesen Controlling (532) des BA-Service-Hauses. Weitere wertvolle Details zum Zielsteuerungsprozess konnten zudem in einem persönlichen Gespräch mit der Abteilung SU II Steuerung/Umsetzung SGB II gewonnen werden. Alle Ergebnisse fließen in die weitere Darstellung ohne nähere Kennzeichnung ein.
- 20 Auf der SGB II-Internetplattform des BMAS können die erreichten Leistungen seit März 2012 in Form von Kennzahlen für jedes einzelne Jobcenter eingesehen werden (<http://www.sgb2.info/kennzahlen/statistik>).
- 21 Dass der Klient dabei notwendig als Ko-Produzent fungieren muss, die Behörde also notwendig auf seine Motivation angewiesen ist, wurde beispielsweise von *Alford* (1998) nachgewiesen; vgl. dazu auch *Weinbach* 2012.
- 22 Das so genannte „Handlungsprogramm“, das allerdings nur für den Rechtskreis SGB III galt; das 4-Phasen-Modell dagegen bezieht sich auf beide Rechtskreise.
- 23 So meine Erfahrung aus Gesprächen mit verschiedenen Mitarbeiter/innen der BA-Zentrale.
- 24 Oder ‚im Notfall‘ an die Befolgung eines, die Eingliederungsleistung ersetzenden, einseitigen Verwaltungsaktes; dazu unten Abschnitt 6.3.
- 25 Zur Problematik um die inhaltliche Ausgestaltung dieser Figur z.B. *Göckler* (2006).
- 26 „Mit dieser Regelung bezweckt der Gesetzgeber den Schutz des Bürgers, so die Begründung der Bundesregierung, BT-Dr 8/2034, S. 36“ (*Pakeerut* 2000, S. 113, Fn. 438).
- 27 Dazu passt, dass das 4-Phasen-Modell systematisch vorsieht, den arbeitsmarktnahen Kunden mit einem so genannten „Marktprofil“ keine Eingliederungsleistungen zukommen zu lassen, weil davon ausgegangen wird, dass diese sich innerhalb von sechs Monaten selbständig in Erwerbsarbeit bringen.
- 28 „Bei der *Nachprüfung von Ermessensentscheidungen* ist das Gericht regelmäßig nur befugt zu überprüfen, ob die gesetzlichen Grenzen des Ermessens eingehalten wurden“ (*Münder* 2007: §3 Rz. 4). Beispiele für typische Ermessensfehler: Ermessensüberschreitung, Ermessensnichtgebrauch, Ermessensfehlgebrauch.
- 29 Umgekehrt besteht von Seiten des Klienten jedoch kein Rechtsanspruch auf Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung (Bundessozialgericht, 22.9.2009, B 4 AS 13/09 R, Abs. 17).
- 30 „Strukturvorgaben“ im Sinne der Theorie der Ebenendifferenzierung *Niklas Luhmanns* (1972, 1975).
- 31 Zur Eigenlogik der verschiedenen Sozialsystemtypen vgl. erneut *Luhmann* (1972, 1975). Dass diese als unterschiedliche Sozialsystemebenen sowohl autonom als zugleich miteinander verflochten sind, ist prominent von *Michael Lipsky* (1980) als *nested sequences of decisions* bezeichnet worden; dazu aktueller bei *Hupe/Hill* (2007).
- 32 Zur davon meist abweichenden Praxis in den Jobcentern vgl. z.B. *Carney/Ramia* (2001, S. 11f., S. 16f.), *Collins* (1999, S. 20), *Ludwig-Mayerhofer et al.* (2007), *Hielscher/Ochs* (2009), *Beathge-Kinsky et al.* (2007), *Schütz* (2008).

## Literatur

- Alford, John*, 1998: A Public Management Road Less Travelled: Clients as Co-producers of Public Service, in: *Australian Journal of Public Administration*, 57, S.128-137.
- ARGE Wesel*, 2010: Integrations- und Arbeitsmarktprogramm der Arbeitsgemeinschaft Kreis Wesel für das Jahr 2010, Wesel.
- Bartelheimer, Peter*, 2008: Wie man an seiner Eingliederung mitwirkt. Arbeitsmarktdienstleistungen nach dem SGB II zwischen institutionellem und persönlichem Auftrag, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, 54, S.11-36.
- Baethge-Kinsky et al.*, 2007: Neue soziale Dienstleistungen nach SGB II, IAB Forschungsbericht 15.
- Berlit, Uwe-Dietmar*, 2007: § 15 Eingliederungsvereinbarung, in: *Münder, Johannes* (Hrsg.), *Sozialgesetzbuch II. Grundsicherung für Arbeitssuchende. Lehr- und Praxiskommentar*, Baden-Baden: Nomos Verlag, S.231-247.
- Berlit, Uwe-Dietmar*, 2009: § 2 Grundsatz des Forderns, in: *Münder, Johannes* (Hrsg.), *Sozialgesetzbuch II. Grundsicherung für Arbeitssuchende. Lehr- und Praxiskommentar*, Baden-Baden: Nomos Verlag, S.48-57.
- Berlit, Uwe-Dietmar*, 2009: § 14 Grundsatz des Förderns, in: *Münder, Johannes* (Hrsg.), *Sozialgesetzbuch II. Grundsicherung für Arbeitssuchende. Lehr- und Praxiskommentar*, Baden-Baden: Nomos Verlag, S.306-311.

- Bieback, Karl-Jürgen*, 2009: Kooperation im Zwangsverhältnis. Teilhaberechte und Vertragsstrukturen in der Arbeitsmarktverwaltung, in: *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, 30, S.185-213.
- Blanke, Hermann-Josef*, 2008: Government und Governance im 21. Jahrhundert. Politische und rechtliche Aspekte neuer Steuerungsmodelle, in: *Magiera, Siegfried/Sommermann, Karl-Peter/Ziller, Jacques* (Hrsg.), *Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspraxis in nationaler und transnationaler Perspektive*. Festschrift für Heinrich Siedentopf zum 70. Geburtstag, Berlin: Duncker & Humblot, S.721-749.
- BMAS*, 2010: Bundeshaushaltsplan 2010, Einzelplan 11, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, darin: Leistungen nach dem Zweiten und Dritten Buch Sozialgesetzbuch und gleichartige Leistungen. Online verfügbar unter: <http://www.bundesfinanzministerium.de/bundeshaushalt2010/pdf/epl11/s1112.pdf>, Stand: 20.07.2010.
- BMAS/BA*, 2010: Zielvereinbarung zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit zur Erreichung der Ziele der Grundsicherung für Arbeitssuchende im Jahr 2010 (SGB II-ZielVbg 2010). Online verfügbar unter: [http://www.bmas.de/portal/42670/property=pdf/2010\\_02\\_26\\_sgb\\_ii\\_zielvereinbarung\\_2010.pdf](http://www.bmas.de/portal/42670/property=pdf/2010_02_26_sgb_ii_zielvereinbarung_2010.pdf), Stand: 20.07.2010.
- Bogumil, Jörg*, 2005: Die Umgestaltung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung, in: *Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik* (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S.494-502.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner*, 2009: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Böllhoff, Dominik/Wewer, Göttrik*, 2005: Zieldefinition in der Verwaltung, in: *Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik* (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S.147-153.
- Brodkin, Evely Z.*, 2011: Putting Street-Level Organizations First: New Directions for Social Policy and Management Research, in: *Journal of Public Administration Research & Theory*, 21, Supplement 2, S. 199-201.
- Bullinger, Martin*, 1962: Vertrag und Verwaltungsakt, Band 9 der Reihe res publica, Beiträge zum Öffentlichen Recht, hrsg. von Ernst Forsthoff, Stuttgart: W. Kohlhammer Verlag.
- Bundesagentur für Arbeit*, 2009: Das arbeitnehmerorientierte Integrationskonzept der Bundesagentur für Arbeit (SGB II und SGB III). Leitkonzept Arbeitsvermittlung und Vermittlung von schwerbehinderten Menschen (Nicht-Reha), Zentrale der BA, Projekt Weiterentwicklung SGB II und SGB III – Teilprojekt Markt und Integration, 30.04.2009. Online verfügbar unter: <http://www.bvaa-online.de/obj/Arbeitsmarktneu/331>, Stand: 27.07.2010.
- Bundesagentur für Arbeit*, 2010: Das arbeitnehmerorientierte Integrationskonzept der Bundesagentur für Arbeit (SGB II und SGB III). Leitkonzept für die Bereiche Ausbildungsvermittlung und berufliche Rehabilitation, Zentrale der BA, 22.02.2010, Version 5.0. Online verfügbar unter: <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/HEGA-Internet/A04-Vermittlung/Publikation/HEGA-02-2010-Vier-Phasen-Modell-Anlage-2.pdf>, Stand: 28.07.2010.
- Busse, Angela*, 2008: Die Eingliederungsvereinbarung als öffentlich-rechtlicher Vertrag oder kooperatives und informales Verwaltungshandeln, in: *Beiträge zum Recht der sozialen Dienste und Einrichtungen*, 67, S.56-81.
- Carney, Terry/Ramia, Gaby*, 2001: Contractualism and Citizenship: Rivals or Bedfellows?, in: *Carney, Terry/Ramia, Gaby/Yeatman, Anna* (Hrsg.), *Contractualism and Citizenship*, Special Edition of Law in Context Volume 18 (2) 2000, Annandale, NSW/Leichhardt: The Federation Press, S.8-33.
- Carney, Terry/Ramia, Gaby*, 2002: From Rights to Management. Contract, New Public Management & Employment Service, Den Haag: Kluwer Law International.
- Collins, Hugh*, 1999: *Regulating Contracts*, Oxford: Oxford University Press.
- Dahm, Sabine*, 2004: Das Neue Steuerungsmodell auf Bundes- und Länderebene sowie die Neuordnung der öffentlichen Finanzkontrolle in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin: Duncker & Humblot.
- Eichenhofer, Eberhard*, 2004: Verträge in der Arbeitsverwaltung, in: *Die Sozialgerichtsbarkeit*, 51, S.203-209.
- Engel, Christoph*, 2002: Das legitime Ziel als Element des Übermaßverbots. Gemeinwohl als Frage der Verfassungsdogmatik, in: *Brugger, Winfried/Kirste, Stephan/Anderheiten, Michael* (Hrsg.), Ge-

- meinwohl in Deutschland, Europa und der Welt, Reihe Interdisziplinäre Studien zu Recht und Staat Band 24, Baden-Baden: Nomos, S.103-172.
- Etges, Milena Susanne/Lenger, Alexander*, 2010: Die Eingliederungsvereinbarung des SGB II. Eine kritische Betrachtung aus ordnungsökonomischer Perspektive, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 59, S.329-356.
- Göckler, Rainer*, 2006: Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement. Praxisorientierte Betreuung und Vermittlung in der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II). Eine Einführung, Berlin: Walhalla und Praetoria.
- Gurlit, Elke*, 2000: Verwaltungsvertrag und Gesetz. Eine vergleichende Untersuchung zum Verhältnis von vertraglicher Bindung und staatlicher Normsetzungsautorität, Tübingen: (Mohr) Paul Siebeck.
- Hill, Hermann*, 1987: Die politisch-demokratische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung nach der Reform, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Hielscher, Volker/Ochs, Peter*, 2009: Arbeitslose als Kunden? Beratungsgespräche in der Arbeitsvermittlung zwischen Druck und Dialog, Berlin: edition sigma.
- Hindess, Barry*, 1997: A Society Governed by Contract?, in: *Davis, Glyn/Sullivan, Barbara/Yeatman, Anna* (Hrsg.), *The New Contractualism?*, South Melbourne: MacMillan Education Australia, S.14-26.
- Hupe, Peter/Hill, Michael*, 2007: Street-Level Bureaucracy and Public Accountability, in: *Public Administration*, 85, S.279-299.
- Jaehrling, Karen*, 2010: Alte Routinen, neue Stützen – Zur Stabilisierung von Geschlechterasymmetrien im SGB II, in: *dies./Rudolph, Clarissa* (Hrsg.), *Grundsicherung und Geschlecht. Gleichstellungspolitische Befunde zu den Wirkungen von ‚Hartz IV‘*, Münster: Westfälisches Dampfboot, S.39-56.
- Kaltenborn, Bruno et. al.*, 2010: Zielsteuerung in der Arbeitsverwaltung – ein europäischer Vergleich. Endbericht an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.
- Kramer, Utz*, 2006: Zur widersprüchlichen Konstruktion der Eingliederungsvereinbarung nach § 15 SGB II aus rechtlicher sowie methodisch-fachlicher Sicht, in: *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge*, 4, S.507-511.
- Lang, Heinrich*, 2006: Die Eingliederungsvereinbarung zwischen Autonomie und Bevormundung – Rechts- und Verfassungsfragen des SGB II, in: *Neue Zeitschrift für Sozialrecht*, 4, S.176-184.
- Laubinger, Hans-Werner*, 2008: Beamtenrechtliche Zielvereinbarungen, in: *Magiera, Siegfried/Sommermann, Karl-Peter/Ziller, Jacques* (Hrsg.), *Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspraxis in nationaler und transnationaler Perspektive. Festschrift für Heinrich Siedentopf zum 70. Geburtstag*, Berlin: Duncker & Humblot, S.611-635.
- Lindblom, Charles E.*, 1975: Inkrementalismus: Die Lehre vom ‚Sich-Durchwursteln‘, in: *Narr, Wolf-Dieter/Offe, Claus* (Hrsg.), *Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität*, Köln: Kiepenheuer und Witsch, S.161-177.
- Lipsky, Michael*, 1980: *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russells Sage Foundation.
- Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang*, 2010: „Wenn Sie nicht selber etwas wollen, dann passiert gar nichts“. Aktivierende Arbeitsmarktpolitik und die Grenzen der ‚Individualisierung‘ von Arbeitslosigkeit, in: *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, 31, S.21-38.
- Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang/Behrend, Olaf/Sondermann, Ariadne*, 2009: Auf der Suche nach der verlorenen Arbeit. Arbeitslose und Arbeitsvermittler im neuen Arbeitsmarktregime, Konstanz: UVK.
- Luhmann, Niklas*, 1964: *Funktionen und Folgen formaler Organisation*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Luhmann, Niklas*, 1972: Die Organisierbarkeit von Religionen und Kirchen, in: *Wössner, Jakobus* (Hrsg.), *Religion im Umbruch. Soziologische Beiträge zur Situation von Religion und Kirche in der gegenwärtigen Gesellschaft*, Stuttgart: Ferdinand Enke Verlag, S.245-285.
- Luhmann, Niklas*, 1975: Interaktion, Organisation, Gesellschaft, in: *ders.*, *Soziologische Aufklärung 1. Aufsätze zur Theorie der Gesellschaft*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S.9-20.
- Luhmann, Niklas*, 1973: *Zweckbegriff und Systemrationalität. Über die Funktion von Zwecken in sozialen Systemen*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas*, 2000: *Die Politik der Gesellschaft*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.

- Mayntz, Renate, 1995: Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie, in: von Beyme, Klaus/ Offe, Claus (Hrsg.), Politische Theorien in der Ära der Transformation, PVS Sonderheft 26, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 148-168.
- Mohr, Karin, 2007: Soziale Exklusion im Wohlfahrtsstaat. Arbeitslosensicherung und Sozialhilfe in Großbritannien und Deutschland, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Münder, Johannes, 2007: § 1 Aufgaben und Ziele der Grundsicherung für Arbeitssuchende, in: ders. (Hrsg.), Sozialgesetzbuch II. Grundsicherung für Arbeitssuchende. Lehr- und Praxiskommentar, Baden-Baden: Nomos Verlag, S.31-37.
- Münder, Johannes, 2007: § 3 Leistungsgrundsätze, in: ders. (Hrsg.), Sozialgesetzbuch II. Grundsicherung für Arbeitssuchende. Lehr- und Praxiskommentar, Baden-Baden: Nomos Verlag, S.46-55.
- Niewald, Stephan, 2007: § 48 Zielvereinbarungen, in: Johannes Münder (Hrsg.), Sozialgesetzbuch II. Grundsicherung für Arbeitssuchende. Lehr- und Praxiskommentar, Baden-Baden: Nomos Verlag, S.610-612.
- Ochs, Peter et al., 2005: Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit. Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 2, erster Zwischenbericht 2005 im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Saarbrücken. Online verfügbar unter: <http://www.iso-institut.de/download/Evaluation-BA.pdf>, Stand 28.12.2010.
- Oppermann, Dagmar, 2008: § 48 Zielvereinbarungen, in: Eicher, Wolfgang/Spellbrink, Wolfgang (Hrsg.), SGB II Grundsicherung für Arbeitssuchende, Kommentar, München: C.H. Beck, S.1079-1084.
- Pakeerut, Worachet, 2000: Die Entwicklung der Dogmatik des verwaltungsrechtlichen Vertrags, Berlin: Duncker & Humblot.
- Rhodes, R.A.W., 1996: The New Governance: Governing without Government, in: Political Studies, XLIV, S.652-667.
- Rixen, Stefan, 2008: § 31 Absenkung und Wegfall des Arbeitslosengeldes II und des befristeten Zuschlags, in: Eicher, Wolfgang/Spellbrink, Wolfgang (Hrsg.), SGB II Grundsicherung für Arbeitssuchende, Kommentar, München: C.H. Beck, S.786-820.
- Schedler, Kuno/Proeller, Isabella, 2003: New Public Management, Bern et al.: Verlag Paul Haupt (UTB).
- Schlette, Volker, 2000: Die Verwaltung als Vertragspartner. Empirie und Dogmatik verwaltungsrechtlicher Vereinbarungen zwischen Behörde und Bürger, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Schuppert, Gunnar Folke, 2005: Zur Rolle des Rechts bei der Staats- und Verwaltungsreform, in: Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S.36-44.
- Schütz, Holger, 2008: Reform der Arbeitsvermittlung. Uniformierungsdruck in der Bundesagentur für Arbeit, Opladen & Farmington Hills: Budrich UniPress.
- Schütz, Holger et al., 2012: Vermittlung und Beratung in der Praxis. Eine Analyse von Dienstleistungsprozessen am Arbeitsmarkt, IAB-Bibliothek Bd. 330, Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag.
- Snellen, Ignace, 2006: Grundlagen der Verwaltungswissenschaft. Ein Essay über ihre Paradigmen, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Spellbrink, Wolfgang, 2008: § 15 Eingliederungsvereinbarung, in: ders./Eicher, Wolfgang (Hrsg.), SGB II Grundsicherung für Arbeitssuchende, München: C.H. Beck, S.418-437.
- Spindler, Helga, 2007: Aufgaben und Inhalte sozialer Beratung in Zeiten nach Hartz, in: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit 2, S.36- 42.
- Stinchcombe, Arthur L., 1985: Contracts as Hierarchical Documents, in: Stinchcombe, Arthur L./Heimer, Carolin Ann (Hrsg.), Organization Theory and Project Management: Administering Uncertainty in Norwegian Offshore Oil, Oslo: Norwegian University Press, S. 121-171.
- Sullivan, Barbara, 1997: Mapping Contracts, in: Davis, Glyn/Sullivan, Barbara/Yeatman, Anna (Hrsg.), The New Contractualism?, South Melbourne: MacMillan Education Australia, S.1-13.
- Teubner, Gunther, 1987: Recht als autopoietisches System, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Teubner, Gunther, 1992: Die vielköpfige Hydra: Netzwerke als kollektive Akteure höherer Ordnung, in: Krohn, Wolfgang/Küppers, Günter (Hrsg.), Emergenz: Die Entstehung von Ordnung, Organisation und Bedeutung, Frankfurt/M.: Suhrkamp, S.189-216.

- Thie, Stephan*, 2009: § 48 Zielvereinbarungen, in: *Münder, Johannes* (Hrsg.), Sozialgesetzbuch II. Grundsicherung für Arbeitsuchende. Lehr- und Praxiskommentar, Baden-Baden: Nomos Verlag, S.763-765.
- Treutner, Erhard*, 1998: Kooperativer Rechtsstaat. Das Beispiel Sozialverwaltung, Baden-Baden: Nomos.
- Ule, Carl Hermann/Laubinger, Hans-Werner*, 1995: Verwaltungsverfahrenrecht, Köln/Berlin/Bonn/München: Carl Heymanns Verlag.
- Vincent-Jones, Peter*, 2000: Contractual Governance: Institutional and Organizational Analysis, in: *Oxford Journal of Legal Studies* 20, S.317-351.
- Vincent-Jones, Peter*, 2006: The New Public Contracting. Regulation, Responsiveness, Relationality, Oxford: University Press.
- Wagener, Frido*, 1979: Der Öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Berlin/New York: De Gruyter, S.215-266.
- Waibel, Christoph*, 2005: Die Anspruchsgrundlage im SGB II, in: *NZS*, 10, S.512-519.
- Weinbach, Christine*, 2012: Die Eingliederungsvereinbarung (Sozialgesetzbuch II) in der New Public Management-geprägten Arbeitsverwaltung: Überlegungen zum rekonstruierten Machtverhältnis zwischen ‚Staat‘ und ‚Bürger/in‘, in: *Transnationale Vergesellschaftungen. Verhandlungen des 35. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Frankfurt/M. 2010*, Frankfurt/M., New York: Campus Verlag (CD-ROM).
- Willke, Helmut*, 2001: Systemtheorie III: Steuerungstheorie, Stuttgart: UTB.
- Wimmer, Norbert*, 2004: Dynamische Verwaltungslehre. Ein Handbuch der Verwaltungsreform, Wien/New York: Springer.
- Yeatman, Anna*, 1997: Contract, Status and Personhood, in: *Davis, Glyn/Sullivan, Barbara/Yeatman, Anna* (Hrsg.), *The New Contractualism?*, South Melbourne: MacMillan Education Australia, S.39-56.

*Anschrift der Autorin:*

Dr. Christine Weinbach, Universität Potsdam, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, August-Bebel-Straße 89, 14482 Potsdam  
E-Mail: Weinbach@uni-potsdam.de





Patrick Velte/Markus Stiglbauer

## Rechnungslegung im Spannungsfeld zwischen staatlicher Gesetzgebung und privatrechtlichem Standardsetting: Risiko- und Prognosepublizität im deutschen Konzernlagebericht

### Zusammenfassung

Vor dem Hintergrund des durch die Finanzkrise gesunkenen Vertrauens der Öffentlichkeit in die Qualität prospektiver Unternehmensinformationen behandelt der vorliegende Beitrag den Stand und die Entwicklung der Risiko- und Prognoseberichterstattung im handelsrechtlichen Konzernlagebericht. Die Konkretisierung des Handelsrechts durch privatrechtliche Deutsche Rechnungslegungsstandards (DRS) führt zu divergierenden Regulierungsebenen, welche einen negativen Einfluss auf die Qualität der Risiko- und Prognosepublizität haben. Der Betrag würdigt zunächst die normativen, gesetzlichen Entwicklungsstufen der Risiko- und Prognoseberichterstattung sowie Reformen des Deutschen Rechnungslegungs Standards Committee (DRSC). Dem schließt sich eine Analyse bisheriger empirischer Ergebnisse zur Güte der Risiko- und Prognoseberichte bei deutschen, börsennotierten Gesellschaften an. Überdies werden potenzielle Risiken mangelnder Qualität von Risiko- und Prognoseberichten aus Sicht der externen Abschlussprüfung reflektiert, denen im Rahmen der Regulierungsentwürfe der EU-Kommission vom 30.11.2011 besondere Bedeutung zukommt. Es zeigt sich am deutschen Kapitalmarkt eine mehrheitliche Nichtbeachtung zentraler Inhalte der DRS 5 und 15 zur Risiko- und Prognoseberichterstattung und flankierend ein erhöhtes Prüfungsrisiko auf Seiten des Abschlussprüfers. Dies beeinträchtigt die Aussagekraft der Berichte wesentlich. Während existierendes Hard-Law zur Risiko- und Prognoseberichterstattung durch Auslegungsspielräume bislang kein ausreichendes Regulativ bildet und es dem flankierenden Soft-Law an Durchsetzungskraft fehlt, gilt es für den deutschen Gesetzgeber, diese Lücke durch eine weitergehende Konkretisierung des § 315 HGB zu schließen. Anregungen hierfür lassen sich nur bedingt im Management Commenta-

### Abstract

*Accounting in a conflict between state regulation and private-law standards-setting: The case of risk and forecast reporting within the German consolidated management report*

The recent financial crisis undermined the trust in prospective company information. Therefore this paper discusses the state and development of the risk and forecast reporting as part of the consolidated management report. Our analysis shows that a constellation where company law has been concretized by private law (German Accounting Standards, GAS) leads to different layers of regulation which negatively influence the quality of the risk and forecast reporting on the German capital market. Starting with the normative, legal stages of development of the risk and forecast reporting as well as with the reform by the German Accounting Standards Committee (GASC) we continue with a state of the art analysis of empirical findings on the quality of the risk and forecast reporting of German listed companies. Furthermore, we discuss risks of low quality risk and forecast reporting from the perspective of external auditing, which are highly important within the draft regulation of the European Commission (EC) from 30<sup>th</sup> November 2011. A majority of companies don't follow central norms of the GAS 5 and GAS 15 concerning risk and prospective reporting. Additionally, we notice an increasing audit risk for the external auditor, limiting the significance of the current risk and prospective reporting. Since the existing hard-law concerning risk and prospective reporting cannot guarantee sufficient regulatory power due to limited scope for interpretation and the additional soft-law doesn't have enough strength of purpose so far there is great need for action of the German legislator to improve this situation by a more concrete form of risk and forecast reporting in § 315

ry des International Accounting Standards Board (IASB) finden. Die Zielsetzung des DRSC, durch die Reform der Berichtsstandards (DRS 20) die Qualität der Risiko- und Prognoseberichte zu erhöhen, bleibt aufgrund der unzureichenden Sanktionierung wenig aussichtsreich.

HGB; among others the German legislator might find examples in other legal systems like the Management Commentary by the International Accounting Standards Board (IASB) to carry out the risk and prospective reporting. We remain skeptical, whether the objective of the DRSC to raise the quality of risk and forecast reporting by reforming the reporting standards (DRS 20) can be achieved when there are insufficient sanctions.

*Schlagworte:* Staatliche und privatrechtliche Regulierung, Hard- und Soft Law, Rechnungslegung, Risiko- und Prognosebericht

*Key words:* state regulation, private-law standard-setting, hard- and soft-law, financial accounting, risk and forecast reporting

## 1. Einleitung

Das kontinentaleuropäische Rechnungslegungssystem ist durch ein sog. Code Law mit einem vergleichsweise starken Einfluss des Staates gekennzeichnet. Die Vertragsfreiheit wird durch umfangreiche gesetzliche Normierungen zur Garantie einer Standardisierung der Rechnungslegung begrenzt. Die Normen sind auf eine Vielzahl unterschiedlich gelagerter Fälle anwendbar und entfalten daher einen hohen Abstraktionsgrad. So wird das deutsche Handelsrecht zur Rechnungslegung durch die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung und Bilanzierung (GoB) geprägt. Durch ihre Ausgestaltung als unbestimmte Rechtsbegriffe gewährleistet der Gesetzgeber, dass das Recht dynamisch bleibt und an neue Entwicklungen angepasst werden kann. Die Normen werden dabei durch den Gesetzgeber beschlossen, durchgesetzt und überwacht. Dagegen ist in einem Case Law-System ein vergleichsweise geringer Einfluss des Staates festzustellen, u.a. nach Maßgabe der internationalen Rechnungslegungsstandards. Zur Bewahrung der Vertragsfreiheit werden ausschließlich die Grundlagen des Rechtssystems und somit auch des Rechnungslegungsrechts normiert. Zusätzlich werden Präzedenzfälle durch die zentralen Gerichte ausgelegt. Diese Rechtsprechung besitzt jedoch aufgrund der Einzelfallbezogenheit des im Urteil betrachteten Sachverhalts einen geringen Abstraktionsgrad. Da die internationalen Rechnungslegungsstandards einen zentralen Einfluss auf die Fortentwicklung der handelsrechtlichen Rechnungslegung ausüben, ist im Jahre 1998 das *Deutsche Rechnungslegungs Standards Committee (DRSC)* gegründet worden, das u.a. Empfehlungen zur Anwendung von Grundsätzen ordnungsmäßiger Konzernrechnungslegung entwickelt. Insofern liegt der deutschen Rechnungslegung eine Mischung aus staatlicher Gesetzgebung im Handelsrecht und privatrechtlichem Standardsetting durch das *DRSC* zugrunde.

Der vorliegende Beitrag fokussiert als Rechnungslegungsmedium den Lagebericht<sup>1</sup>, der bei kapitalmarktorientierten Konzernunternehmen als Untersuchungsobjekt ein zentrales Bindeglied zwischen der traditionellen Finanzberichterstattung und einer ganzheitlichen Unternehmenspublizität darstellt. Aufgrund seiner primär vergangenheitsorientierten Sichtweise beinhaltet der Konzernabschluss sowohl nach dem Handelsgesetzbuch (HGB) als auch nach den International Financial Reporting Standards (IFRS) eine Wertlücke zwischen bilanziellem Eigenkapital und Unternehmenswert.<sup>2</sup> Der Lagebericht soll einen Beitrag zur Minderung dieser Informationslücke leisten, u.a. durch angemessene Angaben zur betrieblichen Risikosituation und zur Unternehmensentwicklung (Risiko- und Prognosebericht).

Die aktuelle Relevanz der vorliegenden Thematik besteht sowohl aus normativer als auch aus empirischer Sicht. Aufgrund des gesunkenen Vertrauens der Kapitalmarktteilnehmer in die Qualität der Rechnungslegung nach der jüngsten Finanzkrise haben supranationale Regulierungsinstanzen, u.a. die *EU-Kommission*, vielfältige Reformmaßnahmen im Rahmen der Corporate Governance, Abschlussprüfung und Rechnungslegung eingeleitet (vgl. *EU-Kommission* 2010; 2011). So werden im Schrifttum elementare Qualitätsdefizite im Rahmen der Risiko- und Prognoseberichterstattung konstatiert, welche das Entscheidungsverhalten der Kapitalmarktteilnehmer wesentlich beeinträchtigen. Da die Anforderungen an die Risiko- und Prognosepublizität nach § 315 HGB wesentliche Ermessens- und Gestaltungsspielräume eröffnen, wurden die DRS 5 und 15 als Auslegungshilfe durch das *DRSC* verabschiedet. Diese beiden Rechnungslegungsstandards sind jüngst durch DRS 20 abgelöst worden.

Die vorliegende Analyse zielt darauf ab, nach einer Darlegung der wesentlichen normativen Entwicklungsstufen der Lageberichterstattung (Abschnitt 2) und der Berichtsgrundsätze (Abschnitt 3) die Aussagekraft der Risiko- und Prognoseberichte am deutschen Kapitalmarkt zu untersuchen (Abschnitt 4). Hierbei ist zu würdigen, inwiefern die Unternehmen die Konkretisierungsbemühungen des deutschen Gesetzgebers und des *DRSC* umsetzen und welche Berichtsinhalte tendenziell die höchsten Qualitätsdefizite aufweisen. Vor dem Hintergrund der vorzufindenden Qualitätsdefizite wird in Abschnitt 5 der DRS 20 zur Reformierung der Risiko- und Prognoseberichterstattung reflektiert. Risiko- und Prognoseberichte sind zudem Gegenstand der gesetzlichen Pflichtprüfung, durch welche öffentliches Vertrauen in die Qualität der Rechnungslegung geschaffen werden soll. Abschnitt 6 thematisiert diesbezüglich die Anforderungen an die Beurteilung von Risiko- und Prognoseberichten durch den Abschlussprüfer. Mangelnde Aussagekraft bisheriger Berichte sowie erhöhte Prüfungsrisiken sind einer Vertrauensbildung in die Risiko- und Prognoseberichte bis dato eher abträglich.

## 2 Normative Entwicklungsstufen

### 2.1 Einführung des Prognoseberichts

Wenngleich die Erstellung eines „Geschäftsberichts“ bereits auf die Aktienrechtsnovelle von 1884 zurückgeht, wurde erst durch die *EU-Kommission* mit der Vierten und Siebenten EG-Richtlinie vom 25.7.1978 und 13.6.1983 die Rechnungslegung um eine zukunftsorientierte Komponente erweitert (*EU-Kommission* 1978; *EU-Kommission* 1983). Die *EU-Kommission* führte zwei neue Rechnungslegungsinstrumente (Anhang und Lagebericht) ein, welche die Inhalte des aktienrechtlichen Geschäftsberichts weitgehend übernahmen. Erstmals verpflichtend wurden nach dem Bilanzrichtlinien-Gesetz (BiRiLiG) als nationale Transformation der Vierten und Siebenten EG-Richtlinie u.a. Angaben zur voraussichtlichen Entwicklung der Gesellschaft (Prognosebericht) (vgl. *Claussen/Korth* 1991, S. 2). Gerade die Übernahme des angloamerikanischen Einblicksgebots (True and Fair-View-Prinzip) durch die *EU-Kommission* und die Transformation durch das BiRiLiG wirkte sich wesentlich auf die Prognoseberichterstattung aus. Das True and Fair View-Prinzip soll nach h. M. im Gegenzug zu § 264 Abs. 2 Satz 1 HGB nicht durch das Vorwärtsprinzip übermäßig konterkariert werden.

## 2.2 Risikobericht im engeren Sinne

Die aufkommende Diskussion im Hinblick auf die Sicherstellung einer angemessenen Unternehmensführung und -überwachung (Corporate Governance) Mitte der 1990er Jahre (vgl. hierzu *Hopt* 2000, S. 779) veranlasste den deutschen Gesetzgeber zur Verabschiedung des Gesetzes zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) im Jahre 1998. Analog zur Aktienrechtsnovelle 1884 und zur Notverordnung des Reichspräsidenten im Jahre 1931 reagierte der Gesetzgeber auf spektakuläre Unternehmenszusammenbrüche und Bilanzskandale mit einer Ausweitung der Berichterstattung. Dies betraf nach § 315 HGB die Berichterstattungspflicht über Risiken der künftigen Entwicklung (Risikobericht).<sup>3</sup> Im Schrifttum herrschte nach Inkrafttreten des KonTraG Uneinigkeit bezüglich der Reichweite des Risikobegriffs. Der Risikobegriff im engeren Sinne berücksichtigt lediglich Situationen, die für das Unternehmen negative Konsequenzen beinhalten und eine drohende Verlustgefahr implizieren (vgl. befürwortend *Winter* 2004, S. 25). Ein Großteil der Unternehmen und weite Teile des handelsrechtlichen Schrifttums sind nach dem KonTraG dieser engen Risikoauslegung gefolgt (vgl. *Baums* 1997, S. 31). Der Risikobegriff im weiteren Sinne erfasst hingegen auch positive Entwicklungspotenziale (Chancen).

Mit dem KonTraG wurde ferner erstmals im deutschen Rechnungslegungssystem die Möglichkeit eines privatrechtlichen Standardsetting nach internationalem Vorbild in § 342 HGB geschaffen. Dieses wird seither durch das *Deutsche Rechnungslegungs Standards Committee (DRSC)* übernommen, wobei der *Deutsche Standardisierungsrat (DSR)* mit der Verabschiedung von Deutschen Rechnungslegungs Standards (DRS) eine dominierende Rolle einnimmt. Die DRS weisen nicht dieselbe Verbindlichkeit wie gesetzliche Normen auf (vgl. *Sing* 2004, S. 40), sodass die Vermischung von gesetzlichen Normen und den DRS als bloßen „Fachnormen“ zu einer wesentlichen Rechtsunsicherheit aufseiten der Unternehmensadressaten führen kann. Die h.M. ordnet die DRS zwar einerseits als „qualifizierte Fachnormen“ (*Ernst* 1998, S. 1030) ein, bei deren Anwendung die Vermutung gilt, dass diese den Grundsätzen ordnungsmäßiger Konzernrechnungslegung entsprechen. Andererseits kann die Einhaltung der DRS rechtlich nicht erzwungen werden. Zu vermuten ist jedoch, dass bei gerichtlichen Auseinandersetzungen eine Nichteinhaltung der DRS im Zweifel zulasten des Unternehmens geht und eine plausible Rechtfertigung erfordert (vgl. *Spanheimer* 2000, S. 1005). Zudem ist strittig, inwiefern bereits die bloße Nichteinhaltung der DRS eine Einschränkung des Bestätigungsvermerks durch den Abschlussprüfer nach § 322 Abs. 4 HGB auslöst, bzw. ob ergänzende Angaben im Prüfungsbericht nach § 321 HGB ausreichen.

In Bezug auf die vorliegende Thematik kommt dem im Jahre 2000 verabschiedeten DRS 5 eine maßgebende Bedeutung zu, der die Risikoberichterstattung auf Konzernebene konkretisiert. Hierbei wird zunächst in DRS 5.12 die Individualität der Risikoberichterstattung explizit hervorgehoben. Die mit den „spezifischen Gegebenheiten“ der „Geschäftstätigkeit“ verbundenen Risiken sollen im Vordergrund der Berichterstattung stehen, wobei primär die Risikokonzentrationen (auf einzelne Kunden, Lieferanten, Produkte) der Berichtspflicht unterliegen (DRS 5.13). Bestandsgefährdende Risiken sind explizit zu bezeichnen. Zudem ist eine Zusammenfassung zu Risikokategorien in DRS 5.16f. gefordert (z.B. Umfeld- und Branchenrisiken, Personalrisiken, finanzwirtschaftliche Risiken). Zusätzlich sind Einzelrisiken zu beschreiben und mögliche Konsequenzen zu erläutern. Sofern anerkannte und verlässliche Schätzmethoden möglich und wirt-

schaftlich vertretbar sowie diese entscheidungsrelevant für Investoren sind, besteht die Pflicht zur Risikoquantifizierung einschließlich der Angabe der verwendeten Methodik und ihrer Prämissen nach DRS 5.20. Während für bestandsgefährdende Risiken ein einjähriger Planungszeitraum zugrunde gelegt wird, müssen sonstige wesentliche Risiken über einen Planungshorizont von zwei Jahren in die Berichterstattung einbezogen werden (DRS 5.24). Befürwortet wird ferner eine Darstellung der Interdependenzen zwischen Einzelrisiken, wobei eine Saldierung mit den Chancen unzulässig ist.

### 2.3 Risiko- und Prognosebericht im weiteren Sinne

Analog zum BiRiLiG wurde die nächste Ausweitung der handelsrechtlichen Lageberichterstattung wiederum durch Reformbestrebungen der *EU-Kommission* ausgelöst. Die entsprechenden Vorgaben der EU-Modernisierungs- und EU-Fair Value-Richtlinie aus den Jahren 2001 und 2003 (vgl. *EU-Kommission* 2001; 2003) wurden mit dem Bilanzrechtsreformgesetz (BilReG) im Jahre 2004 in nationales Recht transformiert, wobei der Risikobegriff im weiteren Sinne (inklusive der Chancendarstellung) zugrunde gelegt wurde.<sup>4</sup> Die voraussichtliche Entwicklung ist mit ihren wesentlichen Risiken und Chancen sowie den der Prognose zugrunde liegenden Annahmen zu beurteilen und zu erläutern.<sup>5</sup>

Analog zum BilReG hatte das *DRSC* zur Konkretisierung der Novellierungen den DRS 15 zur Lageberichterstattung verabschiedet, der bislang DRS 5 ergänzt. So ist in DRS 15.17 eine Konkretisierung der handelsrechtlichen Normen enthalten, dass die wesentlichen Prämissen der zukunftsbezogenen Aussagen im Prognosebericht nicht nur offen zu legen sind, sondern auch den Prinzipien der Plausibilität, Widerspruchsfreiheit und Vollständigkeit entsprechen müssen. Auch der Prognosehorizont wird im deutschen Handelsrecht bewusst nach dem Code Law offen gelassen, während in DRS 15.83 derzeit ein Zeitraum von zwei Jahren eingefordert wird. Das *OLG Frankfurt* hat in seinem Urteil vom 24.11.2009 (vgl. *OLG Frankfurt* 2009, S. 111) explizit zum Ausdruck gebracht, dass eine Prognoseberichterstattung unter allen Umständen, auch bei Finanzkrisen, zwingend ist.<sup>6</sup> Allerdings können die qualitativen Trendaussagen – so auch DRS 15.90 – in einer allgemeineren und unkonkreten Form abgegeben werden.

Der seit dem KonTraG bestehende Risikobericht wurde mit dem BilReG um die Risikodarstellung bei der Verwendung von Finanzinstrumenten erweitert, soweit sie für die Beurteilung der wirtschaftlichen Lage des Unternehmens bedeutsam sind. Unternehmen müssen seither gem. § 315 Abs. 2 Nr. 2 HGB über die Risikomanagementziele und -methoden, einschließlich der Absicherung aller wichtigen Arten von Transaktionen, die bei der Bilanzierung von Sicherungsgeschäften eingesetzt werden, sowie bestehende Preisänderungs-, Ausfall-, Liquiditäts- und Cash Flow-Risiken berichten.

Tabelle 1: Normative Entwicklungsstufen der Risiko- und Prognoseberichterstattung

<b>Gesetz bzw. DRS</b>	<b>Inhalte</b>
BiRiLiG (1985)	Angabe der voraussichtlichen Entwicklung (Prognosebericht)
KonTraG (1998)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Risiken der künftigen Entwicklung (Risikobericht)</li> <li>• <u>Risikobegriff i.e.S. (h. M.)</u>: Situationen, die für das Unternehmen negative Konsequenzen beinhalten und eine drohende Verlustgefahr implizieren</li> <li>• <u>Risikobegriff i.w.S. (Mindermeinung)</u>: zusätzlich positive Entwicklungspotenziale (Chancen); paritätische Darstellung der voraussichtlichen Entwicklung</li> </ul>
BilReG (2004)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Risikodarstellung bei Verwendung von Finanzinstrumenten, soweit für die wirtschaftliche Lage des Unternehmens bedeutsam</li> <li>• Risikomanagementziele und -methoden, einschließlich der Absicherung aller wichtigsten Arten von Transaktionen, die bei der Bilanzierung von Sicherungsgeschäften eingesetzt werden, sowie bestehende Preisänderungs-, Ausfall-, Liquiditäts- und Cash Flow-Risiken</li> </ul>
BilMoG (2009)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beschreibung des rechnungslegungsbezogenen Risikomanagementsystems (nur bei kapitalmarkt-orientierten Kapitalgesellschaften im Sinne des § 264d HGB)</li> <li>• Beschränkung auf die wesentlichen Systemmerkmale</li> </ul>
DRS 5	<p><u>Berichterstattung zum Risikomanagement (DRS 5.28-29):</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Darstellung des Risikomanagements in angemessenem Umfang (Pflicht)</li> <li>• Risikomanagementstrategien (Pflicht)</li> <li>• Risikomanagementprozesse (Pflicht)</li> <li>• Organisation des Risikomanagements (Pflicht)</li> </ul> <p><u>Berichterstattung zu den Einzelrisiken (DRS 5.15-19, 5.25, 5.36):</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Risikokategorisierung nach dem Management Approach (Pflicht)</li> <li>• Einzelrisiken (Pflicht)</li> <li>• Bestandsgefährdende Risiken mit entsprechender Bezeichnung (Pflicht)</li> <li>• Interdependenzen zwischen Einzelrisiken (Pflicht)</li> <li>• Erläuterung möglicher Konsequenzen (Pflicht)</li> <li>• Bildung von Risikokonzentrationen (Pflicht)</li> <li>• Wesentliche Veränderungen gegenüber dem Vorjahr (Pflicht)</li> <li>• Eintrittswahrscheinlichkeiten (Empfehlung)</li> <li>• Quantitative Auswirkungen der Einzelrisiken (Empfehlung)</li> </ul> <p><u>Angaben zum Prognosezeitraum (DRS 5.24):</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• zwei Jahre für gewöhnliche Risiken bzw. mehr als zwei Jahre bei längeren Marktzyklen (Empfehlung)</li> <li>• ein Jahr für bestandsgefährdende Risiken (Empfehlung)</li> </ul>
DRS 15	<p><u>Berichterstattung zum Gesamtrisiko (DRS 5.20):</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Quantifizierung des Gesamtrisikos, falls durchführbar und entscheidungsrelevant (Pflicht)</li> <li>• Erläuterung der verwendeten Modelle und Annahmen (Pflicht)</li> </ul> <p><u>DRS 15:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beurteilung und Erläuterung der wesentlichen Chancen und Risiken sowie der den Prognose zugrunde liegenden Annahmen (DRS 15.17) (Pflicht)</li> <li>• Offenlegung der wesentlichen Prämissen der zukunftsbezogenen Aussagen (DRS 15.17) (Pflicht)</li> <li>• Angabe des Prognoseverfahrens und Bandbreiten der Prognosen (DRS 15.17) (Empfehlung)</li> <li>• Prognosehorizont von zwei Jahren (Einbezug von Änderungen der Geschäftspolitik, Erschließung neuer Absatzmärkte, Verwendung neuer Verfahren und Angebot neuer Dienstleistungen) (DRS 15.83) (Pflicht)</li> <li>• Erläuterung der Erwartungen über die voraussichtliche Entwicklung und Verdichtung zu einer Gesamtaussage (DRS 15.84) (Pflicht)</li> <li>• Angabe der wesentlichen Annahmen und Unsicherheiten (DRS 15.85) (Pflicht)</li> <li>• Trendaussagen in allgemeinerer und unkonkreten Form bei Marktunsicherheiten infolge von Finanzkrisen (DRS 15.90) (Wahlrecht)</li> <li>• Quantifizierung der erwarteten Entwicklungen der wesentlichen Einflussfaktoren der Ertrags- und Finanzlage (DRS 15.177) (Empfehlung)</li> <li>• Angabe und Erläuterung der erwarteten Entwicklung von Umsatz, Aufwendungen und Ergebnis für die zukünftige Finanzlage (DRS 15.178) (Empfehlung)</li> <li>• Erläuterung des geplanten Investitionsumfangs für die zukünftige Finanzlage (DRS 15.179) (Empfehlung)</li> </ul>

Seit dem Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz (BilMoG) aus dem Jahre 2009 muss zudem für kapitalmarktorientierte Kapitalgesellschaften i.S.d. § 264d HGB und ihnen gesetzlich gleichgestellte Unternehmen – im Sinne der Umsetzung von Art. 46a Abs. 1 Buchst. c) der EU-Änderungs-Richtlinie (vgl. *EU-Kommission* 2006) – eine Beschreibung des Risikomanagementsystems (Risikomanagementbericht) nach § 315 Abs. 2 Nr. 5 HGB „im Hinblick auf den Rechnungslegungsprozess“ und beschränkt auf die wesentlichen Merkmale erfolgen (vgl. *Bischof/Selch* 2008, S. 1024). Es zeigt sich, dass der Risiko- und Prognosebericht eine stetige inhaltliche Konkretisierung durch nationale und supranationale Reforminitiativen erfahren hat. Daneben hat in den letzten Jahren durch die Verabschiedung der DRS 5 und 15 das privatrechtliche Standardsetting einen wesentlichen Einfluss auf die deutsche Risiko- und Prognoseberichterstattung ausgeübt, wobei im weiteren Verlauf der Untersuchung zu klären ist, inwiefern die unterschiedliche Verbindlichkeit der Normen (Hard-Law vs. Soft-Law) Einfluss auf die Qualität der Berichterstattung in der Unternehmenspraxis nimmt. *Tabelle 1* beinhaltet zusammenfassend die Reformmaßnahmen vom BiRiLiG bis zum BilMoG sowie die Konkretisierungen des DRS 5 und 15.

### 3. Grundsätze ordnungsmäßiger Risiko- und Prognoseberichterstattung

Dem Risiko- und Prognosebericht kommt nach h. M. (vgl. u.a. *Kropff* 1980, S. 519) neben einer Rechenschaftsfunktion des Managements vorwiegend eine Informationsfunktion für die Unternehmensadressaten zu. Hierbei kommt dem Risiko- und Prognosebericht eine Erläuterungsfunktion des Abschlusses zu, welche auch durch eine entsprechende Erweiterung der Abkopplungsthese von *Moxter* (1984, S. 157-159) begründbar ist (vgl. *Mießig* 2008, S. 193). Durch Zusatzangaben und zukunftsorientierte Informationen im Risiko- und Prognosebericht muss die Unternehmensleitung möglichst umfassend über die tatsächliche wirtschaftliche Lage berichten (True and Fair View-Prinzip nach § 264 Abs. 2 HGB) und das Informationsdefizit der primär vergangenheitsorientierten und vom Vorsichtsprinzip beherrschten handelsrechtlichen Bilanzdarstellung kompensieren.

*Tabelle 2:* Grundsätze ordnungsmäßiger Risiko- und Prognoseberichterstattung

Grundsätze	Wesentliche Inhalte
Richtigkeit	Objektiv: wahrheitsgetreu und nachprüfbar Subjektiv: plausibel und glaubwürdig (bei zukunftsbezogenen Informationen im Prognosebericht)
Vollständigkeit	umfassend, alle verfügbaren Erkenntnisquellen ausschöpfend quantitativ: Aufnahme aller zur Beurteilung der Unternehmenslage unentbehrlichen Informationen unter Berücksichtigung des Wesentlichkeitsprinzips ausgewogene Berichterstattung über Risiken und Chancen (angemessene Aggregation)
Klarheit	übersichtlich: u.a. sinnvolle Gruppenbildungen, treffende Überschriften eindeutig: mehrdeutige und irreführende Formulierungen vermeiden verständlich: Zusammenfassungen, Übersichten und grafische Darstellungen nutzen, berichtsfremde Elemente vermeiden und Schwierigkeitsgrad am Kenntnisstand der Empfänger ausrichten
Management Approach	Angaben aufnehmen, bei denen das Management Informationsvorteile gegenüber externen Adressaten besitzt Motivation zu einer Konvergenz des in- und externen Berichtswesens
Konzentration auf nachhaltige Wertschaffung	Ereignisse, Entscheidungen und Faktoren vollständig angeben, die einen wesentlichen Einfluss auf die Wertentwicklung des Unternehmens haben (einschließlich nicht finanzieller Leistungsindikatoren)



Die Grundsätze ordnungsmäßiger Risiko- und Prognoseberichterstattung sind folgerichtig aus dem True and Fair View-Prinzip abzuleiten und setzen sich nach h.M. (vgl. *Müßig* 2008, S. 196), wie Tabelle 2 zeigt, aus Richtigkeit, Vollständigkeit, Klarheit, der Informationsvermittlung aus Sicht der Unternehmensleitung (Management Approach) und der Konzentration auf die nachhaltige Wertschaffung zusammen.

In einer Gesamtschau lassen sich die Grundsätze lediglich als Rahmenprinzipien qualifizieren, welche die Ermessens- und Gestaltungspotenziale des Managements bei der Ausgestaltung des Detaillierungsgrads im Risiko- und Prognosebericht nur teilweise begrenzen. Diese relative Offenheit der Grundsätze ist Flexibilitätsaspekten geschuldet, wie auch die relative Offenheit der handelsrechtlichen Normen und die daraus abgeleitete Notwendigkeit zur privatrechtlichen Konkretisierung durch das DRSC verdeutlicht.

## 4. Güte der Risiko- und Prognoseberichterstattung am deutschen Kapitalmarkt

### 4.1. Risikoberichterstattung

Wie bereits ausgeführt ist die Erstellung eines Risikoberichts erst seit dem KonTraG aus dem Jahre 1998 zwingend und daher erst seit dieser Zeit im Fokus der empirischen Rechnungslegungsforschung. Im Folgenden werden drei zeitliche Intervalle 1999-2003 (nach dem KonTraG und vor dem BilReG), 2004-2008 (nach dem BilReG und vor dem BilMoG) sowie der Zeitraum ab dem Geschäftsjahr 2009 (nach dem BilMoG) unterschieden. Letzterer ist allerdings erst durch *Eisenschmidt* (2011) partiell einbezogen worden. Die überwiegende Mehrheit der bisherigen Studien legt Geschäftsjahre nach dem BilReG zugrunde. Vielfach, u.a. bei *Klein/Schmidt* (2011), beschränken sich die Analysen auf einperiodige Betrachtungen. Primär werden Unternehmen des deutschen Prime Standards bzw. des DAX untersucht, wobei nur teilweise eine indexübergreifende Analyse erfolgt. Eine ländervergleichende Untersuchung der Risikoberichte für den deutschen und österreichischen Kapitalmarkt nehmen *Leitner-Hanetseder/Winkler* (2010) vor. Die Inhaltsanalyse von Risikoberichten mit anschließender Punktbewertung (Scoring) ist das dominierende Untersuchungsverfahren. Durch Auszählung der Wörter der Risikoberichte oder durch die Anzahl der Seiten im Geschäftsbericht erfolgt die Quantitätsmessung. Die Regelungen zur Erstellung von Risikoberichten gem. § 315 HGB sowie die privatrechtlichen Konkretisierungen des DRS 5 fungieren als Sollmaßstab der Qualitätsevaluation. Ergänzend werden vereinzelt Befragungen der Kapitalmarktteilnehmer zu den gewünschten Anforderungen an die Risikoberichterstattung vorgenommen.

Daneben werden mehrheitlich auch Einflussfaktoren der Risikoberichterstattung, z.B. die Indexnotierung (*Eisenschmidt* 2011), die Branchenzugehörigkeit (*Klatt/Möller/Pötig* 2010) und die Unternehmensgröße (*Henselmann/Klein/Hartmann* 2010) betrachtet. Weitere Faktoren, wie die Rentabilität (*Ewelt/Knauer/Sieweke* 2009), ein US-Zweitlisting (*Ewelt/Knauer/Sieweke* 2009) oder das Rechnungslegungssystem (*Oberdörster* 2009) stehen nachrangiger im Fokus. Die Unternehmensgröße, Indexzugehörigkeit und Branchenzugehörigkeit stellen relevante Einflussfaktoren der Qualität und Quantität der Risikoberichterstattung am deutschen Kapitalmarkt dar. So wird mit aufsteigendem Börsenindex (von SDAX zu MDAX, TecDAX und DAX) u.a. bei *Eisenschmidt* (2011) ein er-

höher durchschnittlicher Qualitätswert gemessen, der hauptsächlich mit Öffentlichkeits- und Größeneffekten begründet wird. Dabei streben DAX-Unternehmen tendenziell in stärkerem Maße eine investorenorientierte Berichterstattung an, die nach *Kajüter/Esser* (2007) eine ausgeweitete Risikoberichterstattung impliziert. *Fischer/Vielmeyer* (2004) verneinen hingegen eine Beziehung zwischen der Indexzugehörigkeit der Unternehmen und der Qualität der Risikoberichte. Sofern die Unternehmensgröße mithilfe der (Freefloat-) Marktkapitalisierung gemessen wird, besteht ein Gleichlauf zwischen der Unternehmensgröße und Indexnotierung, da diese (neben dem Börsenumsatz) das Hauptbestimmungskriterium für die Indexnotierung (im Prime Standard) darstellt. So belegt u.a. *Oberdörster* (2009), dass die Berichtsqualität ansteigt, wenn der Umsatz mindestens den Median der Stichprobe umfasst.

Bezogen auf die Branchenzugehörigkeit weisen *Löw/Lorenz* (2001) eine quantitativ höhere Risikopublikität bei Banken im Vergleich zu Industrieunternehmen nach. *Thomas* (2008) findet im Transport- und Logistik-Bereich die umfangreichsten und im Einzelhandel die restriktivsten Risikoberichte. Ein positiver Zusammenhang zwischen der Qualität und Quantität der Risikoangaben wird u.a. von *Henselmann/Klein/Hartmann* (2010) gemessen.

Die Studien verdeutlichen – trotz eines Anstiegs im Zeitablauf – erhebliche Berichtslücken und ein äußerst heterogenes Reporting-Verhalten hinsichtlich Qualität und Quantität (*Leitner-Hanetseder/Winkler* 2010). Bei einem Vergleich zwischen Entry und Prime Standard können *Klein/Schmidt* (2011) geringere Qualitätswerte im Entry Standard von durchschnittlich 23,7% finden. *Bungartz* (2003) stellt einen durchschnittlichen Qualitätswert von 40,6% fest, während *Ewelt/Knauer/Sieweke* (2009) eine leicht geringere Berichtsqualität von durchschnittlich 38,4% nachweisen. Es wird dargelegt, dass sich das KonTraG sowie das BilReG zwar positiv auf die Qualität der Risikoberichte ausgewirkt haben. In der jüngsten Untersuchung bei *Eisenschmidt* (2011) liegt das durchschnittliche Qualitätsniveau jedoch auch für das jüngste Geschäftsjahr 2009 bei nur 37,6%.

Wesentliche Schwächen in der Risikoberichterstattung beziehen sich u.a. auf die Angabe von Risikokonzentrationen nach DRS 5. Insofern wird eine mangelhafte Beachtung der privatrechtlichen Rechnungslegungsstandards konstatiert. *Kajüter/Winkler* (2004) finden übereinstimmend lediglich bei 12% der Risikoberichte entsprechende Angaben vor. *Kajüter/Esser* (2007) weisen eine Quote von 25% und *Thomas* (2008) von 25-27% nach. Dem stehen die Untersuchungsergebnisse von *Leitner-Hanetseder/Winkler* (2010) gegenüber, die überhaupt keine Aussagen über Risikokonzentrationen finden.

Eine weitgehende Missachtung der Regelungen des DRS 5 findet überdies beim zweijährigen Zeithorizont der gewöhnlichen Risiken statt. Während *Filipiuk* (2008) in diesem Kontext „starke Defizite“ bei der Auswertung der Risikoberichte feststellt, erreichen die Berichtsquoten bei *Eisenschmidt* (2011) nicht einmal einen Wert von durchschnittlich 5%. Die Konkretisierungen des § 315 HGB zur Risikoberichterstattung durch den DRS 5, welche auf eine Stärkung der Berichtsqualität abzielen, werden somit in einer Gesamtschau infolge der unzureichenden Einhaltung dieser „Fachnormen“ (Soft-Law) durch die Unternehmenspraxis wesentlich in ihrer Wirkung beeinträchtigt (vgl. *Velte/Stiglbauer/Sepetau* 2011).

## 4.2. Prognoseberichterstattung

Analog zur Risikoberichterstattung erfolgt im Rahmen der vorliegenden Auswertung der empirischen Untersuchungen zur Prognosepublizität eine Einteilung in Zeitintervalle. Die erste Phase umfasst den Zeitraum bis zum Jahr 1998 (nach dem Aktiengesetz von 1965 und vor dem KonTraG) und damit die freiwillige Prognoseberichterstattung. Die Qualität der Prognoseberichte wurde vor und nach dem BiRiLiG überwiegend als mangelhaft beurteilt (u.a. *Castan* 1990). Der Zeitraum von 1999-2004 (nach dem KonTraG und vor dem BilReG) wird einbezogen, da teilweise Entwicklungspotenziale (Chancen) freiwillig einbezogen sowie Vorschläge für die künftige Ausgestaltung der Lageberichterstattung in der Praxis bereits (vorzeitig) berücksichtigt wurden. Der Zeitraum von 2005-2008 (nach dem BilReG und vor dem BilMoG) und ab 2009 (nach dem BilMoG) orientiert sich an den wesentlichen normativen Erweiterungen der Lageberichterstattung in *Tabelle 1*.

Die Mehrheit der vorliegenden Studien fokussiert die Zeit nach dem BilReG und vor dem BilMoG. Vereinzelt liegen lediglich einperiodige Betrachtungen vor. Im Allgemeinen werden analog zum Risikobericht Unternehmen des deutschen Prime Standards und schwerpunktmäßig des DAX untersucht, wobei häufig auch die Unternehmensgröße oder Indexnotierung als Einflussfaktoren der Prognosequalität untersucht werden. Flankierend wurden in wenigen Untersuchungen Befragungen von Kapitalmarktteilnehmern durchgeführt, so z.B. bei *Barth/Beyhs* (2010). Die Inhaltsanalyse mit anschließender Punkt- oder Indexbewertung ist die vorherrschende Analysemethode zur Beurteilung der Qualität und Quantität der Prognoseberichte in Übereinstimmung zu den bereits ausgewerteten Studien zur Risikoberichterstattung. Neben der Qualität und Quantität der Prognoseberichterstattung werden in den Studien Einflussfaktoren untersucht, u.a. die Unternehmensgröße (*Klein/Hartmann/Scherr* 2011), die Indexnotierung (*Eisenschmidt/Schmidt* 2011) oder die Branchenzugehörigkeit (*Knauer/Wömpener* 2011). Neben diesen Determinanten stehen vereinzelt weitere Einflussfaktoren im Vordergrund, z.B. der Einfluss des Rechnungssystem (*Oberdörster* 2009).

Bei der Indexzugehörigkeit wird mit aufsteigendem Börsensegment in Übereinstimmung zum Risikobericht u.a. bei *Eisenschmidt/Schmidt* (2011) nachgewiesen, dass ein Zusammenhang zwischen der Indexnotierung und der Qualität und Quantität des Prognoseberichts besteht. Nach der empirischen Stellvertreterbefragung von *Baetge/Hippel/Sommerhoff* (2011) stellt der Prognosebericht den bedeutendsten Teilbericht des Konzernlageberichts dar. Gleichzeitig fällt der durchschnittliche Qualitätswert des Prognoseberichts im DAX, MDAX, TecDAX und SDAX deutlich niedriger als bei den anderen Teilberichten aus.

Untersuchungen zur Unternehmensgröße sind vergleichsweise wenig vorzufinden. Sofern die Unternehmensgröße mithilfe der Marktkapitalisierung gemessen wurde, gelten die vorherigen Ausführungen zur Indexnotierung grds. sinngemäß. So identifizieren *Schmidt/Wulbrand* (2007) positive Zusammenhänge zwischen der Unternehmensgröße und der Qualität sowie der Quantität der Prognoseberichte. Hinsichtlich der Branchenzugehörigkeit konnte *Barth* (2009) keinen Einfluss auf die Qualität und Quantität der Prognoseberichte nachweisen. Gleichwohl verdeutlichen *Knauer/Wömpener* (2011), dass eine uneinheitliche Ausprägung der Qualität und Quantität der Prognoseberichterstattung im Branchenvergleich vorliegt.

Im Hinblick auf die zeitliche Entwicklung der Prognoseberichterstattung lassen sich erst nach Verabschiedung des BilReG wesentliche Qualitätszuwächse im Prime Standard

empirisch feststellen (*Barth/Beyhs* 2010), wengleich auch de lege lata das Niveau der Prognoseberichte im Prime Standard in Übereinstimmung zu den Risikoberichten nicht zufriedenstellend ist (*Pellens/Nölte/Berger* 2007). In qualitativer und quantitativer Hinsicht lässt sich überdies eine hohe Heterogenität der Berichte ableiten. Nach dem BilReG misst *Rang* (2007) ein zufriedenstellendes durchschnittliches Qualitätsniveau von 68,2%. *Oberdörster* (2009) weist dagegen eine geringe Aussagekraft der Prognoseberichte bei einem Qualitätsanstieg im Zeitablauf nach. So erreichen 3/4 der einbezogenen Unternehmen lediglich einen maximalen Qualitätswert von 31,7%. *Barth/Beyhs* (2010) stellen übereinstimmend zu den Vorgängerstudien einen Qualitätsanstieg bis zum Geschäftsjahr 2007 fest. Infolge der Finanzkrise lässt sich abweichend zu den Risikoberichten ein massiver Qualitätsrückgang verzeichnen, der sich primär auf die Angaben zur künftigen Unternehmensentwicklung bezieht. Im Geschäftsjahr 2009 lässt sich wiederum ein leichter Qualitätsanstieg im DAX, MDAX, SDAX und TecDAX ableiten.

Bezüglich der einzelnen Inhaltskomponenten des Prognoseberichts lassen sich analog zum Risikobericht weit reichende Berichtslücken feststellen, welche sich auf das privatrechtliche Standardsetting durch das DRSC beziehen. Diese betreffen zunächst den in DRS 15 vorgesehenen zweijährigen Prognosehorizont, der häufig unterschritten wird (*Schmidt/Wulbrand* 2007; *Quick/Reus* 2009; *Barth* 2009). *Schmidt/Wulbrand* (2007) können im DAX einen Anstieg der quantitativen Prognosen feststellen, der mit den Konkretisierungen nach dem BilReG in Verbindung stehen soll. Dagegen sind bei *Rang* (2007) quantitative Prognosewerte die Ausnahme. *Knauer/Wömpener* (2011) ermitteln für den gesamten Prime Standard, dass nur 27,3% der Unternehmen quantitative Prognosen nach dem DRS 15 abgeben und durch die Finanzkrise die Quote tendenziell sinkt. Die Angaben zu den eingesetzten Prognosemodellen und Annahmen werden ebenfalls einhellig als mangelhaft bezeichnet (vgl. *Ruhwedel/Sellhorn/Lerchenmüller* 2009, S. 1305). Auch nach dem BilMoG verzichten die Unternehmen vollständig auf eine Publizität ihrer eingesetzten Prognoseverfahren, so *Eisenschmidt/Schmidt* (2011). Hiernach ist in den Jahren 2007-2009 regelmäßig kein vollständiges Prognosemodell mit Angabe der Annahmen oder des Verfahrens in den Berichten zu finden.

Insofern zeigt sich in Analogie zu den Untersuchungsergebnissen zur Risikopublizität, dass eine unzureichende Einhaltung der Konkretisierungen der handelsrechtlichen Normen zur Prognoseberichterstattung durch den DRS 15 als privatrechtlich erlassene „Fachnorm“ in der Unternehmenspraxis vorliegt und dies die Aussagekraft der Berichte wesentlich beeinträchtigt.

### 4.3. Gesamtbeurteilung und Restriktionen

In einer Gesamtschau weisen die einbezogenen empirischen Untersuchungen mehrheitlich eine defizitäre Risiko- und Prognosepublizität am deutschen Kapitalmarkt nach. Als Ursache für ein bewusst niedriges Publizitätsniveau wird häufig auf Konkurrenzschutzaspekte hingewiesen. Zudem besteht die Möglichkeit, dass das Management aufgrund positiver Selbstdarstellungspolitik negative Risikofaktoren und negative Prognosen unterlassen möchte. Berichtsdefizite ergeben sich primär im Rahmen der Einhaltung der Empfehlungen des DRS 5 und 15, z.B. zum Risiko- und Prognosehorizont. Die Aussagekraft der Risiko- und Prognoseberichte ist zwar durch die Konkretisierungen des KonTraG und BilReG gestiegen, dennoch sind die Qualitätswerte auch für die jüngsten Geschäftsjahre

nicht zufriedenstellend. Die Finanzkrise hat sich unterschiedlich auf die Risiko- und Prognoseberichte ausgewirkt. Die Qualität und Quantität der Prognoseberichte ist in den Studien für das Geschäftsjahr 2008 in Abgrenzung zur Risikopublizität gesunken. Die in den Studien am häufigsten untersuchten und belegten Einflussfaktoren auf die Ausgestaltung der Berichte stellen die Unternehmensgröße, Indexnotierung und Branchenzugehörigkeit dar. Insofern ist die zweistufige Rechnungslegungskonzeption aus Hard- und Softlaw derzeit grds. nicht geeignet, eine qualitativ hochwertige Risiko- und Prognoseberichterstattung sicherzustellen. Inwiefern die Reformpläne des DRSC als Reaktion auf die vorliegenden Qualitätsdefizite zu einer Verbesserung der Informationsfunktion beitragen, wird im nachfolgenden Abschnitt diskutiert.

Im Folgenden ist noch auf die Restriktionen der empirischen Untersuchungen einzugehen. Es liegen häufig nur einperiodige Analysen vor. Deren Aussagekraft ist begrenzt, da Änderungen im Berichterstattungsverhalten durch Gesetzesreformen häufig erst durch Langfristbetrachtungen erkennbar werden (vgl. *Bassen et al.* 2006, S. 395). Ferner sind Hypothesentests mithilfe von Korrelations- und Regressionsanalysen zur Messung von Einflussfaktoren der Risiko- und Prognoseberichte – im Unterschied zu vergleichbaren internationalen Studien – selten (vgl. *Ewelt/Knauer/Sieweke* 2009). Dies ist zu bemängeln, da deskriptive Analysen und prozentuale Auswertungen nur geringere Anforderungen hinsichtlich Verteilungseigenschaften und Mindeststichprobengrößen stellen (vgl. *Backhaus et al.* 2006, S. 371). Es lässt sich damit eine mangelnde Vergleichbarkeit der Ergebnisse zur Risiko- und Prognoseberichterstattung ableiten. So beschränken sich die Untersuchungen im Allgemeinen auf eine Inhaltsanalyse der Berichte mit anschließendem Scoring. Hierbei ist anzumerken, dass die Auswahl der Inhaltskriterien und die Punktvergabe subjektiven Einflüssen unterliegen und die Aussagekraft der Ergebnisse schmälert. Die Gewichtung der einzelnen Inhaltskriterien durch eine vorherige Stellvertreterbefragung kann die in Rede stehenden Objektivierungsdefizite nur bedingt beheben, da auch die Auswahl der Befragungsgruppe(n) subjektiven Einflüssen unterliegt. Überdies wird die Vergleichbarkeit der Studien durch die Heterogenität der Stichproben beeinträchtigt, da zum Teil nicht nur Unternehmen des Prime Standards, sondern auch des Entry Standards einbezogen und unterschiedliche Indizes analysiert werden. Ferner ist einschränkend auf die veränderte Indexzusammensetzung der Unternehmen im Zeitablauf hinzuweisen. Die Stichprobengröße ist ferner (womöglich vor dem Hintergrund des Zeitaufwands bei der Datenauswertung) im Allgemeinen niedrig angelegt (vgl. *Kütting/Heiden* 2002). Die Restriktionen der vorliegenden empirischen Untersuchungen mindern die Aussagekraft der empirischen Rechnungslegungsforschung und verdeutlichen ein wesentliches Verbesserungspotenzial bei der Formulierung künftiger empirischer Studiendesigns.

## 5. Reform des privatrechtlichen Standardsetting in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung internationaler Referenzmedien

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass die DRS als privatrechtliche Rechnungslegungsstandards keine analoge Rechtsverbindlichkeit wie § 315 HGB aufweisen. Die Befolgung der DRS kann somit rechtlich nicht erzwungen werden. Vor dem Hintergrund der in Kapitel 4 dargelegten häufigen Nichteinhaltung der Vorgaben des DRS 5 und 15 im

Rahmen der Risiko- und Prognosepublizität hat der *DRS* am 14.9.2012 den DRS 20 verabschiedet, der den DRS 5 (einschließlich der Sonderregelungen von Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten sowie Versicherungsunternehmen) und den DRS 15 ersetzt.<sup>7</sup> Hiermit wird zum einen deutlich, dass die Risiko- und Prognoseberichterstattung in der Unternehmenspraxis immer mehr „zusammenwächst“ und eine Zunahme von integrierter Steuerung und Berichterstattung zu erwarten ist (sog. Integrated Reporting). Der Fortentwicklung der Standards zur Risiko- und Prognoseberichterstattung auf Basis „praktische[r] Erfahrungen sowie aktueller[r] Entwicklungen“ (*DRSC* 2011) ist eine Praxisbefragung durch den *Lehrstuhl für Internationale Unternehmensrechnung der Universität Münster* zur Anwendung der DRS vorausgegangen. Die empirischen Studien zu den Anwendungserfahrungen mit den DRS bei (nicht) börsennotierten Unternehmen, Wirtschaftsprüfern, Finanzanalysten, Hochschullehrern sowie Vertreter des *Instituts der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e.V. (IDW)*, der *Wirtschaftsprüferkammer (WPK)* und der *Deutschen Prüfstelle für Rechnungslegung (DPR)* verdeutlichten die hohe Akzeptanz einer Trennung der Berichtsansforderungen für kapitalmarkt- und nicht kapitalmarktorientierte Unternehmen, die Forderung nach einer klareren Formulierung der DRS, die Notwendigkeit einer Veranschaulichung der Berichtsansforderungen mit mehr Beispielen sowie eine kritische Würdigung der DRS-Empfehlungen (vgl. *Kajüter et al.* 2010, S. 457f.).

Eine zentrale Reformmaßnahme des Standardentwurfs stellte die verpflichtende Angabe von Zielen und Strategien des Managements bei kapitalmarktorientierten Unternehmen dar. Hierbei suchte das *DRSC* den Lückenschluss zum Management Commentary des *International Accounting Standards Board (IASB)* als internationales Referenzmedium, das analog zur US-amerikanischen, kanadischen und britischen Berichtspraxis entsprechende Angaben einfordert. Die Angabe der Ziele und Strategien des Managements ist der einzige Sachverhalt, der im Vergleich zum Management Commentary über die handelsrechtliche Risiko- und Prognoseberichterstattung de lege lata hinausreicht (vgl. *Fink/Kajüter* 2011, S. 180). Informationen zur strategischen Geschäftsfeldausrichtung sowie zu den Finanzziele des Unternehmens gehören zu den am stärksten nachgefragten Komponenten der wertorientierten Berichterstattung am deutschen Kapitalmarkt (vgl. *Prigge* 2006). Eine entsprechende Verpflichtung zur Ziel- und Strategieberichterstattung wurde bereits im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens zum *BilReG* diskutiert, aber aus Konkurrenzschutzaspekten aufgegeben. Aufgrund der besonderen Entscheidungsrelevanz der Strategieberichterstattung und der Berichtspraxis hatte sich das *DRSC* im Standardentwurf für eine verpflichtende Angabe der aus Konzernsicht wichtigsten strategischen Ziele und der zu ihrer Erreichung verfolgten Strategien für kapitalmarktorientierte Unternehmen ausgesprochen. Unter dem Begriff strategische Ziele fallen u.a. die Steigerung des Shareholder Values oder ein angestrebter Marktanteil. Bei der finalen Verabschiedung des DRS 20 wurde diese wesentliche Reformmaßnahme, mutmaßlich vor dem Hintergrund der gegenüber dem Handelsrecht bestehenden Inkonsistenz, wieder aufgegeben, sodass die Strategieberichterstattung weiterhin ein Unternehmenswahlrecht darstellt. Dieser "Rückschritt" ist aufgrund der mangelnden Standardisierung der Angaben und der damit einhergehenden fehlenden Vergleichbarkeit kritisch zu würdigen.

Eine Reformmaßnahme des *DRSC*, die auch finalisiert werden konnte, stellt die Verkürzung der bisherigen Vorgabe zur Heranziehung eines zweijährigen Prognosehorizonts auf ein Jahr dar, da eine derartige Regelung nicht im internationalen Management Commentary enthalten ist und die Vergleichbarkeit zum handelsrechtlichen Prognosebericht gewährleistet werden soll. Zudem verdeutlicht die mehrheitliche Nichtberücksichtigung

des Prognosehorizonts nach DRS 15 in den empirischen Studien (siehe Kapitel 4) einen entsprechenden Anpassungsbedarf des *DRSC*. Die Verkürzung des Prognosezeitraums ist gleichzeitig aber mit einer Präzisierung der Prognoseangaben nach DRS 20 verbunden, da Aussagen zur erwarteten Veränderung im Hinblick der Richtung und Intensität darzulegen sind. Bislang wurde nach DRS 15.88 lediglich eine Prognosebeschreibung als positiver oder negativer Trend analog zum Management Commentary des *IASB* gefordert.

Allerdings bleibt auch nach DRS 20 die Zusammenfassung des Prognose-, Chancen- und Risikoberichts optional. Weiterhin wird dem Management die Wahl eröffnet, entweder separate Teilberichte oder einen Bericht zu erstellen. Da in der Unternehmenspraxis ein integriertes Chancen- und Risikomanagement nicht immer vorliegt, soll den Unternehmen eine aufwändige Reorganisation der Steuerungssysteme erspart bleiben.

In Bezug auf die Risikoberichterstattung erfolgt in DRS 20 gegenüber DRS 5 eine Präzisierung, wonach bei der Beschreibung des Risikomanagementsystems dessen konzernweite Ausgestaltung darzustellen und der Risikokonsolidierungskreis anzugeben ist, sofern dieser vom Konsolidierungskreis des Konzernabschlusses abweicht. Zudem wird in DRS 20 ein Wahlrecht zur Risikokategorisierung nach ihrer jeweiligen Bedeutung eröffnet. Des Weiteren werden die bisherigen DRS-Empfehlungen zur inhaltlichen Abfassung des Risiko- und Prognoseberichts aufgehoben, um die Klarheit der DRS zu verbessern. Zur besseren Verständlichkeit dient ebenfalls die Abgrenzung und einheitliche Verwendung der Termini „Angabe“<sup>8</sup>, „Darstellung“<sup>9</sup>, „Analyse“<sup>10</sup> und „Beurteilung“<sup>11</sup>. Chancen und Risiken sind im Rahmen der Berichterstattung gleichwertig zu behandeln, sodass das *DRSC* mit diesem expliziten Hinweis eine Qualitätssteigerung der Chancenberichterstattung zu erzielen beabsichtigt.

Hinsichtlich der Grundsätze hat sich das *DRSC* zum einen dazu entschlossen, den bisherigen Grundsatz der Konzentration auf die nachhaltige Wertschaffung aufzugeben, da dieser kein standardübergreifendes Berichterstattungsprinzip repräsentiert. Zum anderen wird beim Grundsatz „Vermittlung der Sicht der Konzernleitung“ der in der internationalen Rechnungslegung dominierende Management Approach stärker berücksichtigt. Schließlich erfolgt die Neuaufnahme des Grundsatzes der Informationsabstufung und der Wesentlichkeit. Hiernach soll die Qualität und Quantität der geforderten Inhalte des Risiko- und Prognoseberichts von den spezifischen Gegebenheiten des Konzerns abhängen, z.B. von der Art der Geschäftstätigkeit, der Größe und dem Grad der Kapitalmarktorientierung. Insofern werden die seit längerem auf europäischer Ebene vorzufindenden Motive einer stärkeren Separierung der Rechnungslegungsanforderungen im Hinblick auf Großunternehmen sowie kleine und mittelständische Unternehmen in DRS 20 übernommen.

In einer Gesamtschau zeigt sich, dass das *DRSC* mit der Überarbeitung der DRS 5 und 15 zur Risiko- und Prognoseberichterstattung einerseits eine Annäherung an internationale Berichtsmedien sucht und andererseits die Interessen der berichtspflichtigen Unternehmen sowie ihrer Adressaten stärker in den Standardsetzungsprozess einbeziehen möchte. Wenngleich durch die Abschaffung der bisherigen Empfehlungen des DRS 5 und 15 die Rechtsunsicherheit der Berichtsadressaten hinsichtlich der Verbindlichkeit der DRS sinkt, stellt sich weiterhin das Problem der Überwachung der Einhaltung dieser privatrechtlichen Standards (Enforcement). Insofern ist nicht sichergestellt, dass der Risiko- und Prognosebericht künftig mehrheitlich im Einklang mit den DRS erstellt und eine geeignete Entscheidungsgrundlage für die Kapitalmarktakteure darstellen wird. Im nächsten Kapitel wird aufgezeigt, welche besonderen Anforderungen an die Risiko- und Prognose-

berichte aus Sicht des Abschlussprüfers gestellt werden und welche Prüfungsrisiken hiermit verbunden sind.

## 6. Risiko- und Prognoseberichte als Objekt der externen Abschlussprüfung

Die Prüfung von Risiko- und Prognoseberichten durch den Abschlussprüfer im Rahmen seiner gesetzlichen Vorbehaltsprüfung nach § 317 Abs. 2 HGB und das sekundäre Enforcement durch die *Deutsche Prüfstelle für Rechnungslegung (DPR)* sowie die *Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)* ist vor dem Hintergrund der vorstehend aufgeführten Defizite bei der Bereitstellung risikorelevanter und prognostischer Daten mit einem erhöhten Prüfungsrisiko verbunden. Da die Fehlerhäufigkeit bei der Lageberichterstattung im Vergleich zu anderen Prüffeldern tendenziell erhöht ist, hatte die *DPR* in ihrer Stellungnahme (vgl. *DPR* 2011) die Prüfung der Chancen- und Risikoberichterstattung als Prüfungsschwerpunkt für das Jahr 2012 bekanntgegeben.

Aus Sicht des Abschlussprüfers stehen die Abschluss- und die Lageberichtsprüfung in einem engen Zusammenhang. Diese Erkenntnis zeigt sich darin, dass der Risiko- und Prognosebericht daraufhin zu prüfen ist, ob dieser mit dem Abschluss sowie mit den bei der Prüfung gewonnenen Erkenntnissen des Abschlussprüfers in Einklang steht („Einklangsprüfung I und II“; *Kirsch/Scheele* 2008, S. 343) und ob er insgesamt ein zutreffendes Bild von der Lage des Unternehmens vermittelt (§ 317 Abs. 2 Satz 1 HGB). Dabei ist ebenfalls zu beurteilen, ob die Chancen und Risiken der künftigen Entwicklung zutreffend dargestellt sind (§ 317 Abs. 2 Satz 2 HGB). Diese „doppelte Prüfungsaufforderung“ ist laut *Dörner* (2007, S. 183) „als Wink mit dem Zaunpfahl“ zu deuten. Die intensive Würdigung der Risiken der zukünftigen Entwicklung hängt eng mit der gebotenen Berichterstattung des Abschlussprüfers im Prüfungsbericht und Bestätigungsvermerk nach den §§ 321, 322 HGB zusammen. Während der Abschlussprüfer im Prüfungsbericht, der in der Aktiengesellschaft zu Händen des Aufsichtsrats geht, nach § 321 Abs. 1 Satz 2 HGB zur Lagebeurteilung des Unternehmens durch den Vorstand Stellung zu beziehen hat, muss der Prüfer im Bestätigungsvermerk (§ 322 Abs. 2 Satz 3 HGB) gesondert auf die im Rahmen der Prüfung festgestellten fortbestandsgefährdenden Risiken eingehen (vgl. *Böcking/Stein* 2007, S. 47). Ferner ergibt sich nach § 321 Abs. 2 Satz 1 HGB die Prüfungspflicht, inwiefern der Risiko- und Prognosebericht den gesetzlichen Vorschriften und den ergänzenden gesellschaftsrechtlichen Bestimmungen entspricht.

Das *IDW* weist darauf hin, dass die Prüfungssorgfalt für den Abschluss und den Lagebericht deckungsgleich ist, weil sämtliche Informationen, die bei der Abschlussprüfung erhoben wurden, gleichzeitig die Grundlage für die Lageberichtsprüfung darstellen (*IDW PS* 350.13). Überdies gelten die gleichen Grundsätze wie bei der Planung und Durchführung der Abschlussprüfung (vgl. *Böcking/Stein* 2007, S. 48). Frühere Sichtweisen im Schrifttum, die eine geringere Prüfungsintensität des Lageberichts im Vergleich zum Jahresabschluss aufgrund einer drohenden Kompetenzüberschreitung des Abschlussprüfers und zeitlichen Überbeanspruchung forderten (vgl. hierzu *Godin/Wilhelmi* 1967, S. 936), sind abzulehnen. Eine empirische Befragung von DAX- und TecDAX-Unternehmen, Finanzanalysten, Abschlussprüfern und Hochschullehrern aus dem Jahre 2007 durch *Velte* (2008, S. 480) ermittelt mit knapper Mehrheit eine gleichrangige Prüfungsintensität in der Unternehmenspraxis bei börsennotierten Aktiengesellschaften. Bei der Präzisierung des



Geschäftsrisikos, das wiederum maßgeblich das Prüfungsrisiko determiniert, kann allerdings von einer Dominanz des Risiko- und Prognoseberichts für die Abschlussprüfung ausgegangen werden, weil Ersterer dem Prüfer einen (Vorab-)Überblick über das wirtschaftliche Umfeld des Unternehmens bereitstellt. Daher ist der Risiko- und Prognosebericht nicht nur Prüfungsgegenstand, sondern auch eine unverzichtbare Informationsquelle für den Abschlussprüfer im Rahmen der Prüfungsplanung und des Risikomanagements bei Revisions- und Treuhandunternehmen (vgl. *Deussen* 2007, S. 795). Diesem Umstand steht nicht entgegen, dass der Risiko- und Prognosebericht Zusatzangaben enthält, die nicht im Abschluss zu finden sind.

Selbsterklärend sind sämtliche Angaben im Risiko- und Prognosebericht materiell zu prüfen. Die Prüfung der Risikoberichte ist bei börsennotierten Aktiengesellschaften unmittelbar mit der verpflichtenden Risikomanagementsystemprüfung nach § 317 Abs. 4 HGB verknüpft. In Bezug auf die Reichweite der externen Risikomanagementprüfung stellt das *IDW* fest, dass lediglich eine System- und Funktionsprüfung, aber keine umfassende Geschäftsführungsprüfung stattfindet (*IDW PS* 340.19). Durch diese Einschränkung wird die Unterstützungsfunktion des Abschlussprüfers für den Aufsichtsrat relativiert. Es wird explizit hervorgehoben, dass die Risikomanagementprüfung streng genommen auch eine Evaluation beinhaltet, ob der Vorstand ein von ihm erkanntes Risiko erfolgreich bewältigt hat und die Risikobewältigungsmaßnahmen sachgerecht oder wirtschaftlich sinnvoll erscheinen (vgl. *Ernst* 1998, S. 1027). Dieser Teil ist jedoch nach *IDW PS* 340.6 nicht Inhalt des gesetzlichen Prüfungsauftrags nach § 317 Abs. 4 HGB. So ist nicht der Abschlussprüfer zur Beurteilung von Risikovermeidungsstrategien aufgefordert, sondern der Aufsichtsrat (vgl. ausdrücklich *Schichold* 2001, S. 399). Hierdurch werden die Bedeutung der Kooperation von Aufsichtsrat und Abschlussprüfer in der börsennotierten Aktiengesellschaft und die unterschiedliche Reichweite der Prüfungsmaßstäbe in besonderem Maße verdeutlicht. Eine eigenständige Systemprüfung durch den Aufsichtsrat ist notwendige Voraussetzung für die Beurteilung von deren Wirtschaftlichkeit nach § 111 Abs. 1 AktG, die nach dem gesetzlichen Prüfungsauftrag nicht durch den Abschlussprüfer substituierbar ist (vgl. *Salzberger* 2000, S. 763). Der Aufsichtsrat kann jedoch mit dem Abschlussprüfer einen erweiterten Prüfungsauftrag über die Beurteilung des gesamten Risikomanagementsystems (einschließlich der Risikobewältigungsmaßnahmen) schließen. Durch diese Intensivierung der Zusammenarbeit lassen sich die Anreize des Managements zur angemessenen Risikoberichterstattung ggf. steigern. Allerdings besteht zugleich das Risiko, dass durch die Ausweitung des Prüfungsauftrags die Anreize des Aufsichtsrats zur selbstständigen Prüfung der Risikoberichte sinken und sich das Plenum vorschnell auf die Ergebnisse des Abschlussprüfers stützt. Diese Anreize werden auch durch die Empirie gestützt (vgl. *Velte* 2011).

Eine der größten Anforderungen, welche an die Berichtsprüfung gestellt werden, stellt die zukunftsorientierte Prüfung des Prognoseberichts dar, da deren Nachweise „häufig schwieriger zu erhalten sind“ (*IDW PS* 314.9) und weniger Aussagekraft besitzen als vergangenheitsorientiertes Datenmaterial. Laut *Bretzke* (1979, S. 347) betritt der Abschlussprüfer bei der Lageanalyse unweigerlich „den sumpfigen Boden schwer überprüfbarer Sachverhalte“. Die Auslegung von § 160 Abs. 1 AktG 1965, welche vormals eine obligatorische Prognosedarstellung im Lagebericht verneinte, führte die Schwierigkeiten im Rahmen der externen Abschlussprüfung an (vgl. *Puckler* 1974, S. 160). Die Prognoseprüfung wurde damals als „neues“ Tätigkeitsfeld des Abschlussprüfers gesehen, „deren Wahrnehmung erst dann relevant wird, wenn die Geschäftsleitungen und die Kapitalanle-

ger testierte Prognoserechnungen wünschen“ (Puckler 1974, S. 159). Mit der verpflichtenden Einführung durch das BiRiLiG und der im Zeitablauf wachsenden Internationalisierung der Rechnungslegung kommt der Prognoseberichterstattung eine zentrale Bedeutung zur Entscheidungsunterstützung der Unternehmensadressaten zu, sodass der Prognosebericht einen Prüfungsschwerpunkt des Abschlussprüfers bilden müsste. Zudem fungiert die Beurteilung des Going Concern-Prinzips nach § 252 Abs. 1 Nr. 2 HGB als inhaltliche „Klammer“ zwischen Prognosebericht und Abschluss (Bretzke 1979, S. 346). Hierbei hat der Abschlussprüfer die prognostischen Angaben und Werte mit seinen während der Prüfung gewonnenen Erkenntnissen abzugleichen. Eine wichtige Informationsquelle stellt das unternehmerische Planungssystem dar, denen die Prognoseangaben entnommen wurden, wobei sich der Prüfer von der Zuverlässigkeit und Funktionsfähigkeit des Systems zu überzeugen hat (IDW PS 350.22-26). Eine weitere unverzichtbare Informationsgrundlage für die Prognoseprüfung bieten die Vorstandsberichte an den Aufsichtsrat nach § 90 AktG, die über einen wesentlich höheren Detaillierungsgrad verfügen als der komprimierte Prognosebericht. Die externe Berichterstattung muss jedoch im Einklang mit den internen Berichten an den Aufsichtsrat stehen. Bei dieser Plausibilitätsbeurteilung des Prognoseberichts muss der Prüfer darauf achten, dass alle verfügbaren Informationen verwendet wurden und die grundlegenden Annahmen realistisch und in sich widerspruchsfrei sind.

Zusammenfassend gilt, dass die Prognoseprüfung lediglich einer Plausibilitätsbeurteilung<sup>12</sup> bzw. in weiten Teilen einer prüferischen Durchsicht des Datenmaterials nahe kommt und nicht dem Prüfungsniveau vergangenheitsorientierter Rechnungslegungsinformationen entspricht. Aus diesem latent steigenden Prüfungsrisiko ergibt sich die Gefahr einer ansteigenden Erwartungslücke aufseiten des Kapitalmarkts (vgl. hierzu Dörner 2007, S. 184), welche die Entscheidungsnützlichkeit des handelsrechtlichen Risiko- und Prognoseberichts in Frage stellt. Insofern wird die empirisch zu beobachtende defizitäre Aussagekraft der Risiko- und Prognoseberichte am deutschen Kapitalmarkt ggf. durch die tendenziell nachrangige Prüfungsqualität verstärkt und wirkt dadurch einem Vertrauensaufbau entgegen. Daher lässt sich analog zu den Rechnungslegungsnormen eine weitergehende Konkretisierung der nationalen Standards zur Prüfung von Risiko- und Prognoseberichten rechtfertigen.

## 7. Zusammenfassung und Ausblick auf künftige Entwicklungen

Die inhaltliche Konkretisierung der Risiko- und Prognoseberichterstattung wird in Deutschland durch eine Mischung aus gesetzlichen Normen (§ 315 HGB) und privatrechtlichem Standardsetting durch das *Deutsche Rechnungslegungs Standards Committee (DRSC)* (ehemals DRS 5 und 15; nunmehr DRS 20) determiniert. Das Handelsrecht zeichnet sich bei der Risiko- und Prognoseberichterstattung trotz vielfacher regulatorischer Präzisierungen im Zeitablauf weiterhin durch eine relative Offenheit bei der Operationalisierung der geforderten Inhaltskomponenten aus. Nach internationalem Vorbild sollen die DRS die Regelungslücken des deutschen Handelsrechts partiell ausfüllen. Die Zielsetzung der zweistufigen Normierung der Rechnungslegung besteht in einer Erhöhung der Aussagekraft der Risiko- und Prognoseberichte für die Unternehmensadressaten. Aus normativer Sicht zeigt sich, dass der handelsrechtliche Lagebericht vergleichsweise spät (durch das BiRiLiG 1985) explizit zu einem zukunftsorientierten Rechnungslegungsinstrument aus-

gebaut und erst durch das KonTraG (1998) die Risikoberichterstattung explizit gefordert wurde (Abschnitt 2). Aufgrund normativer Regelungslücken fungierten die DRS 5 und 15 als Auslegungshilfe der Unternehmen. Sie sollten die Erwartungen der Unternehmensadressaten nach einer möglichst umfassenden Risiko- und Prognosepublizität sicherstellen. Kritisch zu beurteilen ist allerdings die unzureichende Verbindlichkeit des privatrechtlichen Standardsettings in Deutschland. Auch die in Abschnitt 3 dargelegten Grundsätze ordnungsmäßiger Risiko- und Prognoseberichterstattung können die Freiheitsgrade des Managements nur marginal beschränken. So zeigt die in Abschnitt 4 durchgeführte Auswertung von jüngeren empirischen Studien zur Ausgestaltung der Risiko- und Prognoseberichte am deutschen Kapitalmarkt ein ernüchterndes Bild. Hiernach ließ sich in einer Gesamtschau eine defizitäre, wenngleich im Zeitablauf steigende Qualität der Risiko- und Prognoseberichte nachweisen. Die mehrheitlich vorgefundenen, erheblichen Qualitätsmängel konterkarieren die Entscheidungsnützlichkeit der handelsrechtlichen Risiko- und Prognoseberichte. Hierbei ließ sich eine mehrheitliche Nichtbeachtung der DRS zu den Inhaltskomponenten der Risiko- und Prognoseberichte feststellen, welche den ökonomischen Nutzen eines privatrechtlichen Standardsetting in Deutschland grundlegend in Frage stellt. Vor dem Hintergrund der konstatierten Berichtslücken lässt sich der am 14.09.2012 verabschiedete DRS 20, der DRS 5 und 15 ersetzt (Abschnitt 5), als Reaktion des *DRSC* auf die Qualitätsdefizite qualifizieren. Abweichend zu dem internationalen Management Commentary sind jedoch, anders als im Standardentwurf, Pflichtangaben zu den Zielen und Strategien des Managements nicht enthalten. Die Berücksichtigung eines zweijährigen Prognosehorizonts ist in Übereinstimmung zur häufigen Nichteinhaltung in der Unternehmenspraxis aufgegeben worden. Ferner entfallen die Empfehlungen des DRS 5 und 15, die ebenfalls wenig am deutschen Kapitalmarkt einbehalten wurden. Die Reformpläne des *DRSC* stellen einen ersten Schritt dar, die Verständlichkeit der unterschiedlichen Normen (Hard- und Soft-Law) zur Risiko- und Prognoseberichterstattung zu verbessern. Die fehlende Einführung der verpflichtenden Strategieberichterstattung nach internationalem Vorbild ist jedoch vor dem Hintergrund der fehlenden Vergleichbarkeit der Angaben in der Unternehmenspraxis äußerst kritisch zu würdigen. Da das Problem der mangelnden Überwachung der Einhaltung der DRS und ihrer Sanktionierung auch künftig fortbesteht, ist zur Stärkung der Informationsqualität der Risiko- und Prognoseberichterstattung eine weitergehende gesetzliche Konkretisierung unabdingbar, welche auch Verlässlichkeitsrisiken einbeziehen muss.

Vor dem Hintergrund wurde in Abschnitt 6 die Beurteilung von Risiko- und Prognoseberichten aus Sicht des Abschlussprüfers fokussiert. Die Ausführungen ergeben, dass die Einbeziehung der Risiko- und Prognoseberichte im Rahmen der externen Abschlussprüfung mit einem erhöhten Prüfungsrisiko verbunden ist und die Prüfungsqualität gefährden kann. Dies lässt sich u.a. durch den erhöhten Zukunftsbezug der Angaben begründen, welche die Anwendung von Plausibilitätsbeurteilungen des Abschlussprüfers erfordert. Daher lässt sich ebenfalls eine Konkretisierung der nationalen Prüfungsnormen zur Gewährleistung einer entscheidungsnützlichen Risiko- und Prognoseberichterstattung rechtfertigen.

Wesentliche Auswirkungen auf die Prüfungsqualität sind durch die Regulierungsentwürfe der *EU-Kommission* zur Abschlussprüfung vom 30.11.2011 (vgl. *EU-Kommission* 2011) zu erwarten. Ausgewählte Diskussionspunkte, welche zugleich die weit reichenden Auswirkungen der Risiko- und Prognosepublizität des Unternehmens auf die künftige Tätigkeit des Abschlussprüfers belegen, stellen die Steigerung des Informationsgehalts des

Bestätigungsvermerks durch Zusatzinformationen zu potenziellen Risiken und Begründungen im Rahmen der Prognoseprüfung dar. Insofern könnten Qualitätsdefizite im Rahmen der Risiko- und Prognoseberichterstattung durch eine ausgeweitete Informationspflicht des Abschlussprüfers kompensiert werden. Insofern sieht die *EU-Kommission* eine ökonomische Rechtfertigung zu einem nachhaltigen regulativen Eingriff in den europäischen Prüfungsmarkt, um u.a. das verlorene öffentliche Vertrauen des Kapitalmarkts in die Qualität der Risiko- und Prognoseberichte nach der Finanzkrise wieder zu steigern.

Neben der obligatorischen Unternehmenspublizität bestehen in Krisenzeiten und generell bei einer Unterbewertung durch den Kapitalmarkt seitens von Unternehmen zudem Anreize, auf freiwilliger Basis die Berichte um Zusatzangaben zu erweitern. Bei einer Shareholder Value-orientierten Unternehmenspolitik dürfte ein Unternehmen tendenziell bestrebt sein, künftige Investitionsprojekte als überdurchschnittliche Erfolgspotenziale gegenüber den Investoren zu signalisieren (vgl. *Spence* 1973). Dies kann im günstigen Fall in einem geringeren systematischen Unternehmensrisiko resultieren (vgl. *Lambert/Leuz/Verrecchia* 2007, S. 388). Aus Managementsicht geht dies mit einer Reduzierung der Kapitalkosten einher (vgl. *Segler/Wald/Weibler* 2007, S. 402f.), sofern dadurch kein Information Overload induziert wird (vgl. *Ewelt/Knauer/Sieweke* 2009, S. 707). Einen wesentlichen Beitrag zu diesem Auswahlproblem liefert das *Blackwell*-Theorem (1953). Dieses besagt (bei Vernachlässigung von Informationskosten), dass die Zielerreichung eines Investors niemals abnehmen kann. Mehr Informationen sind bei kostenloser Informationsbereitstellung nach dem Blackwell-Theorem stets vorteilhafter als ein geringes Informationsmaß (vgl. *Vollmer* 2008, S. 98). Übertragen auf den vorliegenden Sachverhalt steht ein höherer Präzisionsgrad der Risiko- und Prognoseberichte folglich in einem positiven Zusammenhang zu seinem Entscheidungsnutzen für die Kapitalmarktteilnehmer und mithin zu seiner Fähigkeit, den Unternehmenswert *ceteris paribus* zu erhöhen.

Hierbei gleichzeitig anzuführende Anreize zur positiven Selbstdarstellung, die tendenziell eine Nichtpublikation von Risiken und Prognosen impliziert, werden durch das *Unraveling-Prinzip* (vgl. *Wagenhofer/Ewert* 2007, S. 329) relativiert. Dem Unraveling-Prinzip folgend, bestehen als Ausweisstrategien (der Risiko- und Prognoseberichterstattung) nur die Möglichkeiten, eine Information entweder sofort, vollständig und wahrheitsgemäß auszuweisen oder sie vollständig zu unterlassen (vgl. *Lackmann* 2010, S. 25). Bei einer Shareholder Value-orientierten Unternehmenspolitik, die bei börsennotierten Publikumsgesellschaften im Vordergrund steht, ergibt sich demnach die implizite Verpflichtung zur präzisen Erläuterung der verfügbaren und verifizierbaren Risiken sowie zur ausgewogenen Prognosedarstellung.

Neben der Reduzierung von Informationsasymmetrien sollen detaillierte Risiko- und Prognoseberichte auch bestehende Zielkonflikte zwischen dem Prinzipal und dem Agenten mindern. Das Management soll die Unternehmenspublizität als Instrument der Selbstbindung (Bonding) an die Informationsinteressen der Investoren ansehen (vgl. *Ross* 1973). Erweitert man dieses Gefüge nun um die interne Aufsichtsinstanz (Aufsichtsrat) (vgl. *Tirole* 1986), der sowohl Agent der Hauptversammlung als auch Prinzipal des Vorstands und des Abschlussprüfers ist (vgl. *Velte/Weber* 2011), ergibt sich übertragen auf das vorliegende Problem eine Situation, in welcher durch die Berichterstattung des Vorstands an den Aufsichtsrat gemäß § 90 AktG, den Prüfungsbericht des Abschlussprüfers gemäß § 321 HGB und die Teilnahmepflicht in der Bilanzsitzung gemäß § 171 Abs. 1 Satz 2 AktG der Aufsichtsrat wertvolle Unterstützung bei seiner Überwachungstätigkeit

nach § 111 Abs. 1 AktG erhält. Bei einer umfassenden Lageberichterstattung mit hohem Präzisionsgrad können Aufsichtsrat und Abschlussprüfer durch das gesunkene Informationsgefälle zum Vorstand dessen Arbeit effektiver überwachen (Monitoring). Dadurch können Anreize zum opportunistischen Handeln des Managements mit Hilfe drohender Sanktionen (z.B. Einschränkung oder Versagung des Bestätigungsvermerks) reduziert werden.

## Anmerkungen

- 1 Aus Vereinfachungsgründen wird im Folgenden auf den Zusatz „Konzern“ verzichtet.
- 2 Dabei weist der IFRS-Abschluss durch die stärkere symmetrische Berücksichtigung des beizulegenden Zeitwerts bei Über- und Unterschreitungen der Buchwerte (Full Fair Value Accounting) und die Cash Flow-Orientierung einen höheren Zukunftsbezug als der handelsrechtliche Jahresabschluss auf, der auch nach dem BilMoG durch das Gläubigerschutzprinzip bzw. das Vorsichtsprinzip grds. dominiert wird.
- 3 Flankiert wurde diese Berichtspflicht durch § 91 Abs. 2 AktG, der die Implementierung eines Risikofrüherkennungs- und Überwachungssystems durch den Vorstand als Konkretisierung seiner Leitungspflicht nach § 76 Abs. 1 AktG beinhaltet. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht schlug *Lück* die Erweiterung zu einem Risikomanagementsystem vor. Vgl. *Lück* 1998, S. 8-14.
- 4 Vgl. § 315 Abs. 1 Satz 5 HGB.
- 5 Ein integriertes Chancen- und Risikomanagement-System ist zwar nicht gesetzlich vorgeschrieben, jedoch mit erheblichen Effizienzvorteilen verbunden und daher aus ökonomischer Sicht angezeigt.
- 6 Ein DAX-Unternehmen hatte vor dem Hintergrund der Finanzmarktkrise keine Prognose der künftigen Unternehmensentwicklung abgegeben und dies auch im Lagebericht dargelegt. Während der Abschlussprüfer einen uneingeschränkten Bestätigungsvermerk erteilte, wies die *BaFin* in ihrer Enforcement-Prüfung auf den fehlenden Prognosebericht hin.
- 7 Die Berichterstattung über die Vergütung der Organmitglieder wird dagegen weiterhin in DRS 17 geregelt, da sowohl der Lagebericht als auch der Anhang angesprochen werden. Entsprechendes gilt für die Zwischenberichterstattung in DRS 16, der am 14.9.2012 ebenfalls neugefasst wurde.
- 8 Dies impliziert die bloße Nennung von Fakten bzw. die Beschreibung von Sachverhalten.
- 9 Der Begriff stellt ein Synonym zur „Angabe“ dar, wobei Letzterer tendenziell auf quantitative und die „Darstellung“ tendenziell auf qualitative Informationen abzielt.
- 10 Hierunter wird das Aufzeigen von Ursachen und Wirkungszusammenhängen verstanden.
- 11 Dies impliziert die Wertung und Kommentierung von Sachverhalten.
- 12 „Die Chancen haben es nun mal an sich, dass sie unsicher sind. Vom Prüfer können sie deshalb höchstens als plausibel, vielleicht auch als realistisch oder wahrscheinlich bestätigt werden. Insofern bestätigt der Wirtschaftsprüfer etwas, was in den allermeisten Chancendarstellungen gar nicht möglich ist“; *Dörner* 2007, S. 184.

## Literatur

- Backhaus, Klaus/Erichson, Bernd/Plinke, Wulff/Weiber, Rolf*, 2006: Multivariate Analysemethoden, 11. Aufl., Berlin: Springer.
- Baetge, Jörg/Fischer, Thomas/Paskert, Daniel*, 1989: Der Lagebericht, Stuttgart: Schäffer-Poeschel-Verlag.
- Baetge, Jörg/Hippel, Björn/Sommerhoff, Dominic*, 2011: Anforderungen und Praxis der Prognoseberichterstattung, in: *Der Betrieb*, 64. Jg., S. 365-372.
- Ballwieser, Wolfgang*, 1997: Die Lageberichte der DAX-Gesellschaften im Lichte der Grundsätze ordnungsmäßiger Lageberichterstattung, in: *Fischer, Thomas/Hömborg, Reinhold* (Hrsg.), Jahresabschluss und Jahresabschlussprüfung, Düsseldorf: IDW-Verlag, S. 153-187.
- Barth, Daniela*, 2009: Prognoseberichterstattung, Frankfurt am Main et al.: Peter Lang-Verlag.
- Barth, Daniela/Beyhs, Oliver*, 2010: Prognoseberichterstattung in der Praxis, in: *Kapitalmarktorientierte Rechnungslegung*, 10. Jg., S. 560-570.

- Bassen, Alexander/Kleinschmidt, Maik/Prigge, Stefan/Zöllner, Christiane*, 2006: Deutscher Corporate Governance Kodex und Unternehmenserfolg, in: *Die Betriebswirtschaft*, 66. Jg., S. 375-401.
- Baums, Theodor*, 1997: Stellungnahme zur Aktienrechtsreform 1997 von Prof. Dr. Theodor Baums, in: *Die Aktiengesellschaft*, 42. Jg., S. 26-38.
- Bischof, Stefan/Selch, Barbara*, 2008: Neuerungen für den Lagebericht nach dem Regierungsentwurf eines Bilanzrechtsmodernisierungsgesetzes (BilMoG), in: *Die Wirtschaftsprüfung*, 61. Jg., S. 1021-1031.
- Blackwell, David*, 1953: Equivalent comparisons of experiments, in: *Annals of Mathematical Statistics*, 24. Jg., S. 265-272.
- Böcking, Hans-Joachim/Stein, Thomas*, 2007: Prüfung des Konzernlageberichts durch Abschlussprüfer, Aufsichtsräte und Deutsche Prüfstelle für Rechnungslegung, in: *Der Konzern*, 5. Jg., S. 43-54.
- Bretzke, Wolf-Rüdiger*, 1974: Zur Frage der Überprüfbarkeit von Prognosen im Geschäftsbericht, in: *Die Wirtschaftsprüfung*, 27. Jg., S. 292-296.
- Bungartz, Oliver*, 2003: Risk Reporting, Sternenfels: Utz.
- Castan, Edgar*, 1990: Rechnungslegung der Unternehmen, München: Beck Verlag.
- Claussen, Claus/Korth, Michael*, 1991: Kommentierung zu § 289 HGB, in: *Zöllner, Wolfgang* (Hrsg.), *Kölner Kommentar zum Aktiengesetz*, Band 4, 2. Aufl., Köln et al.: Heymanns.
- Deussen, Reiner*, 2007: Der Lagebericht der Kapitalgesellschaften, in: *Steuern und Bilanzen*, 7. Jg., S. 795-801.
- Dörner, Dietrich*, 2007: Vom Risikobericht zum Chancenbericht, in: *Kirsch, Hans-Jürgen/Thiele, Stefan* (Hrsg.), *Rechnungslegung und Wirtschaftsprüfung*, Düsseldorf: IDW-Verlag, S. 171-188.
- Deutsche Prüfstelle für Rechnungslegung e.V.*, 2011: Prüfungsschwerpunkte 2012, Berlin, [http://www.frep.info/docs/press\\_releases/2011/20111020\\_pruuefungsschwerpunkte\\_2012.pdf](http://www.frep.info/docs/press_releases/2011/20111020_pruuefungsschwerpunkte_2012.pdf) (01.12.2011).
- Deutscher Standardisierungsrat (DSR)*: Deutscher Rechnungslegungs Standard Nr. 5, Risikoberichterstattung (DRS 5), in: *Deutsches Rechnungslegungs Standards Committee e.V.* (Hrsg.): *Deutsche Rechnungslegungs Standards (DRS). Rechnungslegungs Interpretationen (RIC)*, Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Deutscher Standardisierungsrat (DSR)*: Deutscher Rechnungslegungs Standard Nr. 15, Lageberichterstattung (DRS 15), in: *Deutsches Rechnungslegungs Standards Committee e.V.* (Hrsg.), *Deutsche Rechnungslegungs Standards (DRS). Rechnungslegungs Interpretationen (RIC)*, Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Deutscher Standardisierungsrat (DSR)*, E-DRS 27: Deutscher Rechnungslegungs Standard Nr. XX (DRS XX) Konzernlagebericht, [http://www.standardsetter.de/drsc/docs/press\\_releases/2011/111214\\_LB\\_EDRS27\\_website2.pdf](http://www.standardsetter.de/drsc/docs/press_releases/2011/111214_LB_EDRS27_website2.pdf) (14.12.2011).
- Eichenschmidt, Karsten*, 2011: Die Risikoberichterstattung deutscher Konzerne, in: *Kapitalmarktorientierte Rechnungslegung*, 11. Jg., S. 203-213.
- Eisenschmidt, Karsten/Schmidt, Matthias*, 2011: Die quantitative und qualitative Umsetzung der Prognoseberichterstattung, in: *Zeitschrift für Internationale Rechnungslegung*, 6. Jg., S. 347-354.
- Ernst, Christoph*, 1998: KonTraG und KapAEG sowie aktuelle Entwicklungen zur Rechnungslegung und Prüfung in der EU, in: *Die Wirtschaftsprüfung*, 51. Jg., S. 1025-1035.
- Ernst, Christoph/Seibert, Ulrich/Stuckert, Fritz*, 1998: KonTraG, KapAEG, StückAG, EuroEG, Düsseldorf: IDW-Verlag.
- EU-Kommission*, 1978: Vierte Richtlinie 78/660/EWG des Rates vom 25.7.1978 aufgrund von Artikel 54 Absatz 3 Buchstabe g) über den Jahresabschluss von Gesellschaften bestimmter Rechtsformen, in: *ABIEG L 222* vom 14.8.1978, S. 11-31.
- EU-Kommission*, 1983: Siebente Richtlinie 83/349/EWG des Rates vom 13.06.1983 aufgrund von Artikel 54 Absatz 3 Buchstabe g) über den konsolidierten Abschluss von Gesellschaften bestimmter Rechtsformen, in: *ABIEG L 193* vom 18.7.1983, S. 1-17.
- EU-Kommission*, 2001: Richtlinie 2001/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.9.2001 zur Änderung der Richtlinien 78/660/EWG, 83/349/EWG des Rates im Hinblick auf die im Jahresabschluss bzw. konsolidierten Abschluss von Gesellschaften bestimmter Rechtsformen und von Banken und anderen Finanzinstituten zulässigen Wertansätze, in: *ABIEG L 283* vom 27.10.2001, S. 28-32.

- EU-Kommission*, 2003: Richtlinie 2003/51/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18.6.2003 zur Änderung der Richtlinien 78/660/EWG, 83/349/EWG, 86/635/EWG und 91/674/EWG über den Jahresabschluss und den konsolidierten Abschluss von Gesellschaften bestimmter Rechtsformen, von Banken und anderen Finanzinstituten sowie von Versicherungsunternehmen, in: ABLEU L 178 vom 27.7.2003, S. 16-22.
- EU-Kommission*, 2006: Richtlinie 2006/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14.6.2006 zur Abänderung der Richtlinien 78/660/EWG über den Jahresabschluss von Gesellschaften bestimmter Rechtsformen, 83/349/EWG über den konsolidierten Abschluss, 86/635/EWG über den Jahresabschluss und den konsolidierten Abschluss von Banken und anderen Finanzinstituten und 91/674/EWG über den Jahresabschluss und den konsolidierten Abschluss von Versicherungsunternehmen, in: ABLEU L 224 vom 16.8.2006, S. 1-7.
- EU-Kommission*, 2010: Grünbuch: Corporate Governance in Finanzinstituten und Vergütungspolitik [KOM (2010) 285 endgültig], [http://ec.europa.eu/internal\\_market/company/docs/modern/com2010\\_284\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/modern/com2010_284_de.pdf) (31.12.2010).
- EU-Kommission*, 2011: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über spezifische Anforderungen an die Abschlussprüfung, <http://ec.europa.eu> (01.05.2012).
- Ewelt, Corinna/Knauer, Thorsten/Sieweke, Michael*, 2009: Mehr = besser? Zur Entwicklung des Berichtsumfangs in der Unternehmenspublizität am Beispiel der risikoorientierten Berichterstattung deutscher Aktiengesellschaften, in: Kapitalmarktorientierte Rechnungslegung, 9. Jg., S. 706-715.
- Filipiuk, Boris*, 2008: Transparenz der Risikoberichterstattung, Wiesbaden: Gabler.
- Fink, Christian/Kajüter, Peter*, 2011: Das IFRS Practice Statement "Management Commentary", in: Kapitalmarktorientierte Rechnungslegung, 11. Jg., S. 177-181.
- Fischer, Thomas/Vielmeyer, Uwe*, 2004: Risikoorientierte Unternehmenspublizität. Working Paper. Universität Eichstätt-Ingolstadt/Handelshochschule Leipzig.
- Godin, Reinhard/Wilhelmi, Hans*, 1967: Aktiengesetz, Kommentar, 3. Aufl., Berlin: DeGruyter.
- Henselmann, Klaus/Klein, Martin/Hartmann, Achim*, 2010: Risikopublizität in börsenregulierten Marktsegmenten, in: FinanzBetrieb, 12. Jg., S. 543-551.
- Hommelhoff, Peter*, 2002: Kommentierung zu § 289 HGB, in: *Canaris, Claus/Schilling, Wolfgang/Ulmer, Peter* (Hrsg.), Handelsgesetzbuch. Großkommentar, 4. Aufl., Dritter Band, 1. Teilband, Berlin: DeGruyter.
- Hopt, Klaus*, 2000: Gemeinsame Grundsätze der Corporate Governance in Europa?, in: Zeitschrift für das Unternehmens- und Gesellschaftsrecht, 30. Jg., S. 779-818.
- Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e.V.*, 2010: IDW Prüfungsstandard: Die Prüfung des Risikofrüherkennungssystems nach § 317 Abs. 4 HGB (IDW PS 340, Stand: 11.9.2000), in: Die Wirtschaftsprüfung, 53. Jg., S. 658-671.
- Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e.V.*, 2010: IDW Prüfungsstandard: Prüfung des Lageberichts (IDW PS 350, Stand: 9.9.2010), in: IDW-Fachnachrichten o. Jg., S. 232-243.
- Kajüter, Peter/Bachert, Kristian/Blaesing, Daniel/Kleinmanns, Hermann*, 2010: Die DRS zur Lageberichterstattung auf dem Prüfstand, in: Der Betrieb, 63. Jg., S. 457-465.
- Kajüter, Peter/Esser, Simon*, 2007: Risiko- und Chancenberichterstattung im Lagebericht, in: Zeitschrift für Internationale Rechnungslegung, 2. Jg., S. 381-390.
- Kajüter, Peter/Winkler, Carsten*, 2004: Praxis der Risikoberichterstattung deutscher Konzerne, in: Die Wirtschaftsprüfung, 57. Jg., S. 249-261.
- Kirsch, Hans-Jürgen/Scheele, Alexander*, 2008: Prüfung der Chancen- und Risikoberichterstattung im Lagebericht, in: Freidank, Carl-Christian/Peemöller, Volker (Hrsg.): Corporate Governance und Interne Revision, Berlin: Erich Schmidt Verlag, S. 337-350.
- Klatt, Tobias/Möller, Klaus/Pötig, Sebastian*, 2010: Monte-Carlo-basierte Risikoaggregation und Risikoberichterstattung, in: Kapitalmarktorientierte Rechnungslegung, 10. Jg., S. 644-657.
- Klein, Martin/Hartmann, Achim/Scherr, Elisabeth*, 2011: Investororientierte Prognoseberichtspublizität in börsenregulierten Marktsegmenten?, in: Kapitalmarktorientierte Rechnungslegung, 11. Jg., S. 143-152.
- Klein, Martin/Schmidt, Christina*, 2011: Prüfung und Publizität von Risikomanagementsystemen bei mittelständischen Kapitalgesellschaften, in: Zeitschrift für Corporate Governance, 6. Jg., S. 80-88.

- Knauer, Thorsten/Wömpener, Andreas*, 2010: Prognoseberichterstattung gemäß DRS 15, in: *FinanzBetrieb*, 12. Jg., S. 84-92.
- Knauer, Thorsten/Wömpener, Andreas*, 2011: Prognoseberichterstattung, in: *Zeitschrift für Planung und Unternehmensteuerung*, 21. Jg., S. 483-491.
- Kropff, Bruno*, 1980: Der Lagebericht nach geltendem und künftigem Recht, in: *Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis*, 32. Jg., S. 514-532.
- Küting, Karlheinz/Heiden, Matthias*, 2002: Zur Informationsqualität der Lageberichterstattung in deutschen Geschäftsberichten, in: *Steuern und Bilanzen*, 3. Jg., S. 933-937.
- Lackmann, Julia*, 2010: Die Auswirkung der Nachhaltigkeitsberichterstattung auf den Kapitalmarkt, Wiesbaden: Gabler.
- Lambert, Richard/Leuz, Christian/Verrecchia, Robert E.*, 2007: Accounting information, disclosure and cost of capital, in: *Journal of Accounting Research*, 45. Jg., S. 385-420.
- Leitner-Hanetseder, Susanne/Winkler, Johann*, 2010: Status quo der Risikoberichterstattung deutscher und österreichischer kapitalmarktorientierter Unternehmen, in: *Zeitschrift für Internationale Rechnungslegung*, 5. Jg., S. 561-567.
- Löw, Edgar/Lorenz, Karsten*, 2001: Risikoberichterstattung nach den Standards des DRSC und im internationalen Vergleich, in: *Kapitalmarktorientierte Rechnungslegung*, 1. Jg., S. 211-222.
- Lück, Wolfgang*, 1998: Elemente eines Risiko-Managementsystems, in: *Der Betrieb*, 51. Jg., S. 8-14.
- Moxter, Adolf*, 1984: Bilanzlehre, Band I, 3. Aufl., Wiesbaden: Gabler.
- Mußig, Anke*, 2008: Lagebericht und Value Reporting, in: *Funk, Wilfried/Rossmann, Jonas* (Hrsg.), *Internationale Rechnungslegung und internationales Controlling*, Wiesbaden, Gabler, S. 187-221.
- Oberdörster, Tatjana*, 2009: Finanzberichterstattung und Prognosefehler von Finanzanalysten, Wiesbaden: Gabler.
- Oberlandesgericht (OLG) Frankfurt am Main*, 2009: WpÜG 11/09 und 12/09 vom 24.11.2009, in: *Der Betrieb*, 62. Jg., S. 2773-2778.
- Pellens, Bernhard/Nölte, Uwe/Berger, Oliver*, 2007: Ergebnisprognosen durch das Management, in: *FinanzBetrieb*, 7. Jg., S. 24-29.
- Prigge, Cord*, 2006: Konzernlageberichterstattung vor dem Hintergrund einer Bilanzierung nach IFRS, Düsseldorf: IDW-Verlag.
- Puckler, Gerhard*, 1974: Eine weitere Herausforderung an den Wirtschaftsprüfer, in: *Die Wirtschaftsprüfung*, 27. Jg., S. 157-159.
- Quick, Reiner/Reus, Matthias*, 2009: Zur Qualität der Prognoseberichterstattung der DAX 30-Gesellschaften, in: *Kapitalmarktorientierte Rechnungslegung*, 9. Jg., S. 18-32.
- Rang, Reiner*, 2007: Qualität der Lageberichterstattung von Kapitalgesellschaften in Deutschland, Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf.
- Ross, Sanford A.*, 1973: The economic theory of agency, in: *American Economic Review*, 63. Jg., S. 134-139.
- Ruhwedel, Franca/Sellhorn, Thorsten/Lerchenmüller, Julia*, 2009: Prognoseberichterstattung in Aufschwung und Krise, in: *Der Betrieb*, 62. Jg., S. 1305-1313.
- Salzberger, Wolfgang*, 2000: Die Überwachung des Risikomanagements durch den Aufsichtsrat, in: *Die Betriebswirtschaft*, 60. Jg., S. 756-773.
- Schichold, Bernd*, 2001: Die Überwachung des Risikomanagement-Systems durch den Aufsichtsrat einer Aktiengesellschaft, in: *Freidank, Carl-Christian* (Hrsg.), *Die deutsche Rechnungslegung und Wirtschaftsprüfung im Umbruch*, München: Vahlen-Verlag, S. 395-428.
- Schmidt, Andre/Wulbrand, Hanno*, 2007: Umsetzung der Anforderungen an die Lageberichterstattung nach dem BilReG und DRS 15, in: *Kapitalmarktorientierte Rechnungslegung*, 7. Jg., S. 417-426.
- Selch, Barbara*, 2000: Die Entwicklung der gesetzlichen Regelungen zum Lagebericht seit dem Aktiengesetz von 1965 bis zum KapCoRiLiG von 2000, in: *Die Wirtschaftsprüfung*, 53. Jg., S. 357-367.
- Segler, Gerald/Wald, Andreas/Weibler, Jürgen*, 2007: Corporate Governance im internationalen Wettbewerb: Bewertung des deutschen Governance-Systems aus der Sicht institutioneller Anleger, in: *Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis*, 59. Jg., S. 400-417.
- Sing, Veronika*, 2004: Die Neuordnung des DRSC im Kontext der internationalen Harmonisierung der Rechnungslegung, Hamburg: Dr. Kovac.



- Spanheimer, Jürgen*, 2000: Spezifische Problemfelder des gesetzlichen Standardisierungsauftrags an den DSR gemäß § 342 Abs. 1 Nr. 1 HGB, in: *Die Wirtschaftsprüfung*, 53. Jg., S. 997-1007.
- Spence, Michael*, 1973: Job market signaling, in: *Quarterly Journal of Economics*, 87. Jg., S. 355-374.
- Thomas, Tobias*, 2008: *Management und Lageberichterstattung von Risiken und Chancen*, Lohmar/Köln: Eul-Verlag.
- Tirole, Jean*, 1986: Hierarchies and Bureaucracies, in: *Journal of Law, Economics and Organization*, 2. Jg., S. 181-214.
- Velte, Patrick*, 2008: *Intangible Assets und Goodwill im Spannungsfeld zwischen Entscheidungsrelevanz und Verlässlichkeit*, Wiesbaden: Gabler.
- Velte, Patrick*, 2011: Risikomanagementprüfung durch Aufsichtsrat und Abschlussprüfer als Element der Corporate Governance, in: *Zeitschrift für Corporate Governance*, 6. Jg., S. 281-288.
- Velte, Patrick/Stiglbauer, Markus/Sepetauz, Karsten*, 2011: Entwicklung der Risiko- und Prognoseberichterstattung am deutschen Kapitalmarkt, in: *Journal für Betriebswirtschaft*, 61. Jg., S. 123-177.
- Velte, Patrick/Weber, Stefan*, 2011: Agency-theoretische Betrachtungen zur Gehilfen- und Gatekeeper-Funktion des Abschlußprüfers sowie potenzielle Zielkonflikte, in: *Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis*, 63. Jg., S. 223-239.
- Vollmer, Robert*, 2008: *Rechnungslegung auf informationseffizienten Kapitalmärkten*, Wiesbaden: Gabler.
- Wagenhofer, Alfred/Ewert, Ralf*, 2007: *Externe Unternehmensrechnung*, 2 Aufl., Berlin: Springer.
- Winter, Heike*, 2004: *Risikomanagement und effektive Corporate Governance*, Wiesbaden: Gabler.

*Anschrift der Autoren:*

Dr. Patrick Velte, Universität Hamburg, Institut für Wirtschaftsprüfung und Steuerwesen, Lehrstuhl für Revisions- und Treuhandwesen, Max-Brauer-Allee 60, 22765 Hamburg  
E-Mail: Patrick.Velte@wiso.uni-hamburg.de

Prof. Dr. Markus Stiglbauer, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Juniorprofessur für Corporate Governance, Lange Gasse 20, 90403 Nürnberg  
E-Mail: Markus.Stiglbauer@wiso.uni-erlangen.de

Korrespondenzautor:

Dr. Patrick Velte

Silke Boenigk

# Zur Steigerung der Dienstleistungsqualität von öffentlichen Verwaltungen. Eine empirische Evaluation unter Berücksichtigung des CAF-Modells

### Zusammenfassung

Das Ziel der Steigerung der Dienstleistungsqualität hat in den letzten Jahren in der Verwaltungspraxis stark an Bedeutung gewonnen und zahlreiche Verwaltungseinheiten evaluieren ihre Dienstleistungsqualität regelmäßig im Rahmen von Bürgerbefragungen. In dieser Untersuchung wird die Dienstleistungsqualität zumeist anhand von denen im Common Assessment Framework definierten Kriterien gemessen, während Indikatoren, die aus der Dienstleistungsforschung bekannt sind, eher weniger implementiert werden. Diese Untersuchung nimmt daher eine integrative Forschungsperspektive ein, um Dienstleistungsqualität, Bürgerzufriedenheit, Vertrauen in die Verwaltung sowie eine positive Mund-zu-Mund-Kommunikation von Bürgern vertiefend zu analysieren. Auf der Basis einer umfangreichen empirischen Untersuchung von 2.984 Bürgerinnen und Bürgern in der Schweiz wird gezeigt, welche Aspekte aus Bürgersicht eine gute Dienstleistungsqualität ausmachen und wie Verwaltungen dementsprechend das Ziel Dienstleistungsqualität kontinuierlich steigern können.

*Schlagworte:* Bürgerbefragung, Common Assessment Framework (CAF), Dienstleistungsqualität der Verwaltung, Bürgerzufriedenheit

### Abstract

*Public Service Quality. An Empirical Assessment of CAF Dimensions and Beyond*

Citizen surveys are an established method in public administration to evaluate the service quality of local government services. However, most of them are primarily based on indicators used in the common assessment framework (CAF), whereas indicators known from service quality research or customer satisfaction barometers are limited. This study integrates findings of public and service management research in order to measure public service quality, citizen satisfaction, trust and word of mouth. A large empirical study has been conducted among 2984 citizens from Switzerland. The results of the partial least square path analysis show that the two most important driver for citizen satisfaction are public service performance and interaction between citizens and employees. Furthermore, the author find a positive impact of citizen satisfaction on word-of-mouth and citizens trust in public administration. Advantages and limitations of using an extended public service quality approach are discussed.

*Key words:* Public Service Quality, Citizen Satisfaction, Common Assessment Framework

## 1. Zur Steigerung der Dienstleistungsqualität von Verwaltungen

Die öffentliche Verwaltung als Organisation ist einerseits durch Gesetze legitimiert, andererseits muss sie sich heute immer mehr zu einem Dienstleister entwickeln, der nicht nur verwaltet und den Gesetzen Nachhaltigkeit verschafft, sondern zudem bedürfnisorientierte Dienstleistungen in Richtung der Bürgerinnen und Bürger erbringt. Das Thema Dienstleistungsqualität hat daher in der Verwaltungspraxis – nicht zuletzt auf-

grund der Diskussionen zu Schlagworten wie „New Public Management“, „Wirkungsorientierte Verwaltung (WoV)“ oder „Verwaltungsmodernisierung“ – stark an Bedeutung gewonnen und wurde in die mittel- bis langfristigen Zielprogramme von Verwaltungen integriert (vgl. u.a. Hill 2000, 2002; Leuenberger 2000; Bogumil/Holtkamp/Kißler 2001; Ferlie/Lynn/Pollitt 2006; Demmke/Hammerschmid/Meyer 2007; Püttner 2007; Thom/Ritz 2008; Osborne 2010; Blanke et al. 2011; Schedler/Proeller 2011; Spraul/Wruck/Helmig 2012).

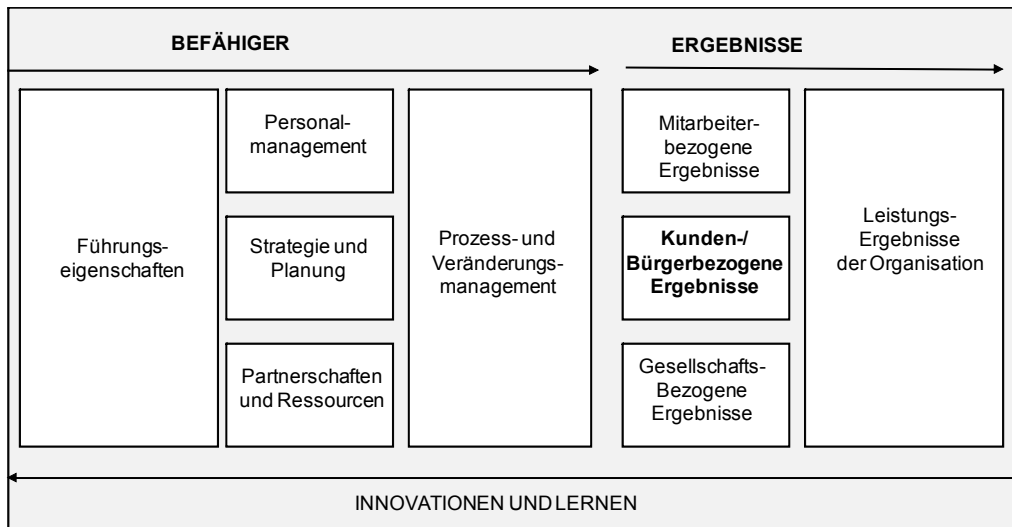
Unter dem Begriff „Dienstleistungsqualität“ werden in diesem Beitrag alle in die Zuständigkeit einer Verwaltungseinheit (z.B. Steueramt, Sozialamt usw.) fallenden Aufgaben, Leistungen und Kommunikationsprozesse in Richtung Bürger verstanden, die aus Bürgersicht wahrgenommen und bewertet werden. Die Begriffe Dienstleistungsqualität und Dienstleistungsorientierung werden in diesem Beitrag *nicht* synonym verwendet. Der Begriff „Dienstleistungsorientierung“ drückt eher eine interne Grundhaltung der Verwaltung aus, die z.B. in Normen und Leitbildern zum Ausdruck kommt (d.h., die Verwaltung orientiert sich an den Erwartungen der Bürger), während der Begriff „Dienstleistungsqualität“ beschreibt, wie gut die Leistungen der Verwaltung durch die Bürger eingeschätzt werden (Svensson 2006; Eisingerich/Bell 2008).

International zeigt sich die Bedeutungszunahme des Themas einerseits in der Umsetzung der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie durch die Europäische Union, in der zur Steigerung der Dienstleistungsqualität einheitliche Ansprechpartner in der Verwaltung definiert werden (Bundesministerium des Innern 2002; Bundesverwaltungsamt 2006; Bauer/Büchner/Brosius-Gersdorf 2010; Bugdol/Jarzebinski 2010). In Deutschland wurde daraufhin in 2009 das Projekt „D115 Einheitliche Behördenrufnummer“ im Pilotbetrieb erprobt, das mittlerweile erfolgreich umgesetzt ist (Bundesministerium des Innern 2008). Andererseits haben zahlreiche Verwaltungen das Common Assessment Framework (CAF) als übergreifendes Qualitätsmanagementmodell implementiert, u.a. in der Annahme, dadurch die Dienstleistungsqualität systematisch steigern zu können. Hier setzt der vorliegende Beitrag an und argumentiert, dass innerhalb des CAF-Modells noch unbeantwortet geblieben ist, welche Merkmale aus Bürgersicht hauptsächlich für die Wahrnehmung einer hohen Dienstleistungsqualität verantwortlich sind.

## 2. CAF-Modell und Forschungslücken

Um das oben genannte Argument besser nachvollziehen zu können, wird zunächst das CAF-Modell in seinen Grundzügen dargestellt. Beim CAF-Modell handelt es sich um ein langjährig eingeführtes, europäisches Selbstbewertungssystem, das für den Kontext der öffentlichen Verwaltung entwickelt wurde (vgl. u.a. Hill/Klages 2002; Prorok/Kallinger 2011). Der grundsätzliche Aufbau des CAF-Modells entspricht dem aus der Dienstleistungsforschung bekannten EFQM-Modell, in dem zwischen fünf Befähiger-Dimensionen sowie vier Ergebnisdimensionen unterschieden wird. Abbildung 1 zeigt das CAF-Modell im Überblick.

Abb. 1: Common Assessment Framework (CAF) im Überblick



Die Beurteilung der „Dienstleistungsqualität der Verwaltung“ wird im CAF-Modell unter der Dimension „**Kunden- und Bürgerbezogene Ergebnisse**“ behandelt, wobei einerseits eine externe Beurteilung durch Bürger, zumeist mittels standardisierter Bürgerbefragungen, und andererseits eine interne Beurteilung der Dienstleistungsqualität durch die Mitarbeitenden der Verwaltung erfolgt. Der vorliegende Beitrag konzentriert sich auf die externen Bürgerbefragungen und will generelle Handlungsempfehlungen ableiten, die Verwaltungen helfen sollen, diese Aufgaben besser zu erfüllen.

Drei Reflexionspunkte in der Anwendung des CAF-Modells sind in diesem Zusammenhang bedeutsam: Erstens erfolgt die Bewertung der Kunden-/Bürgerbezogenen Ergebnisse (CAF, Themenfeld 6.1) im CAF-Modell lediglich anhand von vier übergeordneten Dimensionen. Unterschieden werden die (CAF 2009, S. 55): (1) Zufriedenheit mit der Organisation insgesamt, (2) Zufriedenheit mit der Beteiligung von Bürgern, (3) Zufriedenheit mit der Zugänglichkeit und Verfügbarkeit von öffentlichen Dienstleistungen und (4) Zufriedenheit mit Dienstleistungen und Produkten der Organisation. Implizit wird somit unterstellt, dass die vier aufgezählten Dimensionen auch diejenigen sind, denen aus Bürgersicht die höchste Bedeutung im Kontakt mit der Verwaltung zukommt.

Dies muss jedoch nicht zwingend der Fall sein. Aus der Dienstleistungsforschung sind mit dem etablierten SERVQUAL-Ansatz im Gegensatz fünf Qualitätsdimensionen bekannt, die eine gute Dienstleistungsqualität ausmachen. Die SERVQUAL-Dimensionen lauten: (1) tangibles Umfeld, (2) Zuverlässigkeit, (3) Erreichbarkeit, (4) Leistungskompetenz und (5) Empathie (Parasuraman/Zeithamel/Berry 1988). Während sich somit die Zuverlässigkeit und Erreichbarkeit mit den CAF-Dimensionen decken, sind es insbesondere mitarbeiterbezogene Fragestellungen (Leistungskompetenz der Verwaltungsmitarbeiter und Empathie), die durch die Dienstleistungsforschung stärker als im CAF-Modell hervortreten. Insofern folgt die vorliegende Untersuchung der Forderung von Pettigrew (2005) nach einer stärkeren Interdisziplinarität der Public Management Forschung mit anderen Forschungsdiziplinen: „The second action I have named for increasing scholarly impact regards the need for us to increase interdisciplinary openness. This

need exists because few of the big public sector and policy issues that I signaled earlier in this essay can be satisfactorily studied from within the myopia of a single discipline or management field“ (Pettigrew 2005, S. 976).

Der vertiefte Blick in die Literatur zeigt in diesem Zusammenhang, dass die hier gewählte, integrative Forschungsperspektive bislang kaum Anwendung gefunden hat (mit wenigen Ausnahmen wie Rowley 1998; Caemmerer/Banerjee 2009). Mehrheitlich fand eine isolierte Diskussion innerhalb der beiden Forschungsgebiete statt. Im Public Management werden bzw. wurden intensiv die Besonderheiten der Leistungserstellung von Verwaltungen untersucht und hierbei insbesondere die Problematik thematisiert, dass Bürger nicht mit Kunden gleichzusetzen sind (vgl. Stewart/Clarke 1987; Graham 1994; Pegnato 1997; Williams et al. 1999; Beltramini 2001; Fountain 2001; Hill 2001; Wagenheim/Reurink 2001; Alford 2002; Felix 2003; Koci 2005; Gutiérrez et al. 2009). Die Dienstleistungsforschenden vertreten in ihren Arbeiten mehrheitlich die Ansicht, dass eine vollständige Übertragbarkeit der fünf SERVQUAL-Dimensionen auf Verwaltungen sinnvoll und möglich ist und daher die Berücksichtigung von Verwaltungsbesonderheiten nicht zwingend erforderlich ist (Donnelly et al. 1995; Orwig et al. 1997; Rowley 1998; Bryskand/Curry 2001; Michel 2001; Wisnewski 2001). Vor diesem Hintergrund lautet die erste Forschungsfrage dieser Untersuchung: *Welche Dimensionen der Dienstleistungsqualität sind für öffentliche Verwaltungen besonders bedeutsam?*

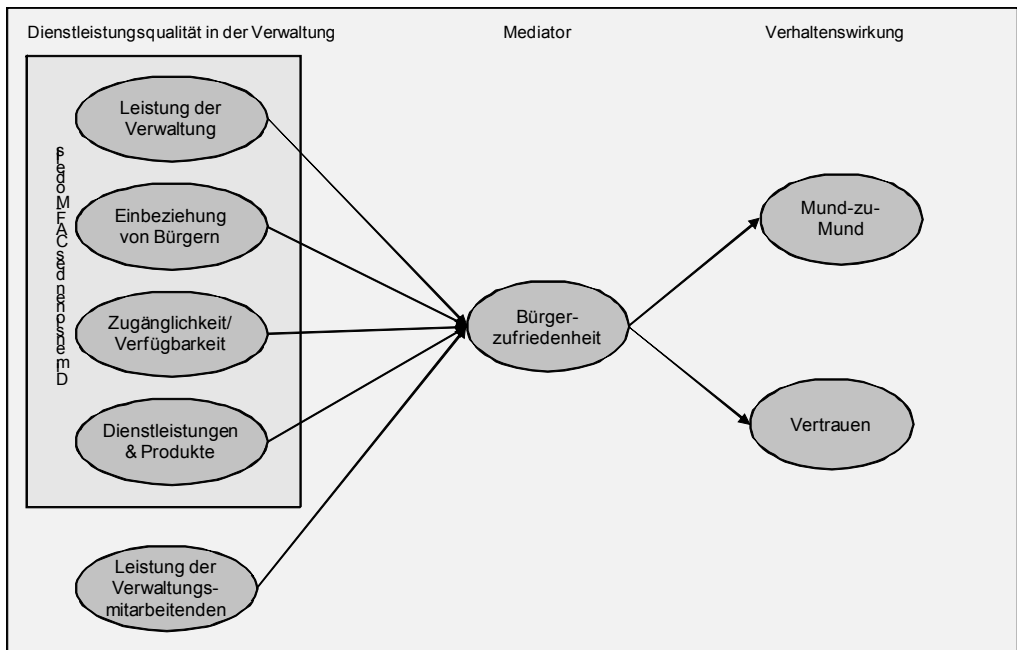
Die zweite Forschungslücke bzw. ein nächster Reflexionspunkt bezieht sich darauf, dass im CAF-Modell meßtechnisch sowie von den Begrifflichkeiten her (siehe oben) keine eindeutige Trennung zwischen den Konstrukten „Dienstleistungsqualität“ und „Zufriedenheit der Bürger“ erfolgt, obwohl diese Trennung in der Dienstleistungsforschung allgemein akzeptiert ist (Andreassen 1994) und seit Jahren in Kundenbefragungen oder nationalen Kundenbarometern umgesetzt wird (vgl. insbesondere die Resultate für Government unter <http://theasci.org>). In der Public Managementforschung findet somit eher eine isolierte Analyse der Dienstleistungsqualität statt (Cumberford et al. 1999; Kelley/ Swindel 2002; Klausegger/Salzberger 2002; Bouckaert/Van de Walle 2003; Tscheulin/ Römer 2006; Glück 2007; Bugdol/Jarzebinski 2010; Cappelli et al. 2011; Carvalho et al. 2010, 2012), ohne einen Ursache-Wirkungs-Zusammenhang zum Konstrukt Bürgerzufriedenheit zu konzeptualisieren. In dieser Untersuchung wird dieser kausale Zusammenhang explizit definiert und empirisch untersucht. Die zweite Forschungsfrage dieser Untersuchung lautet daher: *Welchen Einfluß übt die Dienstleistungsqualität der Verwaltung auf die Zufriedenheit von Bürgern aus?*

Der dritte Reflexionspunkt bezieht sich darauf, dass die in der Dienstleistungsforschung üblicherweise integrierten Erkenntnisse zur Wirkung von Zufriedenheit (z.B. aus Kundenzufriedenheit entsteht Kundenbindung) bislang nicht in Bürgerbefragungen berücksichtigt wurden. Implizit wird im Public Management zumeist unterstellt, dass Bindungs- oder andere positive Verhaltenswirkungen aufgrund der Nichtfreiwilligkeit der Leistungsinanspruchnahme vernachlässigt werden können. Diese Annahme wird in dieser Arbeit als problematisch bewertet. Beispielsweise ist es denkbar, dass eine positive Interaktion mit der Verwaltung auch positive Einflüsse auf die Mund-zu-Mund-Kommunikation ausübt. Erkenntnisse zu konkreten Verhaltensweisen von Bürgerinnen und Bürgern stellen für Abteilungsleiter von Verwaltungen (trotz der Tatsache, dass die Bürger die Leistungen in Anspruch nehmen müssen) somit eine sehr sinnvolle Information dar, um den gesamten Verwaltungsmodernisierungsprozess hin zu einem Dienstleister optimal zu gestalten. Die dritte und letzte Forschungsfrage lautet daher: *Übt die Bürgerzufriedenheit einen positiven Einfluss auf das Verhalten von Bürgern aus?*

### 3. Theoretischer Bezugsrahmen und Stand der Forschung

Der in dieser Untersuchung zugrundegelegte theoretische Bezugsrahmen ist in Abbildung 2 im Überblick dargestellt (vgl. *Carvalho/Brito/Cabral* 2010). Das eingangs beschriebene Themenfeld des CAF-Modells, Kunden-/Bürgerbezogene Ergebnisse, bildete den Ausgangspunkt des Bezugsrahmens, in dem alle vier CAF-Dimensionen (Leistung der Verwaltung, Einbeziehung von Bürgern, Zugänglichkeit/Verfügbarkeit, Dienstleistungen und Produkte) in die Untersuchung integriert wurden. Ferner wurden die Hinweise aus der Dienstleistungsforschung aufgegriffen und als fünfte Qualitätsdimension die Beurteilung der Leistungen der Verwaltungsmitarbeitenden in den theoretischen Bezugsrahmen integriert (*Wisniewski* 2001). Insofern wird hier eine Trennung zwischen organisations- und mitarbeiterbezogenen Beurteilungskriterien der Dienstleistungsqualität konzeptualisiert, die bereits in anderen empirischen Studien ebenfalls als sinnvolle Trennung nachgewiesen wurde (vgl. *Homburg/Hoyer/Fassnacht* 2002).

Abb. 2: Theoretischer Bezugsrahmen der Untersuchung



Bei der Erarbeitung des Bezugsrahmens wurde darauf geachtet, dass die Dienstleistungsqualität klar vom Konstrukt der Bürgerzufriedenheit getrennt wird, welche in Abbildung 2 als Mediator zwischen der Dienstleistungsqualität und den sich daraus ergebenden Verhaltenswirkungen von Bürgern konzeptualisiert ist. Im Bezugsrahmen wird unterstellt, dass die Bürgerzufriedenheit einen positiven Einfluß auf die Mund-zu-Mund-Kommunikation von Bürgern und auch auf das Vertrauen in die Verwaltung ausübt (vgl. zu Vertrauen insb. *Tscheulin/Römer* 2006).

## 4. Empirische Untersuchung

### 4.1 Stichprobenbeschreibung und Operationalisierung

Die nachfolgende empirische Untersuchung war Bestandteil eines umfassenden Forschungsprojektes zum Thema „Dienstleistungsqualität in der öffentlichen Verwaltung“, welches durch die Kommission für Technik und Innovation (KTI) des Bundesamts für Bildung und Technologie (Bern, Schweiz) gefördert wurde und an dem sich insgesamt sechs mittelgroße Schweizer Gemeinden sowie eine Schweizer Stadt mit Bürgerbefragungen beteiligten. Das Forschungsprojekt wurde in einem mehrstufigen Prozess realisiert.

In einem ersten Schritt erfolgte die Indikatorgenerierung anhand der in der Literatur bestehenden Skalen. Konkret wurde der CAF-Ansatz mit 15 Indikatoren, der SERVQUAL-Ansatz mit 22 Indikatoren und das Konstrukt „Service Quality“ im National Satisfaction Index mit fünf Indikatoren einer vertiefenden Analyse unterzogen (*Cumberford/Gordon/Sinha* 1999). In einem zweiten Schritt erfolgte ein Workshop mit den beteiligten Kooperationspartnern aus der Verwaltungspraxis, in dem die Liste relevanter Qualitätsindikatoren vorgestellt und ihre Relevanz für die eigene Untersuchung einzeln diskutiert wurde. Im Endergebnis des Workshops lagen 30 Indikatoren zur Messung der Dienstleistungsqualität vor, die in eine erste Fragebogenversion eingeflossen sind. Im dritten Schritt der Indikatorgenerierung wurde der Fragebogen verschiedenen Pretests unterzogen. Der erste Pretest erfolgte, indem 45 Bürgerinnen und Bürger der Stadt Luzern gebeten wurden, den Fragebogen auszufüllen und zudem anzumerken, ob dieser Messindikatoren enthält, die aus ihrer Sicht unwichtig bzw. nicht zu beantworten sind. Der zweite Pretest war eine größere Vorstudie mit einer Gemeinde, in der 248 Bürger den Fragebogen bewerteten und diese Ergebnisse zur vertiefenden Validierung der verwendeten Fragen im Fragebogen verwendet wurden.

Die eigentliche Hauptstudie wurde Anfang 2007 realisiert. Insgesamt wurden 14.100 Haushalte per Zufallsstichprobe ausgewählt bzw. angeschrieben, sich an der Bürgerbefragung zu beteiligen. Die Rücklaufquoten pro Gemeinde variierten zwischen 14,8% und 19,4%. Eine Gemeinde hatte sich entschieden, den Fragebogen nicht persönlich zu versenden, sondern eine Beilage des Fragebogens in einem Amtsblatt zu realisieren. In diesem Fall wurden 7.000 Fragebögen beigelegt, von denen lediglich 519 zurückgesendet wurden. Die Rücklaufquote lag hier nur bei 7,4% und zeigt deutlich, dass eine persönliche Ansprache der Bürgerinnen und Bürger die bessere Alternative ist, um einen hohen Rücklauf zu erzielen. Insgesamt sind letztlich 2.984 Fragebögen in die nachfolgende Partial Least Square Pfadanalyse eingeflossen; davon 37,0% (1.103) von Bürgerinnen und 58,6% (1.748) von Bürgern sowie 133 fehlende Angaben zum Geschlecht (4,5%). Über 66 Prozent aller Antworten beziehen sich dabei auf die Dienstleistungsqualität von Steuerämtern; die übrigen Antworten verteilen sich auf neun andere Verwaltungseinheiten wie beispielsweise Einwohnerdienste, Sozialamt, Bauamt u.a.m. Der Grund für die starke Vertretung des Steueramts ist, dass die Befragten zu Beginn der Befragung aufgefordert wurden, den Fragebogen für einen Verwaltungsbereich auszufüllen, mit dem sie kürzlich Kontakt hatten und den sie dementsprechend gut beurteilen können. Dieses Vorgehen wurde gewählt, um der Gefahr vorzubeugen, dass eher allgemeine Image-Aussagen über „die öffentliche Verwaltung“ abgegeben werden. Diese Verteilung der erhobenen Daten sprach somit gegen den Einsatz von kovarianzstrukturorientierten Analysemethoden wie Lisrel oder AMOS, weil keine Normalverteilung der Daten vorliegt.

Die Dienstleistungsqualität der Verwaltung wurde, wie aus Tabelle 1 und 2 ersichtlich wird, mir fünf Konstrukten und 21 Indikatoren operationalisiert. Bürgerzufriedenheit und das Konstrukt Vertrauen wurden anhand von zwei Indikatoren gemessen (vgl. Tab. 2), während die positive Mund-zu-Mund-Kommunikation mit nur einer Frage, nämlich ob der Bürger über die Verwaltung schon öfters positiv gesprochen hat, gemessen wurde. Erhoben wurden die einzelnen Fragen der Bürgerbefragung auf einer Zehnerskala mit 1 = sehr schlecht erfüllt bis 10 = sehr gut erfüllt bzw. 1 = vollkommen unzufrieden/trifft gar nicht zu bis 10 = vollkommen zufrieden/trifft voll zu.

Im Zusammenhang mit der Operationalisierung musste auch die Richtung der Kausalität zwischen den ausgewählten Indikatoren und den entsprechenden Konstrukten sowie die Beziehung der Indikatoren untereinander festgelegt werden (*Jarvis/MacKenzie/Podsakoff* 2003). Da die vier Konstrukte Leistung der Organisation, Einbeziehung von Bürgern, Zugänglichkeit/Verfügbarkeit und Dienstleistungen/Produkte alle einen Handlungscharakter aufweisen bzw. Massnahmen der Verwaltung darstellen, wurden diese Qualitätsaspekte als formative Indikatoren konzeptualisiert. Die formative Spezifizierung unterstellt, dass eine Veränderung der Ausprägungen einzelner Indikatoren, wie z.B. eine Verlängerung der Öffnungszeiten einer Verwaltung, zu einer positiven Veränderung des Konstrukts „Zugänglichkeit/Verfügbarkeit“ führt. Darüber hinaus wird davon ausgegangen, dass der Ausschluss einzelner formativer Indikatoren den konzeptionellen Rahmen des Konstrukts verändert. Das Konstrukt „Leistung der Mitarbeiter“ wurde hingegen als reflektiv spezifiziert, da es sich hier um eine psychologische Beobachtung der Verhaltensweisen von Mitarbeitenden in der Interaktion zwischen Bürger und Verwaltung handelt (zum Unterschied von formativen und reflektiven Indikatoren u.a. *Albers/Hildebrand* 2006; *Temme* 2006; *Diamantopolous/Riefler* 2008).

## 4.2 Ergebnisse der Untersuchung

Die Datenanalyse erfolgte mittels der Partial Least Squares Analyse (PLS) unter Anwendung des Softwareprogramms SmartPLS 2.0. (*Ringle/Wende/Will* 2005; *Henseler/Ringle/Sinkovics* 2009; vgl. ausführlich [www.smartpls.de](http://www.smartpls.de)), die einem zweistufigen Vorgehen, nämlich zunächst der Beurteilung des Messmodells und anschließend der Beurteilung des Strukturmodells, folgt.

**Beurteilung des formativen Messmodells:** Die Ergebnisse zur Beurteilung der formativen Indikatoren der Dienstleistungsqualität sind in Tabelle 1 im Überblick aufgeführt. Diese beinhaltet zum einen die deskriptiven Mittelwerte und Standardabweichungen, die bereits erste Hinweise auf eine Beurteilung der Dienstleistungsqualität durch die Bürger geben. Gemessen auf einer 10er-Skala zeigen sich zufriedenstellende Mittelwerte zwischen 7.96 als höchsten und 5.93 als niedrigsten Wert. Die Streuung der Bürgerbewertungen, ersichtlich durch die Standardabweichung, ist jedoch erwartungsgemäß eher hoch, so dass in vertiefenden Analysen auch noch weitere Segmentbetrachtungen von verschiedenen Bürgergruppen (z.B. hoch zufriedene Bürger vs. sehr unzufriedene Bürger) sinnvoll sein könnten. In Tabelle 2 sind ferner die mittels PLS errechneten Gewichte des jeweiligen Indikators sowie der t-Wert zur Signifikanzprüfung) ausgewiesen (*Efron* 1987; *Reimer* 2009). Je höher das Gewicht, desto bedeutsamer der Indikator für das jeweilige Konstrukt. Das Ergebnis zeigt, dass alle Indikatoren Gewichte über einem Wert von 0.1 aufweisen und somit signifikante Beiträge zur Dienstleistungsqualität leisten (*Jöreskog*/



Wold 1982). Die höchsten Gewichte erreichen die Indikatoren: *Telefonische Erreichbarkeit* (.752), *Kommunikation in Richtung Bürger* (.717) und *Erledigung der gestellten Aufgabe* (.541). Vergleichsweise geringe Gewichte wurden hingegen für Merkmale erzielt, in denen die Bürgerbeteiligung typischerweise eher geringer ausfällt, und zwar für den *Kommunikationsauftritt (Internet, Broschüren)* (.138) und für den *Einbezug von Bürgern in die Verbesserung von Dienstleistungen* (.164).

Tab. 1: Informationen zur formativen Konstruktmessung (N = 2.984)

Indikatoren (Formativ): „Wie beurteilen Sie die nachfolgenden Merkmale im Kontakt mit dem Verwaltungsbereich?“	Mittelwert	Standard-abw.	Gewicht	t-Wert
<b>Leistung der Verwaltungseinheit</b>				
Leistungsangebot des Verwaltungsbereichs (d.h., alle gewünschten Leistungen sind vorhanden)	7.76	2.1	.382	17.4***
Erledigung der gestellten Aufgabe/Anfrage	7.81	2.4	.541	19.7***
Verlässlichkeit der Angaben am Telefon oder vor Ort	7.96	2.3	.204	7.7***
<b>Einbeziehung von Bürgern</b>				
Einbezug von Bürgerinnen und Bürgern in die Entwicklung und Verbesserung von Dienstleistungen des Verwaltungsbereichs	6.01	2.6	.164	4.9***
Möglichkeit, selber Anliegen einbringen zu können	5.93	2.8	.250	8.0***
Kommunikation des Verwaltungsbereichs in Richtung Bürgerinnen und Bürger	7.05	2.3	.717	28.6***
<b>Zugänglichkeit bzw. Verfügbarkeit der Verwaltung</b>				
Öffnungszeiten des Verwaltungsbereichs	7.53	2.3	.379	12.0***
Telefonische Verfügbarkeit/Erreichbarkeit	7.81	2.1	.752	29.3***
<b>Dienstleistungen und Produkte (inkl. Prozesse) der Verwaltung</b>				
Schnelligkeit der Verwaltungsprozesse	6.48	2.6	.200	13.8***
Reaktionszeit bei schriftlichen/telefonischen Anfragen	7.29	2.3	.376	12.6***
Erkennbares Bemühen des Verwaltungsbereichs, die eigenen Verwaltungsprozesse zu vereinfachen	6.50	2.7	.328	7.2***
Kommunikationsauftritt des Verwaltungsbereichs (z.B. Internet, Broschüren usw.)	7.76	1.9	.138	10.3***
Verständlichkeit von Informationsmaterialien	7.46	2.1	.212	8.5***

Legende: Signifikanztest durch Bootstrapping mit 1000 Iterationen; \*  $p < 0,10$ ; \*\*  $p < 0,05$ ; \*\*\*  $p < 0,01$

Ergänzend wurde für die formativen Indikatoren auch noch der Varianzinflationsfaktor (VIF) in SPSS errechnet, der ein geeignetes Maß zur Prüfung auf Multikollinearität ist. Hierbei wurde geprüft, ob die unabhängigen Indikatoren des formativen Modells auch wirklich unabhängig voneinander sind. *Diamantopoulos/Riefler* (2008) argumentieren, dass ein Indikator dann als kritisch anzusehen ist, wenn der VIF  $> 5$  ist. In dieser Untersuchung lagen die VIF alle unter dem Cut-Off Wert von 5, so dass Multikollinearität in dieser Untersuchung kein Problem darstellt.

**Beurteilung des reflektiven Messmodells:** Tabelle 2 zeigt das Messergebnis für die vier reflektiv spezifizierten Konstrukte. Die deskriptive Statistik zeigt hier, dass die Freundlichkeit der Mitarbeiter besonders gut mit einem Mittelwert von 7.97 (auf der 10er-Skala) eingeschätzt wird. Insgesamt gesehen werden die mitarbeiterbezogenen Indikatoren der Dienst-

leistungsqualität alle sehr gut bewertet; die Streuung der Angaben ist aber auch hier wieder vergleichsweise hoch. Mittels PLS wurden ferner die Faktorladungen und t-Werte bestimmt und anschließend die Qualität der Messung anhand der einschlägigen Gütekriterien beurteilt. Es zeigte sich eine gute Indikatorreliabilität, da sämtliche Faktorladungen über dem kritischen Wert von 0.7 liegen, d.h., mehr als 50 Prozent der Varianz der einzelnen Indikatoren sind auf die jeweiligen Konstrukte zurückzuführen. Zudem erfolgte eine Beurteilung der Güte auf Konstruktebene, um zu prüfen, wie gut die gegebenen Konstrukte durch die ihnen zugeordneten Indikatoren gemessen werden. Die Konstruktreliabilität, gemessen mit dem Reliabilitätskoeffizienten  $\rho_c$ , nimmt bei allen reflektiven Konstrukten Werten an, die mit Werten von 0.94 bzw. 0.95 deutlich über dem geforderten Schwellenwert von 0.7 liegen. Auch die durchschnittlich erfasste Varianz (DEV) liegt bei allen Konstrukten deutlich über dem erforderlichen Schwellenwert von 0.6 (Panten/Boßow-Thies 2007).

Tab. 2: Informationen zur reflektiven Konstruktmessung (N = 2.984)

Messindikatoren (Reflektiv): „wie beurteilen Sie die Leistungen der Mitarbeitenden der Verwaltungseinheit in Bezug auf die ...“	Mittelwert (Std.abw.)	Ladung	t-Test	$\rho_c$	DEV
<b>DLQ: Leistung der Verwaltungsmitarbeitenden</b>					
Fachkompetenz der Mitarbeitenden	7.71 (2.1)	.831	107.9***		
Freundlichkeit der Mitarbeitenden	7.97 (2.2)	.824	97.1***		
Termintreue der Mitarbeitenden	7.76 (2.2)	.774	71.8***		
Fähigkeit, komplizierte Abläufe einfach darzustellen	6.94 (2.4)	.828	101.6***	.95	.70
Fähigkeit, sich in die Bürgersicht hineinzudenken	6.54 (2.7)	.878	161.8***		
Fairness im Umgang mit Bürgerinnen und Bürgern	7.32 (2.6)	.875	149.9***		
Bemühen, auf individuelle Anliegen/Probleme einzugehen	7.10 (2.7)	.889	171.4***		
Kritikfähigkeit der Mitarbeitenden	6.36 (2.7)	.791	84.4***		
<b>Bürgerzufriedenheit</b>					
Meine Erwartungen an die Dienstleistungsorientierung des beurteilten Verwaltungsbereichs sind insgesamt	7.26 (2.4)	.952	341.5***	.95	.91
Wie zufrieden sind Sie gesamthaft mit den Dienstleistungen des ausgewählten Verwaltungsbereichs?	7.29 (2.3)	.958	439.1***		
<b>Vertrauen der Bürger in die Verwaltung</b>					
Wenn ich Verwaltungsangelegenheiten erledigen muss, habe ich dabei ein gutes Gefühl	6.53 (2.8)	.930	232.4***	.94	.88
Mein Vertrauen in den Verwaltungsbereich ist sehr hoch	6.81 (2.6)	.947	388.3***		
<b>Mund-zu-Mund-Kommunikation der Bürger</b>					
Ich habe gegenüber Dritten schon öfters positiv über den Verwaltungsbereich gesprochen	5.84 (2.9)	1.00	0.00	1.00	1.00

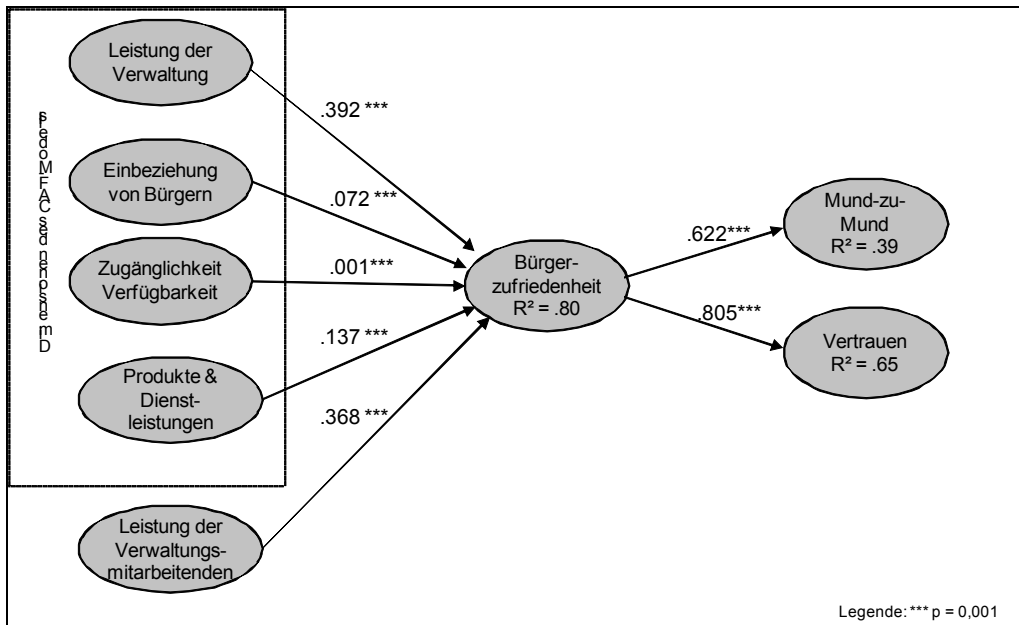
Legende: Signifikanztest durch Bootstrapping mit 1000 Iterationen; \*  $p < 0,10$ ; \*\*  $p < 0,05$ ; \*\*\*  $p < 0,01$

Insgesamt gesehen liegt somit eine valide und reliable Messung der reflektiven Konstrukte vor. Die DEV wurde zusätzlich zur Überprüfung der Diskriminanzvalidität des Messmodells herangezogen. Ist die DEV einer latenten Variable größer als die quadrierten Korrelationen zwischen dieser Variablen und allen anderen latenten Variablen, so ist Diskriminanzvalidität gegeben. Dieses Kriterium ist für alle reflektiven Konstrukte des Untersuchungsmodells erfüllt.

**Analyse und Interpretation des Strukturmodells:** Nachdem die Messung als valide angesehen werden kann, folgt die Überprüfung des Strukturmodells. Die Ergebnisse sind in

Abbildung 3 dargestellt. Die Struktur eines PLS-Modells wird dabei einerseits durch die Stärke des Pfadkoeffizienten und andererseits anhand des Bestimmtheitsmaßes beurteilt. Die Signifikanz der Pfadkoeffizienten wurde anhand eines Bootstrapping-Verfahrens mit 1.000 Iterationen überprüft. Erwartungsgemäß sind, nicht zuletzt aufgrund der hohen Fallzahl, alle Pfade in diesem Modell signifikant.

Abb. 3: Ergebnisse der Analyse des Strukturmodells mit SmartPLS (N = 2984)



Im Ergebnis zeigt sich, dass die *Leistung der Verwaltung* mit einem signifikanten Pfadkoeffizienten von .392 gemeinsam mit den *Leistungen der Mitarbeitenden* mit einem signifikanten Pfadkoeffizienten von .368 die beiden zentralen Treiber für die Bürgerzufriedenheit darstellen.

Die *Einbeziehung der Bürger* wirkt sich mit einem Pfadkoeffizienten von .072 hingegen nur sehr gering auf die Zufriedenheit der Bürger aus. Dies lässt sich möglicherweise darauf zurückführen, dass aus Sicht einer einzelnen Person schwer nachzuvollziehen ist, in welcher Form überhaupt ein Einbezug in die Entscheidungsprozesse erfolgen könnte. Zudem gilt es im hier vorliegenden, konkreten Untersuchungskontext zu berücksichtigen, dass in der Schweiz auf Gemeindeebene Volksabstimmungen zu diversen Themen erfolgen und somit bereits ein hohes Maß an Einbezug in die politischen Fragen einer Gemeinde gegeben ist, so dass eine weitere Einbeziehung ggf. als nicht erforderlich angesehen wird.

Die *Zugänglichkeit/Verfügbarkeit* erzielt in dieser Untersuchung unerwartet einen sehr geringen Pfadkoeffizienten von .001. Das heißt, eine Verbesserung der Verfügbarkeit im Sinne z.B. der Verlängerung von Öffnungszeiten, beeinflusst die Bürgerzufriedenheit nahezu nicht. Dieses Ergebnis ist insofern überraschend, weil durchaus erwartet worden war, und auch im SERVQUAL Ansatz umfassend empirisch für andere Branchen bestätigt ist, dass die Erreichbarkeit einen wesentlichen Faktor der Dienstleistungsqualität

darstellt. Das schwache Ergebnis kann möglicherweise darauf beruhen, dass nicht so häufig der Kontakt gesucht wird oder aber auch, dass mittlerweile diverse E-Governmentdienste realisiert sind und somit Bürger auch unabhängig von den Öffnungszeiten die Dienste der Verwaltung in Anspruch nehmen können.

Zur Beurteilung der Güte des Strukturmodells wurde abschließend noch das Bestimmtheitsmaß ( $R^2$ ) betrachtet. Bei der Variable Bürgerzufriedenheit liefert das Bestimmtheitsmaß mit 0.80 einen substanziellen Erklärungsbeitrag (vgl. *Chin* 1998, der zum Bestimmtheitsmaß folgende Richtwerte angibt: 0.67 „substantiell“, 0.33 „durchschnittlich“ und 0.19 „schwach“); das heißt, Bürgerzufriedenheit kann zu 80% über die hier zugrundegelegten Dimensionen der Dienstleistungsqualität erklärt werden. Das  $R^2$  für das Konstrukt Vertrauen ist ebenfalls durchschnittlich/gut mit einem Wert von 0.65. Die Mund-zu-Mund-Kommunikation über die Verwaltung wird ebenfalls noch durchschnittlich durch die Bürgerzufriedenheit erklärt, jedoch mit .39 bereits geringer als Vertrauen.

## 5. Zusammenfassung der Ergebnisse und Handlungsempfehlungen für die öffentliche Verwaltung

Ziel der vorgelegten Untersuchung war die empirische Untersuchung der Dienstleistungsqualität öffentlicher Verwaltungen. Es sollen drei Forschungsfragen beantwortet werden.

**Forschungsfrage 1** ging der Frage nach, welche Indikatoren der Dienstleistungsqualität für öffentliche Verwaltungen besonders bedeutsam sind. Die Evaluation kommt zu dem Ergebnis, dass öffentliche Verwaltungen den in dieser Befragung verwendeten Fragebogen zur Messung der Dienstleistungsqualität gut übertragen können und sollten, wobei die Untersuchung deutlich zeigt, dass die CAF-Fragen zu Einbezug von Bürgern und Zugänglichkeit durchaus auch kritisch zu reflektieren, und auf jeden Fall durch mitarbeiterbezogenen Fragen zu ergänzen sind. Als eine Handlungsempfehlung resultiert daraus, dass sich Verwaltungen im Rahmen von Bürgerbefragungen nicht ausschließlich auf die im CAF-Modell verwendeten Fragen stützen sollten. Vielmehr wird auf der Basis der hier durchgeführten Analysen empfohlen, Bürgerbefragungen durch Fragen zur Dienstleistungsqualität der Verwaltungsmitarbeitenden zu erweitern. In der Vergangenheit wurde die Mitarbeiterperspektive in Bürgerbefragungen häufig explizit nicht untersucht, weil befürchtet wurde, dass durch mitarbeiterbezogene Fragen in Bürgerbefragungen negative Rückschlüsse auf einzelne Personen gezogen werden könnten und die Mitarbeitenden durch die Ergebnisse ggf. demotiviert werden. Die Problematik der Wiedererkennung besteht jedoch nur bei sehr kleinen Verwaltungseinheiten, die dann befragungstechnisch in die nächst höhere Organisationseinheit integriert werden müssen. Das Argument des Personenschutzes ist somit lösbar und sollte nicht dazu führen, dass diejenige Qualitätsdimension, die mit Abstand am meisten Informations- und Erklärungsbeitrag für die Bürgerzufriedenheit leistet, in Befragungen ausgeblendet wird. Im Gegenteil ergeben sich durch Bürgerbefragungen oft sehr positive und motivierende Rückmeldungen an die Mitarbeitenden. Die Ergebnisse können dann sehr gut dazu dienen, systematische interne Feedbackrunden zum Thema Bürgerorientierung einzurichten und sich auch über Detailfragen der Kommunikation, z.B. E-Mails an Bürger, intensiver als bisher auszutauschen.

Mit **Forschungsfrage 2** sollte geklärt werden, welchen Einfluß die Dienstleistungsqualität der Verwaltung auf die Zufriedenheit der Bürger ausübt. Die Analyse ergab, dass die Dienstleistungsqualität die Entstehung von Bürgerzufriedenheit zu 80 Prozent erklären kann. Ansetzen sollten Leiter(innen) von Verwaltungen primär bei mitarbeiterbezogenen Maßnahmen (Kompetenz, Freundlichkeit, Termintreue, Problemlösung usw.), die einen besonders hohen Einfluß auf die Entstehung von Bürgerzufriedenheit ausüben. Die Ergebnisse können somit in Teamsitzungen zum Anlaß gebommen werden, über weiterführende personalführungsbezogene Maßnahmenpakete nachzudenken oder aber auch, sich im Detail über die richtigen Verhaltensweisen gegenüber Bürgern im Team auszutauschen. Eine regelmäßige Erhebung der Kennzahl Bürgerzufriedenheit kann somit helfen, den vielerorts eingeleiteten Organisations- und Personalentwicklungsprozeß hin zu einer Bürgerorientierung systematisch umzusetzen.

Schließlich sollte mit **Forschungsfrage 3** noch beantwortet werden, welche positiven Verhaltenswirkungen bei Vorliegen von Bürgerzufriedenheit entstehen. Eine deutliche Steigerung des Vertrauens in die Verwaltung und auch eine positive Mund-zu-Mund-Kommunikation konnten in diesem Zusammenhang empirisch nachgewiesen werden. Hieraus resultiert, dass diese Variablen in anderen Verwaltungsbefragungen ebenfalls erhoben werden sollten und zweitens, dass ggf. über die Einrichtung von Beschwerdemanagementsystemen zur Kanalisierung von negativer Kommunikation nachgedacht werden sollte.

## 6. Grenzen der Untersuchung und Ausblick für die weitere Forschung

Wie jede empirische Untersuchung so hat auch die hier vorgelegte ihre Grenzen. Erstens wird eine Grenze darin gesehen, dass das Steueramt als untersuchter Verwaltungsbereich im verwendeten Datensatz überproportional stark vertreten ist. Dies führte zur Anwendung des PLS-Verfahrens, welches wiederum keine allgemeinen Globalmaße zur Güte des zu schätzenden Modells bereitstellt. Zweitens ergibt sich eine Limitation daraus, dass im Rahmen der hier präsentierten Ergebnisse keine moderierenden Variablen in das Untersuchungsdesign integriert wurden. Drittens werden in dieser Untersuchung ausschließlich Schweizer Bürger und Bürgerinnen befragt. Da die Bürger der Schweiz zu einem hohen Maß an politischen Fragestellungen und Entscheidungen teilhaben können, wird der Bedarf an zusätzlicher Mitbestimmung innerhalb der öffentlichen Verwaltungen als relativ gering angesehen. Dies trifft jedoch nicht auf andere Länder zu und sollte somit vor einer Übertragung auf zum Beispiel Deutschland überprüft werden. Letztlich sind hier keine Indikatoren aus dem E-Government (z.B. Online Steuererklärung) eingeflossen, die jedoch zukünftig auch Berücksichtigung finden sollten.

Diese Arbeit kann als Anregung für weitere Forschung dienen. Forschende könnten sich damit auseinandersetzen, ob die hier signifikanten Indikatoren der Dienstleistungsqualität und Bürgerzufriedenheit auch für das Segment Unternehmen Gültigkeit besitzen. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund von Standortstrategien und der Wirtschaftsförderung relevant. Interessant sind zudem eine empirische Überprüfung aktueller Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung und deren Auswirkungen auf die Zufriedenheit der Bürger. Im Hinblick auf die Dienstleistungsrichtlinie der Europäischen Union ist dies beispielsweise die Forderung nach einheitlichen Ansprechpartnern. Zahlreiche weitere

Hinweise auf Forschungsarbeiten tangieren diese Untersuchung am Rande und werden daher lediglich kurz angesprochen. So liegen wenige empirische Arbeiten zum Thema Customer Relationship Management, Beschwerdemanagement oder zur Bedeutung des Konstrukts Vertrauen in der öffentlichen Verwaltung vor.

## Verzeichnis der zitierten Literatur

- Albers, Sönke/Hildebrand, Lutz*, 2006: Methodische Probleme bei der Erfolgsfaktorenforschung – Messfehler, formative versus reflektive Indikatoren und die Wahl des Strukturgleichungs-Modells, in: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, 58. Jg, Nr. 2, S. 2-33.
- Alford, John*, 2002: Defining the Client in the Public Sector: A Social-Exchange Perspective, in: Public Administration Review, 62. Jg, S. 337-346.
- Alge, Bradley J./Gresham, Maria T./Heneman, Robert L./Fox, Julie/McMasters, Rosemary*, 2002: Measuring Customer Service Orientation Using a Measure of Interpersonal Skills: A Preliminary Test in a Public Service Organization, in: Journal of Business and Psychology, 16. Jg, S. 467-476.
- Andreassen, Tor W.*, 1994: Satisfaction, Loyalty and Reputation as Indicators of Customer Orientation in the Public Sector, in: International Journal of Public Sector Management, 7. Jg, Nr. 2, S. 16-34.
- Bauer, Hans/Grether, Mark*, 2004: Öffentliche Verwaltungen im Zeitalter des Customer Relationship Management, in: Verwaltung und Management, 10. Jg, S. 60-67.
- Bauer, Hans/Grether, Mark/Richter, Tobias*, 2002: Customer Relationship Management in der öffentlichen Verwaltung, Arbeitspapier des Instituts für Marktorientierte Unternehmensführung, Universität Mannheim, Reihe Management Know-How, Nr. M 66, Mannheim 2002.
- Bauer, Hartmut/Büchner, Christiane/Brosius-Gersdorf, Frauke* (Hrsg.), 2010: Die Europäische Dienstleistungsrichtlinie. Herausforderung für Kommunen, Potsdam.
- Baydoun, Ramzi/Rose, Dale/Emperado, Teresa*, 2001: Measuring Customer Service Orientation: An Examination of the Validity of the Customer Service Profile in: Journal of Business and Psychology, 15. Jg, S. 605-620.
- Beltramini, Richard F.*, 2001: Consumer-Client Orientation and Public Service Marketing, in: European Journal of Marketing, 15. Jg, Nr. 4, S. 17-25.
- Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wever, Göttrik* (Hrsg.), 2011: Handbuch der Verwaltungsreformen, 4. Auflage, Wiesbaden: VS.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Kißler, Leo*, 2001: Verwaltung auf Augenhöhe: Strategie und Praxis kundenorientierter Dienstleistungspolitik, Berlin: edition sigma.
- Bouckaert, Geert/Van de Walle, Steven*, 2003: Quality of Public Service Delivery and Trust in Government, in: *Salminen, Ari* (Hrsg.), *Governing Networks*, Amsterdam/Berlin: IOS Press, S. 299-318.
- Bryland, Alexandria/Curry, Adrienne*, 2001: Service Improvements in Public Services Using SERVQUAL, in: *Managing Service Quality*, 11. Jg, S. 389-401.
- Bugdol, Marek/Jarzebinski, Marek*, 2010: The Possibilities of Applying the Common Assessment Framework Model in Service Quality Improvement, in: *Management of Organizations: Systematic Research*, Nr. 55, S. 41-53.
- Bundesministerium des Innern* (Hrsg.), 2002: Common Assessment Framework. Ein gemeinsames Europäisches Qualitätsbewertungssystem, Berlin.
- Bundesministerium des Innern* (Hrsg.), 2008: Das Projekt D115 Einheitliche Behördenrufnummer, Feinkonzept – Management Summary, Berlin.
- Bundesverwaltungsamt Deutsches CAF-Zentrum* (Hrsg.), 2006: Common Assessment Framework. Verbesserung der Organisation durch interne Selbstbewertung, Köln.
- Bundesverwaltungsamt Deutsches CAF-Zentrum* (Hrsg.), 2009: Common Assessment Framework. Arbeitsbogen, Köln 2009.
- Caemmerer, Barbara/Banerjee, Madhumita*, 2009: An Exploration of Assimilating Service Relation Strategies in the Private and the Public Sector, in: *Journal of Relationship Marketing*, 8. Jg, Nr. 1, S. 68-79.

- Cappelli, Lucio/Guglielmetti, Roberta/Mattia, Giovanni/Merli, Roberto/Renzi, Maria Francesca*, 2011: Peer Evaluation to Develop Benchmarking in the Public Sector, in: *Benchmarking: An International Journal*, 18. Jg, No. 4, S. 490-509.
- Carvalho, Cláudia/Brito, Carlos*, 2012: Assessing Users' Perceptions On How To Improve Public Services Quality, in: *Public Management Review*, 14. Jg, Nr. 5, S. 451-472.
- Carvalho, Cláudia/Brito, Carlos/Cabral, José Sarsfield*, 2010: Towards a Conceptual Model for Assessing the Quality of Public Services, in: *International Review on Public and Nonprofit Marketing*, 7. Jg, Nr. 1, S. 69-86.
- Carvalho, J./Fernandes, M./Lambert, V./Lapsley, I.*, 2006: Measuring Fire Service Performance, in: *The International Journal of Public Sector Management*, 19. Jg, S. 165-172.
- Chen, Chi-Kuang/Yu, Chang-Hsi/Yang, Shiow-Jiuan/Chang, Hsiu-Chen*, 2004: A Customer-Oriented Service-Enhancement System (COSES) for the Public Sector, in: *Managing Service Quality*, 14. Jg, S. 414-425.
- Chen, Chi-Kuang/Yu, Chang-Hsi/Chang, Hsiu-Chen*, 2005: An Empirical Analysis of Customer-oriented Service Activities in the Taiwanese Public Sector, in: *Total Quality Management*, 16. Jg, S. 887-901.
- Chin, Wynne W.*, 1998: The Partial Least Squares Approach to Structural Equation Modeling, in: *Mar-coulides, G. A.* (Hrsg.), *Modern Business Research Methods*, Mahwah: Lawrence Erlbaum, S. 295-336.
- Cumberford, John/Gordon, Guy/Sinha, Madhav N.*, 1999: The Creation of a National Citizen Satisfaction Index, in: *Annual Quality Congress Proceedings*, 53. Jg, May, Anaheim, CA, S. 595-600.
- Demmke, Christoph/Hammerschmid, Gerhard/Meyer, Renate*, 2007: Dezentralisierung und Verantwortlichkeit als Schwerpunkte der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung: Herausforderungen und Folgen für das Personal-Management, in: *Veröffentlichungen des European Institut for Public Management (EIPM)*, Nr. 1/2007, Maastricht.
- Diamantopoulos, Adamantios/Riefler, Petra*, 2008: Formative Indikatoren. Einige Anmerkungen zu ihrer Art, Validität und Multikollinearität, in: *Zeitschrift für Betriebswirtschaft*, 78. Jg., Nr. 11, S. 1183-1196.
- Donnelly, Mike/Wisniewski, Mik/Dalrymple, John F./Curry, Adrienne C.*, 1995: Measuring Service Quality in Local Government: The SERVQUAL Approach, in: *The International Journal of Public Sector Management*, 8. Jg, Nr. 7, S. 15-21.
- Efron, Bradley*, 1987: Better Bootstrap Confidence Intervals, in: *Journal of the American Statistical Association*, 82. Jg, S. 171-185.
- Edvardsson, Bo/Enquist, Bo*, 2006: Quality Improvement in Governmental Services: The Role of Change Pressure Exerted by the "Market", in: *The TQM Magazine*, 18. Jg, S. 7-21.
- Fauri, David P.*, 1978: Public Service as a Service to Clients, in: *American Behavioral Scientist*, 21. Jg, S. 859-879.
- Felix, Jürg*, 2003: Besonderheiten eines Qualitätsmanagements in der öffentlichen Verwaltung. St. Gallen.
- Ferlie, Ewan/Lynn, Laurence E./Pollitt, Christopher* (Hrsg.), 2006: *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford: Oxford University Press.
- Fountain, Jane E.*, 2001: Paradoxes of Public Sector Customer Service, in: *Governance*, 14. Jg, S. 55-73.
- Gladow, Christof*, 2006: Instrumente einer kommunalen Qualitätspolitik und ihre Anwendung, in: *Bau-nack-Bennefeld, Ulla* (Hrsg.), *Verwaltungsmodernisierung, neue Steuerungsmodelle*, Wiesbaden: Kommunal- und Schul-Verlag, S.1- 34.
- Glück, Michael*, 2007: *Vertrauen und Legitimation durch Bürgerzufriedenheit. Eine Untersuchung der Aufgabenerfüllungszufriedenheit anhand deutscher Städte und Gemeinden*. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Graham, Peter*, 1994: Marketing in the Public Sector: Inappropriate or Merely Difficult?, in: *Journal of Marketing Management*, 10. Jg, S. 361-375.
- Gutiérrez Rodríguez, Pablo/Vázquez Burguette, José L./Vaughan, Roger/Edwards, Jonathan*, 2009: Quality Dimensions in the Public Sector: Municipal Services and Citizen's Perception, in: *International Review on Public and Nonprofit Marketing*, 6. Jg, Nr.1, S. 75-90.
- Henseler, Jörg/Ringle, Christian/Sinkovics, Rudolf R.*, 2009: The Use of Partial Least Squares Path Modeling in International Marketing, in: *Advances in International Marketing*, 20. Jg, S. 277-319.

- Hill, Hermann, 2000: Bürgerorientierung als Eckpfeiler der Staatsmodernisierung, in: *Bayerische Staatskanzlei* (Hrsg.), *Bürgerorientierung im Freistaat Bayern für bürgerfreundliche Verwaltung*, Dokumentation zum Wettbewerb Innovative Verwaltung 2000, S. 17-19.
- Hill, Hermann, 2002: Dienstleistungs- und Kundenorientierung der Verwaltung, *Niedersächsische Verwaltungsblätter* 2002, S. 313-317.
- Ho, Li-Hsing/Chuang, Chen-Chia, 2006: A Study of Implementing Six-Sigma Quality Management Systems in Government Agencies for Raising Service Quality, in: *The Journal of American Academy of Business*, 10. Jg, Nr. 1, S. 167-173.
- Hogan, Joyce /Hogan, Robert /Busch, Catherine M., 1984: How to Measure Service Orientation in: *Journal of Applied Psychology*, 69. Jg, S. 167-173.
- Homburg, Christian/Hoyer, Wayne D./Fassnacht, Martin, 2002: Service Orientation of a Retailer's Business Strategy. Dimensions, Antecedents, and Performance Outcomes, in: *Journal of Marketing*, 66. Jg, Nr. 4, S. 86-101.
- Jarvis, Cheryl B./Mackenzie, Scott B./Podsakoff, Philip M., 2003: A Critical Review of Construct Indicators and Measurement Model Misspecification in Marketing and Consumer Research, in: *Journal of Consumer Research*, 30. Jg, S. 199-218.
- Jöreskog, Karl G./Wold, Herman, 1982: The ML and PLS Technique for Modeling with Latent Variables. Historical and Comparative Aspects, in: *Jöreskog, Karl G./Wold, Herman* (Hrsg.), *Systems under Indirect Observation. Causality, Structure, Prediction*, Amsterdam u.a.: North Holland, S. 263-270.
- Kelley, Janet M., 2005: The Dilemma of the Unsatisfied Customer in a Market Model of Public Administration, in: *Public Administration Review*, 65. Jg, S. 76-84.
- Kelley, Janet M./Swindel, David, 2002: A Multiple-Indicator Approach to Municipal Service Evaluation: Correlating Performance Measurement and Citizen Satisfaction Across Jurisdictions, in: *Public Administration Review*, 62. Jg, S. 610-621.
- Klausegger, Claudia/Salzberger, Thomas/Scharitzer, Dieter, 2002: „Neue Verwaltung“ – Zufriedene Bürger, positives Image? Analyse der Kundenzufriedenheit bei Finanzämtern unter Berücksichtigung der Einstellung zur öffentlichen Verwaltung, in: *Mühlbacher, Hans/Thelen, Eva* (Hrsg.), *Neue Entwicklungen im Dienstleistungsmarketing*, Wiesbaden: DUV, S. 29-55.
- Koci, Martin, 2005: Servicequalität und Kundenorientierung im öffentlichen Sektor. Eine Untersuchung personenbezogener Dienstleistungen. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Korunka, Christian/Scharitzer, Dieter/Sonnek, Angelika/Carayon, Pascale/Hoonakker, Peter, 2002: Die wahrgenommene Kundenorientierung von Mitarbeitern in der öffentlichen Verwaltung, in: *Der Markt*, 41. Jg, Nr. 163, S. 144-156.
- Krafft, Manfred/Götz, Oliver/Liehr-Gobbers, Kerstin, 2005: Die Validierung von Strukturgleichungsmodellen mit Hilfe des Partial-Least-Squares (PLS)-Ansatzes, in: *Bliemel, Friedhelm/Eggert, Andreas/Fassott, Georg/Henseler, Jörg* (Hrsg.), *Handbuch PLS-Pfadmodellierung. Methode, Anwendung, Praxisbeispiele*, Stuttgart: Schäffer-Poeschel, S. 71-86.
- Lengnick-Hall, Cynthia A., 1996: Customer Contributions to Quality: A Different View of the Customer Oriented Firm, in: *Academy of Management Review*, 21. Jg, S. 791-824.
- Leuenberger, Andreas, 2000: Staat und Verwaltung im Spannungsfeld von „Service Public“ und „New Public Management (NPM)“, in: *Blindenbacher, Raoul/Hablützel, Peter/Letsch, Bruno* (Hrsg.), *Vom Service Public zum Service au Public*, Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, S. 243-250.
- Lohmöller, Jan-Bernd, 1989: *Latent Path Modeling with Partial Least Squares*, Heidelberg: Physica-Verlag HD.
- Lytle, Richard S./Timmerman, John Ed, 2006: Service Orientation and Performance: An Organizational Perspective, in: *Journal of Services Marketing*, 20. Jg, S. 136-147.
- Michel, Stefan, 2001: Service Qualität in der Gemeinde – Ansätze zur Messung und Steuerung, in: *Lengwiler, C./Käppeli, S.* (Hrsg.), *Gemeindemanagement in Theorie und Praxis*, Chur/Zürich: Rüegger, S. 481-496.
- Milakovich, Michael E., 1995: Improving Customer Service in Government, in: *Public Manager*, 24. Jg, Nr. 3, S. 5-9.



- Orwig, Robert A./Pearson, John/Cochran, Dan, 1997: An Empirical Investigation Into Validity of SERVQUAL in the Public Sector, in: *Public Administration Quarterly*, 21. Jg, S. 54-68.
- Osborne, Stephen P., 2010: Delivering Public Services: Time for a New Theory?, in: *Public Management Review*, 12. Jg, Nr.1, S. 1-10.
- Paarlberg, Lauri E., 2007: The Impact of Customer Orientation on Government Employee Performance, in: *International Public Management Journal*, 10. Jg, S. 201-231.
- Pandey, Sanjay K./Garnett, James L., 1996: Exploring Public Sector Communication Performance: Testing a Model and Drawing Implications, in: *Public Administration Review*, 66. Jg, S. 37-51.
- Panten, Gregor/Boßow-Thies, Silvia, 2007: Analyse kausaler Wirkungszusammenhänge mit Hilfe von Partial Least Squares (PLS), in: *Albers, Sönke/Klapper, Daniel/Konradt, Udo/Walter, Achim/Wolf, Joachim* (Hrsg.), *Methodik der empirischen Forschung*, 2. Aufl. Hamburg: Gabler, S. 311-326.
- Parasuraman, Ananthanarayanan/Zeithaml, Valarie A./Berry, Leonard L., 1985: A Conceptual Model of Service Quality and its Implications for Future Research, in: *Journal of Marketing*, 49. Jg, Nr. 1, S. 41-50.
- Pegnato, Joseph A., 1997: Is a Citizen a Customer?, in: *Public Productivity & Management Review*, 20. Jg, S. 397-405.
- Peters, Guy B., 1994: Administration in the Year 2000: Serving the Client, in: *International Journal of Public Administration*, 21. Jg, S. 1759-1776.
- Pettigrew, Andrew M., 2005: The Character and Significance of Management Research on the Public Services, in: *Academy of Management Journal*, 48. Jg, S. 973-977.
- Prorok, Thomas/Kallinger, Michael, 2011: Zehn Jahre CAF – ein reifes Qualitätsmanagement für öffentliche Verwaltungen, in: *Bauer, Helfried/Biwald, Peter/Dearing, Elisabeth* (Hrsg.), *Gutes Regieren. Konzepte – Realisierungen – Perspektiven*, Wien/Graz: Neuer Wissenschaftlicher Verlag, S. 238-254.
- Püttner, Günter, 2007: Verwaltungen als Dienstleistungsbetriebe, in: *Bräuning, Dietmar/Greiling, Dorothea* (Hrsg.), *Stand und Perspektiven der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre II*, Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, S. 68-74.
- Reichard, Christoph, 2003: Public Management im deutschsprachigen Raum, in: *Blümle, Ernst-Bernd/Pernsteiner, Helmut/Purtschert, Robert/Andeßner, René-Clemens* (Hrsg.), *Öffentliche Verwaltung und Nonprofit-Organisationen. Festschrift für Reinbert Schauer*, Wien: Linde Verlag, S. 495-518.
- Reimer, Kerstin, 2009: Bootstrapping und andere Resampling-Methoden, in: *Albers, Sönke/Klapper, Daniel/Walter, Achim/Wolf, Joachim* (Hrsg.), *Methodik der Empirischen Forschung*, 3. Aufl., Wiesbaden: DUV, S. 401-418.
- Ringle, Christian M./Wende, Sven/Will, Alexander, 2005: SmartPLS 2.0 (Beat), Hamburg, www.smartpls.de.
- Rossiter, John R., 2002: The C-OAR-SE Procedure for Scale Development in Marketing, in: *International Journal of Research in Marketing*, 19. Jg, S. 305-335.
- Rowley, Jennifer, 1998: Quality Measurement in the Public Sector: Some Perspectives From the Service Quality Literature?, in: *Total Quality Management*, 9. Jg, S. 321-334.
- Scharitzer, Dieter/Korunka, Christian, 2000: New Public Management: Evaluating the Success of Total Quality Management and Change Management Interventions in Public Services from the Employees' and Customers' Perspectives, in: *Total Quality Management & Business Excellence*, 11. Jg, S. 941-953.
- Schedler, Kuno/Proeller, Isabella, 2011: *New Public Management*, 5. Aufl., Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Spraul, Katharina/Wruck, Karolin/Helmig, Bernd, 2012: „Return on Quality“ in der Kommunalverwaltung, in: *Hilgers, Dennis/Schauer, Reinbert/Thom, Norbert* (Hrsg.), *Public Management im Paradigmenwechsel*, Linz: Trauner, S. 439-454.
- Stewart, John/Clarke, Michael, 1987: The Public Service Orientation: Issues and Dilemmas, in: *Public Administration*, 65. Jg, S. 161-177.
- Temme, Dirk, 2006: Die Spezifikation und Identifikation formativer Meßmodelle der Marketingforschung in Kovarianzstrukturanalysen, in: *Marketing Zeitschrift für Forschung und Praxis*, 28. Jg, S. 183-209.
- Tscheulin, Dieter K./Römer, Sylvia, 2006: Zur Bedeutung von Vertrauen bei öffentlichen Dienstleistungen, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 29. Jg, S. 442-459.

- Thom, Norbert/Ritz, Adrian*, 2008: Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor, 4. Aufl., Wiesbaden: Gabler.
- Van Ryzin, Gregg G./Muzzio, Douglas/Immerwahr, Stephen/Gulick, Lisa/Martinez, Eve*, 2004: Drivers and Consequences of Citizen Satisfaction: An Application of the American Customer Satisfaction Model to New York City, in: Public Administration Review, 64. Jg, S. 331-341.
- Wagenheim, George/Reurink, John H.*, 2001: Customer Service in Public Administration, in: Public Administration Review, 51. Jg, S. 263-270.
- Wisniewski, Mik*, 2001: Using SERVQUAL to Assess Customer Satisfaction with Public Services, in: Managing Service Quality, 11. Jg, S. 380-388.
- Williams, Christine S./Saunders, Mark N./Staughton, Roy V.*, 1999: Understanding Service Quality in the New Public Sector: An Exploration of Relationships in the Process of Funding Social Housing, in: International Journal of Public Sector Management, 12. Jg, S. 366-379.

*Anschrift der Autorin:*

Prof. Dr. Silke Boenigk, Universität Hamburg, Management von Öffentlichen, Privaten & Nonprofit-Organisationen, Von-Melle-Park 5, 20146 Hamburg  
E-Mail: silke.boenigk@uni-hamburg.de



Veith Mehde

## Föderalismusbilder im Wandel – Rechtliche Perspektiven zwischen Empirie und Ideologie<sup>1</sup>

### Zusammenfassung

Der deutsche Föderalismus ist seit den 1960er Jahren mit höchst unterschiedlichen Bildern charakterisiert worden: vom unitarischen Bundesstaat über den kooperativen Föderalismus zum Wettbewerbsföderalismus und bis hin zu den stark durch die Forderung nach Entflechtung beeinflussten Föderalismusreformen der Jahre 2006 und 2009. Der Beitrag untersucht die Abfolge aus juristischer Sicht. Die verschiedenen, die Föderalismusdiskussion prägenden Bilder werden im Lichte der Entwicklung des Grundgesetzes und der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung beschrieben.

*Schlagworte:* Föderalismusbilder, unitarischer Bundesstaat, kooperativer Föderalismus, Wettbewerbsföderalismus, Entflechtung, Föderalismusreform, Verfassungsentwicklung

### Abstract

*Changing Images of Federalism - Legal Perspectives between Empirical Facts and Ideology*

Since the 1960ies, the German federalism has been characterized by various images: from unitary and co-operative federalism to competitive federalism and further to the 2006 and 2009 reforms of federalism strongly influenced by demands for disentanglement. The article examines these developments from a legal perspective. The various metaphors dominating the discourse on federalism are described in the light of the constitutional development and of judgements by the constitutional court.

*Key words:* images of federalism, unitary federalism, co-operative federalism, competitive federalism, disentanglement, reform of federalism, constitutional development

## 1. Einleitung

Es ist mittlerweile einige Jahre her, dass sich in Organisationen der – inzwischen wohl schon längst wieder abgeebbte – Trend zur Leitbilderstellung durchgesetzt hat. Mit Hilfe eines intensiven Diskurses von Führungskräften und Mitarbeitern soll etwas substantiell Identitätsstiftendes herausgebildet werden. Gleichzeitig bietet ein solcher Prozess mutmaßlich die Chance, Organisationskulturen positiv zu verändern. Idealerweise finden sich die Mitarbeiter der Organisation in diesem Leitbild wieder und machen es daher vielleicht zu einer Maxime ihres Handelns. Dabei wird der Prozess oftmals als ebenso wichtig wahrgenommen wie das Ergebnis desselben.

Anders als die angesprochenen Organisationen – zu denen auch viele Behörden und sonstige Einheiten aus dem öffentlichen Sektor gehörten – hat der deutsche Föderalismus einen solchen Prozess nie durchlaufen. Dies mag eine der Ursachen dafür sein, dass die für ihn verwendeten Bilder keinesfalls allesamt positiv sind. Auch ihre Funktion ist er-

kennbar eine andere als die von erfreulichen Versprechen und hohen Erwartungen zeugenden Leitbilder. Sie sind nämlich entweder – wenn auch zugespitzt – analytischer Natur oder aber ideologisch geprägte Begriffe, mit denen bestimmte politische Forderungen verknüpft sind. Sie dienen der intellektuellen Aufwertung eines Zeitgeistes oder grenzen sich von diesem ausdrücklich ab. Das Grundgesetz selbst sagt zu alledem nichts ausdrücklich. Das Bundesstaatsprinzip ist frei von weiteren konkretisierenden Beschreibungen oder Relativierungen. Verfassungsrechtlich ausgestaltet sind die Kompetenzen der verschiedenen Ebenen im Staatsaufbau und die von den staatlichen Gewalten gleichermaßen zu beachtenden Regeln und Prinzipien. Auch das Bundesverfassungsgericht hat sich einer solchen Zuspitzung in Gestalt eines bestimmten Föderalismusbilds enthalten und sich auf die Klärung der rechtlichen Sachfragen beschränkt.

Gleichwohl sind aber natürlich solche Leitvorstellungen rechtlich wie rechtspolitisch wirkmächtig. Sie lassen sich verwenden, um verschiedene Vorschriften der Verfassung in einem bestimmten Licht auszulegen. Je nachdem welches Leitbild man betont, werden manche Regeln stärker und andere weniger stark gewichtet. In politischer Hinsicht zeigen die Föderalismusbilder Anpassungsbedarfe in der Verfassungsordnung auf. Bestimmte Regeln erscheinen dann vor allem als Hindernisse bei der Verwirklichung des Idealbildes oder umgekehrt wird der Bedarf nach einer klarstellenden Regelung sichtbar. Schon wegen dieser Wirkungen stellt sich die Frage, welche Bilder für den deutschen Bundesstaat angemessen erscheinen, welche verfassungsrechtlichen Anknüpfungspunkte sich für das eine oder das andere ergeben und vielleicht sogar, inwieweit das Grundgesetz oder das Bundesverfassungsgericht einem bestimmten Leitbild gefolgt sind oder dieses bei anderer Gelegenheit wieder ausgetauscht haben.

## 2. Das historische Spektrum

Schon eine oberflächliche Befassung mit dem deutschen Bundesstaat macht deutlich, dass jede Zeit ihre eigenen Föderalismusbilder hervorzubringen scheint. Gleichzeitig wird erkennbar, wie stark dies dem jeweiligen Zeitgeist geschuldet ist<sup>2</sup>.

### 2.1 Unitarischer Bundesstaat und kooperativer Föderalismus

Die ersten Jahre nach Inkrafttreten des Grundgesetzes bildeten eine Art Praxistest für die neu geschaffenen bundesstaatlichen Strukturen. Dass die Länderregierungen beim Aufbau der eigenen Verwaltungen und bei der Erarbeitung der eigenen Politikmodelle einen Weg der Kooperation einschlugen, erscheint in Anbetracht dieser Herausforderungen naheliegend. Schon nach gut einem Jahrzehnt kennzeichnete *Konrad Hesse* – mit durchaus wohlwollendem Grundton – die Beobachtung, dass die Kompetenzen der Bundesländer nicht die Unterschiede hervorbrachten, die diese rechtlich durchaus ermöglichen würden, mit dem Begriff vom „unitarischen Bundesstaat“<sup>3</sup>. Hesse analysiert als unitarisierende Tendenzen die Konzentration staatlicher Aufgaben beim Bund, die Selbstkoordinierung von Bund und Ländern sowie die Bedeutung des Bundsrats im Verfassungsleben<sup>4</sup>. Die – abgesehen von der CSU und einigen kleineren Phänomenen – sich bald herausbildende Identität der Parteienlandschaft in Bund und allen Ländern mit einer besonders sichtbaren Bundesorganisation führte zu einer stark von Bundeseinheitlichkeit dominierten Hand-

lungslogik<sup>5</sup>. Prägend in der Entwicklung hin zu einem unitarischen Bundesstaat waren also neben dem Verfassungsrecht auch eine gewandelte Verfassungswirklichkeit und bestimmte politische Entscheidungen<sup>6</sup>.

Das Bundesverfassungsgericht hat es in einer mit diesem Leitbild perfekt harmonisierenden Entscheidung aus dem Jahr 1954 für richtig gehalten, die „Beamtenschaft (...) ein bedeutsames Element der eigenstaatlichen Organisation der Länder“ zu nennen, und diesen die Ordnung der „Rechtsverhältnisse ihrer Beamten und insbesondere deren Besoldung nach eigener EntschlieÙung“ grundsätzlich zuzuweisen<sup>7</sup>, dann aber den Ländern „nach dem Grundsatz der Bundestreue bei der Regelung der Besoldung ihrer Beamten jedenfalls so viel Rücksicht auf die Besoldungsverhältnisse in Bund und Ländern“ abverlangt, „daß eine Erschütterung des gesamten Finanzgefüges von Bund und Ländern vermieden wird“<sup>8</sup>. Für das Gericht stellt „trotz der in Art. 109 GG verbürgten selbständigen Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern das Finanzwesen im Bundesstaat ein Gesamtgefüge“ dar<sup>9</sup>. Da diese rechtliche Einhegung dem verfassungsändernden Gesetzgeber offenbar zu vage blieb, wurde im Jahr 1971 mit der Einfügung des Art. 74a GG<sup>10</sup> eine ausdrückliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Besoldung von Beamten und Richtern geschaffen, wobei das Bundesverfassungsgericht den Bundesgesetzgeber unter dem Gesichtspunkt der Bundestreue verpflichtet hat, bei deren Anwendung die Länderkompetenzen zu schonen<sup>11</sup>.

Auf derselben Stufe der Leitbildentwicklung ist die Reform der Finanzverfassung im Jahr 1969 zu sehen<sup>12</sup>. Durch sie ist die gemeinsame Finanzierung von Angelegenheiten durch Bund und Länder auf eine verfassungsrechtliche Basis gestellt und damit der Bund als ein homogenisierender Faktor in der Gesamtheit der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen etabliert worden. Das Zusammenwirken von Bund und Ländern wird seither auch mit dem Begriff der „dritte Ebene“ im Bundesstaat bezeichnet. Das Leitbild blieb so für eine recht lange Zeit das des unitarischen Bundesstaats und des kooperativen Föderalismus. Das Bild für eine negative Sicht auf die Entscheidungsprozesse wurde in den 1970er Jahren mit dem Begriff der „Politikverflechtung“<sup>13</sup> geprägt. Während die ersten Begriffe durchaus das Schwergewicht auf die pragmatische Problemlösung durch gemeinsames Handeln legen, beschreibt letzterer – in mittlerweile geradezu sprichwörtlicher Weise – die Schwerfälligkeit ebenenübergreifender Entscheidungsverfahren. *Scheller* hat allerdings darauf hingewiesen, dass diese Wahrnehmung das Ergebnis von Entwicklungen war, die nach der Prägung des Begriffs einsetzen: „Der Verflechtungsbegriff ist aus der Wissenschaft ‚ausgewandert‘, von der Politik instrumentalisiert und auf das Blockade-Phänomen verkürzt worden. Die ursprünglich neutrale Konnotation *Scharpfs* ist nicht zuletzt durch seine eigene Konstruktion von der ‚Politikverflechtungsfalle‘ ins negative Extrem verkehrt und desavouiert worden“<sup>14</sup>.

## 2.2 Wiedervereinigung und danach

Die Wiedervereinigung hat den deutschen Bundesstaat nicht nur vergrößert, sondern auch seine Charakteristika nachhaltig verändert. Wenn es nach diesem Beitritt der fünf neuen Länder ein stärker als zuvor passendes Bild gibt, dann ist es wohl das des asymmetrischen Föderalismus. Zwar haben sich die verfassungsrechtlichen Kompetenzen von ost- und westdeutschen Ländern nie unterschieden. Dennoch hat die Besonderheit der Situation in Ostdeutschland als Argument den politischen Raum verlassen und wurde so auch zu

einem rechtlichen. In faktischer Hinsicht ergab sich durch den Beitritt ein völlig neues Ausmaß an Unterschiedlichkeit, insbesondere was die wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit anbelangte. Dennoch wurden sie in das System des Länderfinanzausgleichs mit der zum 1.1.1995 in Kraft getretenen Neuregelung einbezogen. Schon bald nach der Vereinigung wurde deutlich, dass die Unterschiede auch noch lange bestehen bleiben würden. Dies lässt sich etwa an der Tatsache ablesen, dass der Solidarpakt II mit den entsprechenden Zuwendungen an die neuen Länder bis in das Jahr 2019 reicht, also einen Zeitraum von dann dreißig Jahren seit dem Fall der Mauer einbezieht.

Forderungen nach einer neuen, gemeinsam erarbeiteten Verfassung wurden nicht erfüllt, sondern die Vereinigung als „Beitritt“, wie er im alten Art. 23 GG für diesen Zweck vorgesehen war, vollzogen. Als eine Art Kompensation wurde eine gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat eingesetzt, deren im Oktober 1994 verabschiedete Ergebnisse<sup>15</sup> allerdings bis heute bescheiden wirken<sup>16</sup>. Auf sie geht immerhin unter anderem die Tatbestandsvoraussetzung in Art. 72 Abs. 2 GG zurück, wonach als Voraussetzung für die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf die Erfordernisse der Gleichwertigkeit – und nicht mehr der Einheitlichkeit – der Lebensverhältnisse abgestellt wird. Auch sonst ist hier ein Bedürfnis nach einer Stärkung der Ländergesetzgebung und damit auch möglichen Ausweitung der Unterschiedlichkeit zwischen den Ländern anerkannt worden. Die Einhaltung der Voraussetzungen, unter denen der Bund gemäß Art. 72 GG Abs. 2 GG berechtigt war, die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz wahrzunehmen, sollte einer strengeren gerichtlichen Kontrolle unterworfen werden. Das Bundesverfassungsgericht sah sich zu einer Änderung seiner Rechtsprechung genötigt, die bis dahin dem Bundesgesetzgeber weitgehend die Beurteilung überlassen hatte, ob eine bundeseinheitliche Regelung erforderlich sei<sup>17</sup>. Nunmehr erkannte es ausdrücklich an, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber die entsprechende Klausel „justitiabel“ machen wollte und sie im Interesse des Schutzes der Länderkompetenzen „als gerichtlich kontrollierbare Beschränkung verstanden“ werden müsse<sup>18</sup>. In der Folgezeit setzte sich die Formulierung durch, der „Entscheidungsraum des Gesetzgebers“ könne „verfassungsgerichtlich auf seine methodischen Grundlagen und seine Schlüssigkeit hin überprüft werden“<sup>19</sup>.

### 2.3 Die Entdeckung des Wettbewerbsföderalismus

Der deutsche Wettbewerbsföderalismus als rechtlicher und rechtspolitischer Bezugspunkt ist eine Erfindung aus den 1990er Jahren<sup>20</sup>. Seine Popularität ist letztlich das Ergebnis einer politischen Reaktion auf äußere Einflüsse. Schon Ende der 1980er Jahre stand die Jahreszahl „1992“ als Schlagwort für die Vollendung des europäischen Binnenmarkts – wobei sich wohl vielen erst bei Näherrücken oder gar bei Erreichen des Datums erschloss, dass es sich lediglich um eine von der Kommission unter Jacques Delors geschickt genutzte Zielvorgabe, nicht aber um einen Stichtag handelte. Offene Grenzen bringen die Notwendigkeit mit sich, sich in einem nicht mehr abgeschotteten Umfeld zu behaupten, was wohl auch einen in der Föderalismusdiskussion wahrnehmbaren Mentalitätswechsel zur Folge hatte. Überlagert und in gewisser Weise verschärft wurde die Entwicklung durch die Transformationsprozesse in Ost- und Mitteleuropa. Zum einen wurde der vor allem mit dem europäischen Binnenmarkt assoziierte Wettbewerbsdruck noch weiter verschärft, weil Länder mit einem sehr viel geringeren Lohnniveau nunmehr in

unmittelbarer Nähe der Bundesrepublik ihre (Arbeits-)Märkte öffneten. Zum anderen führt die Wiedervereinigung zur bis dahin größten Herausforderung für die Finanzierung der öffentlichen Haushalte. Die Länder waren an den Finanztransfers wesentlich beteiligt. Der Länderfinanzausgleich ist bis heute ganz überwiegend ein Instrumentarium zur Unterstützung der ostdeutschen Bundesländer<sup>21</sup>.

Die auch die „reichen“ Länder treffenden wirtschaftlichen und finanzpolitischen Probleme führten dazu, dass diese begannen, die „Grenzen der Solidarität“ zu beschwören<sup>22</sup>. Die „Idee des unitarischen Föderalismus“ sei „in der Bundesrepublik, soweit es um seine Finanzierung“ gehe, „in eine Sackgasse geraten“<sup>23</sup>. Vor diesem Hintergrund erhoben die Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern und Hessen eine Normenkontrolle gegen das Finanzausgleichsgesetz, über die das Bundesverfassungsgericht im November 1999 entschied<sup>24</sup>. Auf einen Mentalitätswandel deutet auch die Tatsache hin, dass die den Antrag stellenden Bundesländer selbst dem Gesetz, von dessen Verfassungswidrigkeit sie nunmehr überzeugt zu sein schienen, uneingeschränkt zugestimmt hatten<sup>25</sup>. In diesem Kontext bot sich für die Antragsteller das Leitbild des Wettbewerbsföderalismus<sup>26</sup> – das in der Debatte als Gegenbegriff zum kooperativen Föderalismus in Stellung gebracht wird<sup>27</sup> – als ein argumentativer Hebel an, um das Ausgleichsniveau für zu hoch zu erklären<sup>28</sup>. Aus dem Grundgesetz insgesamt wurde ein bestimmtes Bild des deutschen Bundesstaats herausgelesen, um dies dann wiederum dafür zu nutzen, andere Vorschriften zu interpretieren.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich in seiner Entscheidung aus dem Jahr 1999 auf die Auslegung der einschlägigen Art. 106 und 107 GG beschränkt und dabei auf den Rückgriff auf ein prägendes Leitbild verzichtet<sup>29</sup>. Auch sonst hat sich das Gericht einer – positiven oder negativen – Deutung des Wettbewerbs zwischen staatlichen Einheiten bzw. öffentlich-rechtlichen Körperschaften enthalten und auf Formulierungen verzichtet, die auf die Schaffung eines Leitbildes gedeutet werden könnten. So erklärt es mit Blick auf die Gewerbesteuer, „[o]b und inwieweit das Grundgesetz es den Gemeinden“ gestatte, „über das Hebesatzrecht einen möglicherweise gemeinwohlschädlichen Standortwettbewerb auszutragen“, sei „eine Frage des materiellen Verfassungsrechts“<sup>30</sup>.

Hiervon zu unterscheiden ist die rechtspolitische Herangehensweise. Der Wettbewerbsföderalismus wurde zu einer „Art ‚Kampfbegriff‘ für praxis- und disziplinübergreifende Reformbestrebungen“<sup>31</sup>. Auch der Bundesjustizminister Edzard Schmidt-Jortzig hat in seiner Amtszeit „für einen neuen Wettbewerbsföderalismus“ plädiert<sup>32</sup>, sich dabei aber nicht für eine veränderte Auslegung der Verfassung durch das Bundesverfassungsgericht ausgesprochen.

## 2.4 Zwei Föderalismusreformen

Einige Modifikationen in der Funktionsweise des Föderalismus wären zweifellos auch durch Veränderungen im politischen Leben des Landes denkbar gewesen. Dennoch war man in Bundestag und Bundesrat fraktionsübergreifend der Auffassung, dass sich auch der verfassungsrechtliche Rahmen ändern müsse, was im Zuge von zwei Föderalismusreformen erfolgte.

2006 stand die Reform unter den Vorzeichen eines stärkeren Trennungs-<sup>33</sup>, aber auch der Abkehr von einem kooperativen hin zu einem mehr kompetitiven Föderalismus<sup>34</sup>. Der Gesetzentwurf spricht ausdrücklich von einer „Entflechtung von Zuständigkeiten“<sup>35</sup>. Es



sollte darum gehen, „die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern, die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuzuordnen sowie die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern“<sup>36</sup>. Der Abbau von Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierungen wie auch die Reduzierung der Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze<sup>37</sup> sollten dies bewirken. Gleichzeitig wurden die Kompetenzen der Landtage gestärkt und damit der Exekutivföderalismus etwas zurückgenommen, auch wenn wohl nach wie vor niemand einen Legislativföderalismus in den Regelungen erkennen würde. Einen in der Praxis sehr stark wahrnehmbaren Impuls für mehr Wettbewerb zwischen den Ländern hatte die im September 2006 wirksam gewordene Aufhebung des Art. 74a GG<sup>38</sup> zur Folge, womit die bundeseinheitliche Regelung der Besoldung und Versorgung der Beamten beendet wurde. Die Höhe des Gehalts wurde damit wieder ein Mittel im Konkurrenzkampf der Länder um die besten Bewerber. Schon deswegen lässt sich die Reform durchaus auch als ein rechtlicher Ausdruck des Strebens nach einem stärker wettbewerbsorientierten Föderalismus begreifen.

Zwischen beiden Reformen liegt eine Finanz- und Wirtschaftskrise, die Kooperationsbedarfe zwischen Bund und Ländern überdeutlich werden ließ<sup>39</sup>. So wurde durch eine Ergänzung des Art. 104b GG die Möglichkeit von Finanzhilfen des Bundes, die seit der Föderalismusreform I auf die Bereiche beschränkt waren, in denen ihm eine Gesetzgebungskompetenz zusteht, auf die Fälle von Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituation erweitert. Die Begründung des Gesetzentwurfs macht deutlich, dass zu Letzterem auch die zur Zeit der Verabschiedung der Grundgesetzänderung noch andauernde Wirtschafts- und Finanzkrise gerechnet werden soll<sup>40</sup>. Dass man den Trennungsföderalismus offenbar ein wenig zu weit getrieben hatte, impliziert ebenfalls die Gesetzesbegründung, in der gewissermaßen eine rückwirkende Anwendung der großzügigen Neuregelung vorgeschlagen wird: „Das bereits verabschiedete Zukunftsinvestitionsgesetz (...) wird deshalb im Lichte der verfassungsrechtlichen Neuregelung auszulegen sein“<sup>41</sup>. Bei der Informationstechnik wurde ein Zusammenwirken mittlerweile als Voraussetzung für eine effiziente Nutzung der Potenziale angesehen, was zur Einfügung einer entsprechenden Zusammenarbeitsmöglichkeit in Art. 91c GG führte<sup>42</sup>. Zusätzlich ergab sich nach den beiden Reformen ein Anlass für die Einfügung des Art. 91e GG, der eine vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärte Mischverwaltung<sup>43</sup> zwischen Kommunen und Bund legalisiert. Insgesamt erfolgte also durch die beiden Reformen ein deutliches Signal in Richtung einer kreativen, also nicht notwendigerweisen die wirtschaftliche Basis betreffenden Konkurrenz. Das Hauptgewicht liegt dabei auf dem ersten Teil der Reform aus dem Jahr 2006. Die Erweiterung der Gesetzgebungskompetenzen für die Landtage eröffnet den Raum für gesetzgeberische Innovationen. Bei der 2009er Reform ist aber bereits wieder der Gedanke einer Korrektur in Richtung eines kooperativen Föderalismus feststellbar<sup>44</sup>. Allerdings ist mit Art. 91d GG ein bemerkenswertes Bekenntnis zu Vergleichsstudien, die gleichermaßen für Transparenz und Qualitätswettbewerb stehen<sup>45</sup>, in diesem Rahmen ins Grundgesetz gelangt<sup>46</sup>. Die Norm ist schon deswegen sehr interessant, weil man wohl sagen muss, dass bei ihr das Bekenntnishafte gegenüber der Substanz der Regulierung deutlich überwiegt<sup>47</sup>.

Vieles spricht dafür, dass die Föderalismusreformen durch Verlagerung von Gesetzgebungskompetenzen auf die Länder zu einer neuen Unübersichtlichkeit geführt haben. Im Versammlungs- und im Beamtenrecht haben die Länder die Möglichkeiten zu neuen Akzentsetzungen. Allerdings sind gerade diese beiden Bereiche sehr stark von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geprägt. Auch haben sich etwa die norddeut-

schen Länder auf ein gemeinsames Modell im Beamtenrecht verständigt. Eine neue Einheitlichkeit hat im Gegensatz dazu auch die Schuldenbremse mit sich gebracht. Insgesamt ergeben sich damit wohl bei weitem keine hinreichenden Unterschiedlichkeiten, um das Bild des unitarischen Bundesstaats bereits über Bord zu werfen.

### 3. Anknüpfungspunkte

Die Anknüpfungspunkte für die jeweiligen Föderalismusbilder sind höchst unterschiedlich, und sie betreffen durchaus nicht nur das Verhältnis der Bundesländer zueinander.

#### 3.1 Die funktionale Perspektive

Stellt man auf die Staatsfunktionen ab, so ergibt sich in Deutschland ein klares Bild. Art. 83 ff. GG übertragen den Ländern grundsätzlich die Aufgabe des Vollzugs der Bundesgesetze. Die Landesverfassungen wiederum ermöglichen die Weiterübertragung auf die Kommunen. Insgesamt kennzeichnet also der Begriff des Vollzugsföderalismus die verfassungsrechtliche Lage wie Staatspraxis gleichermaßen treffend. Der synonym verwendete Begriff des Exekutivföderalismus bringt daneben zum Ausdruck, dass es die Landesregierungen sind, die an der Gesetzgebung im Bund – insbesondere über den Bundesrat – teilnehmen. Regierung und Verwaltung in den Ländern können durch ihren Einfluss auf Entstehung und Vollzug des Bundesrechts die wichtigsten Staatsaufgaben nachhaltig prägen. Die Landtage spielen dabei, mit anderen Worten, allenfalls eine indirekte Rolle – insbesondere die eines Kontrollorgans der Regierung.

Der prägende Einfluss der Exekutive darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Verwaltung eines Bundeslandes das einmal zustande gekommene Bundesgesetz wortgetreu vollziehen muss, auch wenn vielleicht die Landesregierung im Bundesrat gegen das Gesetz argumentiert und gestimmt hat. Warum dies in der Praxis nicht häufiger zu Problemen führt, lässt sich eigentlich nur vermuten: Eine Möglichkeit liegt darin, dass die Gesetzestreue der Landesverwaltungen soweit reicht, dass auch solche Gesetze nicht nur wort-, sondern auch sinnetreu angewendet werden. Denkbar ist aber auch die andere Variante, dass nämlich der Gesetzesvollzug doch höchst unterschiedlich gehandhabt wird, dies von einer wenig ausgeprägten Aufsicht aber nicht weiter bemerkt wird. Die im politischen Raum für recht kurze Zeit geführte Diskussion um die Verlagerung der Zuständigkeit zum Vollzug des Steuerrechts von den Ländern auf den Bund bildet hier eine Ausnahme. Sie hat allerdings gezeigt, dass durchaus ein gewisses Misstrauen besteht, ob die Regelungen überall mit der gleichen Akribie angewendet werden. Das System der Steuerverteilung und des Finanzausgleichs bietet im Ergebnis zweifellos einen wirtschafts- und finanzpolitischen Anreiz, auf die Eintreibung von Geldern, die in dem jeweiligen Land ohnehin nur zu einem geringen Teil verbleiben, im Interesse der Förderung des Wirtschaftsstandorts zu verzichten.

Interessanter Weise wird der Vollzugsföderalismus kaum mit der Tatsache in Verbindung gebracht, dass bei den Ländern nicht nur der Schwerpunkt der Exekutivfunktion, sondern auch der Judikative liegt. Auch Rechtsprechung sorgt dafür, dass Rechtsnormen in der Praxis wirksam werden. Die Reformen im Rechtsmittelzulassungsrecht haben dazu geführt, dass nur noch ein geringer Prozentsatz der Verfahren mit einer materiellen Ent-

scheidung eines Bundesgerichts endet. Auch hier ist die Grundannahme der Föderalismusdiskussion ganz offensichtlich, dass die Anwendung der Bundesgesetze zuverlässig erfolgt, so dass eine Kontrolle des Bundes nicht unbedingt notwendig ist.

### 3.2 Die sektorale Perspektive

Den Aspekt des Wettbewerbs, der wohl die meisten positiven Assoziationen weckt, findet man bei einer sektoralen Betrachtungsweise. Diese ermöglicht die Vorstellung eines Wettbewerbs der Ideen und um die beste Lösung für alle denkbaren Herausforderungen. Im Hintergrund schwingt die Äußerung Friedrich von Hayeks vom Wettbewerb als einem Entdeckungsverfahren mit. Die Länder können bestehende Spielräume – insbesondere im Bereich der Gesetzgebung – dafür nutzen, neue Regelungsmodelle zu entwickeln. Es gilt nicht zuletzt in der Diskussion über die Funktion des Föderalismus als einer der größten Vorteile von Bundes- im Vergleich zu Einheitsstaaten: Unterschiedliche Gesetzgeber können ihre Kreativität entfalten, möglicherweise auch innovative Regelungsexperimente durchführen<sup>48</sup>. „Ein wirksamer Föderalismus lebt“ in dieser Perspektive „auch von Anregung, Profilierung und Konkurrenz auf horizontaler Ebene, so daß daraus eine immer bessere, nützlichere Aufgabenerfüllung für die Bürger hervorgeht“<sup>49</sup>. Dabei erweist sich auch als Vorteil, dass eventuelle Misserfolge nicht im ganzen Bundesstaat, sondern in einem begrenzten Gebiet, also „mit begrenzter Folgewirkung“<sup>50</sup> eintreten.

Die daraus folgende Forderung deckt sich mit jener, die im Rahmen der Föderalismuskommission I im Jahr 2006 wirksam wurde, nämlich der nach größeren Gesetzgebungskompetenzen für die Landtage. Diese sind ganz unbestritten die Verlierer der Entwicklung hin zu einem Exekutivföderalismus. Weniger unumstritten waren und sind die Abhilfemöglichkeiten. Ob etwa das von einer sehr detaillierten verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung geprägte Versammlungsrecht gerade das richtige Experimentierfeld ist, mag man bezweifeln. Auch in dem Zuständigkeitsfeld der Länder par excellence, der Bildungspolitik, werden Unterschiede außerhalb der eher theoretischen Föderalismusdiskussion oftmals als etwas Hinderliches empfunden. Wohl verbucht jede Landesregierung die Aussagen der PISA-Studie und vergleichbarer Untersuchungen gerne als Erfolge ihrer ganz speziellen Bildungspolitik. Die Möglichkeit von Vergleichsstudien in diesem Bereich hat man immerhin ausdrücklich in Art. 91b Abs. 2 GG festgeschrieben – und zwar schon bevor im Rahmen der Föderalismusreform II ein generelles Bekenntnis zu Vergleichsstudien im Bundesstaat in Art. 91d GG aufgenommen wurde. Der Wettbewerb der Konzepte ist also durchaus rechtlich wie auch faktisch etabliert. Dennoch hat die Klage, dass unterschiedliche Systeme die Mobilität behindern und damit ökonomisch höchst problematisch sind, zweifellos ihre Berechtigung. Gerade Familien mit schulpflichtigen Kindern erfahren Unterschiedlichkeit als ein Argument gegen einen Umzug in ein anderes Bundesland. Nicht übersehen werden sollte zudem, dass „auch der kooperative Föderalismus (...) von wechselseitigem Lernen im gemeinsamen Erfahrungsaustausch, von einem Wettbewerb der Ideen, von der beständigen Suche nach den besten Problemlösungen, von konstruktiver Kritik, von flexibler Alternativengenerierung und von etwa in gemeinsamem brain-storming freigesetzter Kreativität“ lebt<sup>51</sup>.

Zweifellos wird der Wettbewerb der Systeme am ehesten von den Gewinnern desselben als Leitbild akzeptiert. Auch ist ein Wechsel vom schwierigen in das leichtere System natürlich wesentlich weniger problematisch als der umgekehrte. Insgesamt dürfte hier die

Akzeptanz in der Bevölkerung aber auch in den Ländern, die in solchen Vergleichsstudien erfolgreicher abschneiden, nicht allzu hoch sein. Dass dies so ist, wird deutlich an der doch recht häufigen Verwendung des Wortes „Kleinstaaterei“<sup>52</sup>. Wer immer sich kritisch gegen den Wettbewerb der angewendeten innovativen Konzepte wenden möchte, kann auf dieses Wort zurückgreifen, um die systemgerecht entstehenden Unterschiede negativ zu beschreiben. Der „Wettbewerb der Ideen“ und die „Kleinstaaterei“ sind somit zwei unterschiedliche Begriffe für dasselbe Phänomen. Während das eine durchaus als Leitbild taugt, wird mit der Verwendung des anderen auf eine stark delegitimierende Wirkung abgezielt.

Interessanter Weise spielt bei diesen Überlegungen der Wettbewerb der Verwaltungssysteme eine allenfalls untergeordnete Rolle. Hier zeigt sich wiederum das Bild, das die Verfassungsdogmatik vom Verwaltungshandeln zeichnet. Danach geht es um die – bloß – vollziehende Gewalt, womit begrifflich angedeutet wird, dass keine eigenen Akzente erwartet werden, sondern allenfalls die Anwendung der von der Legislative in Gesetzesform geschriebenen Regeln und die Umsetzung der darin festgehaltenen Wertungen. Spricht man hier von kreativen Lösungen, so ergibt sich wohl allzu leicht die Assoziation, dass man es mit der Gesetzesbindung nicht mehr so genau nehme. Insgesamt bleibt damit die Diagnose, dass das Leitbild eines Wettbewerbs der Ideen allenfalls in Ansätzen in der deutschen Rechtsordnung verankert ist. Auch dieses Wenige könnte allerdings sogar noch mehr sein, als das in der deutschen Mentalität verwurzelte.

### 3.3 Die finanzielle Perspektive

Die größten Kontroversen über das Föderalismusbild entstehen im Kontext von Entscheidungen über die Finanzausstattung. Anders als bei der sektoralen oder der funktionalen Perspektive geht es hier um Verteilungsfragen. Grundsätzlich können die einen nur dann mehr bekommen, wenn die anderen im Ergebnis weniger haben – auch wenn diese Konflikte bei der Ausgestaltung des horizontalen Finanzausgleichs in der Praxis oftmals durch Erhöhung des Anteils des Bundes gelöst wurden. Es geht in dieser Konstellation also nicht um eine immaterielle Konkurrenz um die besten Ideen, sondern um einen harten Wettbewerb um knappe finanzielle Ressourcen. Mit dem Wettbewerbsföderalismus wird ein geringeres Finanzausgleichsvolumen assoziiert und, wie oben bereits angesprochen, entsprechende politische Forderungen mit diesem Bild unterfüttert. Dahinter steckt die Überlegung, dass in einem wettbewerblichen System jeder „seines Glückes Schmied“ ist und ein Ausgleich der Folgen des Wettbewerbs letztlich nichts anderes ist als eine Wettbewerbsverzerrung. Eine gewisse moralische Aufladung erfolgt über den Gedanken der „Meritocracy“: Danach soll derjenige, der in einem solchen System mehr hat, dieses auch verdienen, so dass ein Ausgleich der Unterschiede in dieser Perspektive sogar regelrecht „unfair“ erscheint. Als eine – sehr vorsichtig formulierte – Anleihe des Bundesverfassungsgericht an diesen Gedanken mag man den Hinweis werten, dass das „Gebot, die unterschiedliche Finanzkraft der Länder nur angemessen und ohne Nivellierung auszugleichen, (...) eine Verkehrung der Finanzkraftreihenfolge unter den Ländern im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs“ verbiete<sup>53</sup>.

Wer ein größeres Ausgleichsvolumen möchte, setzt dem Leitbild des Wettbewerbsföderalismus das Postulat der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse gegenüber. Schon nach der Wiedervereinigung bestand der Eindruck, dass sich die Vorstellung einer Ein-

heitlichkeit nicht mehr uneingeschränkt aufrechterhalten lassen würde. Dennoch schreckte man davor zurück, die Formulierung vollständig aus dem Grundgesetz zu streichen. Erhalten geblieben ist sie in Art. 106 Abs. 3 Nr. 2 GG. Demgegenüber wurde bei der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz in Art. 72 GG die Formulierung ersetzt durch jene der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“, mit welcher der Bund die Annahme einer eigenen Gesetzgebungskompetenz begründen kann. Das Bundesverfassungsgericht hat in Anbetracht dieser verfassungspolitischen Entscheidungen die Voraussetzungen für die Annahme einer Bundeskompetenz deutlich erhöht<sup>54</sup>. Wie auch bei der Kompetenzvorschrift des Art. 72 Abs.2 GG mit der Formel der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ muss man für die Finanzverfassung sagen, dass die Norm, in der sich die Regelung findet, mit der Verteilung des Umsatzsteueraufkommens eine zu enge Frage regelt, als dass man darauf ein Leitbild stützen könnte<sup>55</sup>. Zu den weitergehenden Fragen der Finanzverteilung im deutschen Bundesstaat enthält sie sich einer ausdrücklichen Aussage.

In jedem Fall soll der Gedanke des Wettbewerbsföderalismus eine Art Trumpfkarte gegen die Generalisierung des Postulats der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse bilden. Politisch ist es zweifellos klug, den eigenen Wählern deutlich zu machen, dass man es unter Führung dieser Regierung zu einem wirtschaftlichen Erfolg gebracht hat, der anderen – möglicherweise anders regierten – Bundesländern fremd ist. In rechtlicher Hinsicht würde sich so ein Gegengewicht zu dem Aspekt bieten, der das Finanzausgleichsrecht letztlich immer dominiert hat.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich bislang einer Entscheidung für das eine oder das andere Leitbild enthalten. Der wohl einzige Anknüpfungspunkt für ein solches findet sich in einer Entscheidung zum Länderfinanzausgleich aus dem Jahr 1992. Das Gericht musste über Hilfsleistungen an die Bundesländer mit extremer Haushaltsnotlage, in diesem Fall Bremen und das Saarland, entscheiden. Dabei stellte es nicht auf die speziellen Regeln zum Länderfinanzausgleich ab, sondern argumentierte auf einer grundsätzlichen Ebene. Aus solchen grundsätzlichen Erwägungen leitete es Pflichten zur Unterstützung von besonders unter Finanzierungsproblemen leidenden Bundesländern her: Im Fall der extremen Haushaltsnotlage eines Landes sei „das bundesstaatliche Prinzip als solches berührt“<sup>56</sup>. Bund und Länder seien „im bündischen Einstehen füreinander dem von der extremen Haushaltsnotlage betroffenen Bundesglied zum gemeinsamen Beistand verpflichtet“<sup>57</sup>. Im Wesentlichen handelt es sich um das, was erst seit der Euro-Rettung in den Alltagssprachgebrauch eingegangen ist: eine klassische „Bail-out-Klausel“. Aus ökonomischer Sicht liegen die Probleme mit einer solchen auf der Hand: Wenn andere haften, fehlt tendenziell der eigene Anreiz zu sorgfältigem Wirtschaften, da man nicht mehr davon ausgehen muss, die negativen Konsequenzen des eigenen Verhaltens tatsächlich auch zu tragen. Es handelt sich also in gewisser Weise um das Gegenteil einer „Meritocracy“. Die „Erfolgreichen“ werden in Haftung genommen für die Rettung der Verlierer einer Entwicklung.

Das Gericht hatte am Beispiel des Landes Berlin die Möglichkeit, diese Rechtsprechung erneut zu überprüfen. Der zwischen den Jahren 1992 und 2007 geänderte Zeitgeist führte nicht etwa zu einer ausdrücklichen Veränderung der Rechtsprechung: „Weil und soweit Situationen“ einträten, „in denen die verfassungsrechtlich gebotene Handlungsfähigkeit eines Landes anders nicht aufrecht zu erhalten“ sei, sei „bundesstaatliche Hilfeleistung durch Mittel zur Sanierung als ultima ratio erlaubt und dann auch bundesstaatlich geboten“<sup>58</sup>. Liest man die Berlin-Entscheidung aber in unmittelbarer Gegenüberstellung mit der Entscheidung zu Bremen und dem Saarland, so meint man dennoch, dass das ak-

tuellere Leitbild des Wettbewerbsföderalismus einige Wirkungen hatte<sup>59</sup>. So werden Saniierungszuweisungen mit einem „strenge(n) Ultima-Ratio-Prinzip“ verbunden, das insbesondere fordere, „dass die eigenen Handlungsmöglichkeiten des Landes ausgeschöpft“ seien<sup>60</sup>. „Insoweit“ unterliege „das Land einer Darlegungs- und Begründungslast“<sup>61</sup>. Wurden bei Bremen und dem Saarland vor allem die Nöte der Länder dargestellt, dominieren jetzt Überlegungen, was ein ausgleichsberechtigtes Land tun müsse und Berlin im Speziellen noch tun könne<sup>62</sup>.

## 4. Erkenntnisse für das Verständnis des deutschen Bundesstaats

Die zum Zwecke der Analyse gemalten Föderalismusbilder zeigen eine Wirklichkeit, die es so nicht gibt. Egal welches Identitäten beschreibende Adjektiv man dem Wort „Föderalismus“ beifügt – es lassen sich immer Konstellationen finden, in denen staatliche Aktivitäten erforderlich sind, die darunter nicht zu subsumieren sind. Nicht umsonst findet auch in den Staaten, die in der internationalen Wahrnehmung als wettbewerbsföderalistisch eingeschätzt werden, Kooperation statt, wie umgekehrt der Wettbewerb zwischen Staaten und Regierungen auch in solchen Systemen besteht, die sehr viel stärker von Zusammenarbeit geprägt sind. Dennoch wird im deutschen Bundesstaat auf absehbare Zeit der Wettbewerb zwischen den Bundesländern Teil eines aktuellen Leitbilds sein; dafür werden die Geberländer des horizontalen Finanzausgleichs sorgen. Zu verlockend ist es, die Forderung nach einer finanziellen Entlastung mit einem Leitbild zu untermauern, das sogar noch die Möglichkeit zur Darstellung eigener Erfolge bietet. Dabei ergeben sich verschiedene Probleme, die ein Leitbild nicht lösen kann.

### 4.1 Wettbewerb und Fehlanreize

Wettbewerb kann und muss man nicht verordnen. Er besteht zwangsläufig immer dann, wenn notwendige Ressourcen knapp sind und es mehr als einen Akteur gibt, der gerne auf diese zugreifen möchte. Auch die bloße Möglichkeit zur Profilierung einer Regierung reicht aus, um eine kompetitive Situation zu schaffen. Demokratien sind Wettbewerbsordnungen, in denen die politischen Akteure jede Möglichkeit der Profilierung nutzen, um sich in der Konkurrenz zu anderen Parteien oder auch gegenüber innerparteilichen Konkurrenten zu behaupten. Das heißt auch, dass es die jeweilige Regierung als eine Art Niederlage betrachtet, wenn „ihr“ Bundesland in Kennzahlenvergleichen egal welcher Art schlecht abschneidet – unabhängig davon, ob diese wirklich aussagekräftig sind. Es ist bekannt, dass stets nur die „Verlierer“ Zweifel an deren Aussagekraft öffentlich aussprechen. Die Gewinner sind von der Richtigkeit der Ergebnisse immer überzeugt, so dass man von ihnen nicht erwarten kann, in den Chor der Kritiker einzustimmen.

Auch wenn man die Aussagekraft derartiger Untersuchungen bezweifeln kann, so ist damit nicht unbedingt ein Fehlanreiz verbunden. Überhaupt ist bei der Diagnose des Vorliegens solcher Fehlanreize Vorsicht geboten. Natürlich führt ein hohes Ausgleichsniveau im Länderfinanzausgleich nicht dazu, dass Landesregierungen kein Interesse an der Förderung einer gesunden wirtschaftlichen Entwicklung haben<sup>63</sup>. Selbstverständlich besteht der politische Wettbewerb um gute Wachstums- und Arbeitsmarktzahlen ganz unabhängig von den daraus folgenden Einnahmen. Der partielle Wegfall des einen Ziels der Ein-

nahmeerzielung führt nicht dazu, dass die anderen – Wirtschaftswachstum, Arbeitsplätze – ihre Wirkung verlieren würden. Insofern geht die mit Blick auf das Ausgleichsniveau im Länderfinanzausgleich formulierte Sorge, wenn sich „Leistung nicht mehr“ lohne, werde „alsbald auch nicht mehr geleistet“<sup>64</sup> ins Leere. Uneingeschränkt plausibel ist die These von der negativen Anreizstruktur im Bereich der Steuererhebung und bestimmter ordnungsrechtlicher Anforderungen. Dass mangels Verbleib von signifikanten staatlichen Einnahmen ein Anreiz besteht, Standortpolitik als Verzicht auf Betriebsprüfungen zu betreiben, ist zweifellos höchst problematisch. Auch hier ist allerdings die bundesstaatlich problematische nicht mit einer rechtswidrigen Struktur gleichzusetzen. Solange keine bestimmte Zahl von Betriebsprüfungen pro Jahr vorgeschrieben ist und die Verwaltung das Recht zuverlässig anwendet, wird man von einer dysfunktionalen, nicht aber damit auch notwendigerweise von einer rechtswidrigen Verhaltensweise sprechen müssen. Das sprichwörtliche „Race to the Bottom“ bei den Standards des Rechtsvollzugs ist daher vor allem im Interesse der Integrität des Bundesstaats vermeidenswert. Der deutsche Exekutivföderalismus lebt davon, dass kein Zweifel an der ordnungsgemäßen Vollziehung des Bundesrechts durch die Länder besteht. Dies zeigt mustergültig die Formulierung in Art. 83 GG, wonach die Länder die Bundesgesetze regelmäßig als eigene Angelegenheiten ausführen.

Wenn also Wettbewerb immer besteht und man auch weiß, dass ein bestimmtes Maß an Kooperation notwendig ist, stellt sich nur noch die Frage, was sinnvolle Regeln sind, um die Konkurrenz nicht zu einer ruinösen, sondern zu einer produktiven zu machen. Umgekehrt darf Kooperation nicht dazu führen, dass die Verantwortlichkeit für die jeweiligen Entscheidungen überdeckt wird. Besonders problematisch erscheint die in Deutschland verbreitete Fixierung der Diskussion auf den Bereich des Finanzausgleichs. Leitbilder haben hier also ihren Sinn, verdecken aber die eigentlich zentrale Frage.

## 4.2 Wettbewerb und seine Verlierer

Die Diskussion in Deutschland leidet ganz offensichtlich darunter, dass nicht die produktive, vielleicht auch spielerische Seite des Wettbewerbs betont wird, sondern der Fokus auf dem Gewinnen und Verlieren liegt. Besonders offensichtlich ist das im Bereich des Finanzausgleichs. Genauso wie die finanzstarken Länder die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse als Konzept ablehnen, müssen die finanzschwachen den Wettbewerbsföderalismus fürchten, weil damit eine Absenkung des Ausgleichsniveaus verbunden wird. Auch die Vergleichsstudien werden in der öffentlichen Wahrnehmung oftmals unter dem Gesichtspunkt von Sieg oder Niederlage gewertet, wofür die anderen „erfolgreicheren“ Länder, aber natürlich auch die Opposition „zu Hause“ sorgt. Dabei erweist es sich auch als Problem, dass die Ausgangslagen in den verschiedenen Bundesländern sehr unterschiedlich sind. Dies ist schon strukturell im Grundgesetz angelegt, sind doch die Stadtstaaten von vornherein in wesentlicher Hinsicht anders als die Flächenländer. In vielen Studien müsste man sie eher mit den Großstädten in den anderen Ländern als mit diesen selbst vergleichen. Das alles spricht nicht gegen einen Wettbewerb. Es erweist sich aber als großes Problem, dass das Leitbild im Kontext einer politischen Absicht entstanden ist, bei der es um die materielle Basis der jeweiligen Länder ging.

### 4.3 Wettbewerb und Drittbetroffenheit

Leitbilder dienen auch zur Charakterisierung einer Alternative zu einem bundesstaatlichen System, dessen Ausgestaltung als defizitär empfunden wird. Allerdings darf die Suggestivkraft solcher Vorschläge nicht über die Tatsache hinwegtäuschen, dass der Teufel auch hier im Detail steckt und viele der bei konsequenter Umsetzung des Modells entstehenden Probleme nicht gelöst und vielleicht auch nicht lösbar sind. Die Diskussion um die europäische Schulden- und Finanzkrise hat gezeigt, dass Insolvenzen von Staaten<sup>65</sup> nicht leicht durchzuführen sind. Das gilt wohl auch für die deutschen Bundesländer. Bislang ist als Ausweg aus einer dauerhaften Leistungsschwäche daher in der Regel die Länderneugliederung angesprochen worden<sup>66</sup>. Wer allerdings mit diesen Ländern fusionieren sollte, wird faktisch gerne mit dem Hinweis auf räumliche Nähe beantwortet. Rechtlich wie auch rechtspolitisch ergeben sich aber erhebliche Probleme, wenn man das Land Niedersachsen zu einem Zusammenschluss mit Bremen, Rheinland-Pfalz zu einem mit dem Saarland bewegen möchte. Unter dem gegenwärtigen Art. 29 GG gibt es dafür keine Handhabe. Eine andere verfassungsrechtliche Regelung müsste jedenfalls die damit einhergehenden finanziellen Fragen in einer Weise lösen, die den „aufnehmenden“ Ländern zumutbar ist. Der aus dem Bundesstaatsprinzip folgende Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens<sup>67</sup> bindet auch den verfassungsändernden Gesetzgeber.

## 5. Schluss

Muss der deutsche Föderalismus also ohne aussagekräftiges Leitbild auskommen? Vielleicht sollte man damit beginnen festzuhalten, dass er dies durchaus kann. Die bisherigen Diskussionen darüber haben den Zweck, den Leitbildprozesse in Organisationen haben sollen, mindestens verfehlt, in vielen Fällen sogar eher das Gegenteil bewirkt. Es hat wohl niemand den Eindruck, dass die Identifizierung mit dem Gesamtsystem, die Selbstvergewisserung der Elemente des Bundesstaats damit gefördert worden sei. Eher hat sich im Gegenteil dadurch eine Zuspitzung von Konfliktlinien ergeben. Ein sinnvoller Leitbildprozess sollte die Vielfalt des Landes betonen und die finanziellen Aspekte weniger stark gewichten. Solidarität mit Ostdeutschland – und darum geht es beim Länderfinanzausgleich ganz überwiegend – dürfte jedenfalls bis zum Auslaufen des Solidarpakts II im Jahr 2019 von einer Mehrheit der Bevölkerung als Regelungsziel akzeptiert werden. Im Übrigen wird der solidarische Bundesstaat mit dem bündischen Prinzip des Einstehens füreinander als Schlagwort keine geringere Akzeptanz erfahren als die sprichwörtliche Kleinstaaterei, die immer, wenn sie auf die Lebensbedingungen der Bevölkerung Auswirkungen hat, kritisch beäugt wird. Umgekehrt kann man vermutlich die Menschen für eine produktive Konkurrenz eher gewinnen als für einen von Politikverflechtung gekennzeichneten Staat, in dem sich Leistung nicht lohnt.

Zeichnen demnach alle Leitbilder ein jedenfalls in gewisser Hinsicht zutreffendes Bild, so kann man den deutschen Bundesstaat als einen asymmetrischen, kooperativen Exekutivföderalismus bezeichnen, der auf der Grundlage des bündischen Prinzips des Einstehens füreinander für Einheitlichkeit und Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sorgt und dabei im Rahmen eines wettbewerbsföderalen Systems nicht zuletzt aus Furcht vor Kleinstaaterei einen unitarischen Bundesstaat zur Folge hat. Wer immer daraus rechtliche Argumente herleiten beabsichtigt, sollte nicht mit uneingeschränkter Zustimmung rechnen.



## Anmerkungen

- 1 Der Aufsatz geht auf einen Vortrag zurück, den der Verfasser bei einer Feierstunde aus Anlass der Festschriftübergabe an Bundesminister a.D. Prof. Dr. *Edzard Schmidt-Jortzig* am 21.10.2011 in Kiel gehalten hat.
- 2 Zu den verschiedenen Entwicklungsstufen vgl. auch *Mehde* 2005, S. 105 ff.; *Bauer* 2002, S. 839 ff.; zu den verschiedenen Leitbildern ebenda, S. 842 f.; zu Staatsleitbildern: *Beer* 2011.
- 3 *Hesse* 1962.
- 4 *Hesse* 1962, S. 14 ff.
- 5 *Benz* 2003, S. 34; *Mehde* 2005, S. 165 ff; *Renzsch* 2000, S. 42.
- 6 *Bauer* 2002, S. 839.
- 7 BVerfGE 4 ,115 (136).
- 8 BVerfGE 4, 115 (140).
- 9 BVerfGE 4, 115 (140).
- 10 Gesetz vom 18.3.1971, BGBl. I, 206.
- 11 BVerfGE 34, 9 (20 f.).
- 12 Vgl. *Bauer* 2002, S. 840.
- 13 Grundlegend wohl *Scharpf/Reisert/Schnabel* 1976.
- 14 *Scheller* 2008, S. 478.
- 15 Durch Gesetz vom 27.10.1994, BGBl. I, 3146.
- 16 *Schneider* 1998, S. 3759.
- 17 Ständige Rspr. seit BVerfGE 2, 213 [224]: „Die Frage, ob ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht, ist eine Frage pflichtmäßigen Ermessens des Bundesgesetzgebers, die ihrer Natur nach nicht justitiabel und daher der Nachprüfung durch das Bundesverfassungsgericht grundsätzlich entzogen ist“; vgl. auch schon BVerfGE 1, 264 (272 ff.).
- 18 BVerfGE 106, 62, (142) siehe auch unter 3.3.
- 19 BVerfGE 111, 226 (255); 125, 141 (154).
- 20 Die wissenschaftlichen Diskussionen dazu reichen allerdings in die 1980er Jahre zurück, vgl. *Erpenbach* 2010, S. 11; *Hohler* 2009, S. 275.
- 21 Vgl. dazu etwa die Abrechnung der Ausgleichszahlungen zwischen den Ländern für das Jahr 2010: BR-Drs. 551/11, S. 2.
- 22 So etwa der bayerische Staatsminister der Finanzen, *Huber* 1998, S. 71.
- 23 *Arndt* 1998, S. 78.
- 24 BVerfGE 101, 158.
- 25 BVerfGE 101, 158 (213); zu diesem Meinungswandel: *Peffekoven* 1998, S. 82.
- 26 Zur Leitbilddiskussion mit Blick auf den Wettbewerbsföderalismus vgl. *Bauer* 2002, S. 843, 845.
- 27 *Hohler* 2009, S. 274 ff.; vgl. auch *Buscher* 2010, S. 78 ff.
- 28 Vgl. dazu die Zusammenfassung der Argumente der Antragsteller: BVerfGE 101, 158 (198 f.); siehe auch *Erpenbach* 2010, S. 12 ff.
- 29 Vgl. BVerfGE 101, 158 (214 ff.).
- 30 BVerfGE 125, 141 (158).
- 31 *Bauer* 2002, S. 837.
- 32 *Schmidt-Jortzig* 1998, S. 746.
- 33 Zu Reformzielen und -notwendigkeiten vgl. *Meyer* 2008.
- 34 *Seckelmann* 2009, S. 751.
- 35 Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU/CSU und FDP vom 7.3.2006, BT-Drs. 16/813, S. 1; *Häde* 2009, S. 2 bezeichnet die Entflechtung von Zuständigkeiten als „ein Leitmotiv der Föderalismusreform“; kritisch zur Dominanz des Entflechtungsparadigmas: *Scheller* 2008, S. 471.
- 36 Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD vom 7.3.2006, BT-Drs. 16/813, S. 1.
- 37 Vgl. etwa die Formulierung bei *Kesper* 2006, S. 146: „Auflösung von Entscheidungsblockaden im Bundesrat“; vgl. auch *Häde* 2007, S. 16.
- 38 Durch Gesetz vom 28.8.2006, BGBl. I, 2034.
- 39 Vgl. dazu die Aussage bei *Selmer* (2009, S. 1257): „Zweck dieser erneuten Verfassungsänderung war es, Art. 104b GG den Finanzhilfen des Bundes anzupassen, wie sie zuvor in dem als Kernstück des so genannten Konjunkturpaketes II erlassenen Zukunftsinvestitionsgesetzes und der zu seiner Durchführung geschlossenen Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund – Sondervermögen ‚Investitions- und Tilgungsfonds‘ – und den Ländern vorgesehen waren“.

- 40 Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD vom 24.3.2009, BT-Drs. 16/12410, S. 10.
- 41 Ebenda.
- 42 *Seckelmann* 2009, S. 756.
- 43 Nämlich durch die Entscheidung BVerfGE 119, 331, mit der die Zusammenarbeit von Bundesagentur für Arbeit und Kommunen im Rahmen von Arbeitsgemeinschaften für verfassungswidrig erklärt wurde.
- 44 *Selmer* (2009, S. 1260) zeigt sich „verwundert, mit welcher Bedenkenlosigkeit die Föderalismusreform II mit Art. 91c und Art. 91d GG sowie der Neufassung des Art. 104b GG – zuvor von manchen als eine ‚Crux des Bundesstaates‘ angesehen – geradezu eine Rolle rückwärts zu kooperativem Föderalismus und Mischfinanzierung zu signalisieren scheint“. Wie sogleich zu zeigen sein wird, kann man gerade Art. 91d GG durchaus anders verstehen.
- 45 Vgl. *Seckelmann* 2009, S. 754.
- 46 Vgl. dazu *Mehde* 2011, S. 194 f.
- 47 Für *Sichel* (2009, S. 1019) stellt der Artikel „eine rein deklaratorische Norm mit politischen Absichtscharakter dar“.
- 48 Vgl. etwa *Arndt* 1998, S. 77.
- 49 *Schmidt-Jortzig* 1998, S. 749.
- 50 *Schmidt-Jortzig* 1998, S. 750.
- 51 *Bauer* 2002, S. 843 f. (bei Bauer steht „lebt“ in Anführungszeichen).
- 52 Vgl. etwa den Symposiumsbericht von *Küchenhoff* 2007.
- 53 BVerfGE 101, 158 (222); unter Hinweis auf BVerfGE 72, 330 (418 f.), 86, 148 (250).
- 54 Grundlegend: BVerfGE 106, 62 (135 ff.); zur Historie *Erpenbach* 2010, S. 101 ff.; vgl. auch unter 2.2.
- 55 *Hohler* 2009, S. 300 ff.
- 56 BVerfGE 86, 148 (263).
- 57 BVerfGE 86, 148 (265).
- 58 BVerfGE 116, 327 (386).
- 59 Vgl. dazu die Bewertung von *Selmer* (2009, S. 1256) hinsichtlich der Aussagen zu Bundesergänzungszuweisungen gemäß Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG: „Nachdrücklich und in deutlicher Korrektur seiner Entscheidung von 1992 wandte sich das Gericht insbesondere gegen eine bundesstaatliche Überdehnung der Befugnisse und Pflichten des Bundes“; vgl. auch *ders.*, 2007, S. 873.
- 60 BVerfGE 116, 327 (390).
- 61 BVerfGE 116, 327 (390).
- 62 Vgl. *Selmer* 2009, S. 1256.
- 63 So aber offenbar *Huber* (1998, S. 71): „Warum sollte sich (...) ein Land, gleich ob ‚reich‘ oder ‚arm‘, mit einer besonders guten Wirtschaftspolitik hervortun, um damit die Basis für stärker steigende Einnahmen zu schaffen, wenn der Lohn der Mühe anderen zugute kommt. Besteht nicht vielmehr sogar die große Versuchung, anstatt selbst Leistung zu erbringen, die anderen für sich arbeiten zu lassen?“.
- 64 *Arndt* 1998, S. 78.
- 65 Vgl. dazu etwa von *Lewinski* 2011.
- 66 Vgl. etwa *Arndt* 1998, S. 79 f.; in die Richtung auch *Schmidt-Jortzig* 1998, S. 750.
- 67 Vgl. etwa BVerfGE 34, 9 (20).

## Literatur

(Hinweise auf Gerichtsentscheidungen und amtliche Dokumente nur in den Fußnoten)

- Arndt, Hans-Wolfgang*, 1998: Finanzverfassungsrechtlicher Reformbedarf – vom unitarischen Föderalismus zum Wettbewerbsföderalismus, *Wirtschaftsdienst* 78/II, S. 76-80.
- Bauer, Hartmut*, 2002: Entwicklungstendenzen und Perspektiven des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland – Zugleich ein Beitrag zum Wettbewerbsföderalismus, *Die Öffentliche Verwaltung* 55, S. 837-845.
- Beer, Marc*, 2011: Staatsleitbilder, in *Blanke, Bernhard u.a. (Hrsg.)*, *Handbuch zur Verwaltungsreform*. 4. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag, S. 52-60.
- Benz, Arthur*, 2003: Reformpromotoren oder Reformblockierer? Die Rolle der Parteien im Bundesstaat, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 53, B 29-30, S. 32-38.

- Buscher, Daniel*, 2010: Der Bundesstaat in Zeiten der Finanzkrise – Ein Beitrag zur Reform der deutschen Finanz- und Haushaltsordnung (Föderalismusreform), Berlin: Duncker & Humblot.
- Erpenbach, André Frederik*, 2010: Grenzen des Wettbewerbsföderalismus unter Berücksichtigung der Reform zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Frankfurt a.M. u.a.: Peter Lang.
- Häde, Ulrich*, 2009: Entflechtung und Verflechtung – Eine Zwischenbilanz der ersten Stufe der Föderalismusreform, Zeitschrift für Gesetzgebung 24, S. 1-17.
- Hohler, Anne*, 2009: Kooperation statt Kooperation – ein Modell zur Erneuerung des deutschen Bundesstaats? Bestandsaufnahme und Bewertung einer auf Wettbewerb gerichteten Reform des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der Arbeit der Gemeinsamen Kommission des Bundestages und Bundesrates zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung und der Verfassungsänderungen im Juli 2006, Hamburg: Verlag Dr. Kovač.
- Huber, Erwin*, 1998: Reform des Länderfinanzausgleichs?, Wirtschaftsdienst 78/II, S. 71-73.
- Kesper, Irene*, 2006: Reform des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland – Die geplanten Änderungen im Überblick, Niedersächsische Verwaltungsblätter 13, S. 145-158.
- Küchenhoff, Benjamin*, 2007: Föderalismusreform – zurück zur Kleinstaaterei?, Neue Justiz 61, S. 106-108.
- von Lewinski, Kai*, 2011: Öffentlichrechtliche Insolvenz und Staatsbankrott – Rechtliche Bewältigung finanzieller Krisen der öffentlichen Hand, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Mehde, Veith*, 2005: Wettbewerb zwischen Staaten: Die rechtliche Bewältigung zwischenstaatlicher Konkurrenzsituationen im Mehrebenensystem, Baden-Baden: Nomos.
- ders.*, 2011: Die Evaluation von Verwaltungsleistungen, Die Verwaltung 44, S. 179-211.
- Meyer, Hans*, 2008: Die Föderalismusreform 2006 – Konzeption, Kommentar, Kritik, Berlin: Duncker & Humblot.
- Peffekoven, Rolf*: Reform des Länderfinanzausgleichs tut not, Wirtschaftsdienst 78/II, S. 80-83.
- Renzsch, Wolfgang*, 2000: in: Büttner, Thies (Hrsg.), Finanzverfassung und Föderalismus in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 39-59.
- Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz*, 1976: Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts: Scriptor Verlag.
- Schmidt-Jortzig, Edzard*, 1998: Herausforderungen für den Föderalismus in Deutschland – Plädoyer für einen neuen Wettbewerbsföderalismus, Die Öffentliche Verwaltung 51, S. 746-751.
- Scheller, Henrik*, 2008: Politikverflechtung als Funktionsvoraussetzung des Bundesstaates? Zum Umgang mit dem Faktischen in der deutschen Föderalismusdiskussion, dms 1, S. 469-483
- Schneider, Hans-Peter*, 1998: Nehmen ist seliger als Geben. Oder: Wieviel „Föderalismus“ verträgt der Bundesstaat, Neue Juristische Wochenschrift 51, S. 3757-3759.
- Seckelmann, Margrit*, 2009: „Renaissance“ der Gemeinschaftsaufgaben in der Föderalismusreform II?, Die Öffentliche Verwaltung 62, S. 747-757.
- Selmer, Peter*, 2007: Zur Reform der bundesstaatlichen Finanzverfassung – Fragestellungen nach Föderalismusreform und Berlin-Urteil des BVerfG“, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 49, S. 872-880.
- ders.*, 2009: Die Föderalismusreform II – Ein verfassungsrechtliches monstrum simile, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 51, S. 1255-1262.
- Sichel, Christian*, 2009: Informationstechnik und Benchmarking – Neue Gemeinschaftsaufgaben im Grundgesetz, Deutsches Verwaltungsblatt 124, S. 1014-1021.

*Anschrift des Autors:*

Prof. Dr. iur. Veith Mehde, Institut für Staatswissenschaft, Leibniz Universität Hannover, Königsworther Platz 1, 30167 Hannover  
E-Mail: mehde@jura.uni-hannover.de

Michael Böcher

## Wissenschaftsbasierte Politikberatung auf Abruf

Zur Rolle von Ressortforschungseinrichtungen für Ministerien am Beispiel der Politikberatung des Umweltbundesamtes

### Zusammenfassung

Der Beitrag untersucht die Rolle von Ressortforschungseinrichtungen für die wissenschaftsbasierte Politikformulierung von Ministerien anhand des Beispiels des Bundesumweltministeriums und dessen Beratung durch das Umweltbundesamt (UBA). Die Fragestellung lautet, wie die ministerialen Ansprüche an diese Beratung durch die Organisation und Arbeitsweise von Ressortforschungseinrichtungen eingelöst werden. Vor dem theoretischen Hintergrund aktueller Wissenstransfer- und Politikberatungsmodelle wird argumentiert, dass diese Einrichtungen als Schnittstellenorganisationen zwischen wissenschaftlichem und politischem System Aufgaben wissenschaftsbasierter Politikberatung in einer Weise wahrnehmen, die sie für die Politikformulierung von Ministerien und den Politikvollzug unverzichtbar macht. Auf der Basis eines Modells der Ressortforschung, das Ressortforschung als dauerhafte Verbindung zwischen Aufgaben der Forschung, Integration und Verwertung begreift, werden dann konkrete Ressortforschungsprozesse des UBA untersucht. Dabei wird deutlich, dass das von wissenschaftssoziologischen Untersuchungen zur Ressortforschung besonders herausgestellte „Spannungsverhältnis“ zwischen Wissenschaftssystem und Ansprüchen des politischen Systems für die betrachtete Ressortforschungseinrichtung UBA zwar immanent, jedoch nicht zwangsläufig problematisch ist. Zudem ist dieses Spannungsverhältnis für wissenschaftliche Politikberatung allgemein grundlegend. Das Modell der Ressortforschung kann über den konkreten Fall UBA hinaus auch für die Analyse weiterer Ressortforschungseinrichtungen Anwendung finden.

**Schlagworte:** Ressortforschung, wissenschaftliche Politikberatung, Umweltpolitik, BMU, UBA

### Abstract

*Science-based policy advice on call – The role of departmental research organisations for ministries by the example of the Federal Environment Agency’s policy advice*

The article investigates the role of departmental research organisations for the science-based policy formulation of ministries based on the example of the Federal Environment Agency (UBA). The research question is how a ministry’s demands for science-based policy advice can be met by the institutional organization and work of departmental research institutes. Against the theoretical background of current knowledge transfer and policy advice models it is argued that these institutions serve as interfaces between science and the political system and fulfill tasks of science-based policy advice in a way that makes them indispensable for the policy formulation and implementation. A model of departmental research is introduced which understands departmental research as permanent connection between the tasks of research, integration and utilization. The model is then used for the investigation of specific departmental research processes of the Federal Environment Agency (UBA). This model of departmental research can also be useful for the analysis of other departmental research organisations.

**Key words:** Departmental Research, Scientific Policy Advice, Environmental Politics, Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety (BMU), Federal Environment Agency (UBA)

## 1 Einleitung<sup>1</sup>

Ressortforschungseinrichtungen sind als den Ministerien nachgeordnete Institutionen „wissenschaftsbasierter Politikberatung“ (Böcher/Krott 2010) seit einigen Jahren verstärkt in den Fokus der forschungspolitischen sowie nationalen und internationalen wissenschaftlichen Diskussion geraten (siehe für die jüngere deutsche Debatte insb. *Barlösius* 2009, 2010 und *Weingart/Lentsch* 2008 sowie für die jüngste internationale Diskussion z.B. *Gulbrandsen* 2011, *Klenk/Hickey* 2011 und die Beiträge in *Lentsch/Weingart (Hrsg.)* 2011, S. 175 ff.).

Stehen in der forschungspolitischen Debatte aufgrund der (2010 abgeschlossenen) mehrjährigen Evaluierung (*BMBF* 2010, S. 60) aller deutschen Ressortforschungseinrichtungen durch den Wissenschaftsrat (siehe z.B. *Wissenschaftsrat* 2007, 2010) insbesondere Aspekte wie Qualitätssicherung, Aufgabenzuschnitt und Ressourcen der Ressortforschung im Mittelpunkt (*AG Ressortforschung* 2006, *Bundesregierung* 2007), werden – eng verwoben mit diesen Diskussionen – in der Wissenschaftssoziologie und in der politikwissenschaftlichen Forschung verstärkt Anstrengungen unternommen, die institutionellen Eigenheiten von Ressortforschungseinrichtungen zu analysieren.

In der Wissenschaftssoziologie stehen die Besonderheiten von Ressortforschungseinrichtungen als Organisationen, welche sowohl anhand der Funktionsprinzipien des Systems „Wissenschaft“ als auch anhand derer des Systems „Politik“ agieren, und die Diagnose eines daraus resultierenden „Spannungsverhältnisses“ im Mittelpunkt (grundlegend *Hohn/Schimank* 1990, *Weingart/Lentsch* 2008, *Barlösius* 2010). In der Politik- bzw. Verwaltungswissenschaft geht es insbesondere um Fragen der politischen Steuerung und Steuerbarkeit von Ressortforschungseinrichtungen durch die ihnen übergeordneten politischen Ressorts (*Döhler* 2007), wohingegen die institutionellen Eigenschaften und der Einfluss von Ressortforschungseinrichtungen auf politische Prozesse in der seit längerem (wieder-) erstarkten politikwissenschaftlichen Forschung zu wissenschaftlicher Politikberatung bislang keinen großen Niederschlag gefunden haben (Böcher/Krott 2011).<sup>2</sup>

An diesen *politikwissenschaftlichen* Forschungsstand anknüpfend untersucht mein Beitrag die Funktion von Ressortforschungseinrichtungen für die wissenschaftsbasierte Politikberatung von Ministerien anhand des Beispiels des Bundesumweltministeriums (BMU). Dem BMU als oberste Bundesbehörde nachgeordnet (*Bruns* 1998, S. 134f.) leisten hier Ressortforschungseinrichtungen als Bundesoberbehörden (Umweltbundesamt: UBA, Bundesamt für Naturschutz: BfN und Bundesamt für Strahlenschutz: BfS) dauerhaft wissenschaftsbasiert Beratungs- und Vollzugsaufgaben, um das BMU und andere Ressorts auf der Basis aktueller wissenschaftlicher Kenntnisse zu unterstützen bzw. den Vollzug staatlicher Aufgaben evidenzbasiert zu leisten. Dabei soll es nicht um die bereits von *Döhler* (2007) untersuchte Steuerung der Ressortforschungseinrichtungen aus Sicht eines übergeordneten Ministeriums mit Steuerungsinteressen gehen. Vielmehr steht im Mittelpunkt, wie die Ressortforschungseinrichtungen intern agieren und versuchen, den Ansprüchen des Ministeriums gerecht zu werden, indem sie das dauerhafte Spannungsverhältnis durch ständigen Wechsel von Tätigkeiten der Forschung, Integration und Verwertung<sup>3</sup> bearbeiten. Für ein Ministerium wie das BMU stellen Ressortforschungseinrichtungen deshalb politikberatende Einrichtungen ohne Alternativen dar, da sie zum einen durch ihre dauerhafte Institutionalisierung ständigen Zugriff auf wissenschaftsbasierte Politikberatung garantieren. Zum anderen stellt sich die durch Ressortforschungseinrichtungen permanent wahrzunehmende Aufgabe der Integration als gegenüber anderen For-

men und Quellen wissenschaftlicher Politikberatung für Ministerien und deren politische Anspruchslogik als vorteilhaft heraus.

Meine Fragestellung lautet, wie die Ansprüche eines Ministeriums an Institutionen wissenschaftlicher Politikberatung für seine Politikformulierung und den Vollzug staatlicher Aufgaben durch die interne Organisation und Arbeitsweise der entsprechenden Ressortforschungseinrichtungen eingelöst werden. Meine Kernthese lautet dabei, dass vor dem theoretischen Hintergrund von Wissenstransfer- und Politikberatungsmodellen solche Einrichtungen zwischen wissenschaftlichem und politischem System Aufgaben wissenschaftsbasierter Politikberatung in einer Weise wahrnehmen, die sie für die Politikformulierung und den Politikvollzug trotz zahlreicher anderer politikberatender Akteure für Ministerien unverzichtbar macht. Vor dem Hintergrund des Forschungsstandes zur wissenschaftlichen Politikberatung stellen Ressortforschungseinrichtungen ein im Sinne der Interessen der „Nachfrager“ von Politikberatung erfolgreiches Modell dar, da sie die für Politikberatung wichtigen Integrationstätigkeiten institutionell verstetigt leisten können.

Methodisch wurden dabei Quellen und Dokumente ausgewertet sowie auf die allgemeinen Aufgaben der Ämter bezogene Gespräche und Interviews mit der jeweiligen Leitungsebene (u.a. der Präsidentin des BfN und dem Vizepräsidenten des UBA sowie den Fachbereichsleiterinnen und -leitern des UBA und des BfN) geführt. Zudem wurden ausgewählte Arbeitsprozesse durch eine Auswertung interner Quellen (z.B. Ministerialerlasse) und Interviews mit den verantwortlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Rahmen von Fallstudien analysiert. Zwischen- bzw. Endergebnisse des Vorhabens wurden durch zwei Workshops an der Universität Göttingen und am WZB Berlin mit den am Projekt beteiligten und externen Akteuren aus Wissenschaft und politischer Praxis diskutiert. Der vorliegende Beitrag bezieht sich aufgrund des hier zur Verfügung stehenden Raums ausschließlich auf die Ergebnisse zum Umweltbundesamt und will exemplarisch zeigen, wie in dieser speziellen Ressortforschungseinrichtung die Ansprüche des BMU bearbeitet werden, auch wenn die Ergebnisse der Untersuchung zum Bundesamt für Naturschutz ähnliche Mechanismen aufgezeigt haben.

Der Beitrag ist wie folgt gegliedert: Zunächst werden der wissenschaftssoziologische Forschungsstand zur Ressortforschung (Kap. 2) und die politikwissenschaftliche Diskussion zum Transfer wissenschaftlicher Erkenntnisse in die politische Praxis (Kap. 3) knapp resümiert. Auf der Basis dessen wird ein politikwissenschaftliches Modell von Ressortforschung als wissenschaftsbasierte Politikberatung dargestellt (Kap. 4), dessen Bestandteile, die Handlungsbereiche Forschung, Integration und Verwertung sowie das Konzept der Produktionslinien anschließend genutzt werden, um die Tätigkeiten des UBA anhand ausgewählter Fälle zu analysieren (Kap. 5). Das Fazit (Kap. 6) schließlich trifft Schlussfolgerungen hinsichtlich der Fragestellung des Beitrags, wie die Ansprüche eines Ministeriums an Institutionen wissenschaftlicher Politikberatung durch interne Organisation und Arbeitsweise einer entsprechenden Ressortforschungseinrichtung eingelöst werden.

## 2 Der wissenschaftssoziologische Forschungsstand: Ressortforschung im Spannungsverhältnis zwischen politischem und wissenschaftlichen System

In der Wissenschaftssoziologie wird Ressortforschung als eigenständiges Modell wissenschaftlicher Politikberatung charakterisiert, welches durch folgende hauptsächliche Spezifika bestimmt wird (vgl. zu folgendem *Weingart/Lentsch* 2008, S. 169): Ressortforschungseinrichtungen produzieren „forschungsbasierte Beratungsleistungen“ (*Weingart/Lentsch* 2008, S. 170), wobei der primäre Referenzrahmen durch die Aufgaben der jeweils relevanten politischen Ressorts außerwissenschaftlich bestimmt ist. Beratungsleistungen der Ressortforschung werden auf der Basis einer institutionell verstetigten Beziehung zu dem jeweiligen Ressort erbracht. Ressortforschung ist im Anwendungsfeld selbst institutionell angesiedelt (*Schimank* 2005, S. 1).

Ressortforschungseinrichtungen verkörpern daher eine Institutionalisierung ressortbezogener wissenschaftsbasierter Politikberatung (*Böcher/Krott* 2010). Sie sind als Forschungseinrichtungen sowohl Teil des Wissenschaftssystems als auch durch ihre Eigenschaft als bestimmten Ressorts nachgeordnete und weisungsgebundene Einrichtungen Teil des politisch-administrativen Systems bzw. des Systems der Ministerialverwaltung (*Böcher/Krott* 2010, S. 9). Ressortforschungseinrichtungen, auf deren Sachverstand Ministerien rechtlich legitimiert „auf Abruf“ zugreifen können, besitzen eine lange Tradition in Deutschland (*Lundgreen et al.* 1986, jüngst *Philipps* 2011). Für 2010 weist der Bundesbericht Forschung und Innovation des BMBF 39 „Bundeseinrichtungen mit FuE-Aufgaben“ aus (*BMBF* 2010, S. 535), in denen 2007 ca. 19.000 Beschäftigte als Forscherinnen und Forscher (45,5%) oder technisches und sonstiges Personal (54,5%) arbeiten (*BMBF* 2010, S. 500). Die strikte Zweckbezogenheit ihrer Aufgaben hinsichtlich des Wissensbedarfs von Ministerien und anderen Akteuren des politisch-administrativen Systems und ihre Weisungsgebundenheit unterscheiden die Ressortforschung sowohl von der akademischen Forschung als auch von der Industrieforschung mit ihrem rein wirtschaftlichen Verwertungszweck (*Lundgreen et al.* 1986, S. 18).

Die wichtigste These der Wissenschaftssoziologie zur Ressortforschung betont das sogenannte „Spannungsverhältnis“ der Ressortforschungseinrichtungen (*Schimank* 2005, S. 1). Durch ihre Bezüge zu den Eigenheiten der Politik und gleichzeitig zu denen der Wissenschaft befindet sich die Ressortforschung in einem aus der Doppelanbindung resultierenden dauerhaften Spannungsverhältnis zwischen der Handlungslogik wissenschaftlicher Forschung auf der einen und so genannten „außerwissenschaftlichen Leistungsbezügen“ (*Hohn/Schimank* 1990, *Weingart/Lentsch* 2008, S. 170) auf der anderen Seite (*Böcher/Krott* 2011). „Außerwissenschaftliche Leistungsbezüge“ betreffen die in den jeweiligen Errichtungsgesetzen durch den Gesetzgeber festgelegten Aufgaben der Behörden, z.B. Informationsleistungen für staatliche Entscheidungsproduktion auf wissenschaftlicher Grundlage, Dienstleistungen für die Klientel des jeweiligen Ressorts, Kontrollleistungen jeweiliger Politiken und deren Vollzug (*Hohn/Schimank* 1990, S. 302f.). Diese spezielle Aufgabenbezogenheit der Ressortforschungseinrichtungen beschreibt *Barlösius* treffend als „Forschen mit Gespür für politische Umsetzung“ (*Barlösius* 2009). Daraus folge jedoch, dass die jeweils übergeordneten Ministerien versuchen, die Nachfrage nach außerwissenschaftlichen Leistungsbezügen zuungunsten der wissenschaftlichen Leistungsbezüge ihrer Ressortforschungseinrichtungen auszuweiten, infolgedessen die wissenschaftliche Qualität der

Arbeit der Ressortforschungseinrichtungen aufgrund des Wachstums von politisch-administrativen Tätigkeiten in Gefahr gerate (*Hohn/Schimank* 1990; *WR* 2007).

Dieses „Spannungsverhältnis“ zwischen verschiedenen Logiken der Aufgabenwahrnehmung kann daher zu Recht aus wissenschaftssoziologischer Sicht als die Ressortforschung konstituierend bezeichnet werden. Fraglich erscheint mir jedoch, ob dieses ausschließlich negativ bewertet bzw. zwangsläufig zu „Pathologien“ (*Hohn/Schimank* 1990) führen muss, oder ob nicht gerade der in Ressortforschungseinrichtungen institutionalisierte permanente Umgang mit diesem Spannungsverhältnis zur Aufgabenwahrnehmung der Ressortforschungseinrichtungen in der wissenschaftsbasierten Politikberatung beiträgt. Denn Tätigkeiten wissenschaftlicher Politikberatung befinden sich immer in einem Spannungsverhältnis zwischen Wissenschaft und politischer Praxis (siehe unten).

### 3 Politikwissenschaftliche Erkenntnisse zum Erfolg wissenschaftlicher Politikberatung

Aus politikwissenschaftlicher Sicht ist zentral, dass die Aufnahme und Verwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse durch Akteure im politischen Prozess keineswegs zwangsläufig erfolgt. Empirische Forschungen haben die Möglichkeit eines linearen Wissenstransfers zwischen politischer Problemdefinition, Beauftragung und Lieferung wissenschaftlicher Beratung und einer darauf aufbauenden sachrationalen politischen Entscheidung in Frage gestellt (für viele: *Böcher/Krott* 2012, S. 13, *Böcher* 2007, *Lompe* 2006, *Weingart* 2001), da diese Vorstellung nicht der Wirklichkeit und Komplexität politischer Prozesse entspricht (*Böcher* 2007, S. 18, *Pregernig* 2004, S. 2). Vielmehr führt die Politics-Dimension der Politik zu einer Verringerung der Möglichkeit einer rein sachorientierten Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse im politischen Prozess (*Miller* 2009, *Tils* 2006, *Krott* 1997). Im politischen Prozess wollen politische Akteure ihre Interessen verwirklichen und nutzen dabei häufig Expertise selektiv und instrumentell, wenn dies zur Legitimierung ihrer Interessen dient, ohne dass dabei wissenschaftliche Inhalte zwangsläufig eine Rolle spielen (*Müller-Rommel* 1984, *Murswieck* 1994, *Radaelli* 1995, *Boehmer-Christiansen* 1995). Anstatt „objektive“ und politisch anwendbare Fakten zu produzieren, erfüllt wissenschaftliche Politikberatung häufig eine „legitimatorische Funktion“ für die Handlungen politischer Akteure (*Weingart* 2001, S. 143-144), welche sowohl eine Trennung von wissenschaftlichen Fakten und politischen Werturteilen als auch die Möglichkeit objektiver eindeutiger Expertenurteile unwahrscheinlich macht (*Weingart* 2001, S. 144).

Neben der nach wie vor für die Qualität der wissenschaftlichen Politikberatung wichtigen Aspekte der grundsätzlichen Verfügbarkeit und wissenschaftlichen Qualität (*Pregernig/Böcher* 2012) sind es die den politischen Prozess (also die Politics) berücksichtigenden Bedingungen, die für einen erfolgreichen Wissenstransfer wichtig werden, damit Akteure wissenschaftliche Erkenntnisse im politischen Prozess aufnehmen und diese Politikergebnisse beeinflussen (*Krott* 2012, *Böcher/Krott* 2010b). Wissenschaftliche Politikberatung kann dann Einfluss auf politische Prozesse ausüben, wenn ihre Inhalte mit den Handlungsoptionen und -ressourcen politischer Akteure (z.B. Bundesregierung, Verbände, Bürgerinnen und Bürger) abgestimmt sind und die relevanten Akteure, sowohl Unterstützer als auch Gegner bestimmter wissenschaftlich fundierter Problemlösungen, identifiziert und politische Akteu-



re mit zielgruppengerechten Informationen bedient werden (Krott 2012, S. 39). Forschungen zum Transfer wissenschaftlicher Erkenntnisse in die (politische) Praxis betonen daher bestimmte Bedingungen, unter welchen wissenschaftliche Politikberatung im politischen Prozess auf Resonanz durch politische Akteure stößt (Böcher 2007).

Danach geht es zur Steigerung des Einflusses wissenschaftlicher Politikberatung auf politische Prozesse um eine zielgruppengerechte, selektive Auswahl und „Übersetzung“ wissenschaftlicher Erkenntnisse in die interessen- und machtbestimmte Praxis der Politik (Freiburghaus 1989). Kriterien dafür sind *Relevanz und angemessene Vermittlung* der wissenschaftlichen Beratungsinformationen, *Glaubwürdigkeit* und *Legitimation* (Cash et al. 2002, Mitchell et al. 2004). Die *Relevanz* der wissenschaftsbasierten Beratungsinformationen für die Interessen politischer Akteure stellt einen wichtigen Faktor für einen erfolgreichen Wissenstransfer dar (Hey 2009, Mitchell et al. 2004, Cash et al. 2002). Das Kriterium der *Relevanz* bezieht sich auf die durch wissenschaftliche Beratung bereitgestellten Informationen. Diese müssen tatsächlich durch politische Akteure nachgefragt werden, für deren tägliche Arbeit oder Entscheidungen relevant sein und zeitgerecht (wenn die Akteure sie benötigen) übermittelt werden (Cash et al. 2002, S. 4). Wissenschaftlich debattierte Themen sind oft für die politische Praxis (noch) nicht relevant, während aktuelle politische Probleme und geeignete Problemlösungsstrategien häufig nicht wissenschaftlich diskutiert werden (Müller-Rommel 1984). Wirklich relevant ist wissenschaftsbasierte Politikberatung dann, wenn sie rechtzeitig bereit steht und tatsächlich diejenigen Probleme behandelt, für die politische Akteure eine Beratung nachfragen, bzw. die eine so große Bedeutung besitzen, dass das politische Interesse mit der Information geweckt wird (Böcher/Krott 2010). Eine der politischen Praxis angemessene zielgruppenspezifische *Vermittlung* der wissenschaftlichen Politikberatung ist generell wichtig, um Verständigungsbarrieren zwischen Wissenschaft und politischer Praxis zu überwinden (Müller-Rommel 1984, S. 36). Die Anwendung wissenschaftlicher Expertise hängt davon ab, inwieweit es gelingt, ihre Inhalte zielgruppengerecht und spezifisch an den Bedürfnissen der jeweiligen Akteure ausgerichtet über entsprechende Kommunikationskanäle zu vermitteln (Böcher 2007, S. 33). Politische Akteure müssen wissenschaftliche Politikberatungsakteure und -institutionen sowie die durch diese vermittelten Inhalte wissenschaftsbasierter Politikberatung zudem als *glaub- und vertrauenswürdig* empfinden (Cash et al. 2002, S. 4). Zunächst einmal beeinflusst die Qualität der zur Politikberatung angewendeten Forschungsergebnisse deren öffentliche Glaubwürdigkeit. Zur Politikberatung genutzte Forschungsergebnisse sollten den „State of the Art“ reflektieren und unter Nutzung anerkannter wissenschaftlicher Methoden nachvollziehbar erzeugt werden (HM Government 2005).<sup>4</sup> Der Aspekt der *Legitimation* bezieht sich auf die Frage, ob ein politischer Akteur den Beratungsprozess als transparent, unvoreingenommen sowie politisch und prozedural als fair ansieht (Cash et al. 2002, S. 5, Renn 2006, S. 58). Wissenschaftliche Politikberatung für Ministerien kann solchen Standards genügen, indem sie sich am öffentlichen Zweck orientiert und Interessen und Wünsche der Gesellschaft und beteiligter Akteure in den Beratungsprozess integriert und nicht einseitig parteiergreifend die Interessen ganz bestimmter Klientel vertritt (Böcher/Krott 2010, S. 25). Hier geht es zum einen um eine verständliche Wissenschaftskommunikation, aber auch darum, die Erfahrungen und speziellen Wissensbestände politischer Praxis und deren Akteure für den Beratungsprozess nutzbar zu machen (Böcher/Krott 2010, S. 25).

Aufgrund der unterschiedlichen Interessen, Ressourcen und Wissensbedarfe der verschiedenen politischen Akteure kommt es darauf an, die Nachfrage der verschiedenen,

unterschiedlich mächtigen politischen Akteure aktiv mit dem zur Verfügung stehenden Angebot an Politikberatung zu koppeln (Sarewitz/Pielke 2007).

Aus Sicht der Forschung zu einem erfolgreichen Wissenstransfer und zur wissenschaftlichen Politikberatung sind Erkenntnisse der Wissenschaft nur dann relevant im politischen Prozess, wenn sie auf der Basis der genannten Kriterien *Relevanz*, *Glaubwürdigkeit* und *Legitimation* tatsächlich anschlussfähig an die Interessen der Akteure sind und vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Ressourcen und Handlungsoptionen der politischen Akteure in politische Beratung „übersetzt“ werden. Dazu addiert sich die bekannte und breit diskutierte Notwendigkeit der Verwendung einer entsprechenden zielgruppenspezifischen Kommunikationsstrategie und Sprache (Müller-Rommel 1984, Renn 2003), die zwischen verschiedenen Adressaten (Wissenschaft, politische Akteure, Bürgerinnen und Bürger, vollziehende Verwaltung) unterscheidet.

#### 4 Das Modell der Ressortforschung als wissenschaftsbasierte Politikberatung

Welche Funktionen für ein Ministerium übernehmen nun Ressortforschungseinrichtungen vor dem Hintergrund der bislang dargestellten theoretischen Überlegungen? Wie bereits ausgeführt, befindet sich die Ressortforschung institutionell zwischen den Handlungsrationitäten der Systeme „Wissenschaft“ und „Politik“ (Moll/Zander 2006, Lehmann/Rieder 2003, Hirsch Hadorn et al. 2002, Freiburghaus 1989). In einem Modell der Ressortforschung, das vom Autor mitentwickelt wurde (Böcher/Krott 2010, Böcher/Krott 2011, Böcher/Krott 2012)<sup>5</sup>, werden aus Sicht der analytischen Politikfeldanalyse die drei zentralen Funktionen der Ressortforschung wie folgt identifiziert: *Forschung*, *Integration* und *Verwertung*. Daraus abgeleitet ergibt sich folgende allgemeine Definition der Ressortforschung: Ressortforschung stellt die Verbindung von Forschung und Integration und Verwertung dar, wobei sich Inhalt und Ausmaß von Forschung und Integration aus den Anforderungen der Verwertung, das heißt aus den gesetzlich definierten Aufgaben der jeweiligen Einrichtung, ableiten (Böcher/Krott 2010, S. 28).<sup>6</sup>

Ressortforschungseinrichtungen betreiben *Forschung* wie andere Forschungseinrichtungen auch mit dem Ziel, wissenschaftlich gesicherte Erkenntnisse unter Nutzung innerwissenschaftlich akzeptierter Methoden und Standards zu erzeugen (Böcher/Krott 2010, S. 29). Im Unterschied zur akademischen Forschung werden dabei in Ressortforschungseinrichtungen Forschungsfragen jedoch nicht auf der Basis des Standes von Theorien oder von Entwicklungstrends wissenschaftlicher Disziplinen losgelöst von Praxisproblemen ausgewählt. Vielmehr wird nur eine solche Forschung betrieben, die zuvor durch Integrationsleistungen überhaupt als relevant für die Lösung der für eine Ressortforschungseinrichtung relevanten Praxisprobleme ausgewählt wurden (Böcher/Krott 2010, S. 29). Diese zweckbestimmte Ausrichtung der Forschung auf diese Praxisprobleme stellt eine Besonderheit der Ressortforschung dar. Dabei betreiben Ressortforschungseinrichtungen sowohl Eigenforschung als auch extramurale Forschung durch Aufträge an externe Forschungseinrichtungen (dazu auch Vaskovics 1996).

Als *Integration* kann der Prozess der Ausrichtung der Forschung auf ein Praxisproblem mit dem Ziel, dieses zu beschreiben und erfolgreich zu lösen, bezeichnet werden (Böcher/Krott 2010, S. 37). Diese Ausrichtung vollzieht sich dabei in zwei Richtungen: Einerseits wird die Nachfrage der Praxis nach wissenschaftlich fundierten Lösungen ermit-

telt und für die Selektion von Forschungsfragen eingesetzt, andererseits werden wissenschaftliche Forschungsergebnisse nach deren Relevanz für die Praxislösung ausgewählt und zusammengefasst (Böcher/Krott 2010, S. 37). Die Integration verbindet wissenschaftliche Erkenntnisse mit Anforderungen der Praxis, wobei die Vorgaben der Auftrag gebenden Ressorts eine besondere Berücksichtigung finden (Böcher/Krott 2010, S. 37). In ihrem Wissen über Akteure und über die Besonderheiten und Ansprüche der politischen Praxis und Ressortlogik unterscheidet sich die Ressortforschung sowohl von universitärer als auch von anderer außeruniversitärer Forschung (Böcher/Krott 2010, S. 37). Wichtig ist, dass Integration verstanden wird als ein Informationsprozess, innerhalb dessen Informationen über die (häufig auch mutmaßlichen) Ansprüche der politischen Praxis und über Erkenntnispotenziale der Forschung ausgetauscht werden (Böcher/Krott 2012, S. 15). Integration findet innerhalb von Ressortforschungseinrichtungen auch „in den Köpfen“ der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter statt, politische Handlungen erfolgen jedoch erst im Handlungsbereich „Verwertung“.

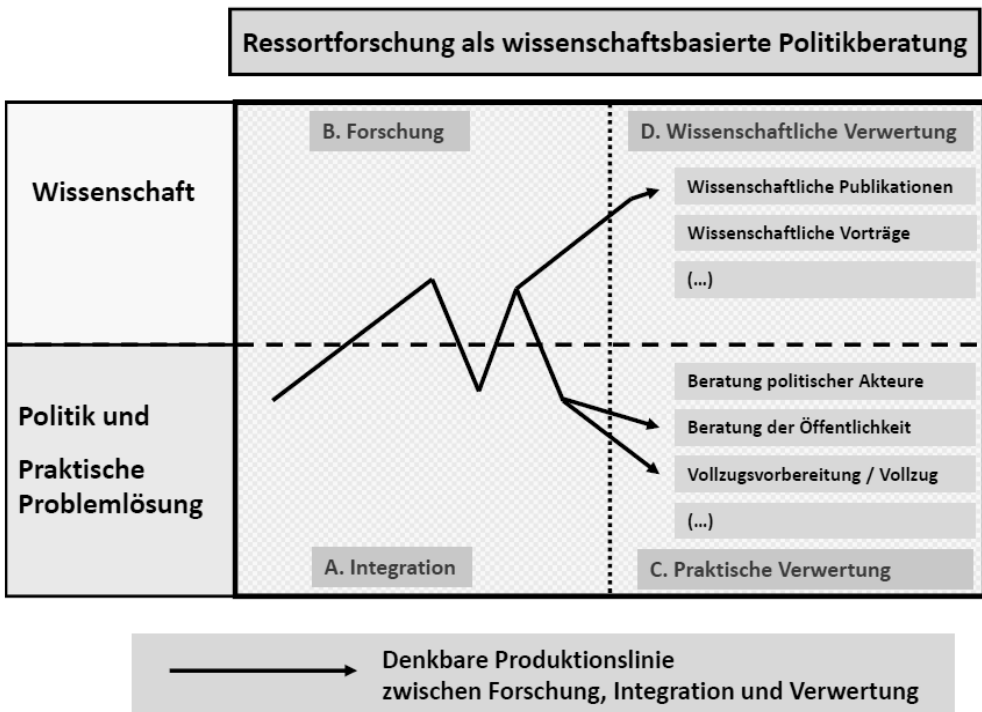
*Verwertung* schließlich bezeichnet die nach außen gerichteten Handlungen der Ressortforschung, die den Informationsstand der Akteure verändern und insbesondere politische Entscheidungen vorbereiten (Böcher/Krott 2010, S. 41). Zur Verwertung gehören auch Vollzugsvorbereitung bzw. der Vollzug und die Beratung der politischen Akteure. Zur Verwertung zählen zum Beispiel Beiträge der Ressortforschung zum wissenschaftlichen Diskurs, hier stellt die Zielgruppe die „Scientific Community“ dar (Böcher/Krott 2010, S. 41). Die verschiedenen Verwertungsprodukte werden durch die gesetzlichen Aufgaben der Einrichtung normiert (Böcher/Krott 2010, S. 41). Im Unterschied zur Integration tritt die Ressortforschungseinrichtung in der Verwertung über bestimmte Handlungen direkt mit Zielgruppen in Kontakt (Übermittlung einer Stellungnahme an das Ministerium, Vortrag im Rahmen einer Praxistagung, Versendung von Bürgerinformationen etc.) oder nutzt Ergebnisse für die eigene weiterführende Arbeit, z.B. Methoden, die die Einrichtungen im Vollzug anwenden (Böcher/Krott 2010, S. 41f.). Das Entscheidende an der Verwertung ist, dass ab diesem Status Produkte der Ressortforschung nicht mehr veränderbar sind bzw. die an ihrer Entwicklung beteiligten Ressortforscherinnen und -forscher keinen Einfluss mehr ausüben können: sie haben die Einrichtung verlassen und befinden sich nun im politischen System.

Der analytische Mehrwert dieser Unterscheidung zwischen Integrationsleistungen innerhalb der Ressortforschung und der Verwertung außerhalb liegt in der nun möglichen Offenlegung und Analyse der internen Besonderheit von Ressortforschungseinrichtungen: Diese leisten Politikberatungsaufgaben, indem sie Praxisansprüche in wissenschaftliche Forschungsfragen übersetzen und umgekehrt Forschungsergebnisse hinsichtlich Fragen der politischen Praxis selektieren. Diese zentrale Tätigkeit von Ressortforschung führt zu integrativen Politikberatungserzeugnissen, die im Idealfall zwei Eigenschaften erfüllen: Sie entsprechen dem wissenschaftlichen Forschungsstand und haben gleichzeitig Relevanz für die politische Praxis (Böcher/Krott 2012, S. 16). Die Trennung von Integration und Verwertung bei der Analyse ermöglicht die genaue Betrachtung auch rein interner Arbeitsprozesse der Ressortforschung: das Forschungsprojekt hat gezeigt, dass es innerhalb der Integration auch Prozesse gibt, die gestoppt werden, bevor es zu Verwertungsprodukten kommt, z.B., wenn ein Zwischenergebnis der Ressortforschung vom zuständigen Ressort nicht als politisch ausreichend relevant betrachtet wird (Böcher/Krott 2010, S. 43). Auch vor dem Hintergrund des Forschungsstandes zu wissenschaftlicher Politikberatung erscheint die gesonderte Betrachtung der Integration hilfreich: denn sie

ermöglicht eine genaue Analyse der „Black Box“ zwischen Wissenschaft und politischer Praxis (Science-Policy-Interface), die im hier vorgestellten Modell als Integration genauer gefasst werden kann.

Diese für Ressortforschungseinrichtungen zentrale interne Wechsel zwischen Aufgaben der *Forschung* und *Integration*, mit dem Ziel, wissenschaftliche und Politikberatungserzeugnisse für die *Verwertung* zu erzeugen, kann mit dem Bild der „Produktionslinien“ sichtbar gemacht werden (Böcher/Krott 2010, S. 43ff.) (Abb.1). Die einzelnen Aufgaben stellen – analytisch betrachtet – jeweils eigene sich voneinander unterscheidenden - Tätigkeiten dar, welche durch die Produktionslinien in Verbindung stehen. Nur die dauerhafte Verbindung aus Forschung, Integration und Verwertung konstituiert Ressortforschung. Mit Hilfe der Produktionslinien können dieser wiederholte Wechsel zwischen den verschiedenen Tätigkeiten der Ressortforschung und die dabei notwendige häufige Grenzüberschreitung zwischen den Logiken der verschiedenen Systeme Politik und Wissenschaft sowie der Anforderungen der verschiedenen Akteure hinsichtlich Verwertungsprodukten sichtbar gemacht werden (Böcher/Krott 2010, S. 27f.).

Abbildung 1: Modell einer Ressortforschung als wissenschaftsbasierte Politikberatung



Quelle: verändert nach Böcher/Krott 2010, S. 27

Die Grafik zeigt eine denkbare Produktionslinie: In der Integration wird innerhalb der politischen Praxis eine Nachfrage nach einer wissenschaftsbasierten Beratungsleistung der Ressortforschung formuliert. Diese wird im Handlungsbereich Forschung durch eine entsprechende Forschungstätigkeit bearbeitet, bevor es in der Integration erneut zu Fragen

kommt, die durch weitere Forschung bearbeitet werden müssen. Aus dem Forschungsprozess entstehen dann Produkte für die wissenschaftliche Verwertung (Publikation) als auch (nach einer erneuten Anpassung an die Ansprüche der politischen Praxis) Produkte der Politikberatung, hier für die Öffentlichkeit und die Nutzung in der Vollzugsvorbereitung.

## 5 Das Umweltbundesamt als Institution wissenschaftsbasierter Ressortforschung im Geschäftsbereich des BMU

Im Folgenden soll anhand des Beispiels Umweltbundesamt vor dem Hintergrund des Modells der Ressortforschung als wissenschaftsbasierte Politikberatung hinsichtlich der Fragestellung dieses Beitrages analysiert werden, wie die Ansprüche und Interessen eines Ministeriums an wissenschaftlicher Politikberatung für seine Politikformulierung und den Vollzug staatlicher Aufgaben durch die Aufbauorganisation und Arbeitsweise der entsprechenden Ressortforschungseinrichtungen eingelöst werden und warum sie für die Politikformulierung von Ministerien und den Politikvollzug unverzichtbar sind. Schließlich soll vor dem Hintergrund des Forschungsstandes zur wissenschaftlichen Politikberatung begründet werden, warum Ressortforschungseinrichtungen aus Sicht der Nachfrager nach Politikberatung ein erfolgreiches Modell wissenschaftsbasierter Politikberatung darstellen.

### 5.1 Grundlegende Aufgaben des Umweltbundesamtes

Das Umweltbundesamt stellt neben dem Bundesamt für Naturschutz (BfN) und dem Bundesamt für Strahlenschutz (BfS) eine der drei Ressortforschungseinrichtungen im Geschäftsbereich des BMU dar. Es wurde 1974 gegründet und stellt mit ca. 1.400 Mitarbeitern die größte der drei Bundesoberbehörden im Geschäftsbereich des BMU dar. Die Aufgaben des Umweltbundesamtes bestehen laut Errichtungsgesetz<sup>7</sup> in der wissenschaftsbasierten Politikberatung des BMU und anderer Ressorts in Bezug auf Umweltschutzfragen, im Aufbau und Führung umweltrelevanter Informationssysteme, im Vollzug von Umweltgesetzen, für die wissenschaftlicher Sachverstand notwendig ist, und in der Aufklärung der Öffentlichkeit in Umweltfragen (UBA 2008, Böcher 2010).

Die Aufgabe des Umweltbundesamtes besteht darin, hinsichtlich der konkreten Problemlösungsnachfrage des BMU und anderer Ressorts eigene Forschung durchzuführen bzw. externe Forschungsvorhaben zu initiieren und zu steuern (Tätigkeitsbereich: *Forschung*). Die Forschungsergebnisse werden in Bezug auf die verschiedenen Zielgruppen (Akteure in der Ministerialverwaltung des BMU oder anderer Ministerien, die Öffentlichkeit, Umweltverbände, Industrie, Medien, Bürgerinnen und Bürger usw.) ausgewertet und für die Verwertung spezifisch aufbereitet (Tätigkeitsbereich: *Integration*). Verwertungsprodukte (Tätigkeitsbereich: *Verwertung*), die das Haus verlassen, können Stellungnahmen für das Ministerium oder verschiedene Formen von Publikationen (Broschüren, Pressemitteilungen, Informationen im Internet, wissenschaftliche Publikationen) sein. Alle administrativen und wissenschaftlichen Tätigkeiten des UBA dienen zweckbestimmt den durch den Gesetzgeber definierten Aufgaben: das UBA betreibt Forschung nur insoweit, wie sie der Erfüllung seiner Aufgaben wissenschaftliche Unterstützung von Ministerien, Vollzug oder Vollzugsvorbereitung und Information der Öffentlichkeit dient.

Hierin unterscheidet sich das UBA von anderen Forschungseinrichtungen wie Universitäten. Welche Forschungsprojekte tatsächlich durchgeführt werden, wird dabei im jährlichen Umweltforschungsplan (UFOPLAN) festgelegt, der zwischen BMU und UBA koordiniert wird und über den das BMU entscheidet. Neben den längerfristigen Forschungsprojekten muss das Umweltbundesamt das BMU und andere Ministerien (z.B. das Bundesministerium für Gesundheit in Trinkwasserfragen) „auf Abruf“ mit wissenschaftsbasierten Informationen unterstützen. So fordert das BMU das UBA regelmäßig per Erlass auf, bezüglich bestimmter Informationsbedarfe kurzfristig Stellungnahmen abzuliefern. Dies könnte z.B. der Fall sein, wenn im Bundestag eine umweltpolitische Anfrage durch den Umweltminister beantwortet werden muss, deren Bearbeitung durch das BMU aktuelle wissenschaftsbasierte Informationen benötigt.

Neben der wissenschaftsbasierten Politikberatung nimmt das Umweltbundesamt Vollzugsaufgaben wahr, d.h. es ist an der Umsetzung von Gesetzen beteiligt. Dies betrifft beispielsweise Vollzugsaufgaben wie den Emissionshandel, in der Chemikalienpolitik, den Vollzug des Elektro- und Elektronikgerätegesetzes, die Prüfung, Bewertung und das Management des Umweltrisikos von Pflanzenschutzmitteln oder Vollzugsaufgaben beim Wasser-, Trinkwasser- und Gewässerschutz (siehe dazu <http://www.umweltbundesamt.de/uba-info/index.htm>). Zudem besteht eine wichtige Aufgabe des Umweltbundesamtes im Monitoring und der langfristigen Erhebung und Sicherung von umweltrelevanten Daten (z.B. Monitoring von Luftschadstoffen durch ein bundesweites Messnetz).

Die Aufgaben des UBA können also wie folgt resümiert werden (Böcher/Krott 2010, S. 20):

- Kurzfristige Beratung des BMU durch Recherche und/oder Forschung (u.U. Eigenforschung) bei zeitlich drängendem Expertisebedarf
- Langfristige Monitoringaufgaben (flächendeckende Sammlung von Daten, Sekundäranalysen)
- Beauftragung von Forschungsprojekten (FuE-Vorhaben) zur Bereitstellung von Wissen
- Verfügbarmachung und Verbreitung wissenschaftlicher Informationen für gesellschaftliche Akteure und Öffentlichkeit
- Aufgaben im Vollzug der Umweltpolitik

## 5.2 Analyse der Rolle des Umweltbundesamtes anhand des Modells der Ressortforschung als wissenschaftsbasierte Politikberatung

Das Umweltbundesamt leistet Forschungstätigkeiten, die von der Beauftragung/Initiierung durch das BMU im Tätigkeitsbereich *Integration* zum Tätigkeitsfeld Forschung und wieder zurück in die *Integration* führen. Dies geschieht so lange, bis das Produkt in die Verwertung nach außen abgegeben wird. Dieser für die Arbeit des UBA typische wiederholte Wechsel zwischen *Integration* und *Forschung* macht deutlich, dass in einzelne Verwertungsprodukte immer Anteile von Forschung und Integration einfließen.

Ein konkretes Beispiel stellt die vom UBA betriebene Methodenentwicklung in Bezug auf europäisches Abfallrecht (Europäisches Abfallverzeichnis EAV) dar. Im Fall ging es um die Entwicklung biologischer Testverfahren zur ökotoxikologischen Charakterisierung von Abfällen. Ausgangspunkt war, dass eine Bewertung der inhärenten Umweltege-

fährlichkeit von Abfällen (Gefährlichkeitskriterium H14 „ökotoxisch“) zwar Bestandteil der Einstufung von Abfällen in gefährliche und nicht-gefährliche Abfallarten anhand des Europäischen Abfallverzeichnisses bzw. der Abfallverzeichnisverordnung ist, es jedoch gerade für die Bewertung „ökotoxisch“ keine standardisierte Methode gab. Durch Methodenentwicklung und -validierung in europaweiten Ringversuchen konnten normierte Testverfahren und testspezifische Schwellenwerte entwickelt werden, die einen Vollzug des Gefährlichkeitskriteriums H14 erst möglich machen (Böcher/Krott 2010, S. 34). In diesem Beispiel wird deutlich, wie ministeriale Ansprüche an *Integration* in die Forschungsarbeit des UBA fließen: Aus einem konkreten vollzugsbezogenen Wissensbedarf des BMU identifizieren die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des UBA die entsprechende Wissenslücke und leisten die *Integration* von Praxisansprüchen in den Selektionsprozess von Forschungsfragen (Nichtvorhandensein einer entsprechenden wissenschaftlich fundierten Methode), entwickeln in einem Forschungsprozess eine entsprechende Methode und leisten wiederum *Integration* hinsichtlich der Verwendbarkeit der Methode für den Vollzug. Die entwickelte praxistaugliche Methode für den Vollzug des Europäischen Abfallverzeichnisses auf der Basis aktueller wissenschaftlicher Methoden stellt das Verwertungsprodukt in diesem Fall dar. Solche Prozesse im wiederholten Wechsel zwischen Forschung, Integration und Verwertung können die Produktionslinien im Ressortforschungsmodell darstellen.

Ressortforschungsprozesse können auch durch das Umweltbundesamt selbst angestoßen werden: wenn es z.B. auf wissenschaftliche Erkenntnisse stößt, diese als politisch relevant erachtet und diese Relevanz dem Ressort vermittelt, so dass dieses wiederum die Einrichtung beauftragt, ein entsprechendes Ressortforschungsprodukt zu erstellen. Ein solcher Fall konnte im Umweltbundesamt beobachtet werden, als es auf Diskussionen um einen toxikologischen Leitwert für Uran im Trinkwasser der WHO stieß und einen Forschungsprozess hinsichtlich einer Bestimmung eines solchen Leitwertes auf der Basis aktuellerer Humandaten initiierte. In dem beschriebenen Fall nahmen Mitarbeiter des UBA einen Impuls aus der internationalen politischen Diskussion auf, leiteten einen Forschungsprozess ein (Falsifizierung bestehender Daten), erarbeiteten in Prozessen der Integration daraus sowohl eine Publikation für die wissenschaftliche Verwertung (Konietzka/Dieter/Voss 2005) als auch einen Bericht als Praxisverwertungsprodukt für das Bundesgesundheitsministerium als zuständige Fachaufsichtsbehörde. Im weiteren Verlauf produzierten UBA-Mitarbeiter u.a. Verwertungsbeiträge für die Beratung der Öffentlichkeit und der politischen Akteure (z.B. Antworten auf Presseanfragen, TV-Interviews, Beantwortung von Bürgeranfragen, weitere Berichte an das BMG, rasche Beantwortung aktueller Anfragen im Bundestag), für die Wissenschaft (Publikation, Tagungsbeitrag, Vorträge) und für die Vollzugsvorbereitung (Beitrag zur Novellierung Trinkwasserverordnung). Es wurden dabei auch weitere eigene Forschungen angestoßen.

Die Aufgaben des Umweltbundesamtes im Handlungsbereich Forschung bestehen nicht darin, Forschungsfragen losgelöst von Praxisproblemen auszuwählen. Vielmehr soll das Umweltbundesamt mit seinen Forschungsanstrengungen den „State of the art“ derjenigen wissenschaftlichen Theorien, Methoden und Daten garantieren, die zuvor innerhalb von Prozessen der Integration überhaupt als relevant für die Lösung von Praxisproblemen ausgewählt wurden. Die permanente Ausrichtung der Forschung auf ausgewählte Praxisprobleme im Sinne der umweltpolitischen Zielvorstellungen des BMU und die Verortung des Tätigkeitsbereiches der Integration innerhalb einer Forschungsinstitution stellt eine Besonderheit der Ressortforschung dar. Im Forschungsprozess sichert das Umweltbun-

desamt durch verschiedene Maßnahmen (*UBA* 2003) die Berücksichtigung des wissenschaftlichen „State of the Art“, z.B. durch Verfahren der „Guten wissenschaftlichen Praxis“ (*UBA* 2009a, *DFG* 1998, *WR* 2007). Die Forschungsarbeit des UBA ist jedoch immer an der durch das BMU und anderer relevanter Ressorts politisch bestimmten Integration orientiert. Hier finden die Vorgaben der auftraggebenden Ressorts, insbesondere des BMU, besondere Berücksichtigung. Das Umweltbundesamt leistet Integration, indem seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus der Forschungsarbeit Bezüge zur Lösung von politischen Praxisproblemen herstellen. Diese Zusatzleistung zur Forschung unmittelbar mit dem Zweck der wissenschaftsbasierten Politikberatung eines Ressorts ist typisch für Ressortforschungseinrichtungen. Für die Integrationsleistungen im UBA ist die Erfahrung aus der langjährigen Zusammenarbeit und Abstimmung mit den Ministerien und anderen Auftraggebern aus dem politischen Raum von Bedeutung. Aber auch Kenntnisse über die Interessen der Wirtschaft, der Umwelt- und Naturschutzverbände und der Bürgerinnen und Bürger sind wichtig. Zur erfolgreichen Erzielung dieses Zusatznutzens sind die internen Wissensbestände eine wichtige Ressource, z.B. das über Jahre aufgebaute „Branchenwissen“ des UBA, welches entscheidend für die Fortschreibung von Grenzwerten für die Industrie ist. So konnte z.B. für den Fall der Erarbeitung der BREF (Best Available Techniques Reference Documents) auf europäischer Ebene, bei denen es um die branchenspezifische Festlegung der besten verfügbaren Technik zur Emissionsminderung in der Industrie geht, beobachtet werden, wie insbesondere die im UBA vorhandene interne „Branchenkompetenz“ dafür sorgt, dass sehr gute Kenntnisse über die verschiedenen Branchen und ihre Potenziale zur Schadstoffminderung vorhanden sind und dass das UBA auf gleicher Augenhöhe mit der Industrie agieren kann.

Typische Aufgaben der Integration des UBA sind u.a. Formulierung, Bewertung und Auswahl wissenschaftlicher Fragen nach deren Beitrag zur Lösung von Praxisproblemen und Lösungsbedarf der Ressorts, Formulierung des Ressortforschungsbedarfes bei der Initiierung von FuE-Vorhaben, Verfassung von Stellungnahmen für die Ministerien oder EU-Gremien, Verfassung von Stellungnahmen über Ergebnisse von FuE-Vorhaben und deren umweltpolitische Verwertbarkeit für Ministerien, fachliche Beiträge zu Leitungsterminen, z.B. von Ministern oder Staatssekretären, Bearbeitung von Anfragen der Bürgerinnen und Bürger oder anderer politischer Akteure etc. (*Böcher/Krott* 2010, S. 36).

Die Verwertung als Aufgabe des Umweltbundesamtes unterscheidet sich von der Integration dadurch, dass das UBA in der Verwertung mit bestimmten Zielgruppen in Kontakt tritt oder Ergebnisse für die eigene Arbeit weiterführend verwendet. Typische Verwertungsprodukte können dabei sein: Beratung der Bürgerinnen und Bürger durch Broschüren (z.B. „Hilfe! Schimmel im Haushalt“, *UBA* 2005), Übermittlung von Informationen zur Vollzugsvorbereitung (siehe das Beispiel „Uran im Trinkwasser“ weiter oben bzgl. einer Novellierung der Trinkwasserverordnung), Vollzugsprodukte im engeren Sinne (Richtlinien, Methoden wie die erwähnte zur Bestimmung des Gefährlichkeitskriteriums H14, Bescheide) oder Verwertungsprodukte für die Wissenschaft (z.B. Veröffentlichungen).

Die ständig wechselnden Tätigkeiten zwischen den Bereichen Forschung, Integration und Verwertung bilden die Grundlage der wissenschaftsbasierten Politikberatung des UBA. Sie und ihre Abbildung über die Produktionslinien machen zudem deutlich, wie das Spannungsverhältnis der Ressortforschung, das aus der notwendigen gleichzeitigen Erfüllung von Ansprüchen der politischen Praxis und denjenigen der Wissenschaft herührt, in diesen Einrichtungen bearbeitet wird. Dies geschieht durch wechselseitige Aus-



richtung wissenschaftlicher Erkenntnisse auf die Lösung von Praxisproblemen und umgekehrt. Innerhalb dieser wechselseitigen Ausrichtung wird die Einlösung von Qualitätsansprüchen an erfolgreiche Politikberatung relevant. Diese wurden oben mit den Kriterien Relevanz und angemessene Vermittlung der wissenschaftlichen Beratungsinformationen, Glaubwürdigkeit sowie Legitimation bezogen auf die Interessen, Ressourcen und Handlungsoptionen der zu beratenden Akteure beschrieben.

Wie schneiden nun das UBA und seine Beratung hinsichtlich dieser Kriterien bezogen auf ministeriale Ansprüche an wissenschaftsbasierte Politikberatung ab?

Die Eigenschaft des UBA als eine dem BMU nachgeordnete Behörde und seine durch das Errichtungsgesetz definierten Aufgaben leisten einen Beitrag dazu, dass das UBA wissenschaftsbasierte Politikberatung mit *Relevanz* für den politischen Prozess, insb. im Sinne des BMU, erzeugt. Denn eine der zentralen Besonderheiten der Ressortforschungseinrichtungen ist, dass Ministerien unmittelbaren, dauerhaften und kurzfristigen Zugriff auf die Arbeit der Einrichtungen haben. Die – wie eingangs erwähnt mit einer langen Tradition behaftete – Institutionalisierung von Ressortforschungseinrichtungen kann daher als eine Antwort des Staates auf das Relevanzproblem in der Politikberatung angesehen werden. In der Regel sind andere universitäre oder außeruniversitäre Forschungseinrichtungen nicht in der Lage, in gleicher Weise relevante Inhalte auf den konkreten Wissensbedarf eines Ministeriums hin abgestimmt zu erarbeiten, für die mitunter nur wenige Tage zwischen Beauftragung und Lieferung zur Verfügung stehen. Hinzu kommen beim UBA die Erfahrungen der Mitarbeiter mit dem Wissensbedarf der Ministerien und den Ansprüchen an die Form zu erarbeitender Stellungnahmen. In der empirischen Untersuchung des UBA wurde deutlich, wie häufig das BMU sehr kurzfristig Stellungnahmen auf dem aktuellen Wissensstand basierend per Erlass anfordert. Ein Beispiel für diese typische Arbeit in den Einrichtungen konnte im untersuchten Fall „Fluglärm“ beobachtet werden: Hier musste der Mitarbeiter innerhalb von 14 Tagen eine grundlegende Stellungnahme abliefern, die das BMU einforderte, da im politischen Raum zuvor das Thema auf die Agenda geriet. Solche kurzfristigen Stellungnahmen sind für die Tätigkeit des UBA an der Tagesordnung. Für die Relevanz der wissenschaftsbasierten Politikberatung einer Ressortforschungseinrichtung wie dem UBA ist es aus Sicht des BMU wichtig, „auf Abruf“ Beratung zur Verfügung zu haben. Für die Sicherung der Relevanz der wissenschaftsbasierten Politikberatung des UBA kombiniert es verschiedene Beratungsformen (z.B. kurzfristige Stellungnahmen nach wenigen Tagen oder Wochen, Beauftragung mittel- und langfristiger externer Forschung), die sich an unterschiedlichen politischen Zeittakten orientieren, damit das UBA sowohl tagespolitische als auch mittelfristige Beratungsleistungen erbringen kann. Dazu kommen Ressourcen für die langfristige Vorlauforschung. Denn da der Wissensbedarf der Ministerien nicht unbedingt zeitgleich mit der wissenschaftlichen Erkenntnisproduktion der Forschung entsteht, hat die Ressortforschung ein Wissensspektrum zu erzeugen und vorzuhalten, das von kurzfristig abrufbaren wissenschaftlichen Erkenntnissen bis hin zur „Vorlauforschung“ reicht, welche wissenschaftliche Erkenntnisse in Bezug auf Probleme liefert, die potenziell erst in der Zukunft nachgefragt werden (Nieberg 2007, Böcher/Krott 2010, S. 30).

Die *Legitimation* der wissenschaftsbasierten Politikberatung des UBA ergibt sich einerseits aus dessen formalrechtlicher Legitimation als Bestandteil des demokratisch verfassten politisch-administrativen Systems und den im Errichtungsgesetz durch den Gesetzgeber definierten Aufgaben. Im Umweltbundesamt darf nur Forschung durchgeführt werden, die einen Beitrag zur Erfüllung dieses gesetzlichen Auftrags leistet. Sollte sich

die durchgeführte Forschung diesen Zwecken nicht zuordnen lassen, wäre die Aufgabenerfüllung und somit die Legitimation der Arbeit des UBA verfehlt. Andererseits speist sich die Legitimation der wissenschaftsbasierten Politikberatung des UBA aus der Orientierung an allgemeineren öffentlichen Zwecken über die konkrete Beratungsnachfrage der Ressorts hinaus (Böcher/Krott 2010, S. 62). Dies bedeutet, dass die Arbeit des UBA zum einen den öffentlichen Zwecken dient, die der Gesetzgeber mit dessen Errichtung vorgesehen hat. Zum anderen bedeutet dies, dass das UBA keine Partikularinteressen bedient, sondern z.B. über die Aufgabe der Information der Öffentlichkeit über Umwelt(politik)-aspekte das Wohl aller Bürgerinnen und Bürger in deren Gesamtheit im Sinn hat. Dabei kann das UBA auch solche Maßnahmen dem Ministerium vorschlagen, die sich an längerfristigen öffentlichen Zwecken orientieren, ohne dass jedoch eine kurzfristige politische Realisierungschance besteht. Beispielsweise spricht sich das UBA seit Jahren für ein Tempolimit auf deutschen Autobahnen aus, da wissenschaftliche Studien nahelegen, dass ein solches einen Beitrag für den Klimaschutz leisten würde (UBA 2009b, S. 77), auch wenn dies politisch nur schwer durchsetzbar ist. Eine solche unabhängige an übergeordneten umweltpolitischen Erwägungen orientierte Position ist für die Aufgabenwahrnehmung solcher Einrichtungen wichtig, besonders da es sich bei Umweltfragen um langfristige Aufgaben handelt, die über die beschränkte Dauer von Legislaturperioden hinausgehen. Zudem steigt die Glaubwürdigkeit einer solchen Einrichtung durch sich vom Ministerium unterscheidende Positionen gerade vor dem Hintergrund der weiter oben ausgeführten legitimatorischen Funktion wissenschaftlicher Politikberatung für politische Akteure. Das Umweltbundesamt liefert natürlich politische Problemlösungen hinsichtlich der konkreten Fragen bestimmter politischer Akteure. Eine gewissen Unabhängigkeit und Spielräume bei der Formulierung von darüber hinausgehenden umweltpolitischen Positionen sorgt dafür, dass nicht nur einseitige Positionen vertreten werden und die Glaubwürdigkeit der Einrichtung aufrechterhalten wird.

Letztendlich steckt in der Orientierung an öffentlichen Zwecken die Tatsache, dass Politik an bestimmten mittel- und langfristigen Werten und Normen orientiert ist und diese hinsichtlich der Aufgaben der Einrichtungen auch dann verfolgt werden können, wenn nicht alle Vorschläge und Empfehlungen unmittelbar zur Umsetzung gelangen. Die Verfolgung solcher öffentlicher Zwecke leistet einen Beitrag zur Legitimation der Arbeit des UBA. Legitimation bedeutet dabei auch die öffentliche Anerkennung der Arbeit der Ressortforschungseinrichtungen von denjenigen Akteuren, die mit den Ergebnissen und daraus abgeleiteten politischen Implikationen nicht konform gehen (Böcher/Krott 2010, S. 63). Zur Orientierung am öffentlichen Zweck gehört auch die Unabhängigkeit der Einrichtungen insbesondere von privaten Interessen, eine wichtige Leitlinie für Politikberatung (BBAW 2008). Gerade in politisch konfliktären Debatten spielt es eine Rolle, dass das UBA staatliche Ressourcen für eine unvoreingenommene Forschung erhält, die von den Interessen privater Geldgeber unabhängig ist und zur Sicherung von öffentlichen Zwecken auch interessenpolitisch beeinflusste andere Forschungsergebnisse aufzeigen kann (Böcher/Krott 2010, S. 64). Die Bedeutung solcher Tätigkeiten wurde in einem Fall für die Arbeit des UBA deutlich: So lagen über die Wirkung des Antifoulingwirkstoffes „Irgarol“ (verwendet für Anstriche von Schiffen) Veröffentlichungen vor, die offensichtlich vom Hersteller des Wirkstoffes finanziell unterstützt wurden und zu weniger negativen Ergebnissen hinsichtlich der Wirkung auf die Biodiversität kommen. Das UBA konnte hier methodische Schwächen nachweisen und dem BMU eigene Forschungsergebnisse in Bezug auf die Wirkung von Irgarol in Binnengewässern zur Verwendung in internatio-

nenalen Regulierungsprozessen zur Verfügung stellen. Im Sinne der Orientierung an öffentlichen Zwecken ist es in solchen Fällen wichtig, dass zu umweltrelevanten Stoffen auch unabhängig von Geldgebern aus der Industrie Forschung stattfinden kann.

Die Glaubwürdigkeit des UBA steigt, wenn seine zur wissenschaftsbasierten Politikberatung verwendete Forschung den „State of the Art“ der jeweils relevanten Disziplinen repräsentiert und seine Beratungsleistungen von den verschiedenen politischen Akteuren als seriös angesehen werden. Die empirische Untersuchung im UBA zeigte, dass es verschiedene Instrumente gibt, um den „State of the Art“ der verwendeten Forschung zu sichern. Dazu gehören die Anwendung von Verfahren der guten wissenschaftlichen Praxis, die Einbindung der wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in hochrangige nationale und internationale Fachgremien und Netzwerke, die Anwendung von Instrumenten zur Identifizierung von Wissensbedarf (z.B. Fachgespräche zwischen UBA, externen Wissenschaftlern und Praxisakteuren), Zugang zu Fachdatenbanken und Literatur sowie die Einbindung in den Forschungsdiskurs über wissenschaftliche Veröffentlichungen und Beteiligung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an wissenschaftlichen Netzwerken. Die Etabliertheit des UBA als wichtige „Stimme“ in umweltpolitischen Prozessen mit relativer Unabhängigkeit, dessen Position mitunter von denen des BMU abweicht, und die Tatsache, dass der Präsident des UBA kein politischer Beamter ist (*WR* 2007, S. 27), tragen zudem zur Glaubwürdigkeit des UBA bei.

Umsetzungschancen für wissenschaftsbasierte Politikberatung entstehen nur dann, wenn die Forschungsergebnisse in der Integration auf die Interessen, Handlungsoptionen und vorhandenen Ressourcen der nationalen und internationalen relevanten Akteure abgestimmt sind. Dies bedeutet für die Arbeit des UBA, potenzielle Gegner und Unterstützer einer Lösung zu kennen und eine Lösung so zu gestalten, dass sie ausreichend Unterstützer findet. Die Entwicklung politisch umsetzbarer Beratungsinhalte baut auf einer realistischen Einschätzung der Interessen der Akteure auf. Im bereits erwähnten Fall der Erarbeitung der BREF (Best Available Techniques Reference Documents) sorgt die Erfahrung der Mitarbeiter des UBA mit den Branchen in dem Bereich dafür, dass Allianzen mit bestimmten Industriebranchen geschlossen werden können, um gemeinsam einen bestimmten Stand der Technik auf europäischer Ebene durchzusetzen.

Die entsprechenden Akteure als Zielgruppen der wissenschaftsbasierten Politikberatung müssen durch die Verwertungsprodukte des UBA jeweils individuell-spezifisch durch verschiedene Produkte, Medien und Kommunikationswege angesprochen werden. Im Umweltbundesamt konnte beobachtet werden, wie durch unterschiedliche Kommunikationswege und durch unterschiedliche Medien Arbeitsergebnisse zielgruppengerecht vermittelt wurden. Beispielsweise funktioniert die Aufklärung der Öffentlichkeit über ein Problem wie „Schimmel im Haushalt“ besser über eine Broschüre in Form eines Ratgebers (*UBA* 2005) mit konkreten Hinweisen zur Erkennung und Problemlösung bei Schimmel als mit umfangreichen Studien über mögliche Gesundheitsgefahren. Letztere Produkte wären im selben Fall eher zur Information der Zielgruppe „Experten“ geeignet. Dass diese Vermittlungsstrategie funktioniert, belegt die Nachfrage nach dem „Schimmel“-Ratgeber. Dieser stellt laut Auskunft einer Expertin im UBA eines der meist nachgefragten Produkte des UBA dar. Im gleichen Fall konnte auch beobachtet werden, wie das UBA die gleichen Forschungsergebnisse (Auswirkungen von Schimmel im Haushalt) an andere Zielgruppen (Gutachter, Sanierer) durch speziellere Fachleitfäden („Schimmelpilz-Sanierungsleitfaden“) vermittelt. So ist das UBA auch an Expertenschulungen z.B. im Rahmen des Bundesverbandes Schimmelpilzsanierung beteiligt.

## 6 Fazit: Ressortforschung als Lieferantin für den Wissensbedarf von Ministerien und etabliertes Erfolgsmodell der Politikberatung

Die Fragestellung dieses Beitrags lautete, wie die Ansprüche eines Ministeriums an Institutionen wissenschaftlicher Politikberatung für seine Politikformulierung und den Vollzug staatlicher Aufgaben durch die interne Organisation und Arbeitsweise der entsprechenden Ressortforschungseinrichtungen eingelöst werden. Vor dem Hintergrund eines an den wissenschaftssoziologischen und politikwissenschaftlichen Forschungsstand zu Ressortforschung und wissenschaftlicher Politikberatung anknüpfenden Modells der Ressortforschung als wissenschaftsbasierte Politikberatung werden interne Organisation und Arbeitsweise am Beispiel des UBA mit den Tätigkeiten *Forschung*, *Integration* und *Verwertung* beschrieben.

Das UBA reflektiert mit seiner Organisation aktuelle Problemlagen der Umweltpolitik und selektiert auf der Basis der Ansprüche der *Integration* Forschungsmethoden und – ergebnisse, auf deren Basis wiederum mit den Ansprüchen der Zielgruppen der Praxis kompatible Problemlösungen formuliert werden. Diese werden in Form verschiedener Verwertungsprodukte auf bestimmte Akteure und deren Ressourcen und Handlungsoptionen bezogen übermittelt. Als Schnittstellenorganisation zwischen wissenschaftlichem und politischem System übernimmt das UBA Aufgaben wissenschaftsbasierter Politikberatung in einer Weise, die es für die Politikformulierung und den Politikvollzug des BMU trotz zahlreicher anderer politikberatender Akteure unverzichtbar macht. Genannt sei hier die für den Wissensbedarf des BMU wichtige Pflicht und Fähigkeit des UBA, permanent *relevante* wissenschaftsbasierte Politikberatung „auf Abruf“ und zeitnah bereitzustellen. Dazu kommen *Glaubwürdigkeit* und *Legitimation* des UBA als an öffentlichen Zwecken orientierte Einrichtung, die es zu einer gerade in der Umweltpolitik mit ihren kontroversen und mitunter umstrittenen wissenschaftlichen Grundlagen (*Lidskog/Sundqvist* 2004) zu einer für das BMU unverzichtbaren Instanz macht. Die Ergebnisse des Forschungsprojekts machen deutlich, dass das UBA durch seine wichtige Branchenkompetenz in der Lage ist, auf Augenhöhe gegenüber mächtigen Industrieinteressen zu agieren sowie durch seine Forschungskompetenz interessen geleitete Umweltforschung entlarven kann. Zudem kommt die Methodenentwicklung zur unmittelbaren Anwendung im Vollzug als wichtige spezifische Qualität des UBA hinzu. Vor dem Hintergrund des Forschungsstandes zur wissenschaftlichen Politikberatung und der dargestellten Kriterien Relevanz, Glaubwürdigkeit und Legitimation stellt eine Ressortforschungseinrichtung wie das UBA ein erfolgreiches Modell wissenschaftsbasierter Politikberatung dar.

Das von wissenschaftssoziologischen Untersuchungen zur Ressortforschung besonders herausgestellte „Spannungsverhältnis“ zwischen Wissenschaftssystem und Ansprüchen des politischen Systems ist dabei für das UBA zwar immanent, jedoch nicht zwangsläufig problematisch. Meine Schlussfolgerung lautet hier zunächst einmal, dass dieses Spannungsverhältnis keineswegs exklusiv die Logik der Ressortforschung betrifft. Vielmehr stellt dieses Spannungsverhältnis eine grundsätzliche Logik wissenschaftlicher Politikberatung dar, welche immer *zwischen* den politischen Praxisansprüchen und den Anforderungen des Wissenschaftssystems agieren muss, um wissenschaftsbasierte Problemlösungen zu erzeugen, die wirklich angewendet werden. Selbst wenn eine Professorin an einer Universität ein Gutachten erstellen will, das am Ende wirklich gelesen werden soll,

muss diese überlegen, wie sie Forschungsergebnisse so aufbereitet, dass der Abnehmer des Gutachtens in der Lage ist, dieses zu verarbeiten und zu verstehen, das Gutachten jedoch gleichzeitig wissenschaftlich ausreichend fundiert ist. Die Professorin ist dann auch mit Ansprüchen der Integration konfrontiert.

Das vorgestellte Modell der Ressortforschung macht diese zentrale Aufgabe der Integration sichtbar. Das grundsätzliche Spannungsverhältnis spiegelt sich im UBA als Ressortforschungseinrichtung institutionell wider und wird intern durch den ständigen Wechsel zwischen den Tätigkeiten Forschung und Integration zur Erzeugung der verschiedenen Produkte der Verwertung hinsichtlich der Erfüllung der gesetzlich vorgegebenen Aufgaben und der Ansprüche des BMU bearbeitet. Die Bearbeitung dieses Spannungsverhältnisses durch diese verschiedenen Tätigkeiten stellt daher nicht notwendigerweise ein Problem der Ressortforschung dar, vielmehr kann sie als – nicht exklusiv für Ressortforschungseinrichtungen geltend - konstituierend für alle Prozesse wissenschaftlicher Politikberatung bezeichnet werden, sollen diese wirklich zu Veränderungen in der politischen Praxis führen.

Das Modell der Ressortforschung und seine Produktionslinien können dazu dienen, die internen Prozesse innerhalb von Ressortforschungseinrichtungen sichtbar zu machen und mögliche hinsichtlich der Aufgabenerfüllung negative Entwicklungen im Sinne einer Qualitätssicherung aufzuzeigen: Beispielsweise könnte ein Prozess innerhalb einer Ressortforschungseinrichtung, der ohne ausreichenden Forschungsanteil bestimmte Politikberatungserzeugnisse erzeugt, eine negative Entwicklung darstellen. Allerdings könnte auch ein Ressortforschungsprozess, in welchem sich Forschung zugunsten der Integration (also der Ausrichtung an konkreten politisch-praktischen Fragen) manifestiert, eine negative Entwicklung aufzeigen. Damit würde das „Spannungsverhältnis“ in die eine oder andere Richtung zugunsten der jeweils anderen „ausschlagen“, was jeweils keine günstige Rahmenbedingung für Ressortforschung im Sinne der hier formulierten Definition darstellt. Konstruktive Bearbeitung dieses Spannungsverhältnisses, wie sie hier am Beispiel des UBA dargestellt wurde, heißt, in den jeweiligen Ressortforschungsprozessen die ständig wechselnden Tätigkeiten zwischen Forschung und Integration anzuerkennen und entsprechend, je nach Bedarf des spezifischen Ressortforschungsprojektes, auszubalancieren.

Der Fall UBA hat gezeigt, dass dies gelingen kann, auch wenn bestimmte Rahmenbedingungen dies mitunter erschweren können: Zum Beispiel stellt Personalabbau in Bereichen, in denen das UBA „Branchenkompetenz“ vorhält, eine solche Rahmenbedingung dar, die in Zukunft Wirkungen auf die Integration haben kann. Ebenso ist die bereits vom Wissenschaftsrat dargestellte notwendige Erhöhung von Ressourcen zur Bearbeitung von Projekten der Vorlauforschung (WR 2011, S. 8) für die Aufgabe der Integration wichtig. Als letztes sei noch darauf hingewiesen, dass das UBA als besondere Behörde einen Einzelfall darstellt und keineswegs repräsentativ für alle Ressortforschungseinrichtungen ist. Dennoch zeigt die hier vorgestellte Analyse anhand des Modells der Ressortforschung als wissenschaftsbasierte Politikberatung wichtige Aspekte der Ressortforschungstätigkeit auf, die auch für andere Ressortforschungseinrichtungen als Aufgaben zwischen Forschung, Integration und Verwertung gelten: das hier vorgestellte Modell der Ressortforschung ist daher m.E. auch zur Analyse anderer Einrichtungen und deren Tätigkeiten nützlich.

## Anmerkungen

- 1 Dieser Beitrag basiert auf einem Papier, das der Autor im Rahmen der Tagung „Ministerialverwaltung“ der DVPW-Sektion Policyanalyse und Verwaltungswissenschaft im November 2010 in Potsdam vorgestellt hat. Ich danke den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Tagung, meinem Kommentator Kai-Uwe Schnapp und dem anonymen Gutachter für wertvolle Hinweise. Der Beitrag beruht auf den Ergebnissen des 2010 abgeschlossenen Forschungsprojektes „Umsetzung des Konzepts einer modernen Ressortforschung im Geschäftsbereich des BMU“, das von der Professur für Forst- und Naturschutzpolitik der Georg-August-Universität Göttingen im Auftrag des Umweltbundesamtes mit Mitteln des BMU durchgeführt wurde (siehe zu den Ergebnissen insbesondere den Endbericht des Vorhabens Böcher/Krott 2010, sowie Böcher/Krott 2011 und Böcher/Krott 2012).
- 2 Zumindest spielt die Rolle von Ressortforschungseinrichtungen für die wissenschaftliche Politikberatung im Handbuch von Bröchler/Schützeichel (2008) nur eine kleine (darin Murswieck 2008), im Handbuch von Falk et al. (2006) so gut wie gar keine Rolle.
- 3 Zu den Begriffsdefinitionen weiter unten im Einzelnen.
- 4 Die Bedeutung dieses Aspekts wird besonders deutlich anhand der Debatte über die Qualität der Gutachten des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), was manche Fakten angeht (siehe dazu z.B. „Die Fehler sind peinlich“, Interview mit Ottmar Edenhofer, FR vom 11.2.2010, S. 6). Solch ein Verlust an Glaubwürdigkeit kann die Autorität von wissenschaftlichen Politikberatungsorganen sowie deren Einfluss auf politische Prozesse massiv schwächen.
- 5 Das Modell wurde im Rahmen des bereits erwähnten Forschungsprojektes entwickelt (FN 1) und in Böcher/Krott 2010 ausführlich dargestellt. Weitere Darstellungen finden sich bei Böcher/Krott 2011 und im Sinne einer Verallgemeinerung angewendet auf wissenschaftliche Politikberatung generell bei Böcher/Krott 2012. Die folgenden Verweise beziehen sich auf den Forschungsbericht als Grundreferenz für diesen Ansatz.
- 6 Die in den Ressortforschungseinrichtungen stattfindende Forschung soll als Mittel, die gesetzlich vorgegebenen Kompetenzen erfüllen zu können, immer aufgabenadäquat nach dem Errichtungsgesetz sein (Bull et al. 2006).
- 7 Gesetz über die Errichtung eines Umweltbundesamtes vom 22. Juli 1974 (BGBl. I S. 1505), geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 2. Mai 1996 (BGBl. I S. 660)

## Literatur

- Arbeitsgemeinschaft der Ressortforschungseinrichtungen (AG Ressortforschung)*, 2006: Kriterien für die Bewertung der Forschung in den Ressortforschungseinrichtungen des Bundes, Berlin.
- Ascher, William/Steelman, Todd/Healy, Robert*, 2010: Knowledge and Environmental Policy. Re-Imagining the Boundaries of Science and Politics. Cambridge u.a.: MIT Press.
- Barlösius, Eva*, 2009: „Forschen mit Gespür für politische Umsetzung“ – Position, interne Strukturierung und Nomos der Ressortforschung, in: *der moderne staat* (2), S. 347-367.
- Barlösius, Eva*, 2010: Ressortforschung, in: *Simon, Dagmar/Knie, Andreas/Hornbostel Stefan* (Hrsg.), Handbuch Wissenschaftspolitik, Wiesbaden: VS Verlag, S. 377-389.
- Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften (BBAW)*, 2008: Leitlinien Politikberatung, Berlin: BBAW.
- Böcher, Michael/Krott, Max*, 2012: Professionelle Integration als zentraler Baustein zur Qualitätssicherung von Politikberatung, in: *Zeitschrift für Politikberatung* 5, S. 13-22.
- Böcher, Michael*, 2007: Wissenschaftliche Politikberatung und politischer Prozess, in: *Krott, Max/Suda, Michael* (Hrsg.), Macht Wissenschaft Politik? Erfahrungen aus der wissenschaftlichen Beratung im Politikfeld Wald und Umwelt, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 14-42.
- Böcher, Michael*, 2010: Federal Environment Agency (Germany), in: *Guston, David* (Ed.), Encyclopedia of nanoscience and society, Thousand Oaks: Sage, S. 234-235.
- Böcher, Michael/Krott, Max*, 2010: Umsetzung des Konzepts einer modernen Ressortforschung im Geschäftsbereich des BMU, Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt (Reihe: Texte 39/2010).
- Böcher, Michael/Krott, Max*, 2011: Institutionalisierung multi- und transdisziplinärer Umweltwissenschaften durch Ressortforschungseinrichtungen, in: *Fischer, Klaus/Laiko, Hubert/Parthey, Heinrich* (Hrsg.), Jahrbuch Wissenschaftsforschung 2010, Berlin: Wissenschaftlicher Verlag, S. 59-80.

- Boehmer-Christiansen, Sonja*, 1995: Reflections on scientific advice and EC transboundary pollution policy, in: *Science & Public Policy*, Vol. 22 (3), S. 195-203.
- Braun, Dietmar*, 1998: Der Einfluß von Ideen und Überzeugungssystemen auf die politische Problemlösung, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Bd. 39 (4), S. 797-818.
- Bröchler, Stephan/Schützeichel, Rainer* (Hrsg.), 2008: Politikberatung, Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Bruns, Heike*, 1998: Akteure der Umweltpolitik, Frankfurt: Peter Lang.
- Bull, Hans Peter/König, Klaus/Kuhbier, Jörg*, 2006: Bericht der Arbeitsgruppe „Modernisierung des Bundesamtes für Strahlenschutz“, Hamburg und Speyer.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)*, 2010: Bundesbericht Forschung und Innovation 2010, Berlin: BMBF.
- Bundesregierung*, 2007: Konzept einer modernen Ressortforschung, Berlin.
- Cash, David W./Clark, William C./Alcock, Frank/Dickson, Nancy/Eckley, Noelle/Jäger, Jill*, 2002: Salience, Credibility, Legitimacy and Boundaries: Linking Research, Assessment and Decision Making (KSG Faculty Research Working Paper 02-046), Cambridge, MA: Kennedy School of Government, Harvard University.
- Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG)*, 1998: Sicherung guter wissenschaftlicher Praxis, Denkschrift, Weinheim: Wiley-VCH.
- Döhler, Marian*, 2007: Die politische Steuerung der Verwaltung. Eine empirische Studie über politisch-administrative Interaktionen auf der Bundesebene, Baden-Baden: Nomos.
- Falk, Svenja/Rehfeld, Dieter/Römmele, Andrea/Thunert, Martin* (Hrsg.), 2006: Handbuch Politikberatung. Wiesbaden: VS Verlag.
- Freiburghaus, Dieter*, 1989: Interfaces zwischen Wissenschaft und Politik, in: *Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft* 29, S. 267-277.
- Gulbrandsen, Magnus*, 2011. Research institutes as hybrid organizations: central challenges to their legitimacy. *Policy Sciences* Vol. 44, S. 215-230.
- Hey, Christian*, 2009: 35 Jahre Gutachten des SRU – Rückschau und Ausblick, in: *Koch, Hans-Joachim/Hey, Christian* (Hrsg.), *Zwischen Wissenschaft und Politik. 35 Jahre Gutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen*, Berlin: ESV.
- Hirsch Hadorn, Gertrude/Kissling-Näf, Ingrid/Pohl, Christian*, 2002: How to Design Interfaces Between Science and Society: Lessons From Platforms for Knowledge Communication in Switzerland, in: *Biermann, Frank/Campe, Sabine/Jacob, Klaus* (Hrsg.), *Proceedings of the 2002 Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change “Knowledge for the Sustainability Transition. The Challenge for Social Science”*, Amsterdam/Berlin/Potsdam/Oldenburg: Global Governance Project, S. 285-291.
- HM Government*, 2005: *Guidelines On Scientific Analysis In Policy Making*, o.O.
- Hohn, Hans-Willy/Schimank, Uwe*, 1990: Konflikte und Gleichgewichte im Forschungssystem, Frankfurt: Campus.
- Klenk, Nicole L./Hickey, Gordon M.*, 2011. Government science in forestry: characteristics and policy utilization. *Forest Policy and Economics* Vol. 13, S. 37-45.
- Konietzka, Rainer/Dieter, H. Hermann/Voss, Jens-Uwe*, 2005: Vorschlag für einen Leitwert für Uran im Trinkwasser, *Umweltmedizin in Forschung und Praxis* Vol. 10 (2), S. 133-143.
- Krott, Max*, 1999: Musterlösungen als Instrumentarien wissenschaftlicher Politikberatung. Das Beispiel des Naturschutzes, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 30. Jg. (3), S. 673-686.
- Krott, Max*, 2012: Value and Risks of the Use of Analytical Theory in Science for Forest Policy, in: *Forest Policy and Economics* Vol. 16 (March), S. 35-42.
- Lentsch, Justus/Weingart, Peter* (eds.), 2011. *The Politics of Scientific Advice. Institutional Design for Quality Assurance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lidskog, Rolf/Sundqvist, Göran*, 2004: From Consensus to Credibility: Policy-Relevant Science in Late Modernity, in: *Innovation: The European Journal of Social Science Research* 17 (3), S. 205-226.
- Lompe, Klaus*, 2006: Traditionelle Modelle der Politikberatung, in: *Falk, Svenja/Rehfeld, Dieter/Römmele, Andrea/Thunert, Martin* (Hrsg.), *Handbuch Politikberatung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 25-34.

- Lundgreen, Peter/Horn, Bernd/Krohn, Wolfgang/Küppers, Günter/Paslack, Rainer, 1986: Staatliche Forschung in Deutschland 1870–1980, Frankfurt/M.: Campus.
- Miller, Norman, 2009: Environmental Politics. 2nd edition, New York and London: Routledge.
- Mitchell, Ronald B./Clark, William C./Cash, David W./Alcock, Frank, 2004: Science, Scientists and the Policy Process: Lessons from Global Environmental Assessments for the Northwest Forest, in: *Arabas, Karen/Bowersox, Joe* (eds.), *Forest Futures: Science, Politics and Policy for the next Century*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, S. 95-111.
- Moll, Peter/Zander, Ute, 2006: *Managing The Interface*, München: Oekom.
- Müller-Rommel, Ferdinand, 1984: Sozialwissenschaftliche Politikberatung. Probleme und Perspektiven, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (Bd. 25), S. 26-39.
- Murswieck, Axel, 1994: Wissenschaftliche Beratung im Regierungsprozess, in: *Murswieck, Axel* (Hrsg.), *Regieren und Politikberatung*, Opladen: Leske + Budrich, S. 103-119.
- Murswieck, Axel, 2008: Politikberatung der Bundesregierung, in: *Bröchler, Stephan/Schützeichel, Rainer* (Hrsg.), *Politikberatung*, Stuttgart: Lucius & Lucius, S. 369-388.
- Nieberg, Hiltrud, 2007: Wissenskommunikation zwischen Wissenschaft, Administration und Politik im Bereich der Landwirtschaft: Möglichkeiten und Probleme, in: *Kropp, Cordula/Schiller, Frank/ Wagner, Jost* (Hrsg.), *Die Zukunft der Wissenskommunikation: Perspektiven für einen reflexiven Dialog von Wissenschaft und Politik – am Beispiel des Agrarbereichs*, Berlin: edition sigma, S. 79-102.
- Philipps, Axel, 2011: Errichtung und Zurechnung von Ressortforschungseinrichtungen. Eine Frage des Bedarfs an wissenschaftlicher Expertise?, in: *Berichte zur Wissenschaftsgeschichte* 34 (1), S. 7-26.
- Pregernig, Michael, 2004: Linking Knowledge and Action: The Role of Science in NFP Processes, in: *Glück, Peter/Voitlthner, Johannes* (eds.), *NFP Research: Its Retrospect and Outlook. Proceedings of the Seminar of COST Action E19 “National Forest Programmes in a European Context”*, September, 2003, Vienna. Publication Series of the Institute of Forest Sector Policy and Economics – Vol. 52. Vienna: Institute for Forest Sector Policy and Economics, S. 195-215.
- Pregernig, Michael/Böcher, Michael, 2012: Normative and analytical perspectives on the role of science and expertise in environmental governance, in: *Hogl, Karl/Kvarda, Eva/Nordbeck, Ralf/Pregernig, Michael* (Hrsg.), *Environmental Governance: The Challenge of Legitimacy and Effectiveness*. Cheltenham: Edward Elgar, S. 199-219.
- Radaelli, Claudio M., 1995: The Role of Knowledge in the Policy Process, in: *Journal of European Public Policy* Vol. 2 (2), S. 160-183.
- Renn, Ortwin, 2003: Varianten wissenschaftlicher Politikberatung, in: *GAIA* Vol. 12 (2), S. 139-140.
- Rieder, Stefan/Lehmann, Luzia, 2003: Von Mägden und Knechten in Wissenschaft und Politik. Wissensvermittlung als Element des politischen Prozesses, in: *tec21*(26), S. 6-8.
- Sarewitz, Daniel/Pielke, Roger A., 2007: The neglected heart of science policy: reconciling supply of and demand for science, in: *Environmental Science & Policy* Vol. 10, S. 5-16.
- Schimank, Uwe, 2005: Zukunft der Ressortforschung, Vortrag am 24.02.2005 in Bonn (unv. Manuskript).
- Tils, Ralf, 2006: Politikberatung in der Umweltpolitik, in: *Falk, Svenja/Römmele, Andrea/Rehfeld, Dieter/Thunert, Martin* (Hrsg.), *Handbuch Politikberatung*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 449-459.
- Umweltbundesamt (UBA), 2003: Handlungsanleitung zur Qualitätssicherung der Forschung des UBA, Dessau: UBA.
- Umweltbundesamt (UBA), 2005: Ratgeber: Hilfe! Schimmel im Haus, Dessau: UBA.
- Umweltbundesamt (UBA), 2008: Das Umweltbundesamt – Ein Amt für Mensch und Umwelt, Dessau: UBA.
- Umweltbundesamt (UBA), 2009a: Leitbild des Umweltbundesamtes, Dessau: UBA.
- Umweltbundesamt (UBA), 2009b: Konzeption des Umweltbundesamtes zur Klimapolitik – Notwendige Weichenstellungen 2009, Dessau: UBA.
- Vaskovics, Laszlo A., 1996: Soziologie und staatliche Ressortforschung, in: *Soziologie* 24 (4), S. 23-28.
- Weingart, Peter, 2001: Die Stunde der Wahrheit? Velbrück Wissenschaft: Weilerswist.
- Weingart, Peter, 2003: *Wissenschaftssoziologie*, Bielefeld: Transcript.
- Weingart, Peter/Lentsch, Justus, 2008: Wissen – Beraten – Entscheiden. Form und Funktion wissenschaftlicher Politikberatung in Deutschland, Weilerswist: Velbrück Wissenschaft.



*Wissenschaftsrat, 2007: Empfehlungen zur Rolle und künftigen Entwicklung der Bundeseinrichtungen mit FuE-Aufgaben, Drs. 7702-07, Berlin, 26.01.2007.*

*Wissenschaftsrat, 2010: Empfehlungen zur Profilierung der Einrichtungen mit Ressortforschungsaufgaben des Bundes, Drs. 10295-10, Lübeck, 12.11.2010.*

*Wissenschaftsrat, 2011: Umsetzung der Empfehlungen aus der zurückliegenden Evaluation des Umweltbundesamtes (UBA), Dessau, Drs. 1247-11, Jena, 27.05.2011.*

*Anschrift des Autors:*

Dr. Michael Böcher, Georg-August-Universität Göttingen, Professur für Forst- und Naturschutzpolitik, Büsgenweg 3, 37077 Göttingen

E-Mail: [mboeche@uni-goettingen.de](mailto:mboeche@uni-goettingen.de)

*Peter Antes*

## Islam, Staat und Demokratie

### Zusammenfassung

Die Frage, ob der Islam mit der Vorstellung vom modernen Staat und der Demokratie vereinbar ist oder nicht, ist seit Jahrzehnten diskutiert worden. Viele Islamgegner wie konservative Muslime kommen zu einer negativen Antwort, moderne Theologen im Islam dagegen sehen keinen Widerspruch zwischen dem Islam einerseits und dem modernen Staat und der Demokratie andererseits. Sie behaupten, der Koran sage wenig zur Herrschaftsform und Muslime haben historisch mit unterschiedlichsten Herrschaftsformen gelebt. Was diesbezüglich überrascht, ist die Tatsache, dass diese Diskussion während des "Arabischen Frühlings" 2011 keine Rolle gespielt hat, sondern die Menschen einfach Demokratie forderten und so jegliche autoritäre Herrschaft ablehnten. Dies zeigt eine tiefe Kluft zwischen der theologischen Führung und den konkreten Erwartungen des Volkes. Hierin sieht *José Casanova* eine Parallele zum Westlichen Christentum, das Ende des 19. und zu Beginn des 20. Jhs. die Demokratie ablehnte und dann Parteien hervorbrachte, die für sie eintraten.

*Schlagworte:* Islam, moderner Staat, Demokratie, Koran, Arabischer Frühling

### Abstract

*Islam, State and Democracy*

The question whether or not Islam can be reconciled with the idea of the modern state and democracy has been discussed over the last decades. Opponents to Islam as well as conservative Muslims gave a negative response while modern Muslim theologians favoured positive answers. They insisted on the fact that the Koran says little about ruling and that Muslim societies lived with various forms of governance. What is, however, striking is that during the "Arab spring" of 2011 no reference to this theoretical debate was made when people claimed for democracy thus rejecting authoritarian rulers. This shows a significant gap between theological leadership and concrete expectations of the people. This has, according to *José Casanova*, a parallel in Western Christianity which in the end of the 19th and at the beginning of the 20th centuries was strongly opposed to democracy and then brought forward political parties in its support.

*Key words:* Islam, modern state, democracy, Koran, Arab spring

Schlagzeilen wie „Warum der Islam eine Gefahr für Demokratie und Freiheit darstellt“<sup>1</sup> sind heute keine Seltenheit. Gerne wird berichtet, welche Muslime den demokratischen Rechtsstaat ablehnen. Als Beispiel hierfür kann eine Meldung über eine antidemokratische Haltung bei Islam-Lehrern in Österreich dienen, wo es heißt:

„Kein gutes Zeugnis in Sachen Demokratiepölitik stellt laut einem Vorab-Bericht des ‚Falter‘ eine Studie muslimischen Lehrern in Österreich aus: 21,9 Prozent gaben demnach in einer Umfrage unter 210 Lehrern an, die Demokratie abzulehnen, weil sie sich nicht

mit dem Islam vereinbaren lasse. Insgesamt 77,2 Prozent der Befragten sehen sich ‚als Teil der österreichischen Gesellschaft‘, 4,5 Prozent antworteten, dies treffe gar nicht zu.“<sup>2</sup>

All dies legt den immer wieder geäußerten Verdacht nahe, dass Islam und Demokratie nicht miteinander vereinbar seien und somit der säkulare Staat ebenfalls abgelehnt werden müsse. Aus diesem Grunde soll im Folgenden zunächst gefragt werden, was die Lehre zum Staat im Islam ist und dann in einem zweiten Schritt die konkrete Wirklichkeit angesehen werden. Ein kurzes Fazit versucht, beide Teile zu einer Synthese zusammenzuführen.

## 1. Die Lehre vom Staat im Islam

In vielen Veröffentlichungen zum Verhältnis von Religion und Staat im Islam<sup>3</sup> wird der Eindruck vermittelt, als stünden sich weltweit zwei Systeme diametral gegenüber: ein westlich-christliches und ein islamisches. „Beide Seiten haben für ihre Positionen griffige Schlachtrufe gefunden. Auf christlicher Seite bezieht man sich gerne auf das Bibelzitat: ‚Gebt dem Kaiser, was des Kaisers ist, und Gott, was Gottes ist!‘ Auf islamischer Seite hält man dem die Formel: ‚Din wa daula!‘ (Islam als ‚Glaube und Staat‘) entgegen.“<sup>4</sup>

Ein Blick in die Geschichte des Christentums zeigt jedoch, dass das genannte Bibelzitat keineswegs eine konzeptionelle Trennung zwischen Religion und Staat als Orientierung für das christliche Politikverständnis darstellt. Die Orthodoxie hat über Jahrhunderte keine scharfe Trennung zwischen geistlicher und weltlicher Macht praktiziert, demokratisches Denken war ihr bis in die jüngste Vergangenheit völlig fremd. Auch die katholische Kirche hat lange gebraucht, bis sie sich zu einer positiven Einstellung zur Demokratie als Herrschaftsform durchgerungen hat. Umgekehrt lautet die in islamischen Kreisen immer wieder beschworene Formel „din wa daula“ eben „nicht ‚Religion *ist* Staat‘, sondern ‚Religion *und* Staat‘. Damit wird unwillkürlich anerkannt, dass beides nicht identisch ist, sondern dass es um unterschiedliche Bereiche geht, die allerdings auf islamische Weise in harmonische Beziehung zueinander gebracht werden müssen.“<sup>5</sup> Zu Recht stellt deshalb *Holger Zapf* fest: Es wäre „unsinnig zu behaupten, dass es eine spezifisch islamische Sicht auf den Staat gibt, die sich ideengeschichtlich oder historisch rekonstruieren lässt [...]. Im Gegenteil: Vorstellungen und Ausprägungen von Staatlichkeit müssen gerade angesichts ihrer Vielfalt auch in diesem kulturellen Kontext als kontingent gelten. Gerade weil sich mangels einer zentralen Lehrinstanz nicht die ‚eine‘ islamische Theorie des Staates identifizieren lässt, gibt es eine Vielzahl von politischen Theorien, die sich selbst als authentisch islamisch deklarieren.“<sup>6</sup>

### 1.1. Religion und Staat im klassischen Islam

Eine einheitliche Staatstheorie hat es im Islam nicht gegeben,<sup>7</sup> wohl aber Staatstheoretiker von Rang wie als Farabi (gest. 950 n.Chr.), Nizam al-Mulk (gest. 1092) oder al-Mawardi (gest. 1058). Das meiste, was sie staatstheoretisch formuliert haben, bezieht sich zwar teilweise auf den Koran, ist aber auch beeinflusst von nichtkoranischem Gedankengut wie dem Platons. Der Grund hierfür ist, dass der Koran für die Staatstheorie nicht viel hergibt. Deshalb ist *Norbert Campagna* zuzustimmen, wenn er nach einer ausführlichen Analyse von vier Diskurstypen – d.h. dem der Philosophen, der Fürstenspiegelautoren,

der Juristen und dem der Realisten – zu dem Schluss kommt, „dass es im ursprünglichen Islam keine einheitliche, im Koran oder den Hadithen auch nur ansatzweise entwickelte politische Theorie gibt. In der islamischen Welt wurden die politischen Theorien von Menschen entworfen, die zu bestimmten Epochen und in bestimmten politischen und religiösen Situationen lebten, die unterschiedlicher ethnischer und kultureller Abstammung waren und die den politischen Machthabern mehr oder weniger nahe standen. Alle diese Denker haben versucht, eine Politik für den Islam bzw. einen Staat für die zunächst einmal rein religiös zu verstehende islamische Gemeinschaft zu entwerfen. Im mittelalterlichen Islam nach einem für alle Muslime notwendig geltenden Staatsverständnis zu suchen, also nach einem Staatsverständnis, das seinen Ursprung im göttlichen Recht und nicht in der politischen Vernunft des Menschen hat, ist vom wissenschaftlichen Standpunkt aus betrachtet vergebliche Mühe. Aus rein politischen Gründen geben sich allerdings eine Reihe von sogenannten muslimischen Fundamentalisten die Mühe, einen ihren Aussagen zu Folge reinen und ursprünglichen politischen Islam zu konstruieren.“<sup>8</sup> Ein solcher Versuch ist jedoch nicht auf die fundamentalistischen Kreise beschränkt, er findet sich in der einen oder anderen Weise auch bei politisch anders ausgerichteten Muslimen.

„Unmittelbar aus dem Koran, von dessen über 6000 Versen ohnedies nur rund 200 Normcharakter tragen, lassen sich für ein Staatswesen tatsächlich nur drei Elemente isolieren:

- das *Präsidentialprinzip*, wonach an der Spitze des Staates nicht ein Kollegium oder Politbüro, sondern ein Staatschef (Kalif oder Amir) zu stehen hat, der als Nachfolger des Propheten, nicht aber als ‚Stellvertreter Gottes‘ im päpstlichen Sinne fungiert;
- das *Konsultationsprinzip*, wonach exekutive wie legislative Funktionen auf der Grundlage von Konsultation (schura) auszuüben sind;
- das Prinzip des *Islam als Staatsreligion*. Dies erfordert, dass das Staatsoberhaupt Muslim ist und die gesamte Rechtsordnung am Koran als oberstem ‚Grundgesetz‘ ausgerichtet wird, natürlich auch hinsichtlich des Minoritätenschutzes.“<sup>9</sup>

Diese wenigen, von dem deutschen zum Islam übergetretenen Exdiplomaten *Murad Wilfried Hofmann* genannten Prinzipien haben sich – wie er selbst sagt – historisch mit den unterschiedlichsten Herrschaftsmodellen kombinieren lassen: „auf Stammesloyalität gegründete Scheichtümer; auf Einheitsparteiensystem beruhende Regime; Militärdiktaturen mit charismatischen Führern; Monarchien; Theokratien.“<sup>10</sup> Heute sehen viele moderne Interpreten vor allem im Schura-Prinzip eine grundsätzliche Übereinstimmung des Islam mit einer demokratischen Herrschaft, sofern „die erwähnten obligatorischen Konsultationen nicht nur beratend, sondern bindend“<sup>11</sup> sind. Dementsprechend „hat vor allem *Muhammad Asad* mit seinem bahnbrechenden Buch ‚The Principles of State and Government in Islam‘ (Gibraltar 1980) als Frucht einer Lebensarbeit nachgewiesen, dass der ideale islamische Staat eine rechtsstaatliche, parlamentarische Republik mit einer Verfassung ist, die in allen wesentlichen Punkten (Gewaltenteilung, Menschenrechte, Parteienpluralismus, Minoritätenschutz) westlichen Verfassungen entsprechen könnte, solange festgelegt bleibt, dass das Staatsoberhaupt ein Muslim, der Islam die Staatsreligion und der Koran oberste Verfassungsnorm ist.“<sup>12</sup>

## 1.2. Demokratie und Ethik

Gerade der Bezug auf den Koran als oberste Verfassungsnorm ist wichtig, um aus Sicht der Konservativen eine ethische Willkür bei der Gesetzgebung zu verhindern. Dahinter steht die Sorge: „Eine Demokratie, die ohne jegliche Bindung an verpflichtende ethische Normen und Gesetze den Willen der Mehrheit (bzw. eben: der Herrschenden) zum Willen des Volkes erklärt, handelt – auch in den größten Verbrechen gegen die Menschheit und die Menschlichkeit – formal legal, jedoch nicht legitim; hier dienen im allgemeinen der europäische Kolonialismus oder die amerikanische Invasion Vietnams als Hinweis.“<sup>13</sup> Und *Gudrun Krämer* fährt dies kommentierend fort: „Dass auch die westlichen Demokratien auf verbindlichen Normen aufbauen, die den Grundrechts-, Minderheits- und Minderheitenschutz garantieren und die den Einzelstaaten und -regierungen in Form von Völkerrecht und Menschenrechtskonventionen übergeordnet sind, wird im allgemeinen entweder ignoriert oder als unwirksam verworfen. Einzig ein höheres Gesetz und allein bindende Werte können aus dieser Sicht den Einklang von Legalität und Legitimität herstellen. Dieses höhere Gesetz ist das Gesetz Gottes, dem alle Menschen unterworfen, vor dem sie alle gleich sind. Einzige Garantie für Gleichheit, Freiheit und Legitimität, einzig stabile moralische Fundierung von Staat und Gesellschaft ist somit die Scharia bzw. das Urteil/die Herrschaft Gottes.“<sup>14</sup>

Die Sorge um die Missachtung der göttlichen Ordnung ist der Grund, weshalb in Iran „jede durch das Parlament beschlossene Gesetzesvorlage durch den fünfköpfigen so genannten Wächterrat, der auch durch den Führer eingesetzt wird, auf die Vereinbarkeit mit dem Islam – selbstverständlich im Sinne der Konservativen – überprüft bzw. abgesegnet werden [muss]. Diese Barriere, Hand in Hand mit der Judikative, der Führung von Militär und Polizei und der Kontrolle über die Massenmedien (Fernsehen und Radio), die als besondere Machtfaktoren ebenfalls unter dem Einfluss der Konservativen stehen, machen das Parlament und die Regierung im Sinne der demokratischen Umgestaltung der Gesellschaft handlungsunfähig.“<sup>15</sup>

Die Berufung auf die koranischen Wertmaßstäbe führt bei vielen konservativen Muslimen zur Ablehnung von Demokratie im Sinne von Volkssouveränität, die nach ihrer Meinung impliziert, dass allein das Stimmenauszählen bzw. das Mehrheitsvotum entscheidet, was Recht und was Unrecht ist, ohne dass dafür irgendwelche ethischen Maßstäbe berücksichtigt zu werden brauchen. Genau diese Maßstäbe festzulegen aber – so wird gesagt – sei die Aufgabe der göttlichen Ordnung. Innerhalb dieser Grenzen dürfen alle Spielräume für die Ausgestaltung genutzt werden, jenseits dieser Grenzen aber gibt es keine Gestaltungsmöglichkeit, weil der Mensch in jedem Falle an die göttliche Weisung gebunden ist. Um die Kompatibilität eines Gesetzes mit diesem von Gott vorgegebenen Ordnungsrahmen festzustellen, gibt es in Iran den Wächterrat, in anderen Ordnungsvorstellungen gibt es dafür andere religiöse Instanzen, wichtig ist nur, dass parlamentarische Abstimmungen allein nicht ausreichen, um Mehrheitsentscheidungen – unabhängig von ihrem Inhalt – Gesetzeskraft zu verleihen.

Es ist dieses Eintreten für die koranischen Normen als letztem Orientierungsmaßstab, das Misstrauen gegen alle für Demokratie eintretenden Muslime bei nichtislamischen Beobachtern hervorruft, vor allem wenn es sich um konservative islamische Gruppierungen handelt. „Diesen Gruppierungen wird vorgeworfen, sie nutzten die demokratischen Spielregeln aus, um die Macht zu ergreifen und ihre wahre Absicht auf die Gründung eines totalitären, auf der Scharia basierenden islamischen Staates, der Demokratie und Pluralis-

mus ablehnt. Daher wurde der Wahlerfolg der algerischen FIS im Jahr 1991 nicht anerkannt und kurz darauf im Januar 1992 durch einen Staatsstreich von Seiten des Militärs ein Schlussstrich unter jegliche Demokratisierungsabsichten in Algerien gezogen. Der Staatsstreich wurde hierzulande unter dem Motto ‚Keine Demokratie für die Feinde der Demokratie‘ gerechtfertigt, Bassam Tibi war einer der renommiertesten Vertreter dieses Mottos.<sup>16</sup>

### 1.3. Muslime in der Diaspora

Die Vorwürfe, Muslime meinten es mit ihrem Eintreten für Demokratie nicht ehrlich, blieben auch der Charta des Zentralrates der Muslime in Deutschland e.V. (ZMD) zu den Beziehungen der Muslime zum Staat und zur Gesellschaft aus dem Jahre 2002 nicht erspart, obwohl darin ein eindeutiges Bekenntnis zum deutschen Staat abgelegt wird. Auch wenn sich von ihm – nach dem Forschungsbericht der Deutschen Islam Konferenz – „nur 11 Prozent der Muslime, die ihn kennen, vertreten sehen“,<sup>17</sup> ist seine Stellungnahme dennoch wichtig und sollte im Diskurs über Integration von Muslimen in die europäische/deutsche Gesellschaft nicht außer Betracht bleiben. Es heißt darin:

„Muslime dürfen sich in jedem beliebigen Land aufhalten, solange sie ihren religiösen Hauptpflichten nachkommen können. Das islamische Recht verpflichtet Muslime in der Diaspora, sich grundsätzlich an die lokale Rechtsordnung zu halten. [...]“

Ob deutsche Staatsbürger oder nicht, bejahen die im Zentralrat vertretenen Muslime daher die vom Grundgesetz garantierte gewaltenteilige, rechtsstaatliche und demokratische Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland, einschließlich des Parteienpluralismus, des aktiven und passiven Wahlrechts der Frau sowie der Religionsfreiheit. Daher akzeptieren sie auch das Recht, die Religion zu wechseln, eine andere oder gar keine Religion zu haben. Der Koran untersagt jede Gewaltausübung und jeden Zwang in Angelegenheiten des Glaubens. [...] Wir zielen nicht auf Herstellung eines klerikalen ‚Gottesstaates‘ ab. Vielmehr begrüßen wir das System der Bundesrepublik Deutschland, in dem Staat und Religion harmonisch aufeinander bezogen sind. [...] Das Gebot des islamischen Rechts, die jeweilige lokale Rechtsordnung anzuerkennen, schließt die Anerkennung des deutschen Ehe-, Erb- und Prozessrechts ein.“ (Nr. 10-13)<sup>18</sup>

Hintergrund für diese islamische Charta war der 11. September 2001, denn „[d]ie Frage, ob der Islam in Europa integrierbar sei, steht auf dem Themenranking hiesiger Podiumsdiskussionen, Konferenzen, Forschungskolloquien, Volkshochschulkurse und evangelischer Akademien seit Jahren an vorderer Stelle. Geringfügig variiert – verträgt sich der Islam mit der Demokratie?, dem Grundgesetz?, der Moderne?, der Aufklärung?, den Lehrinhalten deutscher Schulen? – erreicht sie in regelmäßigem Abstand auch den großen Debattenraum der Feuilletons, Talkshows und Parlamente“<sup>19</sup>, stellt *Navid Kermani* fest und sagt dann zu alledem: „Fragen nach der Vereinbarkeit oder Unvereinbarkeit des Islams mit der Demokratie oder den Menschenrechten sind deshalb so müßig, weil es erstens den Islam nicht gibt und er sie zweitens, selbst wenn es ihn gäbe, nicht beantwortete. Allenfalls ließe sich mit Blick auf die Historie sagen, dass Demokratie oder Menschenrechte Möglichkeiten des Islams sind. Daß der Islam in einen säkularen Staat integrierbar ist, wäre daher mit Hinweis auf die Beispiele einer solchen Integration prinzipiell zu bejahen.“<sup>20</sup>

Die Charta des ZMD wurde hier deshalb ausführlich zitiert, weil sie genau das wiedergibt, was die meisten in Europa lebenden Muslime denken und fühlen. Für sie ist weder ein Nichtmuslim als Staatsoberhaupt ein Problem, noch wollen sie die Demokratie

abschaffen und stattdessen die Scharia mit ihrer klassischen Ungleichheit zwischen den Rechten von Männern und Frauen oder von Muslimen und Nichtmuslimen einführen. Die Öffentlichkeit – vor allem die Medien<sup>21</sup> – nehmen all dies kaum zur Kenntnis, stattdessen stürzen sie sich in nahezu allen europäischen Ländern auf extreme Gruppen wie die Fundamentalisten, die Milli Görüş oder die Salafisten, um ihre Warnungen vor dem Islam bzw. einer Islamisierung unserer Gesellschaft jeweils neu zu untermauern.

Typisch für ein solches Verhalten ist, dass interne Veränderungen bei einzelnen Gruppen wie etwa bei den Milli Görüş im öffentlichen Diskurs überhaupt nicht zur Kenntnis genommen werden.<sup>22</sup> Stattdessen tauchen immer neue Namen und Gruppen auf, die belegen sollen – wie das Beispiel der Salafisten in Deutschland seit Mai 2012<sup>23</sup> zeigt –, dass nicht nur diese Gruppen, sondern alle Muslime gefährlich und integrationsverweigernd sind. Andererseits ist auch klar, dass im säkularen Staat – wenn überhaupt – nur sehr eingeschränkt – wie etwa bei der Beschneidung von Jungen oder dem Schächten von Tieren – nichtstaatliche religiöse Sonderrechte geduldet werden können. „Denn hierdurch werden Parallelordnungen etabliert, staatliche Rechtsnormen konterkariert, neopatriarchale Strukturen stabilisiert – mit negativen Auswirkungen vor allem für Frauen; es wird Gruppendruck erzeugt und innerhalb der Gesellschaft die Segregation, nämlich der Aufbau binnenorientierter, genuin religiöser Sondergruppen gefördert.“<sup>24</sup> Solange die Integration aller im Lande lebender Menschen – welcher ethnischer, kultureller oder religiöser Herkunft sie auch seien – oberstes Ziel der Politik des Staates ist, muss gelten, „dass der Staat die Geltung der allgemeinen, für alle geltenden Gesetze bekräftigt und er eine rechtliche Sonderstellung partikularer, genuin religiöser Identitäten eindämmt. Der säkulare Staat ist verpflichtet, Rechtsklarheit und –sicherheit zu gewährleisten, so dass ein, eventuell stillschweigender, Rückzug aus Rechtsgarantien oder aus dem Grundrechtsschutz nicht in Betracht gezogen werden darf.“<sup>25</sup>

Nur wo Integration real möglich ist, kann der Attraktivität extremistischer Gruppen wirkungsvoll begegnet werden.<sup>26</sup> Dies ist umso wichtiger, als wir uns – komme, was wolle – auf ein Zusammenleben mit Muslimen in Europa dauerhaft einstellen müssen. Daran ändern auch Zurückweisungen von Aussagen wie „der Islam gehört zu Deutschland“ (Bundespräsident Christian Wulff) oder „Muslime, die hier leben, gehören zu Deutschland“ (Bundespräsident Joachim Gauck) nichts. Tatsache ist, sie leben mitten unter uns, und deshalb haben wir nur eine Alternative: entweder wir lernen mit einander zu leben oder wir werden gemeinsam untergehen.

#### 1.4. Europa und die islamische Welt

Muslimsein in Europa – so wird immer wieder gesagt – sei etwas völlig anderes als die Muslime in Ländern mit islamischer Bevölkerungsmehrheiten, worüber im Vergleich mit Europa *Fatema Mernissi* festgestellt hat: „Der Westen läßt, indem er unablässig von Demokratie redet, das Phantomschiff mit all jenen auftauchen, denen die Köpfe abgeschlagen wurden, weil sie sich weigerten zu gehorchen, läßt den Kampf zwischen ‚dem Schwert und der Feder‘ wiederauferstehen, insbesondere den der intellektuellen Kadis, die auf Gerechtigkeit, der Sufis, die auf Freiheit versessen waren, der Dichter, denen es immer gelungen war, ihre Individualität auszudrücken gegen die Kalifen und ihre Scharia (šarī‘a), die sehr autoritäre Auslegung des göttlichen Gesetzes.“<sup>27</sup> *Fatema Mernissi* hat dabei eine islamische Tradition im Auge, für die eine merkwürdige Entsprechung gilt: „Es dreht sich

um sechs Schlüsselworte, die zwei Seiten ein und derselben Gleichung darstellen: *dīn* (Religion), *i'tiqād* (Glaube) und *ṭā'a* (Gehorsam). Auf der anderen Seite haben wir: *ra'y* (persönliche Meinung), *iḥdāt* (Erneuerung, Modernisierung) und *ibdā'* (Schöpfung). Der Konflikt beruht auf der Tatsache, dass der zweite Pol über Jahrhunderte hinweg mit dem Zeichen des Negativen, des Subversiven versehen war. Auf der persönlichen Meinung zu beharren, bedeutet eine Schwächung des Palastes und der Macht der Gemeinschaft, die in den Händen des Kalifen konzentriert ist, und folglich das Spiel der Feinde zu spielen. Diese Angst vor der individuellen Meinung, die fähig sei, die Gruppe anfällig zu machen und dem Gegner in die Hände zu arbeiten, ist der emotionale Faden, der von all denen ausgenutzt wird, die den demokratischen Prozeß blockieren wollen.<sup>28</sup>

Mit „Allmacht und Mächtigkeit“ umschreibt *Christoph Bürgel* dieses Spannungsverhältnis, das seiner Meinung nach für das Verständnis dessen, was sich seit Jahrhunderten im Bereich des Islam politisch, wissenschaftlich und kulturell abgespielt hat, typisch ist. „Allmacht“ steht dabei für Gott und alle irdischen Entscheidungsfunktionen und -träger der Religion, während „Mächtigkeit“ auf konkrete Gegebenheiten und Sachzwänge hinweist. Der kulturelle Entwicklungsprozess läuft daher nach *Bürgels* Meinung darauf hinaus, „die irdischen Mächtigkeiten der Kontrolle der Allmacht zu unterwerfen. Das führt im politischen Bereich zu Theokratie und Ausübung sakraler Gewalt [...]. Im Bereich der Wissenschaften und Künste ist das angestrebte Ziel, das freilich erst nach Jahrhunderten erreicht wurde, ebenfalls eine religiöse Durchdringung und damit Umwandlung des paganen Charakters und der aus ihm resultierenden Herausforderung in Teilhabe mittels Unterwerfung.“<sup>29</sup> Auf diese Weise wird an gesellschaftspolitischen Beispielen ebenso wie anhand der Entwicklungen im Bereich der Wissenschaften, Schönen Künste (Dichtung, Musik, Architektur, Kleinkunst, Malerei) und der Mystik deutlich, warum und wieso auf Phasen eines blühenden Neuaufbruchs im zähen Kampf mit den Institutionen der „Allmacht“ oft – bis in die Gegenwart hinein – die Tilgung jedes der Herausforderung verdächtigen Elementes durch Unterwerfung folgte, bis es zum Stillstand und der damit verbundenen Stagnation gekommen ist.<sup>30</sup>

Deutlich wurde dadurch auch, dass Gewaltanwendung<sup>31</sup> als legitimes Mittel zur Lösung von Konflikten galt, sei es von Seiten des Staates gegenüber seinen Untertanen, sei es im zwischenmenschlichen Bereich (Stichwort: Blutrache, Ehrenmorde u.a.m.) oder im zwischenstaatlichen Bereich (Stichwort: Dschihad, d.i. der Kampf für die Religion, oft nicht ganz zutreffend mit „Heiligem Krieg“ übersetzt). Gewalt „mag einen legitimen Stellenwert dort haben, wo die Religion die Funktion einer politischen Ordnungsmacht wahrnehmen muss, in modernen Gesellschaften aber hat die Religion diese Aufgabe nicht, sondern soll ihren Beitrag zum Respektieren der Ordnungsmacht des Staates leisten und dessen Bürger zum gewaltfreien Handeln – auch in Konflikten und bei der Lösung derselben – anhalten.“<sup>32</sup>

## 1.5. Erstes Zwischenergebnis

Die bisherigen Ausführungen haben deutlich gemacht, dass der Koran keine präzisen Angaben zur konkreten Regierungsform von Staaten macht. De facto konnten alle traditionellen Herrschaftssysteme mit ihm in Einklang gebracht werden, wobei eindeutig durch einzelne Führer geleitete Systeme mit autoritärem Herrschaftsstil überwogen. Nichts spricht daher prinzipiell dagegen, auch ein demokratisches Staatswesen als mit dem Ko-



ran vereinbar anzusehen, und die Muslime in der Diaspora – von kleinen Minderheiten abgesehen – beweisen dies auch durch ihre Loyalität zu den Staaten, in denen sie leben. Dennoch scheint die Ablehnung der Demokratie westlichen Stils unter konservativen Muslimen in der sogenannten islamischen Welt, d.h. in den Ländern mit islamischen Bevölkerungsmehrheiten zu überwiegen, weshalb in nahezu allen Werken zu dieser Frage zwischen einem traditionellen Islam, der die Demokratie ablehnt, und einem Reformislam, der sie bejaht, unterschieden wird. Auf beiden Seiten geht es vor allem politisch um Einfluss und Macht, wie zu Recht *Hischam Scharabi* sagt: „Politisch betrachtet, ist der Kampf zwischen säkularem Modernismus und islamischer Erneuerung im Grunde ein Kampf um säkulare Demokratie, ökonomische Gerechtigkeit und die Befreiung der Frau, aber letztlich geht es darum, die existierende Gesellschaft durch eine moderne, säkulare zu ersetzen. Ich [d.i. *Hischam Scharabi*, P.A.] sollte jedoch darauf hinweisen, dass die Opposition der Säkularisten gegen den islamischen Fundamentalismus sie nicht – wie manche westliche Beobachter zu denken scheinen – zu potentiell objektiven Alliierten des Westens in seinem Kampf gegen den islamischen Fundamentalismus macht. Nach Meinung der Säkularisten ist die westliche Feindschaft gegenüber dem islamischen Fundamentalismus, wie auch seine Feindschaft gegenüber dem arabischen Nationalismus, nicht von humanitären und moralischen Werten geleitet, sie ist vielmehr auf imperialistische Interessen und hegemoniale Ziele zurückzuführen, denen zu widersetzen sich die säkularen Intellektuellen gemeinsam mit den muslimischen Fundamentalisten bedingungslos verpflichtet fühlen.“<sup>33</sup>

Islam ist somit ein vielschichtiger Begriff, er beinhaltet unterschiedliche Interpretationen und Lebensentwürfe mit Bezug auf Koran und Sunna. Genauso unterschiedlich ist aber auch das, was man in der innerislamischen Diskussion unter Demokratie versteht. Der persische Islamgelehrte *Mohsen Kadivar* nennt dafür drei sehr unterschiedliche Prinzipien:

- „1. die politische Gleichheit aller Menschen
2. das allgemeine Kontrollrecht
3. die Veränderlichkeit aller Gesetze und Regeln nach dem Willen der Nation.“<sup>34</sup>

Und *Kadivar* kommt dann zu dem Schluss: „Traditioneller Islam und Demokratie sind in allen drei untersuchten Prinzipien nicht vereinbar, während Reformislam und Demokratie in allen drei untersuchten Prinzipien vereinbar sind.“<sup>35</sup>

## 2. Gelebte Wirklichkeit im Islam

Viele Debatten drehen sich, wenn es um Islam und Demokratie geht, um die Frage, was Theologen, Exegeten und Religionsführer dazu sagen. Selten ist dabei von der gelebten Wirklichkeit der Muslime die Rede. Deshalb ist es außerordentlich verdienstvoll und weiterführend, dass in der neueren Forschung immer stärker die gelebte Wirklichkeit Beachtung findet und auf diese Weise die theoretischen Aussagen relativiert werden.<sup>36</sup>

Die Vorstellungen der Muslime zur Demokratie waren schon immer im Ländervergleich recht unterschiedlich<sup>37</sup> und selten deckungsgleich mit dem, was in den theoretischen Abhandlungen der Theologen zu finden war. Eine völlig neue Dimension erhielt die Debatte aber seit Januar 2011 durch den sogenannten arabischen Frühling und die Schiiten im Iran.

## 2.1. Der arabische Frühling

Im Jahre 2011 begann die arabische Jugend von Tunesien bis zum Golf die Welt zu verändern.<sup>38</sup> Was hier geschah, hat *Taha Ben Jelloun* programmatisch so zusammengefasst:

„Heute sind sie alle verstört: die alten Bärte, die Diktatoren, die Sicherheitsheriffs, die Muchabarrats (Geheimdienstleute), alle, die gewaltsam die Macht ausgeübt und Verbrechen verübt haben, aber bisher ungestraft davongekommen sind. Sie wissen nicht, wie ihnen geschieht. Nie im Leben hätten sie sich vorstellen können, dass das Volk eines Tages aufbegehrt und rebelliert. Sie gingen davon aus, dass sie die Menschen ausreichend niedergeschlagen, erniedrigt und am Boden zerstört hätten und sich niemand mehr aufrichten könne. Diese Methoden hatten sich ja lange bewährt: in Lateinamerika, in den kommunistischen Ländern unter Sowjetregimen, in Afrika. Sie übten ausgeklügelte Strategien der Diktatur aus, sicherten sich nach allen Seiten ab und der Zeitgeist sowie die westliche Welt gaben ihnen recht oder widersprachen zumindest nicht. Ihnen war nie der Gedanke gekommen, dass ihr Niedergang hart und unaufhaltsam sein würde. Nun verfallen sie in Panik, lassen in die Menge schießen, morden, halten beharrlich an ihrer Dummheit fest und handeln grausamer denn je. [...]

Keine Repression der Welt kann die befreiende Wucht der Bewegung des arabischen Frühlings aufhalten. Die Bewegung ist lebendig und kreativ. Getragen wird sie von einer neuen Generation von jungen Menschen, von denen einige im Ausland gelebt haben und die alle im Gegensatz zu ihren Eltern die Fenster zur Außenwelt aufgerissen haben. Sie haben gesehen, wie junge Menschen in anderen Ländern leben; sie haben festgestellt, dass Freiheit eine Voraussetzung für wahres Leben ist. Wie im Traum hatten sie Eingebungen: Ihr könnt ein besseres Leben haben, ihr könnt den Diktaturen ein Ende setzen; es ist möglich, in Würde zu leben. Aber wie? Mit welchen Mitteln? Einfach indem man kommuniziert, Ideen austauscht, Pläne schmiedet. Die ganze Welt ist nur einen Mauseklick entfernt. [...]

Niemand kann heute wissen, was aus diesen Aufständen entstehen wird. Es wird Irrtümer, Versuche, vielleicht auch Unrecht geben, doch eines ist sicher: Nie wieder wird ein Diktator die Würde des arabischen Menschen mit Füßen treten können. Diese Aufstände lehren uns etwas Einfaches, das die Dichter schon so oft besungen haben: Wer erniedrigt wird, weigert sich früher oder später auf Knien zu rutschen, und setzt sich unter Lebensgefahr für Freiheit und Würde ein. Diese Wahrheit ist allgemeingültig. Es ist eine große Freude, dass nun gerade die arabischen Völker die Welt daran erinnern.“<sup>39</sup>

Sicher wird der eine oder die andere diese Worte *Jellouns* für übertrieben optimistisch halten und manchem mag in diesem Zusammenhang auch die euphorische Vision eines besseren Iran einfallen, die nach der Ablösung des Shah von Persien 1979 mit der Übernahme der Regierung durch Ayatollah Khomeiny verbunden gewesen ist und dann aufs bitterste enttäuscht wurde. Auch den Reformern in der arabischen Welt selbst ist diese Gefahr bestens vertraut und sie versuchen, sie zu umgehen. Umgekehrt hat Europa und erst recht Israel noch keine klare Position, wie auf diese Ereignisse zu reagieren ist. Alle wurden durch den arabischen Frühling überrascht. Niemand weiß, wer die neuen Wortführer genau sind und was sie wollen. Der Dialog mit ihnen ist noch nicht angelaufen, die alten Dialogpartner dagegen sind nicht mehr da, so dass ein Vakuum entstanden ist, bei dem manche nostalgisch an frühere Zeiten klarer Machtstrukturen zurückdenken, wohl wissend, dass es damals mit Demokratie und Menschenrechten nicht zum Besten stand. Nicht unbegründet ist dabei die Sorge, dass demokratische Wahlen zu Mehrheitsvoten für konservative bzw. islamistische Parteien führen können, mit denen in Europa Rechte wie Linke Probleme haben werden.

## 2.2. Die Schiiten im Iran

Neben den Entwicklungen im sunnitischen Islam ist auch eine Neuorientierung im schiitischen Islam Irans zu beobachten. Für *René Klaff* war die Frage nach der Vereinbarkeit demokratischer und islamischer Ordnungsformen, dargestellt am Beispiel der Staatsauffassung Khomeinys, noch eindeutig zu beantworten. Sein Fazit diesbezüglich lautete: „Es bleibt eine Tatsache, daß im Mittelpunkt der islamischen Ordnungsform Gott steht, im Mittelpunkt westlich demokratischen Staatsverständnisses hingegen der Mensch.“<sup>40</sup>

Die Herrschaft der Mullahs und Ayatollahs hat verheerende Folgen. Die Iraner „erwarten sich keine Antworten mehr bezüglich sozialer, politischer und persönlicher Probleme von den Geistlichen. Fast vierzig Prozent gaben an, die ‚Institution Geistlichkeit‘ vermöge es nicht, Antworten auf soziale und politische Problemstellungen zu geben.

Während also früher in den sechziger, siebziger Jahren Demokratie in Iran kein positiv besetztes Thema war, ist das heute anders: Heute ist eine säkulare Demokratie in Iran unausweichlich, denn eine revolutionäre Ideologie wie der Islamismus wird auf breiter Basis abgelehnt – von den Theoretikern wie auch der Bevölkerung.<sup>41</sup> Die heutige Opposition in Iran vertritt eine menschenfreundliche Position, die auch vor der Gottesvorstellung nicht Halt macht. Während Khomeiny und mit ihm die Konservativen – unter ihnen der iranische Präsident Ahmadinedschad – „sich einem leidenschaftlichen, wilden und unberechenbaren Gott unterwerfen, der heute menschenfreundlich und voller Wohlwollen und morgen grausam, voller Hass und zerstörerisch sein kann“<sup>42</sup>, vertritt die neue liberale Bewegung mit Denkern wie Soroush, Shabestari, Kadivar u.a. ein Gottesbild, bei dem Gott „der Gütigste aller Gütigen“<sup>43</sup> ist. *Dawud Gholamasad* erklärt die Verschiebung der Balance im Gottesbild sowie im Verhalten der Menschen in Anlehnung an *Erich Fromm* mit Hilfe der Unterscheidung zwischen nekrophilen und biophilen Tendenzen. Dabei sind die nekrophilen das Tote liebend auf Märtyrer, Folter und Hinrichtungen ausgerichtet, entzivilisierend und musik- sowie kunstfeindlich auf den Ernst des Lebens und der Religion hin orientiert, während die biophilen das Lebendige liebend auf friedliches Zusammensein, Freude am Leben, Anerkennung von Menschenrechten und mehr Zivilisiertheit im Umgang mit einander setzen sowie musik- wie kunstliebend sind. Genau diese Verschiebung der Kräfte findet im Augenblick im Iran statt und hat vielleicht auch Signalwirkung weit über den Iran hinaus für die ganze Welt des Islam.

## 2.3. Zweites Zwischenergebnis

Der Blick auf den arabischen Frühling und die neuere Entwicklung in Iran hat gezeigt, dass die positive Einstellung der europäischen Muslime zur Demokratie keineswegs eine Ausnahme darstellt, sondern auch durch die breite Masse der Bevölkerung in Kernländern der islamischen Welt mit getragen wird, ungeachtet dessen, was theoretische Abhandlungen durch islamische Theologen und Religionsführer dazu sagen. Es wurde dabei deutlich, dass die gelebte Wirklichkeit und die Religionstheorie längst nicht mehr deckungsgleich sind.

### 3. Fazit

Die Frage nach der Vereinbarkeit von Islam, säkularem Staat und Demokratie bestimmt die europäische Debatte der letzten Jahre und viele neigen diesbezüglich zu einer negativen Antwort. Deshalb ist es gut, sich von *José Casanova* in Erinnerung rufen zu lassen, dass es dazu interessante Parallelen zur antikatholischen Propaganda in protestantischen Ländern im 19. Jahrhundert gibt. Mit Blick auf die Frage einer vermeintlichen Unvereinbarkeit von Islam und Demokratie und der angeblich anti-demokratischen Natur muslimischer Parteien zitiert *Casanova* folgende Schlussfolgerung aus einer Studie von *Stathis Kavyvas* über die Christdemokraten:

„Christlich-demokratische und sozialdemokratische Parteien [...] waren ursprünglich gebildet worden, um die liberalen Demokratien zu untergraben; beide entwickelten sich zu Volksparteien und entschieden sich nach schmerzhaften und entzweierenden Debatten, am Wahlprozess teilzunehmen. Ihre Entscheidung hatte enorme Konsequenzen: beide Parteien integrierten Massen von neuen Wähler [sic!] in die bestehenden liberalen parlamentarischen Regierungsformen, und beide wurden durch den Prozess entradikalisiert, ein Teil genau jener Institutionen zu werden, die sie ursprünglich abgelehnt hatten. [...] Die Demokratie in Europa wurde oft von ihren Feinden ausgeweitet und konsolidiert. Diese Lektion sollte nicht vergessen werden, vor allem nicht von jenen, die die Herausforderungen studieren, vor denen der demokratische Wandel und seine Konsolidierung in der heutigen Welt stehen.“<sup>44</sup>

*Casanovas* Vergleich zwischen den christlich-demokratischen Volksparteien in Europa und der Türkei unter Recep Tayyip Erdogans AKP ist mit Bedacht gewählt. Wer europäische Moderne mit Säkularisierung gleichzusetzen gewohnt ist, muss mit Blick auf die heutige Türkei in Verwirrung geraten. „Je ‚moderner‘, oder zumindest demokratischer, die türkische Politik wird, desto öffentlich muslimischer und weniger säkular scheint sie zu werden. In ihrem Willen der EU beizutreten, verteidigt die Türkei eisern ihren Anspruch, ein ökonomisch und politisch voll anerkanntes Land zu sein, oder ihr Recht es zu werden, während sie gleichzeitig ihr eigenes Modell einer muslimischen kulturellen Moderne gestaltet. Es ist genau dieser Anspruch, gleichzeitig ein modernes europäisches und ein kulturell muslimisches Land zu sein, der die europäischen bürgerlichen Identitäten verblüfft, die säkularen genauso wie die christlichen. Dieser Anspruch widerspricht sowohl der Definition eines christlichen Europas wie auch der Definition eines säkularen Europas.“<sup>45</sup>

Vieles spricht dafür, dass nun auch die Folgen des arabischen Frühlings und der neueren Entwicklung in Iran diese Facettenvielfalt erweitern und möglicherweise noch weitere andere Länder mit islamischer Bevölkerungsmehrheit hinzukommen. Sicher ist, dass das Studium theoretischer Aussagen zur Vereinbarkeit von Islam und Demokratie allein nicht mehr ausreicht, um der Vielfalt gelebter Wirklichkeit Rechnung zu tragen, zumal sich im Vergleich zwischen theoretischen Abhandlungen einerseits und Fallstudien andererseits zeigt, dass es eine Wechselwirkung zwischen der faktischen Kraft des Normativen und der normativen Kraft des Faktischen gibt, bei der keine der beiden Kräfte vernachlässigt werden darf.

## Anmerkungen

- 1 Vgl. <http://sioede.wordpress.com/tag/islam-antidemokratisch/>, gesichtet am 22.6.2012
- 2 <http://volksgruppen.orf.at/diversitaet/aktuell/stories/95815/>, gesichtet am 22.6.2012
- 3 Als Einführung in den Islam allgemein und die hier behandelte Thematik im Besonderen kann dienen *Peter Antes*: Der Islam als politischer Faktor, Hannover: Niedersächsische Landeszentrale für politische Bildung, 2001 (Reihe: Informativ und Aktuell. Materialiensammlung zur politischen Bildung, mit einem Vorwort der Niedersächsischen Kultusministerin), vgl. [http://www.ithrw.uni-hannover.de/fileadmin/theologie/pdf/rewi/Der\\_Islam\\_als\\_politischer\\_Faktor.pdf](http://www.ithrw.uni-hannover.de/fileadmin/theologie/pdf/rewi/Der_Islam_als_politischer_Faktor.pdf), gesichtet am 22.6.2012.
- 4 *Murad Wilfried Hofmann*: Der Islam als Alternative, mit einem Vorwort von Annemarie Schimmel, München: Diederichs, 3. Aufl. 1995 S. 113.
- 5 *Hofmann*: Der Islam als Alternative S. 114.
- 6 *Holger Zapf*: Staatlichkeit und kulturelle Authentizität im islamischen politischen Denken, in *Holger Zapf – Lino Klevesath* (Hrsg.): Staatsverständnisse in der islamischen Welt, Baden-Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft 2012, S. 17-34, hier S. 17 (Reihe: Staatsverständnisse, Bd 49).
- 7 Vgl. dazu z.B. *Tilman Nagel*: Staat und Glaubensgemeinschaft im Islam. Geschichte der politischen Ordnungsvorstellungen der Muslime, Zürich-München: Artemis, 2 Bde, 1981 (Die Bibliothek des Morgenlandes) und *G. E. von Grunebaum*: Der Islam im Mittelalter, Zürich-Stuttgart: Artemis 1963, insbesondere Kapitel 6. Die politische Gemeinschaft: Die Gesellschaftsordnung S. 218-283 (Die Bibliothek des Morgenlandes).
- 8 *Norbert Campagna*: Islamische Staatsdiskurse im Mittelalter, in *Zapf-Klevesath*: Staatsverständnisse S. 35-55, hier S. 53f.
- 9 *Hofmann*: Der Islam als Alternative S. 115
- 10 *Hofmann*: Der Islam als Alternative S. 118
- 11 *Hofmann*: Der Islam als Alternative S. 115f
- 12 *Hofmann*: Der Islam als Alternative S. 116
- 13 *Gudrun Krämer*: Gottes Staat als Republik. Reflexionen zeitgenössischer Muslime zu Islam, Menschenrechten und Demokratie, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 1999 S. 79 (Studien zur Ethnizität, Religion und Demokratie, Bd 1).
- 14 *Gudrun Krämer*: Gottes Staat als Republik S. 79f.
- 15 M. H. Allafi: Islam, Gesellschaft und europäische Moderne. Chancen und Hindernisse für Demokratie und Zivilgesellschaft, Frankfurt/M: Glaré Verlag 2002 S. 220.
- 16 *Allafi*: Islam, Gesellschaft und europäische Moderne Anm. 268 S. 216f.
- 17 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.): Muslimisches Leben in Deutschland im Auftrag der Deutschen Islam Konferenz, Nürnberg 2009 S. 176 (Forschungsbericht 6).
- 18 <http://zentralrat.de/3035.php>, gesichtet am 22.6.2012.
- 19 *Navid Kermani*: Wer ist wir? Deutschland und seine Muslime, München: C.H. Beck 2009 S. 112.
- 20 *Kermani*: Wer ist wir? S. 125.
- 21 Vgl. dazu *Jürgen Todenhöfer*: Feindbild Islam. Zehn Thesen gegen den Hass, München: C. Bertelsmann, 2. Aufl. 2011.
- 22 Vgl. dazu *Werner Schiffauer*: Nach dem Islamismus. Die islamische Gemeinschaft Milli Görüş. Eine Ethnographie, Berlin: Suhrkamp 2010 S. 360ff.
- 23 Hintergrund war eine Verteilung von kostenlosen Koranübersetzungen durch Salafisten, was die Evangelische Landeskirche von Hannover zu Erläuterungen bezüglich der Salafisten in Deutschland veranlasste. Dort finden sich folgende Aussagen [http://www.landeskirche-hannovers.de/evlka-de/presse-und-medien/nachrichten/2012/04/2012\\_04\\_27\\_2](http://www.landeskirche-hannovers.de/evlka-de/presse-und-medien/nachrichten/2012/04/2012_04_27_2), unter „weitere Informationen“ in der rechten Spalte, gesichtet am 16. August 2012: „Drei Formen des Salafismus lassen sich unterscheiden, eine puristische, eine politische und eine djihadistische. Puristischen Salafisten geht es in erster Linie darum, den rechten Islam zu leben. Politische Salafisten sind bestrebt, ihn zur Grundlage des Staates zu machen. Djihadistische Salafisten wie die sogenannte „Sauerland-Gruppe“ und der Frankfurter Attentäter Arid Uka sind bereit, zur Durchsetzung des rechten Islam Menschen zu erschießen oder Bomben zu legen. Die Übergänge zwischen den drei Typen sind fließend. [...] Experten gehen davon aus, dass sich 4.000-5.000 Menschen der salafistischen Lehre verbunden fühlen, das heißt etwa einer von Tausend in Deutschland lebenden Muslimen. Ungleich größer als ihre Zahl ist ihr Einfluss auf junge Muslime. Das Internet wimmelt von salafistischen Seiten [...] Attraktiv ist der Salafismus für manche Jugendliche, weil er ihnen eine klare Orientierung bietet.“

- 24 *Hartmut Krefß*: Ethik der Rechtsordnung. Staat, Grundrechte und Religionen im Licht der Rechtsethik, Stuttgart: W. Kohlhammer 2012 S. 115 (Reihe: Ethik – Grundlagen und Handlungsfelder, Bd 4).
- 25 *Krefß*: Ethik der Rechtsordnung S. 115
- 26 Vgl. dazu *Peter Antes*: Integration of Islam in Schools, in *Historia Religionum. An International Journal* 2012 Heft 4 S. 49-58 und ders.: Aktuelle Herausforderungen religiöser Gemeinschaften im heutigen Europa – am Beispiel der Muslime in Deutschland, in *Rauf Ceylan* (Hrsg.): Islam und Diaspora. Analysen zum muslimischen Leben in Deutschland aus historischer, rechtlicher sowie migrations- und religionssoziologischer Perspektive, Frankfurt am Main: Peter Lang 2012 S. 75-88 (Reihe für Osnabrücker Islamstudien, Bd 8).
- 27 *Fatema Mernissi*: Die Angst vor der Moderne. Frauen und Männer zwischen Islam und Demokratie, Hamburg-Zürich: Luchterhand Literaturverl. 1992 S. 30.
- 28 *Mernissi*: Die Angst vor der Moderne S. 59.
- 29 *Johann Christoph Bürgel*: Allmacht und Mächtigkeit. Religion und Welt im Islam, München: C.H. Beck 1991 S. 361.
- 30 Vgl. *Bürgel*: Allmacht und Mächtigkeit S. 362.
- 31 Vgl. dazu u.a. *Wolfgang Palaver*, *Roman Siebenrock* u. *Dietmar Regensburger* (Hrsg.): Westliche Moderne, Christentum und Islam. Gewalt als Anfrage an monotheistische Religionen, Innsbruck: Innsbrucker Univ. Press 2008; *Avi Primor*: Mit dem Islam gegen den Terror, Düsseldorf: Droste 2008; *Adel Théodor Khoury*: Was sagt der Koran zum Heiligen Krieg, Gütersloh: Gütersloher Verlagshaus, 2. überarb. und erw. Aufl. 2007.
- 32 *Antes*: Aktuelle Herausforderungen S. 80.
- 33 *Hisham Scharabi*: Moderne und islamische Erneuerung. Die schwierige Aufgabe der arabischen Intellektuellen, in Islam, Demokratie, Moderne. Aktuelle Antworten arabischer Denker, hrsg. von *Erdmute Heller* und *Hassouna Mosbahi*, München: C. H. Beck 1998 S. 47-61, hier S. 59f.
- 34 *Mohsen Kadivar*: Islam und Demokratie, ein Widerspruch?, in *Hasan Yusefi Eshkevari*, *Mohsen Kadivar* u. *Mohammad Mojtahed Shabestari*: Unterwegs zu einem anderen Islam. Texte iranischer Denker, ausgewählt, übersetzt und kommentiert von *Katajun Amirpur*, Freiburg-Basel-Wien: Herder 2009 S. 55-79, hier S. 57 (Buchreihe der Georges-Anawati-Stiftung Religion und Gesellschaft. Modernes Denken in der islamischen Welt, Bd 4). Des Weiteren siehe zur Thematik Islam und Demokratie *Mohammed Abed al-Jabri*: Democracy, Human Rights and Law in Islamic Thought, London [u.a.]: Tauris [u.a.] 2009; *Thomas Schmidinger* u. *Dunja Larise* (Hrsg.): Zwischen Gottesstaat und Demokratie. Handbuch des politischen Islam, Wien: Deuticke 2008; *Sayed Khatab* u. *Gary D. Bouma*: Democracy in Islam, London [u.a.]: Routledge 2007; *M. A. Muqtedar Khan*: Islamic democratic discourse: theory, debates, and philosophical perspectives, Lanham, Md. [u.a.]: Lexington Books 2006.
- 35 *Kadivar*: Islam und Demokratie S. 79.
- 36 Besonders erhellend ist dies sowohl theoretisch als auch an konkreten Beispielen dargestellt in The Anthropology of Islam Reader, hrsg. von *Jens Kreinath*, London [u.a.]: Routledge 2012 und bezüglich der gelebten Wirklichkeit von Muslimen in Deutschland vgl. Die Sunna leben. Zur Dynamik islamischer Religionspraxis in Deutschland, hrsg. von *Paula Schrode* u. *Udo Simon*, Würzburg: Ergon Verl. 2012.
- 37 Vgl. dazu Teil 3: Staat und Gesellschaft in verschiedenen Regionen der islamischen Welt, in *Zapf-Klevesath*: Staatsverständnisse S. 117ff und *John L. Esposito* u. *John O. Voll*: Islam and Democracy, New York-Oxford: Oxford University Press 1996.
- 38 Stellvertretend für viele Bücher seien zu dieser Thematik hier in alphabetischer Reihenfolge der Autoren genannt *Hamed Abdel-Samad*: Krieg oder Frieden. Die arabische Revolution und die Zukunft des Westens, München: Droemer 2011; *Jörg Armbruster*: Der arabische Frühling: als die islamische Jugend begann, die Welt zu verändern, Frankfurt/M: Westend Verl. 2011; *Taha Ben Jelloun*: Arabischer Frühling. Vom Wiedererlangen der arabischen Würde, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 2011; *Gudrun Krämer*: Demokratie im Islam. Der Kampf für Toleranz und Freiheit in der arabischen Welt, München: C.H. Beck 2011 (beck'sche Reihe); *Michael Lüders*: Tage des Zorns. Die arabische Revolution verändert die Welt, München: C.H. Beck 2011; *Frank Nordhausen* u. *Thomas Schmid* (Hrsg.): Die arabische Revolution. Demokratischer Aufbruch von Tunesien bis zum Golf, Berlin: Ch. Links Verlag 2011; *Bernhard Schmid*: Die arabische Revolution? Soziale Elemente und Jugendprotest in den nordafrikanischen Revolten, Münster: edition assemblage 2011 und *Emmanuel Todd* im Gespräch mit *Daniel Schneidermann*: Frei! Der arabische Frühling und was er für die Welt bedeutet, München-Zürich: Piper 2011.
- 39 *Jelloun*: Arabischer Frühling S. 89-91.

- 40 *René Klaff*: Islam und Demokratie. Zur Vereinbarkeit demokratischer und islamischer Ordnungsformen, dargestellt am Beispiel der Staatsauffassung Khomeinis, Frankfurt/M-Bonn-New York-Paris: Peter Lang 1987 S. 139 (Kieler Schriften zur politischen Wissenschaft, Bd 1).
- 41 *Katajun Amirpur*: Zwischen Demokratie- und Islamismuskritik: Der ideale Staat im Denken iranischer Intellektueller, in *Zapf-Klevesath*: Staatsverständnisse S. 161-189, hier S. 187.
- 42 *Dawud Gholamasad*: Irans neuer Umbruch. Von der Liebe zum Toten zur Liebe zum Leben, Hannover: ecce Verlag 2010 S. 36.
- 43 *Gholamasad*: Irans neuer Umbruch S. 30. Die Zitation bezieht sich auf Koran 7, 151 [150]; 12, 64.92; 21, 83, wo dieser Ausdruck (arabisch: arḥam al-rāḥimīn) vorkommt.
- 44 Zit. n. *José Casanova*: Europas Angst vor der Religion, Berlin: Berlin University Press 2009 S. 21f.
- 45 *Casanova*: Europas Angst vor der Religion S. 60.

*Anschrift des Autors:*

Prof. Dr. Peter Antes, Bodenstedtstr. 11, 30173 Hannover  
E-Mail: antes@mbox.rewi.uni-hannover.de